

המנועצות הדתיות

שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה

131 מועצות דתיות, שחלקן החלו לפעול עוד לפני קום המדינה, מספקות שירותי דת לציבור היהודי בישראל במגוון תחומים: כשרות, שחיטה, מקוואות, נישואין, קבורה, רבנות, עירובין ותמיכה כספית בפעילויות ובמוסדות דת ותרבות תורנית.

אריאל פינקלשטיין

מחקר
מדיניות
118





המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המועצות הדתיות

שירותי דת, מינהל ציבורי
ופוליטיקה

אריאל פינקלשטיין

מחקר מדיניות 118

אפריל 2018

Religious Councils: Religious Services, Public Management, and Politics
Ariel Finkelstein

עריכת הטקסט: עירית שטייניץ, תמר שקד
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר דיין
ביצוע גרפי: נדב שטכמן פולישוק
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 978-965-519-223-0

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט
בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר
זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות
מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)
נדפס בישראל, 2018

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

7	תקציר
15	הקדמה
19	מבוא
19	1. רקע היסטורי
20	2. רקע חוקי
23	3. נתונים כספיים
27	חלק ראשון: ליקויים בתפקוד המועצות הדתיות
27	מבוא
29	1. כשרות
41	2. נישואין
63	3. קבורה
73	4. מקוואות
84	5. תמיכות, תרבות תורנית וקמחא דפסחא
95	6. רבני שכונות
100	7. ניהול שוטף: כוח אדם, שכר והתקשרויות
123	8. מליאת המועצה: ועדות וישיבות
127	9. שקיפות והנגשת מידע
132	סיכום החלק הראשון
135	חלק שני: הבעיות המבניות של המועצות הדתיות
135	מבוא
135	1. טיעונים רווחים
156	2. שיטת המינויים: ייצוגיות, פוליטיקה ומקצועיות
189	3. בעיות מבניות נוספות

207	חלק שלישי: סקירת חלופות והצעות קודמות
207	מבוא
207	1. מודל ריכוזי: שירותי דת ארציים
211	2. מודל קהילתי
215	3. שינויים במסגרת הקיימת
219	חלק רביעי: החלופה המוצעת
219	מבוא
219	1. מחלקת דת ברשות המקומית
227	2. הביקורת והפרכתה: המועצות הדתיות כאוטונומיה לשירותי הדת?
243	3. פרטי ההצעה
246	סיכום
248	רשימת המקורות
iii	Abstract

ת ק צ י ר

רקע

מועצה דתית היא רשות ציבורית עצמאית המספקת שירותי דת לציבור היהודי. ברחבי הארץ פועלות היום 131 מועצות דתיות שמספקות שירותים במגוון תחומים: כשרות, שחיטה, מקוואות, נישואין, קבורה, רבנות, עירובין, תמיכות בפעילויות ובמוסדות דת ותרבות תורנית. תקציב המועצות הדתיות מורכב ממימון של המשרד לשירותי דת ושל הרשויות המקומיות ומהכנסות עצמיות מגבייה. בשנת 2014 עמד המחזור השנתי של כלל המועצות הדתיות על 760 מיליון ש"ח.

השיח הציבורי והמחקרי על שירותי הדת ועל המועצות הדתיות מתרכז בעיקר בסוגיות נורמטיביות שמציפות באופן החריף ביותר את המתח בין דת ומדינה בישראל. ואולם מחקר זה מבקש לבחון את המועצות הדתיות בפרספקטיבה שונה - מנקודת המבט של הניהול הציבורי. לפיכך השאלות העומדות במוקד המחקר אינן נורמטיביות אלא נוגעות במידת האפקטיביות והיעילות של שירותי הדת שהמועצות הדתיות מספקות.

ליקויים בתפקוד המועצות הדתיות

סקרי דעת קהל העוסקים בביצועי המגזר הציבורי בשני העשורים האחרונים מלמדים כי מתוך 32 גופים וארגונים ציבוריים המועצות הדתיות הן הגוף הציבורי הזוכה לאמון הנמוך ביותר בקרב אזרחי ישראל. המועצות הדתיות גם מקבלות ציון נמוך במדד שביעות הרצון מרמת השירותים. החלק הראשון במסמך זה מתאר את הליקויים בפועל בתפקוד המועצות הדתיות. על סמך עיון בכ־60 דוחות ביקורת של מבקרי רשויות ובכ־20 דוחות של מבקר המדינה, המחקר מצא ליקויים רבים בכל תחומי הפעילות של המועצות הדתיות, והעיקריים שבהם: היעדרות של משגיחי כשרות מבתי עסק, איכות שירותים נמוכה במחלקות הנישואין, ליקויי תברואה במקוואות, שימוש בכספים המיועדים לקבורה לכיסוי גירעונות של מועצות דתיות ותקצוב לא תקין של תמיכות ושל תרבות תורנית. במבט רוחבי התגלו ליקויים בגביית האגרות בכל תחומי השירות בצד פגמים רבים בניהול כוח האדם של המועצות הדתיות, ובכלל זה קליטה מופרזת של עובדים שלא על פי התקן שנקבע. נמצא גם כי מליאת המועצה היא על פי רוב גוף שאינו מתפקד כראות, המועצות הדתיות מתנהלות בחוסר שקיפות, ורמת ההנגשה של המידע שלהן לציבור נמוכה מאוד.

מכלול הממצאים מציג תמונה עגומה למדי של איכות השירותים שמספקות המועצות הדתיות. אומנם בשל האופי הייחודי של שירותי הדת קשה להשוות בין המועצות הדתיות ובין גופים ציבוריים אחרים, אך הרושם הכללי המתקבל מהחומרים שנבחנו הוא שחלק ניכר מהליקויים שנמצאו במועצות הדתיות אינם רווחים בגופים ציבוריים אחרים. רושם שלילי זה מתחזק כאשר משווים את רמת השירותים שהמועצות הדתיות מספקות לרמת השירותים הזוהים שמספקים גופים ציבוריים אחרים, כדוגמת רישוי עסקים ואיכות השקיפות והנגשת המידע.

היעדר ייצוגיות ומקצועיות

ההחלק השני במסמך זה בוחן את הגורמים המבניים לליקויים התפקודיים שתוארו. בניגוד לטענות הרווחות בשיח הציבורי, אין ראיות ממשיות להיקף גבוה מהרגיל של שחיתות במועצות הדתיות, ובכל תחומי הפעילות של המועצות הדתיות, מלבד בתחום הכשרות, המועצות אינן בבחינת מונופול במובן הכלכלי הפשוט של המילה. נוסף על כך, טענתם של אנשי המשרד לשירותי דת שהליקויים נובעים מהיעדר סמכויות הנתונות בידי המשרד לשירותי דת, בקנה אחד עם ההיקף הנרחב של הסמכויות הנתונות בידי המשרד לשירותי דת, שרבות מהן אינן ממומשות כלל.

המחקר מציין שני גורמים עיקריים השלובים זה בזה ויוצרים את הליקויים בתפקוד המועצות הדתיות:

(1) חוסר ייצוגיות. המועצות הדתיות הן במהותן גופים מוניציפליים, ובהתאם לכך תקציבן נשען ברובו על מימון הרשות המקומית ועל אגרות שנגבות מתושבים ומעסקים ברמה המקומית. לפיכך החוק קובע כי הרכב מועצה דתית צריך לשקף את הגופים ואת העדות המעוניינים בקיומם של שירותי דת במקום, וחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת בנושא זה, וכן פסיקות של בג"ץ לאורך השנים, מבהירים כי שיקוף זה צריך לבוא לידי ביטוי בהרכבה של המועצה הדתית, על בסיס החלוקה היחסית של הסיעות והמפלגות במועצת הרשות המקומית.

ואולם הלכה למעשה לשר לשירותי דת ישנה שליטה כמעט מוחלטת במינוי ראשי המועצות הדתיות בשל ההליך המורכב שנקבע לצורך כך. החוק קובע כי אחת לחמש שנים, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, ימונה הרכב חדש למועצה הדתית, שהיא הגוף הבוחר את ראש המועצה הדתית. לפי החוק, 45% מחברי המועצה הדתית ממונים על ידי השר לשירותי דת, 45% על ידי מועצת הרשות המקומית ו-10% על ידי הרבנים המקומיים. אם הגופים אינם מגיעים להסכמה על מינוי כל חברי ההרכב, מתבטל הצורך במינוי הרכב, והשר בוחר שני

ממונים מטעמו לנהל את המועצה הדתית. כך קורה גם כאשר מועצה דתית אינה מתפקדת בפועל.

נכון לנובמבר 2016, שלוש שנים לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, בראשות 75 מועצות דתיות (57% מהמועצות) עומדים ממונים שמינה השר. גם כאשר מתמנה הרכב על פי הנוהל התקין, במרוצת השנים ניתן לראות כי השר המכהן מנצל את מינויו במועצה הדתית כדי שמפלגתו תזכה בשליטה חזקה ורציפה – שימוש מפלגתי המנוגד לחוק ולחוזר המנכ"ל. היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת אף קבע בשנת 2016 כי "השר לא מכוון הרכב מועצה דתית אלא אם כן הוא יודע מראש מי ישב בראש המועצה הדתית".

ניתן להבחין בתופעה דומה גם במינוי הרבנים המקומיים, שהם בעלי הסמכות ההלכתית במועצה הדתית. אף שנציגי הציבור המקומי אמורים לבחור את הרבנים בהליך מוגדר על פי החוק והתקנות, בפועל השר לשירותי דת מנהל את ההליך וממנה חלק מהנציגים המקומיים, ולכן ניכר לאורך זמן קשר חזק בין מפלגתו של השר המכהן להשתייכותם המפלגתית-דתית של הרבנים הנבחרים.

כך, אף שמבחינה רשמית הרכבי המועצות הדתיות והרבנים המקומיים אמורים להתמנות בידי נציגי הציבור המקומי לפי אופייה הייחודי של כל רשות מקומית, בפועל לשר לשירותי דת שליטה מכרעת במערכת המינויים למועצות הדתיות.

(2) חוסר מקצועיות. התפיסה המקובלת במדיניות ציבורית היא חלוקה של הסמכויות בין הדרג הפוליטי לדרג הפקידותי בשירות הציבורי. תפקידו של הדרג הפוליטי – שר ברמה הממשלתית או ראש עיר ברמה המקומית – להתוות את המדיניות, ואילו תפקידו של הדרג הפקידותי – בראשו עומד המנכ"ל – ליישם את המדיניות באופן מקצועי. לפיכך נבחר הציבור, בניגוד לדרג הפקידותי, אינם נדרשים לעמוד בתנאי סף מקצועיים. במועצות הדתיות אין הבחנה מעין זו בשל התפיסה שתפקידן פוליטי בהגדרתו. כלומר, ראש מועצה דתית הוא דמות שממונה על פי חוק על רקע פוליטי ושיוך מפלגתי, ובהתאם לכך תנאי הסף והניסיון הניהולי הנדרש על מנת לכהן בתפקיד אינם משמעותיים; בד בבד הוא מכהן כמנכ"ל המועצה הדתית, קרי ראש הדרג הפקידותי. כך גם בנוגע

לרבנים המקומיים: המינוי לתפקיד הוא כנבחר ציבור, אך התפקיד דורש ידע מקצועי רב שברובו אינו נרכש בבחינות ההסמכה, שהן תנאי סף לתפקיד.

למעשה, חוסר המקצועיות אינו מתמצה רק בתפקידים בעלי גוון פוליטי, והוא בא לידי ביטוי גם ביתר התפקידים במועצה הדתית, כדוגמת מנהלי מחלקות ובעלי תפקידים בדרג נמוך. בעבר לא היו כלל תנאי סף לרוב התפקידים במועצות הדתיות, ורק בשנים האחרונות מנסים במשרד לשירותי דת לקדם את הנושא. ואולם דרישות הסף עדיין נמוכות מאוד, ופעמים רבות הן גם אינן נאכפות.

השילוב של חוסר הייצוגיות עם חוסר המקצועיות ברמה המבנית יוצר שלוש בעיות אקוטיות במועצות הדתיות:

(1) איוש משרות. איוש המשרות נעשה בבירור על בסיס פוליטי-ארצי באופן של "חלוקת ג'ובים". כפועל יוצא איכות השירות נפגעת מאוד, ובמקרים רבים ישנם תפקידים שאין בהם צורך ממשי.

(2) הקצאת משאבים. פעמים רבות הקצאת משאבי המועצה הדתית וכספי התמיכות נעשית במובהק על בסיס פוליטי צר, וגם האגרות נגבות באופן לא שוויוני.

(3) פיקוח. השר לשירותי דת ומשרדו משמשים רגולטור של המועצות הדתיות, אך בו בזמן הם הממנים את רוב ראשיהן. הרגולטור נמצא אפוא בניגוד אינטרסים כלפי הגופים המפוקחים.

בעיות מבניות אחרות

המחקר מצביע על כמה בעיות מבניות נוספות במועצות הדתיות שיש להן השלכות שליליות על תפקודן, אם כי הן חמורות פחות מהבעיות שנזכרו קודם לכן. ואלו הן:

(1) היעדר חלוקת סמכויות. במצב החוקי היום חלוקת הסמכויות בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית אינה ברורה, וכך גם חלוקת הסמכויות בין שני רבנים מקומיים ברשויות שבהן מכהנים יחד רב אשכנזי ורב ספרדי. הדבר מביא לידי חיכוכים רבים הפוגעים בתפקוד המועצה הדתית.

(2) מועצות דתיות קטנות. מרבית המועצות הדתיות הן גופים ציבוריים קטנים מאוד, עד כדי כך שהמחזור הכספי השנתי של 58% מהן נמוך מ־5 מיליון ש"ח. חיסרון זה הפוגע ביעילות הכלכלית של מועצות דתיות ובאיכות השירות שלהן.

(3) היעדר מנגנוני בקרה פנימיים. ברובן המוחלט של המועצות הדתיות אין מנגנוני בקרה פנימיים בדמות שומרי סף מוסדיים כדוגמת יועץ משפטי, גזבר ומבקר פנים; וברוב המועצות הדתיות לא ממונה הרכב מועצה דתית, ולכן אין מנגנון בקרה פנימית המורכב מחברי אופוזיציה כמקובל ברשויות המקומיות.

(4) היעדר הגבלה של כהונת רבנים מקומיים. כהונתם של רבנים מקומיים אינה קצובה לקדנציות, ולכן הם מכהנים במשך עשרות שנים עד לגיל מבוגר. מצב חוקי זה יוצר מציאות של רבנים שאינם מתפקדים או שאין התאמה בינם ובין הקהילה שהם נבחרו לייצג.

ה הצעה

במרוצת השנים הועלו הצעות אחדות לרפורמות במועצות הדתיות, שרובן מבקשות להותיר את המועצה הדתית על כנה ולהתמודד עם בעיה מבנית ספציפית, ואין להן תפיסה כוללת של המערך. לעומת זאת, הצעתי היא להחיל רפורמה כוללת שתביא לפתרון של רוב הבעיות שהועלו, מתוך ביטול המועצות הדתיות ואספקת שירותי הדת על ידי מחלקות דת ברשויות המקומיות כחלק בלתי נפרד מפעילותן, בדומה למחלקות הרווחה והחינוך בשלטון המקומי: מחלקות אלה כפופות לרשות המקומית אך נתונות לרגולציה של המשרד הממשלתי הרלוונטי והכאיות לתקצוב ממנו. עובדי מחלקת הדת ימונו אפוא על ידי הרשות המקומית, והמחלקה תנוהל בכפיפות ישירה לראש הרשות ולחברי

מועצת הרשות המקומית, אך בד בבד היא תהיה נתונה לרגולציה של המשרד לשירותי דת, וכן תקציבה יוקצה על ידו.

מאחר שתחום הכשרות איבד במשך השנים אחדים מההיבטים המקומיים שלו, ובשל ההשלכות השליליות של המונופול הכלכלי שמערך הכשרות יוצר, ההצעה מבקשת להחריג אותו באופן שמחלקות הדת לא ייתנו שירותי כשרות, ושירות זה יינתן על ידי גופי כשרות פרטיים. שינוי כזה יאפשר לרבנים המקומיים, שעיקר עיסוקם היום הוא הכשרות, להתמקד בהנהגה הרוחנית של העיר, בהרצת תורה ובייעוץ הלכתי לתושבים. כמו כן, על פי הצעתי תפקיד רב השכונה יוחלף בתפקיד רב קהילה, שימונה אך ורק במכרז על ידי מחלקת הדת בהליך בחירה דמוקרטי שייערך אחת לכמה שנים בקהילות. מחלקת הדת תשתתף במימון שוויוני של שכר הרבנים בקהילות השונות בעיר.

רציונל ההצעה

בהצעה המובאת כאן יש כדי לפתור את רוב הבעיות שמחקר זה מצביע עליהן. באשר לייצוגיות, במקום הליך מורכב שמנסה ליצור התאמה מושלמת בין חברי מועצת העיר על פי החלוקה שלהם לסייעות לבין חברי המועצה הדתית, תוכפף מחלקת הדת ישירות לחברי מועצת העיר, וההליך המסורבל יתייתר. באשר למקצועיות, כמחלקה ברשות המקומית יחולו על שירותי הדת הכללים המינהליים והמקצועיים החלים ברשות המקומית. לפיכך מנהל מחלקת הדת לא ייבחר באופן פוליטי על ידי חברי המועצה הדתית, אלא יתמנה באמצעות מכרז ועמידה בתנאי סף מחמירים, ומחלקת הדת תנוהל על ידי גורמים מקצועיים. כך, השימוש בשירותי הדת לצרכים פוליטיים מפלגתיים יעשה קשה הרבה יותר. הצעה זו פותרת מאליה גם את בעיית המועצות הדתיות הקטנות ואת בעיית היעדר מנגנוני הבקרה הפנימיים, משום שכאשר יופעלו שירותי הדת כחלק מן הרשות המקומית, הם יהיו שייכים לגוף גדול הרבה יותר וכן ייהנו מיתרונות הגודל ויכפפו לכלל מנגנוני הבקרה הפנימיים הפועלים ברשות המקומית.

להצעה זו יתרונות גם ברמת הפשטות והישימות הפוליטית שלה. ראשית, בניגוד לחלופות אחרות לרפורמה מקיפה, המבקשות ליצור מערך שירותי דת חדש ומורכב, מהותה של הצעה זו היא הכפפה מוחלטת של המועצה הדתית לרשות המקומית, הליך פשוט למדי שניתן לבצעו אף בצורה הדרגתית. שנית, הצעות דומות זכו במרוצת השנים לתמיכה של חברי כנסת ושל קבוצות מכל גוני המפלגות והזרמים - ימין ושמאל, חרדים, דתיים וחילוניים, החל בתנועה הרפורמית בישראל ובחברי הכנסת לשעבר יונה יהב ויוסי ביילין ממפלגת העבודה וכלה בחבר הכנסת לשעבר זבולון אורלב ממפלגת הבית היהודי ובחבר הכנסת משה גפני ממפלגת יהדות התורה.

הטענות העולות נגד הצעה זו הן שיש לשמר את מוסד המועצה הדתית כגוף דתי-אוטונומי, מכיוון שהרשויות המקומיות מבקשות לפגוע באופן אספקת שירותי הדת ובהיקפם. ואולם הניסיון מלמד כי ההפך הוא הנכון. במשך שנים הקצו הרשויות המקומיות שטחים נרחבים לשירותי הדת אף שלא היו מחויבות לכך כלל, וכבר למעלה מעשור שהן אף ממונות על תחום הבינוי של המקוואות בלי שמועלות נגדן טענות, כפי שהועלו בעבר דווקא כאשר התחום היה בסמכות המועצות הדתיות ולאחר מכן בסמכות המשרד לשירותי דת. לאמיתו של דבר, כבר היום פועלות ברשויות אחדות ברחבי הארץ מחלקות דת במקום מועצות דתיות, ועד כה לא העלו תושבים ברשויות אלה טענות ממשיות על פגיעה בשירותי הדת במקום. הטענה שגורמים חילוניים יבקשו לפגוע בשירותי הדת יכולה לכאורה להתממש גם במצב החוקי הנוכחי, שבו יכול להתמנות שר חילוני לתפקיד השר לשירותי דת, אם כי ניסיון העבר דווקא מלמד כי גם מינוי שרים חילוניים אינו מביא לפגיעה של ממש בשירותי הדת.

ממצאים אלה מלמדים כי חרף הטענות, דומה שדווקא הרשויות המקומיות קשובות יותר מכל גוף ציבורי אחר לצרכים בתחום שירותי הדת העולים מן השטח, ומכאן שלא רק שקיומה של מועצה דתית אינו הכרחי אלא שהוא פוגע באספקת שירותי הדת.

יחסי הדת והמדינה עומדים זה שנים במרכזו של השיח הציבורי בישראל, מדינה שהדת היהודית זוכה בה למיסוד ולתמיכה כספית ממשלתית. בניגוד להנחה הרווחת תופעה זו אינה ייחודית בעולם הדמוקרטי, ומדינות נוצריות רבות – בעיקר באירופה – מעניקות לעדות דתיות מעמד רשמי ותמיכה תקציבית.¹ עם זאת, ליחסי דת ומדינה בישראל מאפיינים ייחודיים שאינם קיימים במדינות דמוקרטיות אחרות הנובעים, בין היתר, ממאפייניה הייחודיים של הדת היהודית. הסדרי החקיקה בתחום הנישואין והגירושין בישראל, וכן חלק מהסדרי החקיקה בנושא יום המנוחה,² הם דוגמאות בולטות לכך, ואליהם מצטרפים שירותי הדת הזוכים בישראל להיקף גבוה של תמיכה תקציבית מהמדינה, והמדינה עצמה מספקת אותם. לצורך אספקת שירותי דת יהודיים הוקמו בישראל גופים ציבוריים עצמאיים – 131 מועצות דתיות הפזורות היום ברחבי הארץ ומספקות שירותים בתחומי כשרות, שחיטה, מקוואות, נישואין, קבורה, רבנות, עירובין, תמיכות ותרבות תורנית.

עיקר השיח הציבורי והמחקרי בישראל הנוגע לשירותי הדת והמועצות הדתיות עוסק בסוגיות נורמטיביות כדוגמת חופש הנישואין, התערבות הבלנית בטבילה במקווה, אופי טקס הקבורה או מינוי נשים למועצות הדתיות. הדבר אינו מפתיע: הסוגיות הנורמטיביות מציפות באופן החד ביותר את המתח בין דת ומדינה בישראל ומעלות אל פני השטח דיונים ערכיים כבדי משקל. בשל כך המתודולוגיה שבאמצעותה נבחנים בדרך כלל שירותי הדת, ובפרט המועצות הדתיות, היא מתודולוגיה משפטית-נורמטיבית.

במחקר זה אבקש לסטות מדרך זו ולבחון את המועצות הדתיות מפרספקטיבה של ניהול ציבורי. לפיכך הסוגיות שיעמדו במוקד המחקר אינן נורמטיביות אלא עוסקות במידת האפקטיביות והיעילות של שירותי הדת שהמועצות הדתיות מספקות. המונח "אפקטיביות" מתייחס לאיכותו המוגמרת של השירות הניתן, והמונח "יעילות" משקף את העלויות הכלכליות הכרוכות במתן השירות ביחס לאיכותו. לטענתי, מיקוד העיסוק בשאלות הנורמטיביות, החשובות מאוד

1 סטטמן וספיר, דת ומדינה, עמ' 18.

2 לדיון מפורט בנושא זה ראו יהוד ופינקלשטיין, חוקי המסחר, עמ' 140-146.

כשלעצמן, הביא להזנחת העיסוק באיכותם של שירותי הדת ולכן גם לפגיעה ברמתם של שירותים אלה. הדיון הציבורי באיכות השירותים של המועצות הדתיות מתמקד בעיקר בסיסמאות, פעמים רבות לא מבוססות, בדבר "שחיתות" ו"מונופול", הנובעות בחלקן, ככל הנראה, מהרתיעה ברמה הערכית שחשים חלקים נרחבים בציבור מהממסד הדתי. טענות כאלה מביאות גורמים דתיים רבים להתבצר בעמדתם ולהתנגד לכל שינוי במבנה המועצות הדתיות, בלי להבין שאיכות נמוכה של שירותי דת פוגעת בראש ובראשונה דווקא בהם.

עם זאת, מחקר זה לא יתעלם לגמרי מהשאלות הערכיות העומדות בבסיס הדיון על שירותי הדת: העיסוק בסוגיות של אפקטיביות ויעילות אינו נפרד לחלוטין מהסוגיות הנורמטיביות, וכפי שנראה במחקר זה, לא פעם ההיבטים הללו קשורים זה בזה באופן הדוק. כמו כן, במסגרת הדיון בחלופות למודל הנהוג לא אתעלם מההיבטים הנורמטיביים של החלופות, ויתרה מזו, לטענתי, בחלופה שאבקש לקדם יש כדי לפתור חלק מהסוגיות הנורמטיביות העולות תדיר בשיח הציבורי.

הנחת יסוד העומדת בבסיס מחקר זה – שזכתה לביסוס מקיף על ידי פרופ' דני סטטמן ופרופ' גדעון ספיר בספרם "דת ומדינה בישראל: עיון פילוסופי-משפטי" – היא שמנוקדת מבט ליברלית קשה להצדיק את הטענה שהמדינה צריכה להימנע מתמיכה בשירותי דת.³ לפיכך רעיון הפרדת הדת והמדינה וההפרטה המוחלטת של שירותי הדת לא יידונו כלל במסגרת מחקר זה.⁴ למעשה, הנחה זו מקובלת כמעט לחלוטין גם בשיח הפוליטי בישראל. לכן אפילו מפלגת מרצ, המובילה במובנים רבים את המאבק האזרחי בסוגיות של דת ומדינה בישראל, אינה פועלת לביטול שירותי הדת, ובמצע המפלגה נכתב

3 סטטמן וספיר, דת ומדינה. טענה זו מבוססת בעיקר בשער הראשון של הספר. בהקשר של שירותי הדת בישראל ראו שם, עמ' 244-246. לעמדה שונה ראו דורפמן, חופש.

4 אומנם מרבית הטענות להפרדה בין דת ומדינה עולות מגורמים חילוניים ליברליים, אך ישנם קם גורמים דתיים, אף כי לא רבים, השואפים לכך גם הם כדי להגן על הדת. התייחסות לטענותיהם של גורמים אלה מוצגת בפרק החמישי בספרם של סטטמן וספיר. עוד בהקשר זה ראו פינקלשטיין, דבר המלך.

כי על המדינה לספק "שירותי דת באופן שוויוני לכל הדתות ולכל הזרמים ביהדות על-פי שיעורם באוכלוסייה"⁵.

רקע היסטורי ורקע חוקי לפעילות המועצות הדתיות בצד סקירה של נתונים כספיים כלליים בנושא מובאים בפרק המבוא של המחקר. במחקר ארבעה חלקים: החלק הראשון עוסק במה שמכונה במחקר המדיניות הציבורית "תופעות לא רצויות" או "סימפטומים"⁶. במילים אחרות, בחלק זה אציג את הליקויים בתפקודן של המועצות הדתיות. בתחילה אדון בליקויים בכל אחד מתחומי השירות שהמועצות הדתיות מעניקות, ולאחר מכן אסקור בעיות רוחביות בתחום ניהול המועצה הדתית שאינן ייחודיות לאחד התחומים בלבד.

בחלק השני של המחקר אעמוד על הבעיות המבניות של המועצות הדתיות המביאות לליקויים שהוצגו בחלק הראשון. בתחילתו של חלק זה אבקש להפריך כמה מהגישות המרכזיות הרווחות היום בנושא, ולאחר מכן אציע בהרחבה את עמדתי.

חלקו השלישי של המחקר יציג כמה חלופות והצעות לרפורמות במועצות הדתיות שעלו במרוצת השנים ויבחן אותן, בין היתר על בסיס ניתוח הבעיות המבניות שהוצג בחלק השני.

בחלק הרביעי והאחרון אציג את החלופה שבה אני תומך על יתרונותיה, וכן אתמודד עם הטענות העולות נגדה בשיח הציבורי. לקראת סיומו של חלק זה אציג את עיקרי ההצעה, באופן שבו אני סבור שיש לקדם אותה.

תודתי לתני פרנק, אלעד קפלן ואריאל מואב, שסייעו לי רבות בשלב גיבוש המחקר, חלקו עמי מהידע שלהם בתחום ואף עזרו רבות בסיעור מוחות בסוגיות אחדות. תודתי נתונה גם לאנשי המכון הישראלי לדמוקרטיה: פרופ' ידידיה שטרן, ד"ר שוקי פרידמן וד"ר דנה בלאנדר, שעברו על טיוטות המחקר והעירו הערות רבות ומועילות. עם זאת, תוכן המחקר משקף כמובן את עמדותיי האישיות בלבד.

5 סטטמן וספיר, דה ומדינה, עמ' 245.

6 לוי, לכתוב, עמ' 19.

1. רקע היסטורי

למבנה שירותי הדת היהודיים בישראל שני רבדים: הרובד הממשלתי והרובד המקומי. הרובד הממשלתי אמון בעיקר על מימון ועל רגולציה באמצעות משרד ממשלתי הפועל בנושא מימי ראשיתה של המדינה. בעשורים הראשונים נקרא משרד זה "משרד הדתות", ובשנות השמונים שונה שמו, ומאז הוא נקרא "המשרד לענייני דתות". בתקופה זו היה המשרד ממונה על שירותי הדת של כלל הדתות. באוקטובר 2003, בעקבות ההסכם הקואליציוני שנחתם בין סיעות הליכוד ושינוי, התקבלה החלטת ממשלה על פירוק המשרד, ואגפיו פוזרו בין משרדי ממשלה אחרים.⁷ במסגרת מהלך זה הופרדו שירותי הדת: שירותי הדת היהודיים הועברו ברובם לידי הרשות הארצית לשירותי דת שהוקמה במשרד ראש הממשלה, ואילו שירותי הדת של שאר הדתות הועברו לאגף לעדות דתיות שהוקם במשרד הפנים. בינואר 2008, בעקבות ההסכמים הקואליציוניים בין סיעות קדימה וש"ס הוקם משרד הדתות מחדש בשם "המשרד לשירותי דת".⁸ המשרד החדש קיבל לידי את הסמכות על המועצות הדתיות, אך מקצת הסמכויות שהיו בידי המשרד לענייני דתות שנסגר בשנת 2003 לא הועברו לידי, ובתוך כך נותר על כנו האגף לעדות דתיות במשרד הפנים.

על הרובד המקומי של שירותי הדת היהודיים ממונות המועצות הדתיות. רעיון המועצה הדתית נוסד כשני עשורים לפני הקמת המדינה במסגרת "כנסת ישראל", שמה הרשמי של העדה היהודית המוכרת בארץ ישראל. בינואר 1927 אישר הנציב העליון את "תקנות כנסת ישראל", שקבעו את הקמתם של כמה מוסדות במסגרתה של העדה היהודית: במישור הארצי - אספת הנובחרים, הוועד הלאומי ומועצת הרבנות הראשית, ובמישור המקומי - ועדי הקהילות, לשכות הרבנות המקומית ומועצות השחיטה.⁹ מועצות שחיטה אלו הן למעשה

7 מרסיאנו ושומפלב, הממשלה.

8 יבלונקה, אחרי.

9 תקנות כנסת ישראל 1927, עדות דתיות, סעיף 26(1).

הגלגול הראשון של מוסד המועצה הדתית. בשנת 1935, לאחר מאבקים פוליטיים ממושכים, הוחלט להקים מועצות דתיות במסגרת ועדי הקהילות של כנסת ישראל. סמכויות הטיפול והפיקוח על כל העניינים הדתיים של הקהילה נמסרו להן, ובשנת 1937 אף נקבע תקנון כולל למועצות הדתיות.¹⁰ למרות זאת בפועל היו הבדלים גדולים בין הקהילות באופן הפעלתם של שירותי הדת הן לפני קבלת התקנות הן עם תחולתן. ברוב היישובים הקטנים – ואף באחדים מהגדולים – לא הוקמה מועצה דתית, והרשויות המקומיות או ועדי הקהילה הם אלה שסיפקו את שירותי הדת.¹¹

מצב זה השתנה לאחר קום המדינה, עת יוסדו ברוב היישובים היהודיים מועצות דתיות לאספקת שירותי דת. מספרן של המועצות הדתיות השתנה במרוצת השנים, והיום הוא עומד על 131 מועצות. תחום האחריות הגיאוגרפי של רובן המוחלט חופף לתחומה של רשות מקומית.¹² עם זאת, יש כמה עשרות רשויות מקומיות, רובן מועצות אזוריות, שאין בהן מועצה דתית. בחלק מהרשויות הללו מועצה דתית סמוכה מספקת את שירותי הדת, ובאחרות, כדוגמת אלעד, מודיעין, שוהם ומודיעין עילית, פועלת מחלקת דת ברשות המקומית המספקת את שירותי הדת.

2.

רקע חוקי

החוק העיקרי המסדיר היום את פעילות המועצות הדתיות הוא חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971. הוא מגדיר את המועצות

10 אוסטרובסקי, ארגון הישוב, עמ' נג-נו.

11 דון-יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 3-4.

12 מקרה חריג הוא קיומה של מועצה דתית ביישוב מנחמיה ששייך למועצה האזורית עמק המעיינות. הסיבה היא שעד שנת 2006 פעל היישוב כמועצה מקומית עצמאית, ולפיכך הייתה בו מועצה דתית. מהלך ביטול המועצה המקומית בינואר 2006 והעברתה למועצה האזורית לא כלל את פירוק המועצה הדתית, והיא פועלת עד היום כגוף עצמאי בנפרד מהמועצה הדתית של עמק המעיינות.

הדתיות "גוף ציבורי אוטונומי", ולכן הן אינן כפופות באופן ישיר לגורם כלשהו, אלא הן נתונות לרגולציה ממשלתית, בעיקר של המשרד לשירותי דת. החוק קובע כי אחת לחמש שנים, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, ממונה הרכב חדש למועצה הדתית.¹³ השר לשירותי דת קובע את גודל ההרכב, ובלבד שמספר החברים בו לא יעלה על מספר החברים במועצת הרשות המקומית.¹⁴ 45% מחברי המועצה הדתית ממונים על ידי השר, 45% על ידי מועצת הרשות המקומית ו-10% על ידי הרבנים המקומיים. חברי המועצה שמונו בוחרים יושב ראש המנהל את המועצה הדתית בשכר, ואילו הם אינם זכאים לכך, בדומה לחברי מועצה ברשות המקומית. תיקון לחוק משנת 2004 קובע כי אם עולה קושי בהרכבת מועצה דתית, השר ימנה שני נציגים מטעמו, אחד מהם בשכר, שימלאו את התפקידים שהמועצה מוסמכת למלא. בחלק השני ארחיב בסוגיה זו ואראה ששיעור ניכר מראשי המועצות הדתיות מתמנים היום במישרין על ידי השר לפי תיקון זה.

על פי החוק, הרבנים המקומיים - כל אחד בתחומו, כפי שיוסבר להלן - הם הסמכות ההלכתית של המועצות הדתיות בצד הרבנות הראשית. תקנות שהותקנו מכוח החוק קובעות שרבנים מקומיים נבחרים על ידי גוף המורכב מנציגי מועצת הרשות המקומית, נציגי בתי הכנסת בעיר ונציגי ציבור שממנה השר לשירותי דת.¹⁵ יש מועצות דתיות שמכהנים בהן שני רבנים מקומיים, אשכנזי וספרדי, ובאחרות מכהן רב אחד בלבד, ושתי האפשרויות האלה נתונות לבחירה משותפת של הרשות המקומית ושל השר לשירותי דת על פי התקנות.¹⁶

על פי החוק, התקציב השנתי של כלל המועצות הדתיות מוגדר מדי שנה בשנה בחוק התקציב, והשר לשירותי דת קובע את תקציבה של כל מועצה דתית על

13 התיאור הנזכר אינו נוגע לרשויות המעטות שפועלת בהן מחלקת דת. ברשויות אלה מתנהל הליך שונה, ואיזו משרת מנהל מחלקת הדת אינו מושפע במישרין מן הבחירות לרשויות המקומיות.

14 מספרם של חברי מועצת רשות מקומית עומד על 9-31 חברים, והוא נקבע על פי קריטריונים קבועים הקשורים למספר התושבים בשטח הרשות.

15 תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007, סעיף 8(ב).

16 שם, סעיף 3.

פי אמות מידה שוויוניות. המשרד לשירותי דת והרשות המקומית מממנים את פעילות המועצה הדתית. בעבר נדרשה הרשות המקומית להעביר שני שלישים מן התקציב, והמשרד לשירותי דת נדרש לשליש הנותר, אך משנת 1985 הרשות המקומית מעבירה 60% מהתקציב והמשרד לשירותי דת - 40%. משנת 2010, בעקבות החלטת ועדת הכספים שאחר כך הפכה להחלטת ממשלה, מועבר התקציב הממשלתי באופן דיפרנציאלי, כך שהמשרד לשירותי דת עדיין משתתף ב־40% מתקציב המועצות הדתיות, אך הוא מממן עד 75% מחלקן של רשויות חלשות מבחינה חברתית-כלכלית בתקציב המועצות הדתיות שבתחומן, ולרשויות חזקות מבחינה חברתית-כלכלית הוא מעביר עד 25% מהתקציב.¹⁷ כמו כן המשרד לשירותי דת מעביר בכל שנה למקצת המועצות הדתיות תמיכות על בסיס "קול קורא" ייחודי, למשל עבור שיפוץ מקוואות. נוסף על כך, המועצות הדתיות גובות אגרה מן התושבים בתחומי כשרות, נישואין, קבורה ומקוואות.

החוק אינו מגדיר את סל שירותי הדת שעל מועצה דתית לספק, אך הוא מתייחס בעקיפין לחלק משירותי הדת הניתנים בפועל, ואפשר ללמוד עליהם בעקיפין מתקנות שונות, כפי שבג"ץ קבע כבר בשנת 1975:

החוק אינו מוסיף ומפרט "שירותי דת" מה הם, אך ניתן ללמוד על מהותם הנוכחית של שירותים אלה, בין היתר, מן התקנות הקובעות דרך הגשתו ואישורו של התקציב של המועצות הדתיות. בתוספת לתקנות תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, תשכ"ח-1968 הובאה רשימה של נושאי הפעילות העיקריים של מועצה דתית, אליהן מתייחס התקציב והן: רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, טהרת המשפחה, שירותי קבורה, שבת ועירובין ופעולות תרבות תורניות.¹⁸

17 פינקלשטיין, סיכום, עמ' 39.

18 בג"ץ 516/75 אורי הופרט נ' שר הדתות.

בפועל, אלה הם השירותים הניתנים על ידי המועצות הדתיות גם היום, כפי שאפשר ללמוד מן הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות שיוצגו להלן. רקע חוקי על כל אחד מהתחומים הללו יינתן בחלק הראשון, בתחילתו של כל אחד מהפרקים הייעודיים המוקדשים לליקויים התפקודיים.

3.

נתונים כספיים

הנתונים הכספיים של המועצות הדתיות המוצגים במחקר, ובפרט בסעיף זה, מבוססים על הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות לשנת 2014 המופיעים באתר המשרד לשירותי דת. המחזור הכולל של המועצות הדתיות בשנה זו עמד על 760 מיליון ש"ח, מתוכם 271 מיליון ש"ח התקבלו מהרשויות המקומיות, 251 מיליון ש"ח התקבלו מהמשרד לשירותי דת, 193 מיליון ש"ח מהכנסות עצמיות בגין גביית אגרות, ו־45 מיליון ש"ח מהעברות ייעודיות לתחומים ספציפיים.¹⁹

כלל ההוצאות של המועצות הדתיות בשנת 2014 היו 722 מיליון ש"ח, מתוכם 70% שימשו לצורך הוצאות למשכורות ונלוות (כולל גמלאים), והיתר שימשו בעיקר להוצאות לפעילויות בתחום הדת. לוח 1 להלן מציג פירוט של ההכנסות העצמיות, ההוצאות למשכורות וההוצאות לפעילויות לפי תחומי השירות, כפי שהם מופיעים בדוחות הכספיים של המועצות הדתיות.

19 רוב כספי העברות הייעודיות הללו התקבלו ככל הנראה מהמשרד לשירותי דת.

לוח 1
הכנסות עצמיות, הוצאות למשכורות
והוצאות לפעילויות של כלל המועצות הדתיות
בשנת 2014 (ש"ח)

הוצאות לפעילויות		הוצאות למשכורות		הכנסות עצמיות	
4,141,804	רבנות ונישואין	129,101,483	רבנות ונישואין	19,912,125	רבנות ונישואין
2,157,277	כשרות ושחיטה	52,199,784	כשרות ושחיטה	47,623,988	כשרות ושחיטה
60,864,379	שירותי מקוואות	84,771,865	מקוואות	40,942,986	מקוואות
43,877,349	שירותי קבורה	23,726,025	קבורה	79,082,809	קבורה
3,447,518	עירובין	2,586,538	עירובין	5,368,272	שונות
10,880,579	תרבות תורנית	2,117,147	תרבות תורנית		
20,273,040	הווי דת ואירועים	142,923,702	גמלאים		
37,868,406	פיתוח בתי עלמין	66,654,977	עובדים אחרים		
4,759,126	פיתוח מקוואות	1,450,994	פיצויים		
7,324,949	שונות				
195,594,427	סך הכול	505,532,515	סך הכול	192,930,180	סך הכול

הלוח מלמד כי רוב ההכנסות העצמיות של המועצות הדתיות הן מתחומי הקבורה, הכשרות והמקוואות; רוב ההוצאות על שכר הן בתחומי הרבנות והמקוואות; וההוצאות על פעילויות הן בעיקר בתחומי הקבורה והמקוואות, ונתח לא מבוטל מהן מוקצה לפעילויות של הווי דת ואירועים ותרבות תורנית.

באשר לנתוני המשכורות, חשוב להבהיר עיוות מובנה בעניין הנתונים בתחום הכשרות. לפי נתוני משרד האוצר, נכון לדצמבר 2014 עבדו במועצות הדתיות 3,417 עובדים,²⁰ אך נתון זה אינו כולל את רוב משגיחי הכשרות, שאינם מועסקים במישרין על ידי המועצות הדתיות, אף שהללו משבצות אותם לתפקיד.²¹ מספר המשגיחים הכולל נאמד על ידי מבקר המדינה בשנת 2017 בכ־3,800–3,900 משגיחים, מתוכם 95% מועסקים על ידי בתי עסק.²² לפיכך בחישוב כולל יש להוסיף ל־3,417 העובדים הישירים של המועצות עוד כ־3,650 משגיחים, וכך מספר העובדים הממשי של המועצות הדתיות עומד על למעלה מ־7,000. לפיכך, במידה מסוימת ניתן לטעון שבפועל שיעור המשכורות מתוך היקף הפעילות הממשית של המועצות הדתיות גבוה בהרבה מ־70%.

20 משרד האוצר, דוח א22, עמ' 25.

21 על סוגיית אופן העסקתם של משגיחי הכשרות ארחיב בפרק הראשון של החלק הראשון.
22 מבקר המדינה, 2017, עמ' 59. ב־5% הנותרים יש משגיחים העובדים במועצות דתיות או בחברות חיצוניות, אך החלוקה בין שתי קבוצות אלה אינה ידועה (שם, שם). הנחונים המופיעים כאן על כלל עובדי המועצות הדתיות מתייחסים למשגיחים העובדים במועצות הדתיות ואינם כוללים את המשגיחים העובדים בחברות חיצוניות, שעל כל פנים מספרם אינו גבוה.

ליקויים בתפקוד המועצות הדתיות

מבוא

תחום שירותי הדת הוא אחד השירותים הציבוריים בעלי התדמית השלילית ביותר במגזר הציבורי בישראל. כך עולה מדי שנה בשנה מסקר עמדות האזרחים בנוגע לביצועי המגזר הציבורי שעורך בית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה למן 2001. בסקר האחרון משנת 2016 נמצא כי מתוך 32 קטגוריות של משרתי ציבור במגזר הציבורי, עובדי שירותי הדת ורבני הערים זוכים לאמון הנמוך ביותר.²³ גם בפרמטרים אחרים שנבחנו בסקר, כדוגמת רמת האמון במערכת הציבורית ושביעות הרצון מרמת השירותים הציבוריים, שירותי הדת מקבלים את הציונים הנמוכים ביותר מתוך מגוון רחב של מערכות ציבוריות שנבחנו.²⁴

קשה לקבוע אם ממצאי הסקר משקפים את רמת הביצועים הממשית בתחום שירותי הדת או שמא את סלידתם הערכית של חלקים נרחבים בציבור מן הממסד הדתי. על כל פנים, הסקר מציג תמונה כללית בלבד בלי לציין באופן פרטני את היקף הליקויים ואת חומרתם בפועל. בחלק זה של המחקר אבקש לבחון סוגיות אלו באופן מעמיק. שתי השאלות העיקריות שאנסה לענות עליהן הן: (א) מהם הליקויים התפקודיים במועצות הדתיות היום? (ב) האם המועצות הדתיות מתנהלות באופן אפקטיבי ויעיל, בייחוד בהשוואה לשירותים ציבוריים אחרים הניתנים לציבור על ידי רשויות המדינה.

המתודולוגיה העיקרית שבחרתי בה כדי לענות על שאלות אלה היא עיון מעמיק בסדרה של דוחות ביקורת שנכתבו במרוצת השנים על תפקוד המועצות הדתיות. בראש ובראשונה נעשה שימוש בדוחות ביקורת העוסקים במועצות

23 ויגודה־גדות, כהן ומזרחי, ביצועי, עמ' 48.

24 שם, עמ' 28, 40.

הדתיות מטעם המבקרים הפנימיים של רשויות מקומיות.²⁵ בשנת 2007 טען מבקר המדינה שדוחות אלה יכולים לשמש כלי מידע מהימן באשר למתרחש במועצות הדתיות, וביקר את המשרד לשירותי דת על שאינו נעזר בהם.²⁶ הרשויות המקומיות אינן מחויבות בפרסום דוחות המבקרים שלהן, אך חלקן מפרסמות אותם. במחקר זה נעשה אפוא חיפוש נרחב באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות. נמצאו כ־60 דוחות של מבקרי רשויות מקומיות העוסקים במועצות הדתיות, שפורסמו בשנים 2000–2016. דוחות אלה הם התשתית לבחינת הליקויים בתפקוד המועצות הדתיות, מתוך הנחה שליקויים שנמצאו במועצות דתיות רבות ככל הנראה אינם ליקויים נקודתיים, אלא יש בהם כדי להצביע על ליקויים רוחביים.

כמו כן, במחקר נעשה שימוש נרחב בדוחות מבקרי המדינה שפורסמו בשנים 1990–2016. בשנות התשעים פרסם מבקר המדינה סדרה של דוחות שכל אחד מהם בחן מועצה דתית אחרת. לאחר מכן כתב המבקר דוחות מערכתיים יותר: שניים מהם פורסמו בעשור הקודם ועסקו באופן רחבי במועצות הדתיות, ואילו אחרים עסקו באופן מעמיק בשירותים מסוימים המסופקים על ידי המועצות הדתיות, כדוגמת כשרות ורישום נישואין. מסמך נוסף שנעשה בו שימוש נרחב במחקר הוא דוח "הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותיפקודן" (ועדת צדוק) – ועדה ציבורית שעסקה במועצות הדתיות ופרסמה את מסקנותיה בשנת 1993.

מחקר זה מתייחס גם לפרסומים ולמסמכים אחרים שנכתבו במהלך השנים ועוסקים בתפקוד המועצות הדתיות, ובהם פרסומים של משרדים ממשלתיים, של ועדות ציבוריות, של מכוני מחקר וכדומה. כלי נוסף ששימש לבחינת תפקוד המועצות הדתיות הוא איסוף נתונים ממקורות מידע זמינים, דוגמת הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות ואתרי האינטרנט שלהן, וקבלת נתונים מהמשרד לשירותי דת ומכמה מועצות דתיות על סמך חוק חופש המידע.

25 סעיף 170א לפקודת העיריות (נוסח חדש) מגדיר את המועצה הדתית "גוף עירוני מבוקר" במסגרת עבודתו של מבקר רשות מקומית.

26 מבקר המדינה, 2007, עמ' 204.

בדיקת תפקוד המועצות הדתיות לאורך תקופה של כ־25 שנה מאפשרת לבחון את הנושא בפרספקטיבה רחבה. כפי שיראה, הליקויים בתפקוד המועצות הדתיות היום – רובם ככולם אינם חדשים ואפיינו את תפקוד המועצות גם בעבר.

כל אחד מהפרקים הראשונים בחלק זה יעסוק בתחום שירות אחד שהמועצות הדתיות מספקות: כשרות, נישואין, מקוואות, קבורה, תמיכות, תרבות תורנית ורבני שכונות.²⁷ סוגיית הרבנות המקומית לא נדונה בחלק זה כיוון שהרבנים המקומיים הם ישות עצמאית בעלת מעמד חלקי של נבחר ציבור, ולכן קשה לראות בפעילותם חלק בלתי נפרד מהשירותים שהמועצות הדתיות מעניקות. עם זאת, היבטים שונים הנוגעים לתפקוד הרבנים המקומיים יידונו בחלק השני, העוסק בבעיות המבניות של המועצות הדתיות.

מלבד הפרקים העוסקים בליקויים שבכל תחום שירות בנפרד, כמה פרקים מוקדשים לבעיות הרוחביות של המועצות הדתיות. הפרק העיקרי בהם עוסק בניהול השוטף של המועצות הדתיות בסוגיות כדוגמת כוח אדם, שכר והתקשרויות. פרקים אחרים עוסקים במליאת המועצה, בשקיפות המידע ובהנגשתו לציבור הרחב.

1.

כשרות

א. רקע

חוק שירותי הדת היהודיים אינו מגדיר הנפקת תעודות כשרות כאחד מהשירותים שמועצה דתית נדרשת לספק, אך בפועל זהו אחד התפקידים העיקריים של המועצות הדתיות ברחבי הארץ. לפי חוק הרבנות הראשית

27 כמעט שאין חומר כתוב על תחום העירובין, ולפיכך הוא לא נדון בחלק זה. ככל הנראה מיעוט ההתייחסות לתחום נובע מכך שמדובר בשירות שולי יחסית בהיקפו הכלכליים.

לישראל, התש"ם-1980, וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, מועצת הרבנות הראשית לישראל, רב שהיא הסמיכה לכך או רב מקומי הם שרשאים לתת תעודת כשרות בבית אוכל ובכל מקום שבו עוסקים במכירה לציבור של מצרכים או בהגשתם לשם אכילה, ובכלל זה מפעלים, בתי מלון, מסעדות ועוד.²⁸ הלכה למעשה, למעט מקרים חריגים, הרבנות הראשית אינה מעניקה תעודות כשרות ואינה מסמיכה רבנים לעשות זאת, והתפקיד מבוצע בידי הרבנים המקומיים והמועצות הדתיות, באופן שרב מקומי רשאי לתת תעודות הכשר בתחומי היישוב שבו הוא מכהן. החוק אינו מכפיף את הרבנים המקומיים לרבנות הראשית,²⁹ אך בפועל חוזרי מנכ"ל של המשרד לשירותי דת ופסיקת בית משפט הפכו את הרבנות הראשית, במידה מסוימת, לסמכות ההלכתית בנושאי הכשרות.³⁰ ברמת הנהלים - בעבר הוסדר נושא הכשרות בכמה חוזרי מנכ"ל באופן חלקי בלבד, אך בשנת 2010 פרסם המשרד לשירותי דת חוזר מנכ"ל מרוכז ומקיף שנקרא "נוהל הפעלת מערך כשרות במועצות הדתיות".³¹

בצד מערך הכשרות הממלכתי פועלים ברחבי הארץ גופי כשרות פרטיים המכונים בד"צים, והם מעניקים תעודות כשרות למהדרין. הבד"צים מפעילים משגיחי כשרות וגובים תשלום מבעלי עסקים למימון ההשגחה. השגחתם מאופיינת, על פי רוב, בשעות השגחה רבות יותר, בהגבלת השימוש במוצרי גלם לתוצרת המוגדרת כשרה למהדרין ובהנהגת דרישות כשרות קפדניות.³² הבד"צים אינם כפופים לרגולציה כלשהי של המשרד לשירותי דת, אך על פי החוק הם רשאים להעניק לבית עסק תעודת כשרות רק בתנאי שכבר יש לו תעודה מטעם הרבנות הראשית. לכן בית עסק המציג את עצמו ככשר אבל מחזיק בתעודת כשרות מטעם בד"ץ בלבד, עובר על חוק איסור הונאה בכשרות. על פי רשות המיסים, יש היום 26 בד"צים פעילים.³³ בשנים האחרונות הוגשו

28 מלבד צה"ל שהרבנות הצבאית היא הגוף המוסמך בו בנושא הכשרות.

29 מבקר המדינה, 2009, עמ' 962.

30 ראו בג"ץ 11157/03 אירוח גולן בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל.

31 המשרד, חוזר התש"ע/1.

32 שם, עמ' 990.

33 ראו בדבריו של רון חכם מרשות המיסים בדיון בוועדה לביקורת המדינה בכנסת: פרוטוקול 86, ביקורת המדינה.

תלונות רבות על פעילותם של הבר"צים, ובין היתר נטען על ידי מבקר המדינה כי יש חשש שבכמה מהם מתבצעות העלמות מס והלבנת הון.³⁴ כאמור, מחקר זה מתמקד במועצות הדתיות, ולפיכך הוא יתייחס לבד"צים רק בהיבטים הקשורים לפעילות המועצות הדתיות.³⁵

פסק דין של בג"ץ שניתן בספטמבר 2017 שינה במידה מסוימת את כללי המשחק בענף הכשרות. בית המשפט קבע כי המונופול על המילה "כשר" או "בהשגחת" ייוותר בידי הרבנות הראשית, אך התיר לבית עסק להציג את הצעדים שהוא נוקט כדי שהמזון יהיה כשר.³⁶ למעשה, פסק הדין פתח באופן עקיף פתח לגופי כשרות פרטיים להעניק לבתי עסק תעודות כשרות ללא צורך בהסכמת הרבנות. ואכן, בפברואר 2018 הודיע ארגון רבני צהר על הקמתו של מערך כשרות מסוג זה תחת השם "צהר: פיקוח מזון".³⁷

רוב היהודים בישראל שומרים ברמה זו או אחרת על הלכות כשרות: סקרים מלמדים כי 76% מהיהודים בישראל אוכלים כשר בביתם, ו-70% אוכלים כשר מחוץ לבית.³⁸ בהתאם לכך רוב מוחלט של המוצרים הסגורים הנמכרים ברשתות השיווק בישראל הם כשרים: מתוך 10 הרשתות הגדולות ביותר רק רשת טיב טעם, שחלקה בשוק אינו גדול, מספקת מזון לא כשר. גם ברוב המרכולים בישראל נמכר אוכל כשר בלבד.³⁹ רוב המפעלים בארץ מייצרים מוצרי מזון כשרים, וגם רוב בתי המלון שומרים על כשרות.⁴⁰ בתחום ההסעדה האחוזים נמוכים יותר, והערכות מהשנים האחרונות מדברות על כ-22% עד כ-35% מסעדות כשרות בישראל.⁴¹ ההערכות הכלליות של המשרד לשירותי דת הן שכי-15,000 מבתי העסק ברחבי הארץ, שהם כ-80% מבתי העסק בתחום

34 מבקר המדינה, 2014ב, עמ' 293-314.

35 למחקר מקיף על פעילות הבר"צים בישראל ראו טליאס, הכשרות הפרטית.

36 דגנ"ץ 5026/16 שי גיני נ' הרבנות הראשית לישראל.

37 נחשוני, אלטרנטיבה.

38 אריאן וקיסר-שוגרמן, דיוקן, עמ' 36.

39 אברמזון, בחינת עלויות, עמ' 7.

40 שם, עמ' 25.

41 להערכות ראו לוי, שיא; ערוץ 7, כשליש.

המזון, מקבלים תעודת כשרות.⁴² לפיכך ענף הכשרות הוא ככל הנראה התחום העיקרי שהמועצות הדתיות עוסקות בו, והוא מגלגל סכומי כסף גבוהים במיוחד הן בגופים פרטיים הן במועצות הדתיות. בשל אופי העסקת המשגיחים (ראו להלן) ובשל חוסר במידע על הבד"צים קשה לאמוד את היקף המחזור הכספי בענף זה, אך בטיטוט דוח שהוגשה למשרד האוצר ביוני 2015 ובחנה את עלויות הכשרות בישראל, נאמדה העלות הכוללת של ענף הכשרות בסכום של 2.8 מיליארד ש"ח.⁴³

נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות מגדיר שלושה סוגי עובדים, בהתאם למספרם של בתי העסק הכשרים הפועלים במועצה: (1) משגיח כשרות הבודק את הכשרות ברמת בית העסק; (2) מפקח כשרות המפקח על עבודת המשגיחים; (3) מנהל מחלקת כשרות הממונה על המפקחים ומנהל בפועל את תחום הכשרות במועצה מבחינה מינהלית; מבחינה הלכתית הוא כפוף לרב המקומי.⁴⁴ במועצות דתיות שיש בהן בתי עסק כשרים מעטים לא מועסק מפקח כשרות, ובמועצות דתיות שיש בהן בתי עסק כשרים רבים מועסקים כמה מפקחים. באשר למשגיחים, סוגיית העסקתם זכתה לדיון מקיף בדוחות מבקר המדינה. רוב המשגיחים מועסקים ישירות על ידי בתי העסק שהם משגיחים עליהם, אך המועצה הדתית היא שבוחרת בהם ומשבצת אותם. לעומת זאת, במספר קטן של מועצות דתיות המשגיחים מועסקים ישירות על ידי המועצה הדתית או על ידי חברה חיצונית. סך כל המשגיחים נאמד על ידי מבקר המדינה בשנת 2017 בכ־3,800–3,900 משגיחים, מתוכם 95% מועסקים על ידי בתי העסק, והיתר עובדי המועצות הדתיות או חברות חיצוניות.⁴⁵

בניגוד לשירותים שהמועצות הדתיות נותנות ללא תשלום (תרבות תורנית) או במחיר סמלי (מקוואות), כדי לקבל תעודת כשרות נדרשים בעלי העסקים לשלם הן את משכורתו של המשגיח על בסיס חודשי הן אגרה שנתית למועצה הדתית.

42 משה, מערך כשרות, עמ' 3.

43 אברמזון, בחינת עלויות, עמ' 2. על פי מסמך זה כ־600 מיליון ש"ח מתוך סכום זה הם תוצאה של האופי המונופוליסטי שיצר החוק למבנה מערך הכשרות בישראל.

44 המשרד, חוזר התש"ע/1, עמ' 19–20.

45 מבקר המדינה, 2017, עמ' 59.

סכום האגרה השנתית נקבע בתקנות על ידי השר לשירותי דת, והוא משתנה בהתאם לפרמטרים אחדים כדוגמת סוג בית העסק וגודלו.⁴⁶ סך האגרות שגבו המועצות הדתיות בשנת 2014 עבור כשרות עמד על 47.6 מיליון ש"ח – לעומת הוצאות בגובה 54.3 מיליון ש"ח. מכאן שההוצאות מתקציב המועצות הדתיות בתחום הכשרות הן זניחות.

ב. ליקויים בתפקוד מחלקות הכשרות

בסוגיית התפקוד של מחלקות הכשרות במועצות הדתיות דנתי לאחרונה באופן מקיף במחקר ממוקד העוסק במערך הכשרות בישראל.⁴⁷ בשל ריבוי הליקויים בתחום זה וכדי שלא להלאות את הקוראים, אסתפק בהצגת עיקרי הדברים.

(1) דרישות הכשרות ועלותה הכלכלית – היעדר סטנדרטיזציה. אחד המאפיינים הבולטים במערך הכשרות הוא היעדר סטנדרטים אחידים בדרישות הכשרות של המועצות הדתיות מבתי העסק. ההבדלים הללו ניכרים גם בהוצאות הכספיות המוטלות על בתי העסק, בעיקר משום שהדרישות ההלכתיות קובעות את משך ההשגחה ולפיכך גם את מספר השעות שבתי העסק נדרשים להעסיק את המשגיח, וכן משום שלעיתים דרישות הלכתיות מחמירות מחייבות השקעת משאבים נוספת (למשל קניית פירות וירקות מסוג מסוים בלבד). כך, בעוד האגרה השנתית המוטלת על בתי העסק הוסדרה בתקנות, והתשלום למשגיח נקבע בחוזר מנכ"ל על שכר שעתי של 37 ש"ח,⁴⁸ לא נעשתה כל הסדרה באשר למספר השעות שמשגיח צריך לשהות בבתי העסק למיניהם.

היעדר הסטנדרטים בא לידי ביטוי בכמה רמות. ראשית, אין אחידות בין בתי עסק במועצות דתיות שונות. אומנם מבחינה רשמית ישנם נהלים הלכתיים

46 תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013, סעיף 3. עדכון מינורי של הסכומים בעקבות השינוי במדד הופיע לאחרונה בהודעת שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ח-2018.

47 פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן.

48 המשרד, חוזר סג/1, עמ' 28.

של הרבנות הראשית החלים על כלל המועצות הדתיות והרבנים המקומיים, אך הנהלים אינם נוגעים לכל ההיבטים ההלכתיים. נוסף על כך הרבנים המקומיים אינם רואים את עצמם בהכרח מחויבים לעמוד בהם, כפי שהראה מבקר המדינה בדוח משנת 2009: "חוק הרבנות הראשית אינו מכפיף אליה את הרבנים המקומיים. כתוצאה מכך יש רבנים שלא פועלים על פי הוראותיה. התברר כי בשל העובדה ששוררים הבדלים בין הרבנים המקומיים בדרישות הכשרות, יש רבנים שאינם סומכים על תעודת הכשר של רבנות מקומית אחרת".⁴⁹

שנית, ברמת המועצה הדתית עצמה - חובה להנהיג סטנדרטים אחידים אך הדבר לא נעשה בפועל. מבקר המדינה העיר על סוגיה זו כבר בשנת 1992,⁵⁰ ובדוח מקיף שפרסם בשנת 2009 על מערך הכשרות חזר על הקביעה:

הביקורת העלתה, כי לא נקבעו קריטריונים להיקף שעות ההשגחה לפי סוגי בתי העסק. לפיכך הדבר נתון לשיקול דעתם של המפקח, מנהל המחלקה ולעתים אף רב העיר. לכן, למעשה, שעות ההשגחה בבתי עסק שמאפייניהם דומים אינן זהות, ומידת ההשגחה על בתי העסק אינה שווה. הדבר פותח פתח לאי־שוויוניות וללחצים מצד המעסיקים או המשגיחים.⁵¹

דוחות אחרים שפורסמו על מחלקות הכשרות במועצות הדתיות מציינים גם הם את היקפה הרחב של תופעה זו ומסכימים שחששותיו של מבקר המדינה מפני "פתח לאי־שוויוניות וללחצים מצד המעסיקים או המשגיחים" מבוססים למדי.⁵² הרושם הכללי המתקבל בנושא זה מחזק את קביעתה של ועדת צדוק משנת 1993 כי תחום הענקת תעודת ההכשר והפיקוח על הכשרות נעשה בעיקר על בסיס אמון בין הרבנות המקומית ובין מבקש התעודה, "ולא על בסיס

49 מבקר המדינה, 2009, עמ' 1001.

50 מבקר המדינה, 1992, עמ' 361. הדבר בעצם מנוגד לחוזר מנכ"ל מרץ 1987 שנקבע בו כי "מליאת המועצה או ועדה מטעמה צריכה לאשר את גובה השתתפות בעלי העסקים בהוצאות החזקת משגיחי הכשרות" (המשרד, חוזר 87/2, עמ' 6).

51 מבקר המדינה, 2009, עמ' 988.

52 ראו מבקר המדינה, 1995, עמ' 286; וכן כפר סבא, 2000, עמ' 244-245; ירושלים, 2003, עמ' 491-492; באר שבע, 2005, עמ' 14; אפרת, 2009, עמ' 88; ראשון לציון, 2010,

קריטריונים קבועים שיקבעו את הדרישות שיש לתבוע ממבקש התעודה, כפי שהדבר נעשה בכל מערכת מינהלית במדינה מתוקנת".⁵³

(2) גביית אגרות. מלבד השכר החודשי השוטף למשגיח בתי העסק המקבילים תעודת כשרות נדרשים לשלם אגרה שנתית למועצה הדתית. סכום האגרה נקבע בתקנות על ידי השר לשירותי דת, והוא כאמור משתנה בהתאם למגוון פרמטרים כדוגמת סוג בית העסק וגודלו. האגרה השנתית הנמוכה ביותר היא של בית אוכל שיש בו פחות מ־20 מקומות ישיבה (523 ש"ח), והאגרה השנתית הגבוהה ביותר היא של בית מלון שמכיל למעלה מ־250 חדרים (12,440 ש"ח).⁵⁴ אך בפועל דוחות ביקורת רבים במהלך השנים, הן מטעם מבקר המדינה הן מטעם מבקרי רשויות, התריעו על ליקויים שהביאו לכגיעה בשוויון בין בתי עסק: קביעה שרירותית של גובה האגרה, אייגבייה מחלק מבתי העסק, מתן הנחות ללא קריטריונים, רישום לא תקין ועוד.⁵⁵

(3) מקצועיות המשגיחים. בעבר העירו דוחות רבים שמשגיחי הכשרות אינם נדרשים לעבור כל הכשרה מקצועית, ושהדבר פוגע באיכות עבודתם. בשנת 2004 קבעה הרבנות הראשית, בעקבות פסיקת בג"ץ, כי משגיחי הכשרות המכהנים במועצות דתיות יחויבו לעבור קורס משגיחים מטעם הרבנות הראשית. אולם דוחות ביקורת רבים מאז מצאו כי נוהל זה לא נאכף במועצות דתיות רבות,⁵⁶

עמ' 1046; באר שבע, 2011, עמ' 169; אור עקיבא, 2012, עמ' 88-89; כוכב יאיר, 2012, עמ' 65; חיפה, 2013, עמ' 206; רמח גן, 2013, עמ' 204; נתניה, 2016, עמ' 171-182. 53 ועדה צדוק, עמ' 36.

54 הודעה שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ח-2018, סעיף 3.

55 לממצאים שונים בנושא זה ראו מבקר המדינה, 1992, עמ' 363; מבקר המדינה, 1997, עמ' 51-52; מבקר המדינה, 1998, עמ' 290; מבקר המדינה, 2009, עמ' 980-981; מבקר המדינה, 2017, עמ' 160-163; וכן כפר סבא, 2000, עמ' 248; ירושלים, 2003, עמ' 491; אשקלון, 2006, עמ' 50-52; כפר סבא, 2006, עמ' 124; ירושלים, 2007, עמ' 1121; אפרת, 2009, עמ' 86; אור עקיבא, 2012, עמ' 90; לוד, 2015, עמ' 115-116; נתניה, 2016, עמ' 186.

56 ראו למשל מבקר המדינה, 2009, עמ' 986-987; וכן אור עקיבא, 2012, עמ' 81; כוכב יאיר, 2012, עמ' 81; רמח גן, 2013, עמ' 203; נתניה, 2016, עמ' 153.

ודוח מבקר המדינה משנת 2017 מצא כי רק 35% מהמשגיחים מחזיקים בתעודת ההסמכה הנדרשת.⁵⁷

(4) נוכחות המשגיחים והפיקוח עליה. אחת התופעות הבולטות החוזרות ונשנות בדוחות הביקורת היא שמשגיחים רבים אינם נוכחים בבתי העסק כנדרש מהם, והמועצות הדתיות אינן פועלות להבטחת נוכחותם בשעות המיועדות, כלומר הפיקוח של המועצות על עבודת המשגיחים הוא לקוי.⁵⁸ כמו כן נמצא כי משגיחים רבים אינם מגישים דוחות נוכחות כנדרש,⁵⁹ וכי מועצות דתיות קובעות לחלק מהמשגיחים היקף כה גבוה של שעות עבודה, כך שלא ייתכן שכל השעות הללו מבוצעות בפועל.⁶⁰

(5) עבודה נוספת. עובדים רבים של המועצות הדתיות מועסקים בעבודה נוספת במסגרת המועצה הדתית עצמה או בגופים חיצוניים. תופעה זו שכיחה במיוחד בענף הכשרות. ברמה העקרונית הדבר מותר ואין בו פסול אם העובד מקבל את האישור לכך, אך בפועל במקרים רבים הדבר נעשה באופן לא תקין, ועקב כך נפגעת עבודת המועצה הדתית ונוצרים ניגודי עניינים שיש בהם אף חשד לפגיעה בטוהר המידות. כך, במקרים רבים עבדו מנהלי מחלקת כשרות או משגיחי כשרות בבד"צים פרטיים נוסף על עבודתם במועצה, וחלקם אף קידמו את ענייניהם של הבד"צים באופן לא תקין.⁶¹ במקרים אחרים בכירים במועצה הדתית וכן מפקחי כשרות עבדו כמשגיחי כשרות מטעם המועצה הדתית בבתי

57 מבקר המדינה, 2017, עמ' 101.

58 אשקלון, 2006, עמ' 54; רעננה, 2007, עמ' 8; קריית ביאליק, 2009, עמ' 30; כוכב יאיר, 2012, עמ' 65; רמח גן, 2013, עמ' 203; קצרין, 2015, עמ' 9.

59 מבקר המדינה, 2009, עמ' 998; וכן ירושלים, 2003, עמ' 51; פתח תקווה, 2011, עמ' 22; אור עקיבא, 2012, עמ' 84; כוכב יאיר, 2012, עמ' 65; קצרין, 2015, עמ' 9; נתניה, 2016, עמ' 151.

60 מבקר המדינה, 2009, עמ' 989; מבקר המדינה, 2017, עמ' 79-89; וכן תל אביב, 2007, עמ' 70; אור עקיבא, 2012, עמ' 83-84.

61 מבקר המדינה, 2009, עמ' 994-997; וכן תל אביב, 2007, עמ' 67-68; פתח תקווה, 2011, עמ' 26-28.

העסק המפוקחים על ידם.⁶² זאת ועוד, היקף השעות הגבוה של העובדים בעבודה נוספת מלמד שככל הנראה הם אינם מבצעים את עבודתם כנדרש.⁶³

(6) ניגוד עניינים. מקרים רבים של ניגוד עניינים, אחדים על הסף הפלילי, נוצרו משום שרבנים מקומיים וראשי מועצות דתיות קידמו אינטרסים אישיים במסגרת מערך הכשרות ביישובם. במרוצת השנים עלו חשדות כי בד"צים פועלים באמצעות רבנים מקומיים לקידום עסקיהם - הרבנים המקומיים מתנים את קבלת תעודת הכשרות הממלכתית ברכישת שירותי השגחה מבד"ץ מסוים.⁶⁴ חשדות מבוססים במיוחד בנושא עלו נגד רבה של חולון, והם אף הביאו לידי הרשעה בפלילים.⁶⁵ במקרים אחרים נמצא כי רבנים מקומיים וראשי מועצות דתיות התנו קבלת תעודת כשרות או הנחה בתשלום האגרה ב"תרומות" של בעלי עסקים לעמותות מסוימות.⁶⁶

(7) חריגה מנהלים רשמיים. הליקויים במחלקות הכשרות של המועצות הדתיות שנסקרו עד כה הם ברובם ליקויים מהותיים שחומרתם ניכרת לעין בליקש לשאלה אם יש בהם משום חריגה מנוהל, מתקנה או מחוק. נוסף על כך, דוחות הביקורת מצביעים על מכלול של ליקויים טכניים ומינהליים יותר, שגם אם חומרתם פחותה, הם בבחינת גורם מרכזי במניעת בקרה ראויה על איכות ההשגחה של המועצות הדתיות. בין אלה ניתן למנות את הליקויים האלה: אי־ניהול תיקי עסק כנדרש,⁶⁷ טופסי בקשה לא תקינים לתעודות כשרות,⁶⁸ אי־מספור תעודות הכשרות⁶⁹ ועוד. חוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת ביקש להסדיר נהלים אחידים בענף בתחומים שנמצאו בהם ליקויים,⁷⁰ אך עיון בדוחות ביקורת שנכתבו לאחר פרסום חוזר זה

62 מבקר המדינה, 2009, עמ' 996-998; מבקר המדינה, 2017, עמ' 91-99; וכן ירושלים, 2003, עמ' 498; תל אביב, 2007, עמ' 69-70; חיפה, 2008, עמ' 62.

63 מבקר המדינה, 2009, עמ' 999; נתניה, 2016, עמ' 158-159.

64 ראו בכתבות האלה: אטינגר, מבקר המדינה; דרוקר ורוזנר, תחקיר; נעים, מדוע; עמית, המנגנון.

65 ת"פ 15-12-55649 פרקליטות מחוז תל אביב (פלילי) נ' אברהם יוסף.

66 הללי, כתב אישום; וכן אשקלון, 2006, עמ' 54; קצרין, 2015, עמ' 12-13.

67 מבקר המדינה, 2009, עמ' 976.

68 שם, עמ' 975; וכן אזור, 2003, עמ' 33; אפרת, 2009, עמ' 83.

69 ירושלים, 2003, עמ' 491; ירושלים, 2007, עמ' 1117.

70 המשרד, חוזר התש"ע/1.

מלמד כי מועצות דתיות רבות אינן מבצעות את הנהלים המופיעים בחוזר.⁷¹ גם מבקר המדינה קבע בדוח משנת 2017 כי "הליקויים שעלו בביקורת זו מצביעים על אי־יישום של נוהל הכשרות, ואף יותר מזה – זלזול של המועצות הדתיות בהוראותיה עד כדי אי־יישום באופן גורף".⁷² הרושם הכללי העולה מן הדוחות הוא שלמועצות הדתיות אין נוהלי עבודה מסודרים במנגנון מחלקת הכשרות, וכמה דוחות ביקורת אף טענו זאת במפורש.⁷³

ג. סיכום

מפאת ההיקף הרחב של ליקויים שנמצאו במחלקות הכשרות של המועצות הדתיות, בכמה דוחות ביקורת נכתב כי יש חשש מוצק לכשרות המזון שבפיקוח המועצות הדתיות.⁷⁴ הרב הראשי לישראל לשעבר הרב שלמה עמאר התבטא אף הוא ברוח זו בעת כהונתו כרב הראשי לתל אביב: "אני נזהר בדברי, אבל מצב הכשרות קשה מאוד, בכל התחומים. עד כדי כך שלא יכולתי להגיד לכל אדם שהוא יכול לאכול בעיר, בשום אופן [...] ככל שנכנסים יותר לשטח, מוצאים דברים יותר חמורים".⁷⁵ דברים דומים כתב מבקר המדינה בסיכום דוח הביקורת המקיף שלו משנת 2009 על מערך הכשרות בישראל:

ממצאי הביקורת שהובאו לעיל מצטיירת תמונה עגומה הן במישור המהותי והן במישור המינהלי עד כדי פגיעה ממשית בשומרי הכשרות. על המועצות הדתיות, על המשרד לשירותי

71 ראו למשל הוד השרון, 2011, עמ' 12; אור עקיבא, 2012, עמ' 82-83; חיפה, 2013, עמ' 207-208; קצרין, 2015, עמ' 9; נתניה, 2016, עמ' 122; פתח תקווה, 2016, עמ' 188.

72 מבקר המדינה, 2017, עמ' 125.

73 ראו למשל ירושלים, 2003, עמ' 491; ירושלים, 2007, עמ' 1115; אפרת, 2009, עמ' 81; אשקלון, 2016, עמ' 4; פתח תקווה, 2016, עמ' 187.

74 ראו למשל מבקר המדינה, 1997, עמ' 63: "ממצאי הביקורת מעוררים חשש כבד באשר לכשרות המזון שמשווקים בתי העסק והאיטליזים בעיר, אף שיש להם תעודות הכשר מטעם המועצה הדתית ורבני העיר", וכן כפר סבא, 2000, עמ' 249: "הביקורת מגיעה למסקנה כי לציבור הדתי שחשוב וחינוכי לו עניין אמינות תעודת הכשרות יש מקום רב לדאגה".

75 הובא אצל בן־צור, הצעה, עמ' 19.

דת ועל הרבנות הראשית, כל אחד בתחומי סמכויותיו, לפעול לשיפור מערך הפיקוח על הכשרות כך שיובטח שתעודות ההכשר בחתימת הרבנים המקומיים יינתנו אך ורק במקומות שבהם רמת הכשרות נשמרת כראוי כדי שציבור שומרי הכשרות לא ייפגע.⁷⁶

פסק דין שניתן בבית המשפט העליון ביוני 2016 אף חיזק את דברי המבקר. פסק דין זה התמקד בפרשנות לחוק איסור הונאה בכשרות ובשאלה אם לפי לשון החוק רשאים גופי כשרות פרטיים להעניק תעודת השגחה לבית עסק שלא קיבל כל תעודה מטעם הרבנות אם הם אינם משתמשים במילה "כשר", כפי שהמליץ היועץ המשפטי לממשלה.⁷⁷ בית המשפט קבע שאין לאפשר מתן תעודת כשרות פרטית שלא בהסכמת הרבנות, החלטה ששונתה בדיון חוזר שנערך בבג"ץ בספטמבר 2017 כמתואר לעיל, אך לענייננו חשובה עמדתו בדבר מערך הכשרות. אף שבית המשפט קיבל את עמדת הרבנות הראשית והשר לשירותי דת הוא לא חסך את ביקורתו ממערך הכשרות. כך כתב השופט סולברג בעניין איכותו של מערך הכשרות:

פסק דין זה לא נועד לתת גושפנקה למערך הכשרות הקיים [...]. בתוך עמי אנוכי יושב. אין אני צריך לדוח מבקר המדינה משנת 2009 שצירפו העותרים כדי לדעת עד כמה גדול הקלקול במערך הכשרות הקיים: משגיחים שאינם באים לבית האוכל אלא למספר דקות בודדות בכל שבוע, ודורשים תשלום ב"שחור"; מהם חסרים את הידע ההלכתי הנדרש, או מבצעים את עבודתם כלאחר-יד, וכיוצא באלו מרעין בישין. עד כדי כך הגיעו הדברים, ששומעים אנו על רבנים שאינם סומכים על הכשרות שהם עצמם נותנים. אף זאת נודע ברבים, כי חברי מועצת הרבנות הראשית לישראל, כולם סמוכים על שולחנה, אך רק מקצתם סומכים על הכשרות מטעמה.⁷⁸

76 מבקר המדינה, 2009, עמ' 1006.

77 הררי, היועמ"ש.

78 בג"ץ 6494/14 שי גיני נ' הרבנות הראשית.

השופט שהם, בדעת מיעוט, קיבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, ואף העיר למשיבים (הרבנות הראשית והשר לשירותי דת) כי בעוד הם מתנגדים לקיומם של גופי כשרות פרטיים הפועלים ללא הסמכה של הרבנות הראשית מתוך חשש לפגיעה בשומרי הכשרות, המצב במחלקות הכשרות במועצות הדתיות אינו מזהיר כשלעצמו:

המשיבים מתנגדים להצגת מצג כשרותי אלטרנטיבי בבתי האוכל, בהתאם לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, משום החשש, כי צרכנים תמימים, ייכשלו בענייני הכשרות, על אף הצהרותיו של בעל בית האוכל בנוגע לכללי הכשרות הנשמרים במקום. ואולם, מאידך גיסא, יש קושי לקבל את עמדתם הנוקשה של המשיבים, כאשר קיים חשש, לא בלתי מבוטל, כי גם בבתי האוכל המחזיקים בתעודת ההכשר מטעם הרבנות הראשית, עלולים הצרכנים להיכשל בנושא הכשרות.⁷⁹

בדוח על מערך הכשרות בשנת 2017 חזר מבקר המדינה על הקביעה כי איכות שירותי הכשרות הניתנים על ידי המועצות הדתיות נמוכה מאוד והמליץ על רפורמה מקיפה בנושא:

לנוכח הממצאים החמורים המועלים בדוח ביקורת זה בכל הנוגע לפעולות המועצות הדתיות בתחום הכשרות, ראוי ונכון הוא שהשר לשירותי דת יפעיל את סמכותו המוענקת לו בחוק שירותי הדת ויתערב ללא דיחוי לצורך הנהגתה של רפורמה מקיפה להסדרת מערך הכשרות במועצות הדתיות.⁸⁰

הממצאים העולים מפרק זה מלמדים כי הליקויים בתפקוד מחלקות הכשרות במועצות הדתיות עמוקים עד כדי כך שקשה לראות כיצד הצעות מינוריות לרפורמה, כדוגמת שינוי מודל ההעסקה של המשגיחים או חיזוק הרגולציה הממשלתית, יביאו מזרר אמיתי לתפקודו של מערך הכשרות בישראל.

79 ש.ם.

80 מבקר המדינה, 2007, עמ' 166.

2. נישואין

א. רקע

חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953, קובע כי "נישואין וגירושין של יהודים ייערכו בישראל על פי דין תורה". חוק זה הוא בבחינת המשך והשלמה לחוק מנדטורי שעודנו בתוקף: פקודת הנישואין והגירושין (רישום), 1919. פקודה זו קובעת הוראות לרישום נישואין וגירושין שעל פיהן רב רושם נישואין הוא המוסמך להנפיק תעודת נישואין בישראל.

חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, קובע כי הרבנות הראשית לישראל היא המוסמכת להעניק לרבנים כשירות לכהן כרושמי נישואין ולמנות רושמי נישואין מתוך הרבנים שקיבלו כשירות לכך. הרבנות הראשית גם אחראית לפיקוח מקצועי-הלכתי שוטף על פעילותם של הרבנים רושמי הנישואין, לקביעת הנחיות לרושמי הנישואין בתחום ההלכתי ולהסמכת רבנים לעריכת חופה וקידושין. על פי הנהגה בארץ, הרב המקומי מכהן כרושם נישואין, והוא האחראי להיבטים ההלכתיים וחותרם על תעודות הנישואין, ואילו המועצות הדתיות ומחלקות הדת מספקות את השירותים המינהליים של הרישום. בעוד הרבנות הראשית קובעת את ההנחיות ההלכתיות בנושא, המשרד לשירותי דת קובע בחוזרי מנכ"ל ובתקנות את ההנחיות המינהליות ומפקח על ביצוען.⁸¹

תחום הנישואין הוא ככל הנראה התחום היחיד שבסמכותן של המועצות הדתיות שנעשו בו רפורמות משמעותיות בשנים האחרונות, וזאת בעקבות מאבקים ציבוריים נרחבים. השינוי הבולט ביותר הוא תיקון לפקודת הנישואין והגירושין, העוסק בפתיחת אזורי הרישום לנישואין שנחקק באוקטובר 2013 ונודע גם בכינוי "חוק צהר".⁸² בטרם התיקון היו בני זוג רשאים להירשם לנישואין

81 מבקר המדינה, 2013, עמ' 205.

82 חוק התיקון פקודת הנישואין והגירושין (רישום) (מס' 2), התשע"ד-2013.

אך ורק באזור מגוריהם או באזור שבו אמור להיערך טקס נישואיהם. התיקון לחוק ביטל זאת וקבע כי "בני זוג יהודים המבקשים להינשא, רשאים להירשם לנישואין אצל כל רב שמונה כרושם נישואין [...] ללא קשר למקום מגוריהם או למקום עריכת הנישואין". במהלך המשך לתיקון החוק, במרץ 2016 ביטלה הרבנות הראשית את הצורך בתעודת רווקות על מנת להירשם לנישואין. לפני החלטה זו נדרשו הנרשמים לנישואין להוכיח את עובדת רווקותם לפני המועצה הדתית ולשלם אגרה של 150 ש"ח.⁸³

שירות הרישום לנישואין הוא אחד השירותים הנפוצים שמספקות המועצות הדתיות לציבור הרחב, מאחר שבניגוד לשירותים אחרים שהמועצה הדתית מעניקה, הוא מיועד לכלל הציבור ואינו ממוקד בציבור הדתי והמסורתי. בשנת 2015 עמד מספר הזוגות היהודיים שהתחתנו בישראל על 39,111 זוגות, כלומר בשנה אחת כמעט 80,000 איש עוברים את תהליך רישום הנישואין במועצות הדתיות ובמחלקות הדת.⁸⁴ אפשר להירשם כנשואים בישראל גם ללא רישום במועצה דתית או במחלקת דת, אך רק לאחר רישום של נישואין אזרחיים בחו"ל. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדי שנה בשנה כ־10,000 זוגות, שבהם לפחות אחד מבני הזוג יהודי, נרשמים כנשואים שלא במסגרת ההליך הדתי הממסדי.⁸⁵

מחלקות הנישואין במועצות הדתיות אינן עוסקות ברישום בלבד. כחלק מהליך הנישואין מחויבות נשים לעבור הליך של הדרכת כלה לקראת החתונה במועצה הדתית או אצל גורמים חיצוניים מוסמכים.⁸⁶ נוסף על כך בני זוג הנרשמים לנישואין זכאים לשירותי עריכת טקס נישואין חינוך על ידי אחד

83 נחשוני, הרבנות.

84 הלשכה, שנתון 2017, לוח 3.1.

85 חדו"ש, מצגת, עמ' 5. ב־79% מהמקרים הללו מדובר בנישואין של יהודי עם חסר דת או עם בן דת אחרת, ולכן אין כל אפשרות לבצע חתונה דרך רישום הנישואין במוסדות הדת בישראל, ואילו ב־21% מהמקרים הללו שני בני הזוג יהודים (שם, עמ' 7).

86 הליך זה התבצע במועצות דתיות החל בשנות החמישים ובמשך שנים רבות, אך הוא נקבע כחובה רשמית על ידי הרבנות הראשית רק בשנת 2004. ראו על כך אצל שלו, ברטוב וקפלן, הדרכת כלה, עמ' 8-11.

הרבנים המועסקים במועצה הדתית שהם רשומים בה. זכות זו עוגנה בתיקון לחוק שירותי הדת היהודיים שנכנס לתוקף בנובמבר 2014 (תיקון מס' 20), התשע"ה-2014). בתיקון זה אף הוטל על המועצות הדתיות לציין מידע זה באופן בולט ובשפות שונות לפני הנרשמים לנישואין.

חלק ניכר מהליקויים המוצגים בפרק זה מבוססים על דוח מבקר המדינה לשנת 2013. בדוח זה המבקר שלח לכלל המועצות הדתיות ומחלקות הדת שאלונים שבאמצעותם בדק היבטים שונים בטיפולן של המועצות הדתיות בהליך הרישום לנישואין. מאחר שהיענות לשאלונים הייתה גבוהה, ו־120 מהגופים האמורים מילאו אותם, ניתן להסתמך עליהם כמקור מקיף. הליקויים הרבים שהמבקר איתר על סמך השאלונים מבוססים בפועל על הצהרתן העצמית של המועצות הדתיות, ולכן סביר להניח שבדיקה מעשית בשטח הייתה מציגה תמונה חמורה עוד יותר, שכן גופים ציבוריים אינם נוהגים לחשוף בגלוי חריגות מהנהלים שהם מחויבים בהם.

ב. איכות השירות

(1) המידע. בהליך הרישום לנישואין כמה שלבים. בני הזוג, בהם גם מי ששליטתם בשפה העברית היא חלקית, נדרשים להמציא מיני מסמכים, לשלם אגרות ולהיפגש עם גורמים שונים במועצה הדתית. לדברי מבקר המדינה, כדי להקל על ציבור המבקשים להירשם, וכדי למנוע מהם בזבוז זמן ובירוקרטיה מיותרת, חשוב לספק לציבור את המידה הרלוונטי בטרם התחלת ההליך, ובכלל זה את שלבי הרישום, את המסמכים שיש להציג, את מועדי קבלת הקהל, את שמות הרבנים רושמי הנישואין, את כתובות משרדי המועצה הדתית ואת מספרי הטלפון שלהם.⁸⁷

מתשובותיהן של המועצות הדתיות לשאלוני מבקר המדינה עולה כי 19% מהן אינן מספקות כל מידע בכתב על הליך הרישום לנישואין, וכי רובן המוחלט

מפיצות דף הסבר או עלון בשפה העברית בלבד. רק מועצות אחדות דאגו לתרגם את המידע לשפות אחרות, ורק 59% מפרסמות את המידע באינטרנט. בקרב מרביתן מענה טלפוני הוא אחד האמצעים למסירת מידע לפונים בעניין פתיחת תיקי נישואין, אך בקרב 27% מהן זהו הערוץ היחיד. כמו כן משרד המבקר מצא כי ההמתנה למענה הטלפוני במחלקות הנישואין היא לעיתים ממושכת מאוד (יותר מ־30 דקות).⁸⁸

(2) קבלת קהל. קריטריון בסיסי למדידת איכות השירות של המועצות הדתיות הוא היקף שעות הפתיחה ושעות קבלת הקהל של מחלקות הנישואין. בדיקה מסוג זה נעשתה על ידי מבקר המדינה בדוח האמור. המבקר חילק את המועצות הדתיות שהיה לו מידע על שעות קבלת הקהל שלהן לשלוש קבוצות, לפי מספר תיקי הנישואין שהן פותחות ותעודות הרווקות שהן מנפיקות בכל שנה – גדולות, בינוניות וקטנות. הבדיקה העלתה כי ב־41% מהמועצות הדתיות אין קבלת קהל בשעות אחר הצהריים כלל, ומדובר על פי רוב במועצות דתיות שהוגדרו בינוניות. לטענת המבקר, "מאחר שמרבית שעות הקבלה הן בבוקר, רבים מציבור העובדים נאלצים להיעדר מהעבודה לצורך קבלת השירותים. הגבלה זו מונעת מחלק מהציבור לקבל את השירות במועד הנוח לו".⁸⁹ בעקבות זאת המליץ המבקר לכלל המועצות הדתיות לאפשר רישום לנישואין גם בשעות אחר הצהריים.⁹⁰ למעשה, גם כאשר יש קבלת קהל בשעות אחר הצהריים, בדרך כלל מדובר במספר שעות מועט העומד על 4-5 בלבד בשבוע.⁹¹ על כך כבר העירה קודם לכן הביקורת בעיריית באר שבע, שהשוותה בין היקף שעות קבלת הקהל במועצה הדתית ובין שירותים אחרים של המדינה וטענה כי "יש להרחיב את שעות קבלת הקהל כך שלפחות פעמיים בשבוע תהיה קבלת קהל גם אחר הצהריים, כפי שמקובל במשרדי הממשלה ובביטוח הלאומי".⁹²

88 שם, עמ' 221.

89 שם, עמ' 221-222.

90 שם, עמ' 222.

91 שם, עמ' 221.

92 באר שבע, 2005, עמ' 14.

כמו כן נראה שלעיתים אף יש פער בין שעות קבלת הקהל הרשמיות ובין הנעשה בפועל. כך למשל, דוח ביקורת על המועצה הדתית בפתח תקווה משנת 2016 מצא בעניינו של רב רושם נישואין במועצה כי "בשעות שדווח כי נמצא בעבודה לא שהה בתחום המועצה. כתוצאה מהיעדרותו מצטבר עומס ולא ניתן שירות ראוי לקהל", וכן כי מנהל מחלקת הנישואין לא נוכח לעיתים בשעות הקבלה שלו אחר הצוהריים.⁹³ בדומה, בביקור אקראי של עובדי אגף הביקורת של עיריית ראשון לציון במשרדי המועצה הדתית בעיר נמצא כי חצי שעה לאחר שעת תחילת קבלת הקהל במחלקת הנישואין רשם הנישואין לא היה במקום, ותושבים רבים נאלצו להמתין זמן רב עד לבואו, אף שהגיעו בשעות הפתיחה הרשמיות.⁹⁴ מקרה חריג אירע בשנת 2013 במועצה הדתית יבנאל: על פי דברי החשבת המלווה של המועצה הדתית וסגן השר לשירותי דת, סירב הרב המקומי לקבל קהל לרישום נישואין, אף שלאחר הידינויות בבית משפט הוסכם כי תתבצע קבלת קהל שלוש פעמים בשבוע.⁹⁵

(3) אחסון המידע. למסמכים הכרוכים בתעודת נישואין יש חשיבות ארכיונית לא מבוטלת, בעיקר בשל העובדה שפעמים רבות נדרשים בני הזוג להציג את מסמכי הנישואין של הוריהם כאשר הם באים להירשם לנישואין. על כן לפי התקנות וההנחיות לביעור ולשמירה של מסמכים במשרדי ממשלה ויחידות סמך שהוציא גנזך המדינה, על המועצות הדתיות לשמור לצמיתות תיקי נישואין, תעודות נישואין ותעודות רווקות.⁹⁶ דוח מבקר המדינה משנת 2013 מצא כי תיקי נישואין רבים נשמרים בארכיב של המועצה הדתית, בארכיב אזורי או באחד החדרים במחלקת הנישואין במועצה הדתית, ואין להם כל גיבוי. לטענת המבקר, "מסמכים אלה חשובים לסכנות התכלות בשל רטיבות, מים או שרפה - כפי שקרה בשנת 2005 בבית הדין הרבני בתל אביב שבו נשרפו אלפי

93 פתח תקווה, 2016, עמ' 197.

94 ראשון לציון, 2010, עמ' 1070.

95 פרוטוקול 52, ביקורת המדינה.

96 מבקר המדינה, 2013, עמ' 211.

תיקים, וכפי שקרה גם באחת המועצות הדתיות שארכיבה עלה באש, ובכלל זה תעודות הנישואין שנשמרו בו".⁹⁷

במרוצת השנים הצביעו כמה דוחות ביקורת של מבקרי רשויות גם על איסודר השורר בארכיוני המועצות הדתיות ומקשה על איתור מסמכים רלוונטיים. כך למשל, מבקר עיריית גבעתיים ציין כי "בביקור שערכה הביקורת בארכיון המועצה במרתף הבניין, נמצאו תיקי נישואין ותעודות נישואין מפוזרים בחוסר סדר וזרוקים על ריצפת המרתף".⁹⁸ רשמים דומים העלה מבקר עיריית ראש העין: "בביקור שערכה הביקורת במחסן נמצאו תיקי נרשמים לנישואין בראש העין משנים רבות, זרוקים באי סדר מוחלט וספק אם ניתן לאתר תיקים בעת הצורך".⁹⁹

ג. חריגות מנוהל רישום נישואין

דוח מבקר המדינה משנת 2013 מצא חריגות רבות של המועצות הדתיות מנוהל רישום הנישואין דאז של המשרד לשירותי דת.¹⁰⁰ נוהל זה – שברובו המוחלט תקף גם היום – עוסק בהנחיות המינהליות ולא בהנחיות ההלכתיות. להלן עיקרי הליקויים המינהליים.

(1) מידע על ההורים. על פי הנוהל, במסגרת איסוף המידע על מצבם האישי נדרשים בני הזוג להציג לפני רושם הנישואין את הכתובה ואת תעודת הנישואין של הוריהם, ככל שהדבר אפשרי בנסיבות העניין, על מנת לבחון את יהדותם. כ־50% מהמועצות הדתיות השיבו בשאלונים כי הן דורשות רק את אחד המסמכים הללו, ו־9% מהן השיבו כי הן גם דורשות שלפחות אחד ההורים של בני הזוג יופיע לפני רושם הנישואין. המבקר הבהיר כי עולה מכאן ש"מספר בלתי מבוטל של מועצות דתיות אינן נוהגות לפי הוראות הנוהל".¹⁰¹

97 שם, שם.

98 גבעתיים, 2000, עמ' 130.

99 ראש העין, 2009, עמ' 57.

100 המשרד, חוזר סג/1, עמ' 31-39.

101 מבקר המדינה, 2013, עמ' 211.

(2) תעודת רווקות. על פי הנוהל שנהג עד מרץ 2016, בן זוג שנרשם לנישואין שלא במקום מגוריו נדרש להמציא תעודת רווקות מרושם הנישואין במקום מגוריו. המבקר מצא כי אחדות מן המועצות הדתיות שנבדקו לא דרשו תעודות רווקות ממועמדים שלא התגוררו בתחומיהן, בניגוד לנדרש בנוהל. המבקר טען כי "העובדה שלא כל המועצות הדתיות מקפידות על קיום הוראות הנוהל אינה תקינה ופוגעת בערך השוויון, שכן מועמדים שאינם נדרשים להציג תעודת רווקות פטורים מפגישה עם רושם הנישואין במקום מגוריהם ומתשלום של 135 ש"ח תמורת הנפקתה".¹⁰²

(3) העברת מידע למשרד בטרם הנישואין. על פי הנוהל, מחלקות הנישואין במועצות הדתיות נדרשות להעביר את פרטיהם האישיים של בני הזוג למחלקת נישואין ורבנות במשרד לשירותי דת, כדי שזו תבדוק את מעמדם האישי במרשם האוכלוסין ואם שמם מופיע ברשימת מעוכבי הנישואין (על רשימה זו ראו בהרחבה להלן). אלא שמהתשובות לשאלונים שחילק מבקר המדינה ומבדיקה שערך עולה כי יש מועצות דתיות שאינן מעבירות את רשימת המועמדים לבדיקה במחלקת נישואין במשרד או שהן אינן מעבירות אותה בקביעות.¹⁰³

(4) העברת המידע למשרד לאחר הנישואין. על פי הנוהל, עותקים של תעודת הנישואין המיועדים לרשות האוכלוסין ולמחלקת נישואין במשרד לשירותי דת יישלחו למשרד על ידי המועצות הדתיות בתחילת כל חודש. רישום המידע במרשם האוכלוסין חשוב בין היתר לטובת רישום נישואין עתידי, משום שרושמי נישואין נעזרים בו כדי לבדוק שאין מניעה שבני זוג יינשאו. בדיקת מבקר המדינה העלתה כי מועצות דתיות רבות פועלות שלא לפי הנוהל, והן מעבירות את תעודות הנישואין באיחור ניכר. כך למשל, 18% מהמועצות הדתיות השיבו לשאלונים כי הן שולחות את התעודות אחת לרבעון ולא אחת לחודש.¹⁰⁴ המבקר גם ערך בדיקה של התעודות הנמצאות במחלקת נישואין במשרד ומצא כי בשנים 2010-2012 נשלחו אל המשרד תעודות של זוגות שנישאו שנים רבות

102 שם, שם. עם זאת, כאמור לעיל, הצורך בתעודת רווקות בוטל בשנת 2016.

103 שם, עמ' 212.

104 שם, עמ' 253-254.

קודם לכן. למשל, בספטמבר 2010 התקבלה במחלקה תעודת נישואין של זוג שנישא בספטמבר 1996, כ־14 שנים לאחר מועד נישואיו. כמו כן, משרד המבקר בדק באמצעות רשות האוכלוסין את רישום מעמדם האישי של זוגות שנישאו בשנים 2003–2010 ושתעודות הנישואין שלהם נשלחו למשרד באיחור ניכר, דהיינו בין שנה לשמונה שנים מיום טקס הנישואין – הבדיקה העלתה כי מקצתם עדיין רשומים במרשם האוכלוסין כרווקים, אף על פי שכבר נישאו.¹⁰⁵

(5) תעודות פסולות. כל מועצה דתית מזמינה מהמשרד לשירותי דת את כמות תעודות הנישואין הנדרשת לה על פי הערכתה, והמשרד מנפיק ושולח חמישה העתקים מכל תעודת נישואין. בנוהל נקבע כי אם תעודת הנישואין המקורית נפסלה מסיבה כלשהי, על רושם הנישואין לציין על גבי התעודה באופן ברור שהיא מבוטלת, להמציא ארבעה העתקים של התעודה למשרד ולהשאיר העתק אחד במועצה הדתית. מטרת הנוהל היא למנוע שימוש לא תקין בתעודות הפסולות. מהתשובות לשאלונים ששלח מבקר המדינה למועצות הדתיות עולה כי כ־30% מהמועצות הדתיות אינן פועלות על פי הנוהל ואינן מעבירות את התעודות הפסולות למחלקת הנישואין במשרד לשירותי דת.¹⁰⁶

ד. חריגות מנהלים הלכתיים

כאמור לעיל, בעוד המשרד לשירותי דת אחראי על ההנחיות המינהליות בתחום רישום הנישואין, הנהלים ההלכתיים הם באחריות הרבנות הראשית. גם בנושא זה נמצאו במהלך השנים חריגות רבות של המועצות הדתיות ושל רבני הערים מן הנהלים, בדרך כלל בשל תפיסה הלכתית מחמירה יותר מזו של הרבנות הראשית. להלן עיקרי החריגות והליקויים בתחום זה.

(1) רישום מתגירים. להליך רישום הנישואין של מתגירים היה הד ציבורי רב בשנים האחרונות. קובץ תקנות והוראות לרישום נישואין של הרבנות הראשית

105 שם, שם.

106 שם, עמ' 215.

ונוהל רישום נישואין של המשרד לשירותי דת קובעים כי גר או גורת יידרשו להביא לרושם הנישואין תעודת גיור מבית דין רבני, תעודת גיור מבית דין שהוסמך בארץ על ידי הרבנות הראשית או תעודה שקיבלה אישור מאחד מבתי הדין הללו.¹⁰⁷ בשנת 2010 הגיש מכון עתים עתירה לבג"ץ נגד הרבנות הראשית ונגד ארבעה רבני ערים רושמי נישואין שעניינה סירובם של רבנים אלה לרשום לנישואין בני זוג שעברו הליך גיור ממלכתי. בתשובת הרבנות הראשית לעתירה נאמר שכדי לפתור בעיות מסוג זה הוחלט בישיבת מועצת הרבנות הראשית מאוגוסט 2010 למנות ארבעה רבנים, המכהנים כרושמי נישואין במחוזותיהם וכדיינים בבתי הדין המיוחדים לגיור, לתפקיד רושמי נישואין לבני זוג שעברו גיור ממלכתי.¹⁰⁸ בעקבות העתירה ביולי 2011 אף נקבע נוהל חדש שלפיו אם הרב רושם הנישואין (המקומי) מסרב על פי מדיניותו להכיר בגיור, תקלוט מחלקת הנישואין במועצה הדתית את בקשת בני הזוג להירשם לנישואין, ורב שהוסמך על ידי הרבנות הראשית לטפל בנושא יאשר למחלקת הנישואין להמשיך בהליך הרישום ובסופו יחתום על תעודת הנישואין של בני הזוג במקום הרב המקומי.¹⁰⁹

מתשובות המועצות הדתיות לשאלוני מבקר המדינה עולה כי לא מעט מועצות דתיות אינן מסתפקות בכך ומערימות קשיים על המתגיירים: 9 מועצות דתיות השיבו כי אינן מוכנות לרשום גרים לנישואין, גם אם אלה הציגו תעודת גיור כנדרש בנוהל. 9 מועצות דתיות אחרות השיבו כי ינהגו באופן אחר ממה שנקבע בנוהל - למשל, הן יפנו את המועמד לרבנות אחרת או לרב הראשי של העיר.¹¹⁰

(2) רישום יוצאי אתיופיה. סוגיה נוספת שעלתה לכותרות בשנים האחרונות היא הרישום לנישואין של יהודים יוצאי אתיופיה. בעקבות סירובם של רושמי נישואין רבים לרשום לנישואין את יוצאי אתיופיה, ובעקבות עתירה לבג"ץ שהוגשה על ידי עמותת טבקה, פרסמה הרבנות הראשית בשנת 2004 הנחיה לכל רושמי הנישואין בארץ לרשום לנישואין יוצאי אתיופיה באזור מגוריהם.

107 הרבנות, תקנות, עמ' 8-9: המשרד, חוזר סג/1, עמ' 33.

108 בג"ץ 2532/10 מכון עתים ואח' נ' הרבנות הראשית לישראל ואח'.

109 מבקר המדינה, 2013, עמ' 213.

110 שם, שם.

מועצות דתיות רבות סירבו לפעול לפי ההנחיה, ובעקבות זאת פורסמה בשנת 2005 הנחיה נוספת מטעם מנהל הרשות הארצית לשירותי דת. למרות זאת, דוח מבקר המדינה משנת 2013 הראה כי 12% מהמועצות הדתיות – על פי עדותן העצמית – אינן מקיימות את ההליך הרגיל ומפנות את יוצאי אתיופיה לפתוח תיקי נישואין ולנהלם בלשכתו של הרב המקומי, לצורך בירור מעמיק יותר. זאת ועוד, המבקר מצא כי המועצה הדתית ברמלה מסרבת לקיים במלואו את הליך הרישום לנישואין של בני הקהילה האתיופית, והמועצה הדתית בפתח תקווה מסרבת לרשום את יוצאי אתיופיה שנדרשו לעבור גיור מלא או גיור לחומרה. על התנהלות זו של מועצות דתיות רבות קבע מבקר המדינה כי היא "פוגעת בכבוד האדם, מנציחה את האפליה ומנוגדת לעקרון השוויון, הנמנה עם עקרונות היסוד של המשפט הישראלי ומחייב כי הרישום לנישואין במועצות הדתיות ייעשה באורח שווה לכל יהודי".¹¹¹ בפועל גם בשנת 2016, זמן רב לאחר פרסום דוח המבקר, התפרסם בתקשורת כי המועצה הדתית בפתח תקווה ממשיכה לסרב לרשום לנישואין חלק מיוצאי אתיופיה.¹¹²

(3) בירור יהדות. קובץ תקנות והוראות לרישום נישואין של הרבנות הראשית קובע כי רושם נישואין לא יאשר עריכת נישואין לנרשם שנדרש להציג אישור יהדות, אלא אם יש בידו פסק דין של בית דין רבני רשמי המאשר את יהדותו. התקנות אף קובעות במפורש כי בירור היהדות לא ייעשה על ידי גופים או רבנים פרטיים.¹¹³ למרות זאת, מתשובות המועצות הדתיות לשאלוני משרד מבקר המדינה עולה כי כ-17% מהן מפנות את בירורי היהדות לעמותה פרטית שנותנת להן המלצה בדבר יהדותם של הפונים, והן אינן מעבירות את התיקים לבחינה ולהחלטה של דיינים בבתי הדין הרבניים כנדרש בהנחיות.¹¹⁴

(4) רישום פסולי חיתון ומעוכבי נישואין. על פי ההלכה יש אנשים שבאופן קבוע או זמני מנועים מלהינשא עקב איסור הלכתי כלשהו, כדוגמת האיסור להינשא

111 שם, עמ' 202.

112 חכמון, חשד.

113 הרבנות, תקנות, עמ' 13.

114 מבקר המדינה, 2013, עמ' 219.

לממזרים. פרטיהם המזהים, בין שהם אזרחי המדינה ובין שהם בעלי דרכון זה, מרוכזים ברשימה המכונה "רשימת מעוכבי הנישואין" שהנהלת בתי הדין הרבניים אחראית לניהולה.¹¹⁵ בשל הצורך לשמור על סדר ועל דיסקרטיות בנושא רגיש זה ההנחיות קובעות כי המועצות הדתיות אינן רשאיות להכין רשימות מעוכבי נישואין כלל, ותפקידן בנושא מתמצה בוידוא ששמו של כל מועמד לנישואין אינו מופיע ברשימת מעוכבי הנישואין. למרות זאת, בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במועצה הדתית בירושלים בשנת 2011 נמצא כי המועצה מנהלת במשרדה רישום עצמאי המכיל פרטים אישיים של כל הנרשמים לנישואין וכולל גם מידע על מעוכבי נישואין. עוד התברר כי מידע זה נרשם בכרטסת הנגישה לעובדי המועצה הדתית, והמידע שמופיע בה אינו נשמר כמו המידע המופיע ברשימת מעוכבי הנישואין. כפי שהעיר מבקר המדינה, מעבר לכך שהדבר אינו עולה בקנה אחד עם ההנחיות, "אי־שמירה על המידע בתנאים הנדרשים עלולה לגרום לפגיעה בזכויות אדם, בפרטיותו ובכבודו".¹¹⁶

ה. עריכת חופה

בני זוג הנרשמים לנישואין זכאים לשירותי עריכת טקס נישואין חנם על ידי אחד הרבנים המועסקים במועצה הדתית שבה נרשמו, אם הם מעוניינים בכך. זכות זו הייתה קיימת כנוהל במשך שנים במסגרת חוזרי מנכ"ל, והיא עוגנה בחקיקה במסגרת תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים שנחקק בנובמבר 2014. אם בני הזוג מעוניינים ברב אחר שיערוך את חתונתם, הם רשאים לבחור מתוך רשימת הרבנים בעלי אישור קבוע לעריכת חופה וקידושין המונה למעלה מ־1,000 רבנים ומפורסמת אחת לתקופה על ידי ועדת הנישואין של הרבנות הראשית. רבנים אלו רשאים לגבות תשלום עבור עריכת החופה. גם בתחום זה נמצאו ליקויים רבים בעבודת המועצות הדתיות, כמפורט להלן.

115 שם, עמ' 247-248.

116 שם, עמ' 251.

(1) תמורה עבור עריכת חופות. אף שבני זוג זכאים לעריכת טקס חופה ונישואין חנים, במרוצת השנים השתרשה תופעה של דרישת תשלום של רבנים עבור עריכת החופה, גם אם הרב מבצע זאת במסגרת תפקידו הציבורי. חוזר מנכ"ל שפורסם באוקטובר 1988 הבהיר כי מדובר בנוהל פסול שיש למנוע אותו:

בעקבות פניות חוזרות ונישנות שהגיעו אלינו ממושרד מבקר המדינה, אני מוצא לנכון להסב את תשומת לב הנוגעים בדבר שאין לגבות שום תשלום בעת עריכת חופה וקידושין. האגרה המשולמת במשרדי המועצה הדתית מזכה את הנישאים בכל השרותים הקשורים בעריכת החופה, כולל סידור הקידושין ע"י הרב.¹¹⁷

למרות האמור בחוזר המנכ"ל הוסיפו רבים מהרבנים עובדי המועצות הדתיות לגבות תשלום עבור עריכת חופה.¹¹⁸ כך למשל, לפי עדויות שהגיעו לוועדת שימוע של הרבנות הראשית בשנת 1998, הרב יונה מצגר, שכיהן בשנות התשעים כרבה של צפון תל אביב, ערך בממוצע שתיים עד ארבע חופות בערב אחד, לעיתים אף שמונה חופות, ודרש תשלום שלא יפחת מ־500 דולרים לחופה.¹¹⁹ התנהלות דומה של רבנים אחרים אוזכרה גם בכמה דוחות של מבקרי הרשויות המקומיות במהלך השנים.¹²⁰ בשנת 2004 הוערך טווח התשלום המקובל לרב עורך חופה בסכום העומד על 100–300 דולרים ואף יותר.¹²¹

ביולי 2009, בעקבות ביקורת ציבורית נרחבת, קבעה הרבנות הראשית – בשיתוף משרד המשפטים והמשרד לשירותי דת – כללים לרבנים עובדי ציבור בנוגע לקבלת תמורה בגין עריכת חופה.¹²² על פי הכללים נאסר על רבני ערים, על רבני מועצות מקומיות ואזוריות ועל רבני שכונות לקבל תמורה עבור עריכת חופה, מלבד החזרי נסיעות במקרים מסוימים שהוגדרו במפורש. עוד נקבע שרב

117 המשרד, חוזר 88/7, עמ' 9.

118 בן־צור, הצעה, עמ' 25.

119 רוזנר, פנים חדשות.

120 ראו למשל כפר יונה, 2002, עמ' 9; ראשון לציון, 2010, עמ' 1107.

121 בן־צור, הצעה, עמ' 25.

122 המשרד, כללים לרבנים.

שהתבקש לערוך חופה לבני זוג אשר אינם מתגוררים בתחום כהונתו, רשאי לקבל על כך תשלום, ובלבד שקיבל מראש היתר לביצוע עבודה פרטית מוועדה שתוקם ברבנות הראשית. כמו כן, בצעד משלים החליטה הרבנות הראשית ביוני 2010 לאסור על רבנים עורכי חופות העובדים במועצות הדתיות לפרסם את עצמם בכלי התקשורת למיניהם: אינטרנט, עיתונות או חוברות פרסום.¹²³

דוח מבקר המדינה משנת 2013 חשף כי ההנחיות הללו אינן נאכפות. המבקר מצא כי לרבנות הראשית לא הוגשה כל בקשה לקבלת היתר לעבודה פרטית, וכי רבנים רבים עובדי המועצות הדתיות מפרסמים את שירותיהם כעורכי חופות באתרי אינטרנט. עם זאת, לא נמצאו מקרים שנוקטו הליכים משמעותיים נגד הרבנים שהפרו את האיסור, אף שהראיות גלויות ואינן מצריכות מאמץ לאיסופן. לאור כל זאת קבע המבקר כי "על הרבנות הראשית והמשרד לפעול לאכיפת האיסור לעבודה פרטית ללא היתר וליישום הכללים הנוגעים לקבלת תמורה בגין עריכת חופה וקידושין. כן עליהם לקיים בקרה בנושא בפרט נוכח העובדה שטרם הוגשה לרבנות הראשית בקשה כלשהי לקבלת אישור לעבודה פרטית".¹²⁴

(2) עריכת חופה על ידי רב מאושר. כאמור לעיל, ועדת הנישואין של הרבנות הראשית מפרסמת אחת לתקופה רשימת רבנים בעלי אישור קבוע לעריכת חופה וקידושין, ומתוכה רשאים בני הזוג לבחור רב שיערוך את חתונתם. למרות זאת, דוח מבקר המדינה משנת 2013 הראה כי יש רושמי נישואין שאינם מאפשרים

123 מובא אצל מבקר המדינה, 2013, עמ' 233-234.

124 שם, עמ' 233. כאמור לעיל, בנובמבר 2014, בהובלת חברת הכנסת שולי מועלם (סיעת הבית היהודי), נחקק בכנסת חיקון לחוק שירותי הדת היהודיים ברוח הכללים שהנהיגה הרבנות הראשית בנושא. החיקון לחוק קבע כי רב עיר לא יוכל לקבל כל תמורה על עריכת נישואין, לרבות חזר הוצאות ודמי ביטול זמן. בנוגע לרבנים עובדי מועצות דתיות ורשויות מקומיות שאינם רבני עיר (רבני שכונות וכדומה), החוק החדש קובע כי השר לשירותי דת ונשיא מועצת הרבנות הראשית יקבעו את מספר טקסי הנישואין שעל הרב לערוך וכן את האזור הגיאוגרפי שהם מחויבים לערוך בו טקסי נישואין ללא תמורה. עם זאת, החיקון לחוק אינו מחזק את סמכויות האכיפה, והוא קובע כי אם רב לא ינהג על פי הכללים, "יהווה הדבר עבירת משמעת לפי הדין המשמעת החל עליו", ולכן החיקון אינו משנה באופן ניכר את המצב ששרר בטרם נחקק.

לזוגות שנרשמו אצלם לנישואין לבחור את הרב שהם מעוניינים בו, אף על פי שהוא נכלל ברשימה. הסיבות שהעלה המבקר להתנהלות זו היא שרושמי הנישואין הללו נתנו עדיפות לרבנים המכהנים במועצה הדתית שהם מכהנים בה, וכן שהרב הרצוי לבני הזוג לא היה מקובל על רושם הנישואין, אף שהרבנות הראשית אישרה את פעילותו. בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת באוגוסט 2013 טען יו"ר הוועדה, חבר הכנסת אמנון כהן (מסיעת ש"ס), שקיבל עשרות פניות בדבר רושמי נישואין שסירבו לאפשר עריכת חופה וקידושין על ידי רב המופיע ברשימת הרבנים שאושרו.¹²⁵ לטענתו, הסיבה לסירוב היא רצונם של רושמי הנישואין לערוך את החופה בעצמם ולקבל בתמורה לכך תשלום, וזה, כאמור, היה בעבר בבחינת הפרה של הנהלים והיום - עבירה על החוק.

ו. הדרכת כלה

מלבד ביצוע רישום הנישואין מחויבות נשים לעבור הליך של הדרכת כלה לקראת החתונה. יש שההדרכה מועברת על ידי מדריכת כלות מטעם המועצה הדתית, ויש שהמועצה הדתית מפנה כלות למדריכות חיצוניות. בהוראות נוהל רישום נישואין של המשרד לשירותי דת אין כל אזכור לעניין הדרכת כלות, ולא נקבעו כללים הנוגעים להיקף ההדרכה הניתנת לכלות או לחתנים ולתכניה. בתקנות הרבנות הראשית בנושא יש אזכור קצר ולא ממוקד של תוכני ההדרכה: "הכלות הבאות להירשם לנישואין יקבלו הדרכה בסיסית בעניינים הנוגעים לעריכת הנישואין כהלכתם. רצוי שגם החתן יופנה להדרכה מתאימה".¹²⁶

דוח מבקר המדינה משנת 2013 ומחקר של עמותת עתים משנת 2016 הצביעו על כמה ליקויים בתחום זה:

(1) משך ההדרכה. מתשובות המועצות הדתיות לשאלוני מבקר המדינה עולה כי היקף שעות ההדרכה לכלה עומד על כארבע שעות בממוצע - מקצת

125 פרוטוקול 52, ביקורת המדינה.

126 הרבנות, תקנות, עמ' 43.

המועצות הדתיות נותנות הדרכה של כשעה, ואחרות נותנות עד כ־12 שעות. לדברי המבקר, "המועצות הדתיות פועלות בתחום זה על פי אמות מידה שהן קבעו לעצמן".¹²⁷ מגמה זו של היעדר סטנדרטיזציה בתחום הדרכת הכלות באה לידי ביטוי גם במחקר של עמותת עתים. מחקר זה מצא כי יש מועצות דתיות שמספקות הדרכה אישית לכל כלה, בעוד מועצות דתיות אחרות מספקות הדרכה קבוצתית לכמה כלות בעת ובעונה אחת.¹²⁸ כמו כן, המחקר העלה כי במקצת המועצות הדתיות אף מבקשים מבן הזוג להיות נוכח בהדרכה עם כלתו, ואילו במועצות אחרות אין חובה כזו.¹²⁹

(2) תוכני ההדרכה. בנובמבר 2004, בעקבות עתירה שהוגשה מטעם המרכז לפלורליזם יהודי,¹³⁰ הורה מנהל מחלקת נישואין במשרד לשירותי דת למועצות הדתיות כי - על פי קביעת מועצת הרבנות הראשית "אין לחייב כלות הבאות להירשם לנישואין לעבור הדרכה הכוללת התייחסות לנושאים שמעבר להדרכה הבסיסית הנדרשת להכנת הכלה לחופה וקידושין כהלכתם [...] אין לכלול במסגרת הדרכת כלה כל מסר או תוכן שאינם קשורים ישירות לקידושין עצמם". במכתב הובהר כי הדרכה נוספת תינתן רק לכלות המעוניינות בכך.¹³¹

מבקר המדינה לא בדק את תוכן ההדרכות בפועל, אך לדבריו עצם העובדה שמועצות דתיות מחייבות כלות לקבל הדרכה בהיקף גדול של שעות הוא משום חריגה מהנחיית הרבנות הראשית, שלפיה על ההדרכה להיות בסיסית בלבד.¹³² מסקר שנערך על ידי עמותת עתים עולה כי יותר מ־70% מהנשים שעברו הדרכת כלה בשנים 2008-2015 דיווחו שהן כללו תכנים על חיי זוגיות ועל קיום אורח חיים דתי באופן כללי, אף שכאמור הנחיות הרבנות הראשית

127 מבקר המדינה, 2013, עמ' 225.

128 שלו, ברטוב וקפלן, הדרכת כלה, עמ' 16. הסקר העלה כי 60% מהנשים שעברו הדרכת כלה במסגרת המועצה הדתית בשנים 2008-2015 עברו הדרכה בקבוצה.

129 שם, שם.

130 בג"ץ 4934/04 המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' ראש הממשלה.

131 מבקר המדינה, 2013, עמ' 225; שלו, ברטוב וקפלן, הדרכת כלה, עמ' 17.

132 מבקר המדינה, 2013, עמ' 225.

קובעות שאין לכלול בהדרכות אלה מסרים שאינם קשורים לקידושין עצמם. בסקר טענו 49% מהנשים כי ההדרכות כללו הטפה להנהגת אורח חיים דתי.¹³³ תופעה זו של הטפה לאורח חיים דתי בעת הדרכת כלות תועדה גם בכמה תחקירים בתקשורת בשנים האחרונות.¹³⁴

ז. אגרות

חוק שירותי הדת היהודיים קובע כי מועצה דתית תגבה אגרות עבור שירותי הדת שהיא מטפקת בהתאם לתקנות שיקבע השר לשירותי דת בהסכמת שר האוצר (סעיף 7 (ב)). מתוקף סמכותו לפי תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשל"ד-1974, אישר השר לכל המועצות הדתיות שיעורי אגרות אחידים. אלו פורסמו ברשומות והובאו לידיעתן בחוזר מנכ"ל המשרד משנת 2003, שהורה כי אגרת רישום לנישואין וסידורם תעמוד על 600 ש"ח, ואגרת הוצאת תעודת רווקות תעמוד על 135 ש"ח. כמו כן נקבעה רשימה של זכאים לקבלת הנחה של 40% מסכום אגרת הרישום: חיילים בשירות סדיר, משרתי שירות לאומי, מקרי סעד באישור הלשכה לשירותים חברתיים, בני ישיבה, סטודנטים ועולים חדשים.¹³⁵ באוקטובר 2013 פורסמו תקנות חדשות ובהן עדכון התעריפים, כך שאגרת רישום לנישואין וסידורם תעמוד על 700 ש"ח, ואגרת הוצאת תעודת רווקות תעמוד על 150 ש"ח.¹³⁶ ביטול תעודת הרווקות בשנת 2016 ייתר את הצורך בתשלום אגרה על תעודות רווקות.

אף שגביית אגרות על פי התקנות היא לכאורה מטלה פשוטה, דוחות ביקורת רבים של מבקרי הרשויות המקומיות ושל מבקר המדינה מצביעים על ליקויים ניכרים בתחום. עיקרי הליקויים המופיעים בדוחות מפורטים להלן.

133 שלו, ברטוב וקפלן, הדרכת כלה, עמ' 18.

134 ליאל, כלות: עמית, ימין וקוליוחין, הייסורים.

135 המשרד, חוזר סג/1, עמ' 26.

136 תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013, סעיף א1.

בפברואר 2018, בעקבות השינויים במדד, עלתה אגרת רישום הנישואין ל-708 ש"ח.

(1) הנחות. אחת הטענות החוזרות ונשנות בדוחות מבקרי הרשויות היא שהמועצות הדתיות מעניקות הנחות באופן לא תקין הנוגד את הנהלים. על פי דוחות של מבקרי הרשויות מהשנים 2005-2013, במועצות הדתיות בכפר סבא, ירושלים, חיפה, חולון וקריית ביאליק ניתנו הנחות רבות באגרת רישום הנישואין לסטודנטים, לבני ישיבות וכדומה, אך שהנרשמים לא הביאו את האישורים הנדרשים כדי להוכיח זאת.¹³⁷

דוח מבקר המדינה משנת 2013 מלמד כי מדובר בתופעה רווחת מאוד. על פי הדוח, כ־73% מהמועצות הדתיות ענו בשאלונים כי הן אינן מקפידות לדרוש את כל המסמכים המאפשרים מתן הנחה לסטודנטים, קרי תעודת סטודנט בתוקף ואישור לימודים, ובדרך כלל הן דורשות רק אחד מהם. לעניין היקף הלימודים הנדרש מן הסטודנט, כמחצית מהמועצות הדתיות השיבו כי לימודים בכל היקף מזכים בהנחה, גם זאת בניגוד להנחיות.¹³⁸ בדיקה שערך מבקר המדינה ב־10 מועצות דתיות העלתה כי גם כאשר המועצות דורשות את המסמכים האלה, במקרים רבים הן עושות זאת באופן המנוגד לנהלים: במקצת התיקים לא נמצאו תעודות סטודנט או נמצאו תעודות שאינן בתוקף כאסמכתה למתן ההנחה לבני הזוג, ובקצתם ניתנה הנחה על סמך אישור לימודים במסגרת שאינה נכללת בהנחיות. זאת ועוד, בעת בדיקת המבקר עמדה אגרת רישום הנישואין על 600 ש"ח, ולאחר הנחה של 40% - על 360 ש"ח, אך תשובות המועצות הדתיות לשאלוני המבקר מלמדות כי בפועל המועצות הדתיות קובעות בעצמן את גובה ההנחה, כך שהאגרה לזכאים להנחות עומדת על 135-430 ש"ח, לעיתים גבוה יותר מן הנדרש ולעיתים נמוך ממנו.¹³⁹ כמו כן כמה דוחות ביקורת מצאו כי מועצות דתיות מעניקות הנחות בניגוד לנהלים לעובדי המועצה הדתית ולבני

137 כפר סבא, 2006, עמ' 131; ירושלים, 2007, עמ' 1110; חיפה, 2008 עמ' 60; קריית ביאליק, 2009, עמ' 33; חיפה, 2013, עמ' 210; חולון, 2014, עמ' 9.

138 מבקר המדינה, 2013, עמ' 235.

139 שם, שם.

משפחתם,¹⁴⁰ ואחדות אף מעניקות פטור מלא מתשלום אגרה למי שהמועצה הדתית הגדירה כנוזקים, ללא כל קריטריונים ברורים.¹⁴¹

(2) קבלות. דוח מבקר המדינה משנת 2013 חשף בכמה מועצות דתיות בעיה של אי-הנפקת קבלות על תשלום האגרות, דבר שמקשה על המעקב אחר התשלומים. למשל, המבקר מצא כי ברבע מתיקי הנישואין שנבדקו באחת המועצות הדתיות לא נמצאו קבלות על תשלום האגרה ולא נמצא כל רישום ידני של תקבול האגרה, ולפיכך לא ניתן לדעת אם האגרה שולמה, למי שולמה ובאיזה חשבון הופקדה.¹⁴²

אדגיש כי לא מדובר בבעיה טכנית בלבד אלא בבעיה מהותית שיש בה כדי להצביע על אי-סדרים כספיים בהתנהלות חלק מהמועצות הדתיות, ולעיתים אף מעלה חשדות לפלילים ולביצוע עבירות של פגיעה בטוהר המידות. למשל, הדוח של מבקר עיריית כפר סבא, שמצא ליקויים חמורים בניהול האגרות במועצה הדתית וכן הפרש גדול בין הסכום הכולל של האגרות שהמועצה הייתה אמורה לגבות ובין הסכום שנגבה בפועל, הביא לפתיחתה של חקירת משטרה.¹⁴³ בדומה, בדיקה שעשתה אחת המועצות הדתיות בעניין זה ב־2009 העלתה כי לא נמצאו קבלות תשלום ב־136 תיקי נישואין, ומשמעות הדבר היא אי-רישום הכנסה על סך של כ־82,000 ש"ח. בבדיקה התברר שמחלקת הנישואין במועצה גבתה את האגרות מהזוגות שפתחו תיקי נישואין, אך הכספים לא הועברו לקופת המועצה, והטיפול בנושא עבר לערכאות משפטיות.¹⁴⁴ גם בדוחות אחרים נמצאו פערים לא מוסברים בגביית האגרות, אך מאחר שמדובר בסכומים נמוכים יותר, התופעה לא נחקרה באופן מקיף.¹⁴⁵ במקרים אחרים סירבה המועצה הדתית

140 שנים רבות היה נוהג במועצה הדתית באשקלון להעניק הנחה של 40% (לפני כן 50%) בתשלום אגרת הנישואין לעובדי המועצה הדתית ובניהם, לגמלאי המועצה ובניהם וכן לחברי המועצה הדתית ובניהם. ראו אשקלון, 2006, עמ' 43.

141 כפר סבא, 2006, עמ' 130; חיפה, 2008, עמ' 61; וכן מבקר המדינה, 2013, עמ' 235.

142 מבקר המדינה, 2013, עמ' 235.

143 כפר סבא, 2000, עמ' 236-243.

144 מבקר המדינה, 2013, עמ' 235.

145 ראו למשל ראש העין, 2009, עמ' 93.

לשתף פעולה עם המבקר ולהעביר לו את החומרים הנדרשים, והתנהלות כזאת מעלה כמובן את החשד לאי־סדרים מהותיים בפעילות המועצה.¹⁴⁶

(3) גביית תשלומים. מועצה דתית רשאית לגבות תשלומים רק כאשר יש אסמכתה חוקית המסמיכה אותה לעשות זאת. לפיכך מחלקות הנישואין של המועצות הדתיות אינן רשאיות לגבות תשלומים שלא מופיעים בתקנות שירותי הדת היהודיים. למרות זאת בכמה מקרים נמצא כי מחלקות הנישואין דורשות תשלומים נוספים, או שלצורך אספקת שירותים מסוימים הן משתמשות בגופים ובאנשים פרטיים הגובים תשלום מהנרשמים לנישואין. כמו במקרים המפורטים להלן:

(א) הדרכת הכלות אינה אחד השירותים שהמועצות הדתיות רשאיות לגבות בגינם אגרות, אך נמצאו מקרים שכלות הופנו על ידי מועצות דתיות למדריכות שגבו על כך תשלום, ולכן בסופו של דבר כלות נדרשו לשלם עבור ההדרכה.¹⁴⁷

(ב) בתובענה ייצוגית שהוגשה על ידי עמותת עתים נגד המועצות הדתיות בבת ים, גבעתיים, שדרות וחיפה נטען כי במועצות דתיות אלה חויבו הנרשמים לנישואין לשלם סכומים גבוהים מסכום האגרה כדי לקבל כתובה מהודרת, אף שמחירה של הכתובה כלול באגרת הרישום לנישואין. בא כוחו של היועץ המשפטי לממשלה קבע במסגרת ההליך המשפטי כי "קיים קושי משמעותי לגבות 'מחיר' עבור מוצר אשר בבסיסו כלול במסגרת תשלום האגרה".¹⁴⁸ הסכומים הנוספים שהזוגות נדרשו לשלם במועצות הדתיות הללו עמדו על 30-70 ש"ח, ובמסגרת הליך פשרה התחייבו המועצות הדתיות לחדול מגביית תשלומים אלה ואף לפצות את הזוגות שנדרשו לשלם אותם בעבר.¹⁴⁹

(ג) בהליך רישום הנישואין אדם עשוי להזדקק לבירור יהדותו בבית דין רבני. תקנות הדיינים (אגרות), התשי"ז-1957, קובעות כי כל הגשת בקשה לבירור

146 ראו למשל נתניה, 2016, עמ' 199-206.

147 שלו, ברטוב וקפלן, הדרכת כלה, עמ' 18.

148 ה"צ 14-05-2139 עתים - ייעוץ ומידע במעגל החיים היהודי נ' המועצה הדתית בת

ים ואחי, עמדה ב"כ היועץ המשפטי לממשלה.

149 אדמקר, כתובה מהודרת.

יהדות בבתי הדין הרבניים טעונה תשלום אגרה בסך 236 ש"ח, אך הנחיות משנת 2010 קובעות כי רושם נישואין או בא כוחו המפנים אדם שמבקש להינשא לבירור יהדות, ייתנו בידיו הפניה לבית הדין הרבני שתפטור אותו מתשלום האגרה האמורה.¹⁵⁰ למרות זאת בתשובות לשאלוני מבקר המדינה השיבו 24% מהמועצות הדתיות שהן אינן מציידות את המועמדים שנשלחו לבירור יהדות בהפניה מטעמן. עקב כך המועמדים נדרשים לשלם את האגרה האמורה בבית הדין הרבני.¹⁵¹ נוסף על כך, יש מועצות דתיות שבניגוד לנהלים מפנות בני זוג לבירור יהדות באמצעות עמותות פרטיות או חוקרי יהדות עצמאיים, וגם במקרים אלה נדרשים בני הזוג לשלם סכום של כ-200 ש"ח שאין לו כל מקור חוקי.¹⁵²

(ד) מבקר המדינה מצא כי המועצה הדתית בתל אביב גובה במסגרת הליך הרישום לנישואין תשלומים נוספים שאינם מוגדרים אגרות, שירותים או אישורים. נמצאו מקרים שהמועצה הדתית בתל אביב גבתה אגרה בסך 100 ש"ח בגין הצהרות שנדרשו בני הזוג למסור בהתאם לנסיבות הפרטיות שלהם, כגון הצהרת אבהות כשהאישה הרה או מיניקה או הצהרה מהוריו של אחד מבני הזוג על היותם הוריו הביולוגיים.¹⁵³

(4) החזר אגרה במקרה של ביטול נישואין. על פי התקנות, אם נפתח תיק נישואין אך לאחר מכן בני הזוג מחליטים שלא להתחתן, תוחזר להם אגרת הנישואין בניכוי אגרת פתיחת תיק בגובה של 174 ש"ח (עד שנת 2013 - 135 ש"ח). למרות זאת תשובות המועצות הדתיות לשאלוני מבקר המדינה הראו ש-36% מהמועצות הדתיות פועלות בניגוד לתקנות: 25% מהמועצות הדתיות השיבו כי הן נוהגות להחזיר את האגרה במלואה ללא ניכוי אגרת פתיחת התיק, ו-11% השיבו כי הן מחזירות את האגרה אך ורק אם בני הזוג דורשים זאת.¹⁵⁴

150 מבקר המדינה, 2013, עמ' 236.

151 ש.ס, ש.ס.

152 ש.ס, עמ' 237.

153 ש.ס, עמ' 236.

154 ש.ס, ש.ס.

ח. סיכום

בפרק זה נסקרו הליקויים הרבים שנמצאו בשנים האחרונות בפעילות מחלקות הנישואין במועצות הדתיות, ובכלל זה האיכות הירודה של השירות במחלקות אלה: אי־סדרים כספיים בגביית אגרות הנישואין ובעיקר חריגות רבות מן הנהלים ההלכתיים והמינהליים של רישום הנישואין, הדרכת הכלות ועריכת החופות. בסיום הדוח המפורט של מבקר המדינה בנושא רישום הנישואין במועצות הדתיות משנת 2013, קבע המבקר שבפועל הפכו הנהלים בנושא ללא רלוונטיים:

הממצאים מצביעים על כך שלא כל המועצות הדתיות מקפידות ליישם את הוראות הנהל לרישום נישואין, ומתקבל הרושם שחלק מההוראות הן בבחינת "אות מתה" לגביהן. **במצב זה קיים חשש שתהיה פגיעה בתקינות ההליך, בתוקף הנישואין ובעקרון השוויון בין הנרשמים לנישואין במועצות הדתיות השונות.**¹⁵⁵

הממצאים מלמדים שמחלקות הנישואין אינן סובלות מכשלים נקודתיים אלא מבעיה מערכתית. יובל חיו, מנהל החטיבה במשרד מבקר המדינה שכתבה את הדוח, נתן את דעתו לכך בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, לאחר פרסום הדוח: "כשסיימנו את הדוח והתבוננו על המכלול כולו, אנחנו הגענו למסקנה שהמערך הזה מחייב בדק בית, בדק בית ממשי בגזרות שונות של התפקוד שלו".¹⁵⁶

יש לשער שההיקף הגבוה של חריגות מנהלים בסיסיים ושל אי־סדרים כספיים בפעולות פשוטות למדי כמו גביית אגרה אינו תופעה נפוצה עד כדי כך במגזר הציבורי בישראל. בהתרשמות כללית מן הממצאים שהוצגו בפרק זה רמתן המקצועית של מחלקות הנישואין נמוכה מאוד. העובדה שחלק ניכר מהממצאים שהוצגו בפרק זה על חריגות מחלקות הנישואין מן הנהלים מבוססים על דיווח של המועצות הדתיות עצמן למבקר המדינה רק מחזקת את הטענה: הודאה עצמית בחריגה מנהלים אינה חזון נפרץ, ונראה כי היא מלמדת על אי־היכרות

155 שם, עמ' 257 (ההדגשה שלי).

156 פרוטוקול 52, ביקורת המדינה.

עם הנהלים או על אי-התחשבות מוחלטת בהם. בין כך ובין כך, היא מעידה על מצבן הבעייתי של מחלקות הנישואין.

נראה כי חוק פתיחת אזורי הרישום לנישואין שנחקק בכנסת באוקטובר 2013 בהובלת המשרד לשירותי דת,¹⁵⁷ משקף שהן הרשות המחוקקת והן הרשות המבצעת הגיעו למסקנה דומה באשר לתפקוד המועצות הדתיות בתחום זה. כפי שצינו רבים ממתנגדי החוק, הנוהל המקובל בישראל הוא שהליכים בירוקרטיים-טכניים כדוגמת הנפקת תעודת זהות או דרכון, פניות לביטוח הלאומי או תיאום מס נעשים על בסיס שיוך גיאוגרפי, בלי שהאזרחים רשאים לבחור את המיקום ואת הפקיד שיטפל בעניינם. דומה שהעובדה שבנושא זה חרג המחוקק ממנהגו, לא כל שכן בתמיכת המשרד לשירותי דת, מלמדת על חוסר היכולת לשמור על מערך נישואין שרמתו גבוהה ואחידה בכלל המועצות הדתיות.¹⁵⁸

בכל הנוגע לאיכות השירות, שהיא רק פרמטר אחד שנסקר בפרק זה, ייתכן שמהלך פתיחת האזורים צלח במידת מה. דוח מדידת איכות השירות לשנת 2016 של רשות התקשוב הממשלתי שבחן כ־20 יחידות ממשלתיות בפרמטרים שונים מצא כי בקטגוריה של שביעות רצון כללית מהיחידה הגיעו לשכות הרישום לנישואין למקום הראשון מתוך 19 יחידות. מנגד, בתחום שביעות הרצון מהשירות הפרונטלי מוקמו לשכות הרישום לנישואין במקום ה־17 מתוך 19 יחידות, בתחום שביעות הרצון מהשירות הטלפוני במקום ה־11 מתוך 19 יחידות, ובתחום שביעות הרצון מאתר האינטרנט במקום ה־11 מתוך 22 יחידות.¹⁵⁹ כמו כן, דומה שהמספר הגבוה של נרשמים לנישואין הבוחרים שלא להשתמש בשירות ללא תשלום של רב עורך חופה שמספקות המועצות הדתיות משמש גם הוא אינדיקציה לבעיה באיכות השירות. אומנם המועצות הדתיות אינן מספקות נתונים בנושא, אך מספרם הרב של המתחננים הנעזרים בשירותי ארגון צהר,

157 חוק הליקון פקודה הנישואין והגירושין (רישום) (מס' 2), התשע"ד-2013.

158 יש לצרף לכך את העובדה ששירות הרישום לנישואין הוא השירות הבולט ביותר של המועצות הדתיות המיועד לכלל הציבור היהודי ולא בעיקר לציבור הדתי והמסורתי כמו רוב השירותים האחרים. בשל כך האיכות הנמוכה של השירות הביאה לחרעומת בקרב כלל הציבור ויצרה הד ציבורי שסייע לקידום רפורמה מקיפה בתחום.

159 רשות התקשוב, איכות השירות, עמ' 21-24.

והעובדה שרבים משלמים סכומים לא מבוטלים לרבנים עורכי חופה, מלמדים כי הציבור אינו מרוצה מאיכות השירות שמעניקות לו המועצות הדתיות בתחום זה.¹⁶⁰ כך, ראש מחלקת הנישואין במועצה הדתית בירושלים העריך כי 90% מהזוגות הנרשמים לנישואין במועצה אינם משתמשים בשירותי הרב שהיא מספקת, והם מביאים בעצמם את הרב העורך את חופתם; מזכיר מחלקת הנישואין במועצה הדתית תל אביב העריך כי במועצה שלו מדובר בשיעור של 161.70%¹⁶¹.

לסיום אציין כי מאמצע שנת 2016 החלה לפעול במועצות הדתיות מערכת מחשוב חדשה המכונה "שירת הים"¹⁶², וייתכן שיש בה כדי להביא לתיקון כלשהו של מקצת הליקויים שנדונו כאן, אך שעוד מוקדם לבחון זאת. על כל פנים, גם אם המערכת החדשה תביא לשיפור, הדבר אינו נובע משינוי יזום של המועצות הדתיות. המשרד לשירותי דת, בשיתוף עם משרד האוצר ובהשקעה של כ־50 מיליון ש"ח, קידם במאבק עיקש את הטמעת מערכת המחשוב חרף התנגדותם העזה של ראשי המועצות הדתיות, שהייתה אחד הגורמים העיקריים לכך שהטמעת המערכת נדחתה בכמה שנים.¹⁶³

3.

קבורה

א. רקע

שירותי הקבורה ליהודים מוסדרים בסעיף 15 לחוק שירותי הדת היהודיים, הקובע כי השר לשירותי דת רשאי להתקין תקנות בדבר רישוי חברות לענייני קבורה של יהודים והקמת מועצות בתי עלמין. בסעיף 2 לתקנות שירותי הדת

160 לפי ההערכות רבני צהר עורכים מדי שנה חופות ל־3,000–4,000 זוגות. ראו בן־פורח, הלכה למעשה, עמ' 173; גזית, מונופול הנישואין, עמ' 5.

161 שם, שם.

162 ברוך, דיגיטלית.

163 גרוזמן, עיכוב.

היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966, נקבע שחברה לענייני קבורה חייבת ברישיון מאת השר. על פי נתוני הביטוח הלאומי, בשנת 2016 פעלו 570 חברות לענייני קבורה: 354 חברות במסגרת קיבוצים ומושבים; 92 חברות במסגרת מועצות דתיות; 89 חברות פרטיות, בהן 47 חברות לקבורה יהודית אורתודוקסית, 33 לקבורה של עדות דתיות שונות (נוצרים, מוסלמים, קראים, שומרונים ועוד) ו־9 חברות לקבורה אזרחית; ו־35 חברות במסגרת רשויות מקומיות (קצתן לא־יהודיות).¹⁶⁴

רוב חברות הקבורה בקיבוצים ובמושבים כמעט שאינן פעילות, והן מבצעות פעילות קבורה בתדירות נמוכה מאוד. לכן רוב הפעילות בתחום הקבורה היהודית נעשית באמצעות חברות הקבורה הפרטיות, שאומנם הן פחות מ־10% מכלל חברות הקבורה, אך ממוקמות בדרך כלל בערים הגדולות. לפיכך רוב העובדים בתחום הקבורה מועסקים על ידי חברות קבורה אלה, מיעוטם מועסקים על ידי המועצות הדתיות, ובמקרים חריגים הרשות המקומית מעסיקה אותם.¹⁶⁵ כמו כן, במקרים רבים המועצה הדתית מפעילה שירותי קבורה בצד חברות קבורה עצמאיות הפועלות בתחומי הרשות המקומית, אך במרבית הערים הגדולות, למשל, המועצות הדתיות מספקות שירותי קבורה בהיקף נמוך בהרבה משל חברות פרטיות הפועלות באזור.

רוב חברות הקבורה ליהודים (המכונות גם "חברות קדישא") מספקות שירותי קבורה על פי ההלכה היהודית, אך ישנן גם חברות קבורה המספקות שירותי קבורה אזרחית לכלל העדות הדתיות, והן פועלות בבתי עלמין אזרחיים ובחלקות אזרחיות בבתי עלמין שאינם אזרחיים. חברות אלו פועלות לפי חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996. בשל אוזלת ידה של המדינה היקף בתי העלמין האזרחיים עדיין נמוך בהרבה מהנדרש בחוק.¹⁶⁶ תחום הקבורה ליהודים והקבורה האזרחית מוסדר על ידי המשרד לשירותי דת, ואילו

164 תודתי לאריאל מואב מעמותת עתים על העברת הנתונים.

165 המשרד, דוח 2013, עמ' 8.

166 ראו בהרחבה אצל ברלין ופינקלשטיין, הקבורה האזרחית, עמ' 6-20; וכן אצל מבקר המדינה, 2017, עמ' 789-829.

קבורתם של בני העדות הדתיות האחרות מוסדר באמצעות האגף לעדות דתיות במשרד הפנים.

על פי חוק שירותי הדת היהודיים ותקנות הביטוח הלאומי לדמי קבורה, הקבורה בישראל היא ללא תשלום, במקרים שבהם תושב ישראל, שנפטר בישראל, נקבר במקום מגוריו או במקום שבו נפטר, או שתושב ישראל שנפטר בחו"ל נקבר במקום מגוריו בישראל. במקרים כאלה מימון הוצאות הקבורה מועבר לחברת הקבורה מהמוסד לביטוח לאומי. חברות הקבורה נדרשות לספק חנים שירותים בסיסיים כמו העברת הנפטר אל מקום הקבורה, טוהרת הנפטר והשתתפות חזן וצוות קבורה בעת ההלוויה. בצד זאת ישנם שירותים אחרים שחברות אלו רשאיות לגבות תמורתם תשלום, כדוגמת רכישת חלקת קבר בחיים.

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2016 נפטרו בישראל 37,273 יהודים ו־5,403 מוסלמים, נוצרים ודרוזים.¹⁶⁷ בשל מספרם הרב של הנפטרים והעובדה שבמקרים רבים המשפחות בוחרות לשלם על הקבורה, הפעילות הכלכלית של חברות הקבורה ליהודים מכניסה סכומים גבוהים ביותר – כ־500 מיליון ש"ח בשנה להערכת המשרד לשירותי דת,¹⁶⁸ ולפי הערכות אחרות אף מיליארד ש"ח.¹⁶⁹ במחלקות הקבורה של המועצות הדתיות לבדן מסתכמות ההכנסות מאגרות קבורה ב־79 מיליון ש"ח כך שלאמיתו של דבר, מתוך השירותים שהמועצות הדתיות מעניקות, תחום הקבורה הוא התחום היחיד שבו ההכנסות עולות על ההוצאות. ואולם דמי הקבורה שהאזרחים משלמים, הן למועצות הדתיות הן לחברות הקבורה העצמאיות, אמורים לממן פיתוח של בתי העלמין ואינם אמורים להגיע לכיסן הפרטי של חברות הקבורה או לניהול השוטף של המועצה הדתית.

167 הלשכה, שנחון 2017, לוח 3.1.

168 המשרד, תזכיר קבורה.

169 ראו למשל ראובן, חברות קדישא.

הליקויים והאי־סדרים הרבים במערך הקבורה נדונו בשנים האחרונות בתחקירים שערכו אמצעי התקשורת.¹⁷⁰ דברי ההסבר לתזכיר חוק שהפיץ המשרד לשירותי דת בשנת 2015 כדי לחזק את אמצעי הפיקוח על מערך הקבורה, מפרטים את מקצת הליקויים הללו:

ניתן למצוא בדוחות הפיקוח של המשרד לשירותי דת ובדוחות מבקר המדינה עדות לכך כי בתחום פועלים גורמים שונים ללא פיקוח מוסדר וללא יכולת אכיפה ראויה כלפיהם (כדוגמת גורמים העוסקים בתיווך בחלקות קבורה ללא רישיון קבורה), דבר המוליד תופעות של פגיעה במשפחות נפטרים וניצול מצוקתן ברגע קשה זה, רגע הפרידה מהיקר להן. על אלה ניתן למנות בין היתר: גביית כספים ותשלומים שלא כדין ובסכומים ניכרים ביותר, בגין חלקת הקבר ובגין הקבורה; אי סדרים בניהול בתי העלמין לרווחת באיהם, דוגמת קבורה על גבי שבילים וחוסר טיפוח של בתי עלמין מסוימים; לצד אלה ממצאים של ניהול כספי לא תקין של גופי הקבורה, ובפרט בכל הנוגע לכספים המתקבלים בגין רכישת חלקות קבר בחיים, ואשר אמורים להיות מיועדים לפיתוח בתי העלמין בכלל, ולקבורה רוויה, שנועדה לצמצם את מצוקת שטחי הקבורה, בפרט.¹⁷¹

בד בבד במשך השנים נשמעו תלונות נגד אנשי חברות הקבורה למיניהן על התנהלות לא נאותה ובניגוד לנהלים בהיבטים הקשורים להדרת נשים, לקבורת חסרי דת, לכיתוב על מצבות, לקבורת נפלים ועוד.¹⁷²

במחקר זה, המתמקד בתפקוד המועצות הדתיות שהן רק חלק קטן ממערך הקבורה, לא אוכל להרחיב על כלל הליקויים במערך, ודומה שבשל היקפו של הנושא הדבר אף דורש מחקר עצמאי נרחב. עם זאת, בפרק זה אציג שני ליקויים

170 ראו למשל רוטנברג, תחקיר מיוחד: טסלר, מערך הקבורה; כהן וניר־נאמן, יוקר המוות; מורגנשטרן, מחיר המוות.

171 המשרד, תזכיר קבורה (הסוגריים במקור).

172 לסיכום התופעות ולהתייחסות בתי המשפט אליהן ראו ברלין ופינקלשטיין, הקבורה האזרחית, עמ' 26–30.

בולטים במחלקות הקבורה של המועצות הדתיות: שימוש בהכנסות מקבורה לצרכים אחרים וגבייה חריגה של אגרות. לליקויים אלה חשיבות גם כשמדובר בתחומים אחרים העולים במחקר זה.

ב. משק כספי סגור

תחום הקבורה הוא כאמור התחום היחיד בפעילות המועצות הדתיות שבו ההכנסות גבוהות מההוצאות. כפי שציינתי ההכנסות הללו אינן מיועדות לניהול השוטף של המועצה הדתית אלא לפיתוח בתי העלמין ולהוצאות בתחום הקבורה. כך נקבע בחוזר מנכ"ל משנת 1991,¹⁷³ נשנה בהוראות סמנכ"ל המשרד לשירותי דת בשנת 1993¹⁷⁴ והובהר שוב בחוזר המנכ"ל משנת 1999:

חובה על המועצות הדתיות שנותנות שרותי קבורה, לנהל את החשבונות הקשורים לשרותי הקבורה ובתי העלמין כמשק כספי סגור, דהיינו שבמסגרת הנהלת החשבונות של המועצה הדתית יירשמו בנפרד ההכנסות וההוצאות של שרותי הקבורה, לרבות הכנסות מרכישת חלקות קבר מחיים, כאשר העודף של ההכנסות על ההוצאות יישמר בקרן מיוחדת לפיתוח ביתי העלמין והוצאות הקשורות לקבורה, ולא ישמשו לשום מטרה אחרת.¹⁷⁵

מבקר המדינה הראה בשנת 1997 כי בפועל בכמה מועצות דתיות נוהל זה לא התבצע, וכי הן השתמשו במיליוני ש"ח מעודף ההכנסות משירותי הקבורה לצורכיהן השוטפים ולקופות גמילות חסדים.¹⁷⁶ דוח נוסף של מבקר המדינה משנת 1999 בחן גם הוא את פעילותן של חברות קבורה הפועלות במועצות הדתיות והראה כי רבות מהן משתמשות בהכנסות הגבוהות מתחום הקבורה

173 המשרד, חוזר 91/4, עמ' 6.

174 מבקר המדינה, 1997, עמ' 35.

175 המשרד, חוזר נט/3, עמ' 7.

176 מבקר המדינה, 1997, עמ' 35, עמ' 62-63.

לצורך כיסוי גירעונותיהן ולא לצורך פיתוח בתי העלמין. על פי הדוח, הדבר נעשה בהיקף של מיליוני שקלים בכל אחת מהמועצות הדתיות בלוד, אשדוד, באר שבע ורמת השרון.¹⁷⁷ המבקר התייחס לתופעה זו בחומרה:

לדעת משרד מבקר המדינה יש לראות בחומרה יתירה את העובדה שמועצות דתיות משתמשות בכספים ששולמו להן בעד רכישת חלקות קבר בחיים ובכספים ששילם להן הביטוח הלאומי בעד קבורת נפטרים, למטרות שאינן קשורות כלל לשירותי קבורה ולפיתוח בתי עלמין.¹⁷⁸

בחזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת שהופץ מיד לאחר פרסום דוח זה נכתב כי בעקבות בדיקת מבקר המדינה המשרד לשירותי דת מחדד את הנהלים, "למען תיושם הנחיית המשרד בנושא זה ככתבה וכלשונה".¹⁷⁹ למרות חידוד ההנחיות הוסיפו מועצות דתיות רבות להשתמש בכספי ההכנסות מקבורה בניגוד לנהלים, כפי שהראו דוחות ביקורת של מבקרי הרשויות בערד, באר שבע ואפרת,¹⁸⁰ וכפי שנמצא בדוח מבקר המדינה משנת 2009, שבחן את הנושא בחינה מקיפה. מבקר המדינה הראה כי מתוך 96 מועצות דתיות ורשויות מקומיות שמפעילות חברות קבורה (רובן מועצות דתיות ורק מיעוטן רשויות מקומיות), 7 לא העבירו למשרד לשירותי דת דוח מקורות ושימושים בנוגע לפיתוח בתי העלמין, בניגוד לנהלים. על פי ממצאי המבקר, מתוך 87 המועצות והרשויות שהעבירו את הדוח, לפחות ב־25% (29%) הייתה היתרה בחשבון הבנק המיועד לפיתוח בית עלמין נמוכה בהשוואה ליתרה בספרי הנהלת חשבונות לאותו עניין, דבר המלמד לכאורה על שימוש בכספים שלא למטרות פיתוח בית העלמין.¹⁸¹ לא זו בלבד אלא שהמבקר הראה כי מתוך 37 מועצות דתיות שהמשרד לשירותי דת העביר אליהן כספים ייעודיים לצורך פיתוח בתי עלמין, לפחות 10 (27%) השתמשו בכספים למימון ההוצאות השוטפות של בית

177 מבקר המדינה, 1999, עמ' 174–175.

178 שם, עמ' 175.

179 המשרד, חוזר נט/3, עמ' 7.

180 ערד, 2002, עמ' 52; באר שבע, 2006, עמ' 220; אפרת, 2009, עמ' 96.

181 המבקר הביא לכך כמה דוגמאות, כולן ממועצות דתיות (ולא מרשויות מקומיות).

העלמין או שעשו עירוב תשלומים בגין הוצאות פיתוח והוצאות שוטפות, בניגוד להנחיות המשרד. כמו כן, אף שהנוהל קובע כי שימוש בכספי החשבון הנפרד שלא לפיתוח בית העלמין יגרום לקיזוז הסכום הזה מן התקציב השנתי המועבר על ידי המשרד, הדבר לא נעשה בפועל.¹⁸²

מאז דוח זה של מבקר המדינה לא נעשתה בדיקה מקיפה בנושא, אך דוחות של מבקרי רשויות מקומיות על מועצות דתיות מהשנים האחרונות מראים שזו עדיין תופעה רווחת. דוח ביקורת במועצה המקומית הוד השרון משנת 2011 הראה כי המועצה הדתית השתמשה שנים אחדות ב־3 מיליון ש"ח מכספי ההכנסות מתחום הקבורה לצורך כיסוי גירעונה.¹⁸³ דוח ביקורת על המועצה הדתית בלוד משנת 2015 הצביע על 3.9 מיליון ש"ח שהוצאו מקרן הפיתוח של בית העלמין בניגוד לנהלים, ובשל כך חויבה המועצה הדתית להחזיר את הכספים לקרן הפיתוח בפרישה של 15 שנים.¹⁸⁴ כמו כן, מבקר המועצה המקומית קדימה־צורן הראה בדוח משנת 2014 כי אומנם המועצה הדתית פתחה חשבון נפרד לתחום הקבורה, אך ניהול כספי התקבולים אינו עולה בקנה אחד עם ההוראות.¹⁸⁵

ממצאים אלו מלמדים כי על אף הנחיות חוזרות ונשנות של המשרד לשירותי דת, המועצות הדתיות הוסיפו להשתמש בעודפי ההכנסות מתחום הקבורה לצרכים אחרים ולכיסוי גירעונות ולא לפיתוח בתי עלמין. ככל הנראה ב־25 השנים האחרונות המועצות הדתיות השתמשו במאות מילוני שקלים שנועדו לפיתוח בתי עלמין לצורכיהן. לבד מן העובדה שיש בתופעה זו משום חריגה מהנהלים, יש לה השפעה על שני תחומים:

(1) פיתוח בתי העלמין. התנהלות זו של המועצות הדתיות פוגעת בפיתוח בתי העלמין הן ברמת התחזוקה הקבועה שלהם הן ברמת ההכשרה של קברים נוספים וצמצום מצוקת הקבורה השוררת בישראל. בדיקות שנעשו בעבר בנושא

182 מבקר המדינה, 2009, עמ' 1027-1029.

183 הוד השרון, 2011, עמ' 6.

184 לוד, 2015, עמ' 98.

185 קדימה־צורן, 2014, עמ' 102.

הראו כי בתי עלמין רבים מצויים במצב של הזנחה.¹⁸⁶ בדברי ההסבר לתזכיר חוק בנושא הקבורה שהפיץ המשרד לשירותי דת בשנת 2015 נאמר כי ישנם אייטדרים בניהול בתי העלמין, כדוגמת קבורה על שבילים וחוסר טיפוח של בתי עלמין.¹⁸⁷ התזכיר אף קבע במפורש כי השימוש בכספים אלה שלא למטרותם פוגע בטיבול במצוקת שטחי הקבורה. על פי התזכיר, ישנם "ממצאים של ניהול כספי לא תקין של גופי הקבורה, ובפרט בכל הנוגע לכספים המתקבלים בגין רכישת חלקות קבר בחיים, ואשר אמורים להיות מיועדים לפיתוח בתי העלמין בכלל, ולקבורה רוויה, שנועדה לצמצם את מצוקת שטחי הקבורה".¹⁸⁸

(2) ההתנהלות התקציבית של המועצות הדתיות. כפי שעולה מרבים מהדוחות, מועצות דתיות רבות משתמשות בכספים המיועדים לפיתוח בתי עלמין כדי לכסות את הגירעונו שלהן. במילים אחרות, ההכנסות מכספי הקבורה משמשות מועצות דתיות רבות על מנת להציג מצג שווא של התנהלות תקציבית תקינה ומאוזנת, בזמן שהן מתנהלות באופן לא יעיל ולמעשה במצב של גירעון.

ג. אגרות

באופן עקרוני כל אדם זכאי להיקבר חינום במימון הביטוח הלאומי, אך במקרים רבים חברות הקבורה רשאיות לגבות תשלום עבור קבורה. המקרה השכיח הוא רכישת חלקת קבר בחיים: 25%-30% מהנפטרים נקברים בחלקת קבר שקנו בחייהם.¹⁸⁹ רבים בוחרים באפשרות זו כדי להבטיח לעצמם קבר בבית עלמין לבחירתם או במיקום מועדף בתוך בית העלמין. כך למשל, אדם הרוצה להיקבר בצד בן זוגו שנפטר נדרש לשלם על כך, ואף שהיו טענות שהדבר פוגע בזכות הבסיסית להיקבר חינום, בית המשפט העליון אישר את החוקיות של

186 ראו למשל את הבדיקה של המרכז למחקרים צרכניים שפורסמה אצל לוצקי, אין מנוחה.

187 המשרד, תזכיר קבורה.

188 שם.

189 המשרד, דוח 2013, עמ' 1.

גביית התשלום בנדון.¹⁹⁰ חברות הקבורה רשאיות לגבות תשלום בכמה מצבים נוספים: קבורה בחלקה חריגה (חלקה שאושרה מראש כחריגה על ידי המוסד לביטוח לאומי), קבורה בבית עלמין סגור (בית עלמין שהוכרז כסגור בשל מיעוט חלקות לקבורה), קבורה של נפטר תושב ישראל שלא באזור מגוריו בשל רצון משפחתו, ועוד.

רוב התשלומים שחברות הקבורה רשאיות לגבות מוסדרים בתקנות, וגובה האגרות הקבועות משתנה ממקום למקום לפי הביקוש ועלות הקרקע בבתי העלמין. כך למשל, בירושלים קניית חלקת קבר בחיים עומדת על סכום של 14,240 ש"ח, ברוב יישובי המרכז עלות חלקת קבר עומדת על 8,000–14,000 ש"ח, ואילו ברוב היישובים בפריפריה טווח המחיר של חלקה הוא 4,000–5,000 ש"ח.¹⁹¹ במקרים אחרים התשלום עבור קניית חלקת קבר יכול להגיע אף לעשרות אלפי שקלים.

אף על פי שמדובר בסכומים גבוהים, ואולי דווקא בשל כך, ישנן חריגות רבות מהתעריפים שנקבעו. בדברי ההסבר לתזכיר החוק שהפיץ המשרד לשירותי דת בשנת 2015 בנושא מערך הקבורה נכתב כי אחת הבעיות העיקריות בענף הקבורה היא "גביית כספים ותשלומים שלא כדין ובסכומים ניכרים ביותר, בגין חלקת הקבר ובגין הקבורה".¹⁹² בדוח השנתי בנושא הקבורה שהמשרד לשירותי דת מחויב להמציא לוועדת הפנים של הכנסת מדי חודש יולי, מופיע משפט קבוע: "מהניסיון שנצבר במשרד עולה כי חלק נכבד מאוד מתלונות האזרחים כנגד גופי הקבורה נוגע לנושא גביית תשלומים על ידי גופי הקבורה".¹⁹³ ואכן בדוחות הללו מוצגות בכל שנה תלונות רבות של אזרחים שהתבררו כמוצדקות, אחדות עוסקות בחברות הקבורה של המועצות הדתיות. גם דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות המקומיות על המועצות הדתיות מציגים במשך השנים מקרים רבים של התנהלות החורגת מהנהלים בנוגע לתעריפי הקבורה. במועצות דתיות

190 ע"א 9486/00 וירג ליביה נ' המועצה הדתית כרמיאל ואח'.

191 ילקוט הפרסומים, קבורה, עמ' 3641.

192 המשרד, תזכיר קבורה.

193 ראו למשל המשרד, דוח 2012, עמ' 7; המשרד, דוח 2013, עמ' 4.

מסוימות תיארו המבקרים גבייה נמוכה מהתעריפים¹⁹⁴ ובאחרות גבייה גבוהה מהתעריפים¹⁹⁵ או גבייה לא אחידה באותה מועצה דתית: במקצת המקרים נרשמה גבייה נמוכה מהתעריף ובקצתם גבייה גבוהה ממנו.¹⁹⁶

יש מצבים שהמועצות הדתיות רשאיות להעניק הנחות על התעריפים הנקובים בהנחיות, ודוחות הביקורת מלמדים כי אומנם המועצות הדתיות מעניקות הנחות, אך במקרים רבים הדבר נעשה בצורה לא תקינה. אגף הביקורת בעיריית באר שבע מצא כי ועדת ההנחות של המועצה הדתית מעניקה הנחות כמעט לכל מי שמבקש ומבלי לבקש אסמכתאות.¹⁹⁷ בכפר יונה, ביבנה ובבאר שבע נמצא בעבר כי יו"ר המועצה הדתית מעניק הנחות על פי שיקול דעתו האישי וללא הנמקות.¹⁹⁸ ביבנה אף נמצא כי במועצה הדתית העניקו הנחות מופלגות בסך אלפי שקלים ואף למעלה מזה לעובדי המועצה הדתית ולקרובי משפחתם.¹⁹⁹ אומנם בנשר נמצא כי ניתנו הנחות על פי קריטריונים, אך הללו היו כלליים מאוד וללא קביעת משקל לכל קריטריון, ולפיכך גם במקרה זה ניתנו ההנחות בפועל על פי שיקול דעת אישי.²⁰⁰

לסיכומם של דברים, יש לראות בחומרה את העובדה שמועצות דתיות (וכן חברות קבורה אחרות) גובות תשלומים בשונה מן התעריפים שנקבעו. העובדה שבמקרים רבים ניתנות הנחות ובמקרים אחרים נגבה מחיר גבוה מהנדרש – יש בה כדי להעלות את החשד שמקורבים למועצה הדתית זוכים להטבות, בעוד תושבים שאינם "מקושרים" נדרשים לשלם יותר כדי לכסות על ההנחות שניתנו לאחרים.

194 ראו למשל ירושלים, 2007, עמ' 1133-1134; לוד, 2015, עמ' 98.

195 ראו למשל אפרת, 2009, עמ' 98.

196 ראו למשל קדימה-צורן, 2014, עמ' 100-101.

197 באר שבע, 2006, עמ' 218.

198 כפר יונה, 2002, עמ' 16; יבנה, 2003, עמ' 44-47; באר שבע, 2006.

199 יבנה, 2003, עמ' 44-47.

200 נשר, 2010, עמ' 30-31.

א. רקע

אף שהחוק אינו קובע כל חובה בדבר הקמת מקוואות ותפעולם השוטף, בפועל תחום המקוואות - המכונה גם "טוהרת המשפחה" - הוא אחד השירותים העיקריים שהמועצות הדתיות ברחבי הארץ מעניקות. הטבילה ביהדות נועדה להיטהרות במצבים כדוגמת הליך גיור, נידה או נגיעה במת. עיקר השימוש במקוואות היום הוא נחלתן של נשים נשואות במטרה להיטהר מנידה ולקיים יחסי אישות, אף שגם גברים נוהגים לטבול מפעם לפעם, ויש מהם המקפידים על טבילה באופן תכוף. הטבילה נעשית בדרך כלל במקווה ייעודי העומד בכמה קריטריונים הלכתיים, אף שניתן לטבול גם במקווי מים טבעיים כדוגמת מעיינות, אגמים וימים. מאחר שמצוות הטבילה חלה בעיקר על נשים, מערך המקוואות בישראל ממוקד בהקמה ובתפעול של מקוואות נשים, והמימון הציבורי של המשרד לשירותי דת לשיפוץ מקוואות ולבנייתם מיועד למקוואות נשים בלבד. עם זאת, מקצת המועצות הדתיות מפעילות בצד מקוואות הנשים גם מקוואות גברים (לעיתים קרובות במתחם צמוד).

בארץ פועלים 757 מקוואות נשים. מספר בורות הטבילה משתנה ממקווה למקווה. בירושלים, לדוגמה, מספר הבורות הכולל ב־39 מקוואות נשים עומד על 100, כלומר בממוצע יש בכל מקווה כ־2.5 בורות.²⁰² 663 מקוואות מופעלים על ידי המועצות הדתיות ו־94 על ידי מחלקות הדת.²⁰³ החוק אינו אוסר על הקמה ותפעול של מקוואות פרטיים, וברחבי הארץ פועלים ככל הנראה לפחות כמה

201 פרק זה מבוסס בחלקו על מחקר מקיף בנושא מערך המקוואות שהייתי שותף בכתיבתו. ראו אחרק־ויין, פינקלשטיין ושוורץ, מערך המקוואות.

202 שם, עמ' 76.

203 שם, עמ' 17.

עשרות מקוואות כאלה. מאחר שהמשרד לשירותי דת אינו מפקח על מקוואות פרטיים, אין כל רישום מסודר לגביהם.

התפקיד המרכזי של המועצות הדתיות בתחום זה הוא תפעולם השוטף של המקוואות, ובכלל זה שמירה על מצבם התברואי התקין, שכן כאתרי רחצה חלות עליהם תקנות לשמירה על תנאי תברואה שהתקין משרד הבריאות.²⁰⁴ הסך הכולל של הוצאות המועצות הדתיות בשנת 2014 על התפעול של המקוואות היה 146 מיליון ש"ח, מתוכם 85 מיליון ש"ח עבור הוצאות למשכורות ו־61 מיליון ש"ח עבור הוצאות לפעילויות. מבחינת ההכנסות, המועצות הדתיות גובות אגרות כניסה למקוואות בסך כולל של 41 מיליון ש"ח. המשרד לשירותי דת מתקצב בנייה ושיפוץ של מקוואות, והאחריות על כך מתחלקת בין המועצות הדתיות, הממונות על שיפוץ המקוואות, לרשויות המקומיות, שבניית המקוואות היא בסמכותן.

קבוצת העובדים העיקרית בתחום המקוואות מורכבת מבלניות ומבלנים. על פי הגדרות התפקיד בנוהל מיוחד של המשרד לשירותי דת,²⁰⁵ בלנית היא עובדת המועצה הדתית האחראית לקיום טבילה לפי ההלכה במקוואות הנשים ועל פתיחת המקווה ותפעולו.²⁰⁶ הבלנים מבצעים תפקיד דומה לזה של הבלניות אך במקוואות גברים, ומספרם של מקוואות אלה כאמור נמוך הרבה יותר. ואולם לבלנית במקוואות הנשים יש תפקיד מוגדר גם מבחינת ההלכה, בעוד תפקידים של הבלנים מתמצה בעיסוקים טכניים, ואין דרישות הלכתיות המצריכות את נוכחותם בעת הטבילה.

נוסף על הבלנים יש אחראי מקוואות: שעל פי המשרד לשירותי דת הם "עובד המועצה הדתית שהגדיר ראש המועצה, אשר תפקידו לנהל את התפעול

204 תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט-1999.

205 המשרד, נוהל שירות.

206 תפקידן המוגדר של הבלניות מבחינה הלכתית הוא לוודא שכל גופה של האישה נכנסת בבח אחת למקווה. ברבות השנים הן קיבלו על עצמן עוד סמכויות פיקוח בכל הקשור לטובלת, כמו בדיקה שאין על גופה כל חציצה. ראו לאו, גבולות, עמ' 3. בשנים האחרונות התנהל מאבק ציבורי נרחב סביב הדרישה של טובלות לטבול במקווה ללא בלנית. בעקבות עתירה לבג"ץ שהוגשה בנושא על ידי עמותת עתים הודיעה הרבנות הראשית לבג"ץ ביוני 2016 כי תחיר טבילה במקוואות הציבוריים גם ללא נוכחותה של בלנית. ראו אטינגר, הרבנות.

והתחזוקה השוטפים של המקוואות הנמצאים בתחומי המועצה".²⁰⁷ היום אין הגדרת תפקיד ברורה לאחראי מקוואות ובמקרים רבים הוא משמש ככלן בפועל. כמו כן, כאשר יש מערך מקוואות גדול, יש אחראיות מקוואות שמשמשות מפקחות על הבלניות.²⁰⁸

ב. אגרות

חוק שירותי הדת היהודיים קובע, כאמור, כי מועצה דתית תגבה אגרות עבור שירותי הדת שהיא מספקת בהתאם לתקנות שיקבע השר לשירותי דת בהסכמת שר האוצר. על פי תקנות שהותקנו באוקטובר 2013, עלות טבילה רגילה במקווה היא 15 ש"ח, ועלות אמבטיה וטבילה עם הכנה ממושכת היא 30 ש"ח.²⁰⁹ התקנות קובעות גם כי כלה פטורה מתשלום בשנה הראשונה לנישואיה, וכי על המקווה לספק ערכת מקוואות (מגבת, סבון, משחת שיניים וכו') לטובלות המעוניינות בכך תמורת תשלום, אך לשירות זה לא נקבע מחיר אחיד, וכל מועצה דתית רשאית לפעול כראות עיניה.

שני הליקויים הבולטים בתחום האגרות הם פער בין סכומי האגרה שהתקנות קובעות ובין הסכומים שנגבים בפועל ובעיות של רישום ראוי בהליך הגבייה, כפי שמפורט להלן:

(1) גבייה בניגוד לתקנות. מחקר שפורסם בשנת 2015 הראה כי מקוואות רבים גובים מחירים שונים מהמחירים הקבועים בתקנות. הממצאים מבוססים על שיחות טלפון שנערכו בחודשים אוקטובר-נובמבר 2014 עם כל מקוואות הנשים בישראל. ב־482 מתוך 757 המקוואות הללו התקבל מענה מהבלניות וניתן מידע על המחירים.²¹⁰ נמצא כי ב־231 מועצות, שהן 48% מהמועצות הדתיות שענן, המחיר הממוצע לטבילה רגילה שונה מהסכום שקבע השר לשירותי דת (15 ש"ח):

207 המשרד, נוהל תחזוקה.

208 אחרק-ויין, פינקלשטיין ושוורץ, מערך המקוואות, עמ' 18.

209 תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), החש"ד-2013, סעיף 5א.

210 אחרק-ויין, פינקלשטיין ושוורץ, מערך המקוואות, עמ' 25-26.

ברוב המקרים המחיר היה גבוה יותר ובקצתן אף הגיע ל-30 ול-35 ש"ח.²¹¹ עיון בדוחות המבקרים הפנימיים של הרשויות המקומיות מלמד כי לא מדובר בתופעה חדשה, ובמשך השנים נתגלו חריגות גבייה מעין אלה במועצות דתיות רבות.²¹² נוסף על כך, ממצאי המחקר העלו כי ב-57% מן המקוואות שנבדקו לא ניתנה ההנחה הקבועה בתקנות לנשים בשנה הראשונה לנישואיהן, או שהיא ניתנה רק באופן חלקי.²¹³

האי־סדר והבלבול הרב השוררים בעניין האגרות מתבטאים גם באי־אחידות בין מקוואות שונים הפועלים באותה מועצה דתית ואמורים לכאורה להיות כפופים לאותם נהלים. כך למשל, נמצא כי בחיפה יש חמישה תעריפים שונים הנעים בין 15 ש"ח ל-35 ש"ח, ותופעה דומה נמצאה באופן בולט במועצות הדתיות של חבל מודיעין, ירושלים, אילת, מרום הגליל ועוד.²¹⁴

פרסום ממצאי המחקר במאי 2015 הביא לביקורת ציבורית נרחבת על המועצות הדתיות ובכמה מקומות אף ללחץ ישיר להורדת האגרה לתעריף שנקבע על ידי השר לשירותי דת.²¹⁵ למרות זאת, בנובמבר 2015, חצי שנה לאחר מכן, הוגשה תובענה ייצוגית בעניין על ידי עמותת עתים והמכון לאסטרטגיה ציונית נגד מדגם של 19 מועצות דתיות. על פי הטענות שהעלו התובעות, מועצות דתיות אלו הוסיפו לגבות סכומי אגרות גבוהים מכפי שנקבע בתקנות אף לאחר פרסום המחקר.²¹⁶ במאי 2017 קבע בית המשפט לעניינים מנהליים כי על 13 מועצות דתיות לשלם פיצוי כספי בסך כולל של כ-250,000 ש"ח.²¹⁷

211 ש.ס.

212 ראו למשל ירושלים, 2007, עמ' 1093; חיפה, 2008, עמ' 63; אפרת, 2009, עמ' 72; רחובות, 2011, עמ' 10; גבעת שמואל, 2012, עמ' 21-22; חיפה, 2013, עמ' 213; רמח גו, 2013, עמ' 208-209.

213 אחר־קוֹיין, פינקלשטיין ושוורץ, מערך המקוואות, עמ' 29-31.

214 ש.ס, עמ' 27-28.

215 נחשוני, הפקרות; גרינווד, המחירים.

216 נחשוני ובן־קימון, בקשה לייצוגית.

217 ת"צ 15-11-36735 ישראלי כהן ואח' נ' המועצה הדתית ירושלים ואח'. ראו גם - נחשוני, המקוואות.

האי־התאמה בין הנהלים המתקיימים במקוואות השונים בארץ, לעיתים אף באותה מועצה דתית, מלמד כי על אף הנהלים שקובע המשרד לשירותי דת, בפועל איש הישר בעיניו יעשה.

(2) רישום האגרות ומספר הטובלות. אחד המשפטים החוזרים ונשנים בדוחות של מבקרי הרשויות על המועצות הדתיות הוא שבגיית האגרות במקוואות נעשית באופן לא תקין, שאינו מאפשר בקרה נאותה על העברת הכספים למועצה הדתית. בין היתר הדוחות מפרטים כי הליך גביית האגרות נעשה פעמים רבות באופן ידני וללא קבלות, וכספים מועברים מהבלניות לקופת המועצה הדתית באיחור ניכר.²¹⁸ דוחות הביקורת מלמדים גם כי מועצות דתיות אינן מנהלות רישום מסודר של מספר הטובלות בכל מקווה, והדבר מקשה על בחינת שלמות ונאותות הגבייה וכן על היכולת לבחון את היקף הפעילות הנדרש בכל מקווה.²¹⁹ בדוחות אחדים אף נמצאו אי־סדרים כספיים שמצאו המבקרים בגביית המקוואות, והיו אף עובדים שהועברו מתפקידם בשל כך.²²⁰ למשל, בנתניה מצאה הביקורת בשנת 2016 שהמועצה הדתית הפיקה לתושבים מנויים שנתיים עבור כניסה למקוואות גברים בלי שנמצא תיעוד להעברת כספים בגינם לקופת המועצה. לטענת הביקורת, "היעדר התשלום בקופת המועצה מעלה את החשש לקיומם של אי הסדרים בהליך גביית הכספים לכאורה".²²¹ ובתל אביב קבעה הביקורת בשנת 2007 כי אף שהיו חשדות לגנבת כספים על ידי בלנים, המועצה הדתית לא פעלה לתיקון הפרצות בתחום.²²²

בינואר 2013 פרסם המשרד לשירותי דת נוהל מפורט בנושא – "נוהל ניהול אגרות המקווה" – ככל הנראה מתוך הבנה שהמועצות הדתיות מנהלות את הליכי

218 ראו תיאורים בנושא בדוחות האלה: ערד, 2002, עמ' 38; אשקלון, 2006, עמ' 13; חיפה, 2008, עמ' 63; נתניה, 2008, עמ' 242–244; אפרת, 2009, עמ' 69; קדימה־צורן, 2014, עמ' 95; פתח תקווה, 2016, עמ' 193–194.
219 ראו למשל ירושלים, 2007, עמ' 1093; ראש העין, 2009, עמ' 59.
220 ראו למשל כפר סבא, 2000, עמ' 251; ראשון לציון, 2010, עמ' 1114.
221 נתניה, 2016, עמ' 197.
222 תל אביב, 2007, עמ' 104.

הרישום הללו באופן שאינו תקין.²²³ הנוהל קובע כי כל בלנית אחראית ל"רישום מספר הטובלות תוך ציון גובה האגרה" ולהעברת הרישום למועצה הדתית, וזו מחויבת ב"וידוא רישום ההכנסות מאגרות המקווה בספרי המועצה הדתית ובדיקת הלימה בין הכנסות המקווה שנרשמו לבין מספר הטובלות המדווח".²²⁴ ראש המועצה הדתית אף מחויב, על פי ההנחיות, להעביר בסוף כל שנה לאגף מבני דת במשרד לשירותי דת דיווח על מספר הטובלות ועל גובה ההכנסה השנתי של כל מקווה.²²⁵ למרות הנוהל הברור במשרד לשירותי דת טוענים כי לא מתקבל דיווח שנתי כזה מהמועצות הדתיות, ולפיכך אין למשרד נתונים על מספר הטובלות במקוואות המופעלים על ידי המועצות הדתיות,²²⁶ אלא בידיו רק נתוני המקוואות המופעלים על ידי מחלקות הדת והמועצות האזוריות.²²⁷ איי־העברת המידע למשרד לשירותי דת רומזת כי המועצות הדתיות אינן מקיימות את הנוהל וכי המשרד לשירותי דת אינו אוכף אותו, ולכן ניתן לשער שרישום מספר האגרות והטובלות ממשיך להיעשות בצורה לא תקינה.

ג. תברואה במקוואות

דוחות שהתפרסמו לפני כשני עשורים הראו כי מצבם התברואתי של המקוואות בישראל רחוק מלהשביע רצון.²²⁸ בשל כך, בשנת 1999 הותקנו על ידי משרד הבריאות תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט-1999. מקור הסמכות של תקנות אלו הוא חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, הקובע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצו אילו עסקים ואתרי רחצה הם טעוני רישוי, כלומר מחויבים בהוצאת רישיון עסק. בצו רישוי עסקים

223 המשרד, נוהל אגרות.

224 שם, עמ' 2.

225 שם, עמ' 4-5.

226 אחר־קוֹיין, פיננקלשטיין ושוורץ, מערך המקוואות, עמ' 35.

227 במועצות אזוריות ובמחלקות דת אין תקציב כללי לשירותי דת כמו שיש במועצה דתית, ולכן המשרד לשירותי דת מממן בכל שנה מחדש את עלות שכר הבלניות. לפיכך רשויות אלה נדרשות להעביר בכל שנה למשרד לשירותי דת פירוט של מספר הטובלות בחודש, והמשרד מעביר את התקצוב על פי מפתח תקינה. ראו בהרחבה שם, עמ' 35-36.

228 לפרסומים השונים ראו שם, עמ' 60-62.

(עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, קבע אפוא שר הפנים כי מקווה הוא "עסק טעון רישוי". על פי תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000, רישיון עסק למקווה תקף לחמש שנים. על פי הצו, על הגורם המפעיל לוודא את קיומו של רישיון העסק. לפיכך כאשר מדובר במקווה ציבורי, המועצה הדתית היא האחראית לדאוג לקיומו של רישיון העסק.

התקנות שנקבעו כוללות, בין היתר, הוראות בדבר מבנה המקווה, מתקניו, תחזוקתו והפעלתו, ומטרתן למנוע מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות. הסמכות לאכיפת חוקי רישוי עסקים נתונה בידי המחלקות לרישוי עסקים ברשויות המקומיות ולא בידי משרד הבריאות, אך במקרים חריגים רופא מחוזי יכול להשתמש בסמכות שניתנה לו בחוק רישוי עסקים ולסגור מקווה בצו הפסקה מינהלי. על כל פנים, הרשות המקומית משמשת במקרה זה רגולטור של המועצה הדתית בדיוק כפי שהיא משמשת רגולטור של שאר בעלי העסקים, אך האחריות הישירה שלמקוואות ציבוריים יהיה רישיון עסק אינה מוטלת על הרשות אלא על המועצה הדתית, מלבד במחלקות הדת שבהן הרשות המקומית מפעילה את המקוואות בעצמה.

באתר משרד הבריאות מובהרת לציבור חשיבותו של רישיון עסק למקוואות:

לשם שמירה על בריאות הציבור תיקן משרד הבריאות תקנות לתנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה שימנעו פגיעה אפשרית בבריאות הציבור. בעלי המקוואות נדרשים לבצע בדיקות מעבדה לאיכות המים ולבדיקת הימצאותם של חיידקים מזיקים. על בעלי המקוואות לדווח למשרד הבריאות על תוצאות הבדיקות. רישיון עסק למקווה מבטיח שהמקווה נמצא תחת פיקוח של הרשות המקומית ומשרד הבריאות. מומלץ לציבור לוודא את קיומו של הרישיון טרם הביקור [...] רק במקווה שלו יש רישיון עסק, ניתן לדעת שהתנאים התברואתיים והאחרים תקינים.²²⁹

דברים אלו מחדדים את חשיבותו של רישיון העסק, משום שהציבור אינו נחשף לבדיקות התברואתיות שמשרד הבריאות מבצע, ולכן הדרך היחידה שלו לעמוד על טיבו של מקווה מבחינה תברואתית היא לבדוק אם יש לו רישיון עסק.

דוח של מבקר המדינה מדצמבר 2004 עסק בסוגיה "פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן" ובחן את המצב בשמונה רשויות מקומיות: בני ברק, חולון, לוד, פתח תקווה, ראש העין, תל אביב, אלעד ועמק לוד.²³⁰ הממצאים העלו כי 80 מתוך 94 מקוואות של גברים ונשים ברשויות אלו - בהם 35 מקוואות פרטיים - פעלו ללא רישיון עסק. הדוח הראה כי הפעילות ללא רישיון אכן הביאה למפגעים בריאותיים הקשורים לאיכות המים ולמבנה המקווה, אך שגם במקוואות בעלי רישיון עסק נמצאו מפגעי בטיחות ותברואה.²³¹ מסקנתו הנחרצת של מבקר המדינה הייתה ש"ממצאי הביקורת מצביעים על קיום מפגעים חמורים ביותר במקוואות".²³²

בסוגיית רישיון העסק במקוואות עסקו בהרחבה גם דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות המקומיות על המועצות הדתיות, וכמעט כל דוח שבחן את מחלקת המקוואות של המועצה הדתית מצא בה ליקויים.²³³ דוחות רבים ציינו שלמקוואות שמפעילה המועצה הדתית אין רישיון עסק ותיארו את הליקויים התברואתיים הכרוכים בכך. מצב המקוואות בחולון אך עורר דיון ציבורי בעיר כאשר בפברואר 2014 קבלו טובלות רבות בעיר על כך שמצב המקוואות גרם להן להידבק במחלות וטענו כי הן מעדיפות לטבול במקוואות בערים אחרות.²³⁴

230 מבקר המדינה, 2004, עמ' 229-250.

231 שם, עמ' 233.

232 שם, עמ' 248.

233 ראו למשל בדוחות האלה: גבעתיים, 2000, עמ' 131-132; כפר סבא, 2000, עמ' 252; כפר יונה, 2002, עמ' 14; ערד, 2002, עמ' 48; באר שבע, 2005, עמ' 19; אשקלון, 2006, עמ' 35; רעננה, 2007, עמ' 12; אפרת, 2009, עמ' 66; ראש העין, 2009, עמ' 59-60; נשר, 2010, עמ' 42-43; ראשון לציון, 2010, עמ' 1111-1112; הוד השרון, 2011, עמ' 26; באר שבע, 2012, עמ' 145-146; כוכב יאיר, 2012, עמ' 60; חולון, 2014, עמ' 27-28; קדימה-צורן, 2014, עמ' 97; נתניה, 2016, עמ' 192-193; פתח תקווה, 2016, עמ' 163.

234 כהן, בעיניים עצומות.

מהמחקר בנושא המקוואות שהוזכר לעיל עולה כי אכן מדובר בתופעה רווחת ברוב המועצות הדתיות בישראל. על בסיס בקשות חופש מידע שהגיש המחקר לרשויות המקומיות שבתחומן פועלים מקוואות ציבוריים, התקבל מידע על רישיון העסק של 481 מקוואות נשים מתוך 757 מקוואות הנשים הציבוריים הפועלים בישראל (63.5%). ממצאי המחקר העלו כי מתוך 481 מקוואות אלה רק 122 פועלים ברישיון. במילים אחרות, המחקר העלה כי 359 ממקוואות הנשים פועלים ללא רישיון עסק (74.7%).²³⁵ המחקר גם בחן פרטנית את הרשויות שנבדקו בדוח מבקר המדינה משנת 2004, שרובן הודיעו למבקר כי יפעלו לשיפור המצב, ומצא כי למעלה מעשור לאחר מכן ברוב הרשויות האלה המצב לא השתפר כלל וכלל ובקצתן (כדוגמת תל אביב) המצב אף הורע, ושיעור המקוואות ללא רישיון עלה.²³⁶

השוואה בין מקוואות הנשים הציבוריים ובין שאר העסקים ואתרי הרחצה טעוני הרישוי במדינה בעניין שיעור העסקים בעלי הרישיון ממחישה את תפקודן הנמוך של המועצות הדתיות. כך, מחקר שפרסם האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה במשרד הפנים ביולי 2014 הציג נתונים על רישיונות העסק ב-203 רשויות מתוך 256 רשויות מקומיות הפועלות בישראל.²³⁷ על פי המחקר בישראל פועלים היום - ב-203 רשויות שהוצגו במדגם - 131,142 עסקים ואתרי רחצה טעוני רישוי, 41,117 מהם (31.3%) פועלים ללא רישיון עסק. למעשה, הנתון ההשוואתי צריך להיות נמוך יותר, משום שיש הבדל גדול בהקשר זה בין רשויות יהודיות לרשויות ערביות, ואילו מקוואות פועלים רק ברשויות היהודיות. על פי נתוני משרד הפנים, ברשויות ערביות 58% עסקים ואתרי רחצה פועלים בלי רישיון, וברשויות יהודיות 29% מהעסקים ואתרי הרחצה טעוני הרישוי פועלים ללא רישיון.²³⁸ - כאמור, לעומת 74.7% ממקוואות הנשים המופעלים ללא רישיון.

כנזכר, המועצות הדתיות הן האחראיות הישירות להשגת רישיונות עסק למקוואות הציבוריים. ייתכן שבמקומות מסוימים מתעוררים קשיים אובייקטיביים המונעים

235 אחרק-ויין, פינקלשטיין ושוורץ, מערך המקוואות, עמ' 65.

236 שם, עמ' 70-74.

237 המינהל, נחונים.

238 שם.

קבלת רישיון עסק, אך ככלל דוחות הביקורת – הן של מבקר המדינה הן של מבקרי הרשויות – לא ציינו קשיים כאלה. מדוע אפוא היקף הרישיונות של המקוואות הציבוריים נמוך כל כך? בריאיון באוקטובר 2015 טענה דבורה אייפרמן, מנהלת אגף מבני דת במשרד לשירותי דת, כי המשרד פנה למועצות הדתיות וביקש לדעת מדוע אין למקוואות בהן רישיון עסק.²³⁹ לטענתה, ב-49% מהמקרים נמצא כי הסיבה להיעדר הרישיון היא חוסר מודעות של המועצה הדתית לצורך ברישיון עסק. אומנם נראה שממצא זה הוזכר על מנת לגונן על המועצות הדתיות, אך למעשה הוא מעיד על בעיות תפקוד חמורות: גוף ציבורי כדוגמת מועצה דתית מחויב להכיר את התפקידים המוטלים עליו בחוק ולפעול על פיהם, ולכן חוסר היכרות עם הצו שמחייב את המקוואות ברישיון עסק מעיד על ליקוי חמור, במיוחד משום שהצו נכנס לתוקף עשרים שנה קודם לכן ולאור העובדה שזהו הסעיף היחיד בחקיקה ובחקיקת משנה שמטיל תפקיד על מחלקת המקוואות במועצות הדתיות. מלבד זאת לא מתקבל על הדעת ששיעור גבוה כל כך של מועצות דתיות לא היה מודע כלל לתקנות, שהרי מבקר המדינה ומבקרי רשויות עסקו בנושא במשך השנים.

הסבר אחר למספרם הגבוה כל כך של המקוואות בלי רישיון עסק מופיע בדבריו של בוריס טמין, ראש האגף לרישוי עסקים בעיריית לוד, באוגוסט 2014:

לצערי, המועצה הדתית לוד בשנים האחרונות אינה משתפת פעולה עם מחלקת רישוי עסקים ונותני אישור לפי חוק רישוי עסקים [...] למרות תזכורות והתראות, המועצה הדתית לא התייחסה ברצינות לדרישות של משרד הבריאות ושירותי כבאות אש, ובכך לא חודשו הרישיונות עסק לניהול המקוואות.²⁴⁰

מדברים אלו עולה כי המועצה הדתית מכירה את התקנות אך אינה משתפת פעולה עם הגורמים המבקשים לאכוף אותן.

239 אגף זה הוא הממונה על תחום המקוואות במשרד לשירותי דת.

240 אחר-כך ויין, פינקלשטיין ושוורץ, מערך המקוואות, עמ' 72.

על כל פנים, בין שהיעדר רישיונות העסק נובע מחוסר מודעות של המועצות הדתיות לתקנות ובין שהמועצות הדתיות מכירות את התקנות ולמרות זאת אינן עומדות בהן, הממצאים מלמדים על תפקוד לקוי של המועצות הדתיות בתחום זה.

ד. מקצועיות הבלניות

בדוח משנת 2004 שעסק ברמת התברואה במקוואות חשף מבקר המדינה בעיות במקצועיות של עובדי ענף המקוואות. המבקר הראה כי אף שבתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע כי בכל שעות פעילות יהיה נוכח במקווה אדם שהשתתף בהדרכה בנושאי תברואה ועזרה ראשונה, הבלנים והבלניות לא השתתפו כלל בהדרכה בנושאים האמורים, וקצתם אף לא תודרכו כראוי באשר לבדיקת המים, ולכן תוצאות הבדיקות שהם ביצעו לא שיקפו את המצב התברואתי במקוואות.²⁴¹

בתגובתו לדוח המבקר טען משרד הבריאות כבר בשנת 2004, ש"באופן כללי, הרמה המקצועית של הבלניות/ים עדיין אינה מאפשרת ביצוע פעילויות (בדיקות מים) כנדרש בתקנות".²⁴² ואולם חרף המלצותיו של המבקר, במשרד הבריאות טענו גם בשנת 2014 כי מאז פרסום דוח המבקר "נושא ההכשרה וההדרכה של עובדי המקווה באופן ארצי לא התקדם", וכי אין יוזמה ארצית בנושא לבד מ"יוזמות מקומיות לימי עיון לבלניות".²⁴³ למעשה, רק בחוזר מנכ"ל משנת 2016 נקבע כי קורס בלניות הוא תנאי סף לקבלה לתפקיד הבלנית,²⁴⁴ כך שמדובר ביוזמה חדשה של המשרד לשירותי דת, ולא ברור כמה מן הבלניות המועסקות היום עברו את הקורס.

241 מבקר המדינה, 2004, עמ' 238.

242 שם, עמ' 244.

243 מצוטט אצל אחרק'ויין, פינקלשטיין ושוורץ, מערך המקוואות, עמ' 79-80.

244 המשרד, חוזר עו/1, עמ' 36.

5. תמיכות, תרבות תורנית וקמחא דפסחא²⁴⁵

א. רקע

מלבד השירותים הישירים שמספקים עובדי המועצות הדתיות בתחומים השונים, המועצות הדתיות מקצות תקציבים לפעילויות של הווי דת ואירועים וכן לתמיכה במוסדות דת ובנזקקים. במסגרת הפעילויות של הווי דת ואירועים המועצות הדתיות מתקצבות שיעורי תורה, פעילות הסברה דתית, חלוקת חוברות, טקסי הכנסת ספר תורה, הילולות, עצרות התעוררות ותשובה, שבתות ייחודיות, ערבי שירה וחזנות ועוד. במסגרת תקציבי התמיכה המועצות הדתיות מעבירות תמיכות ישירות לגופים תורניים כדוגמת בתי כנסת ומוסדות תורה, או תמיכות עקיפות באמצעות מימון תשמישי קדושה. הן אף מעניקות תמיכות לנזקקים ולעמותות חסד – חלק ניכר מהן כחלק ממבצעי קמחא דפסחא הנערכים לקראת חג הפסח.

הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות לשנת 2014 מלמדים כי ההקצאה הכספית הכוללת של המועצות הדתיות בשנה זו למטרות אלו עומדת על סך של 33.2 מיליון ש"ח, מתוכם 31.1 מיליון ש"ח הוצאה עבור פעילויות ו-2.1 מיליון ש"ח עבור משכורות. מכיוון שיש מועצות דתיות שמפרידות בדוחות הכספיים שלהן בין סעיפי האירועים התורניים לסעיפי התמיכות במוסדות ובנזקקים, ויש שמכניסות את כלל ההוצאות תחת סעיף אחד ללא פירוט, לא ניתן להציג את החלוקה הפנימית בין התמיכות באירועים, במוסדות ובנזקקים. כמה דוחות ביקורת גם העלו כי, בניגוד לנהלים, חלק מרישומי ההוצאות עבור

245 פרק זה, בחוספוח ותיקונים רבים, מבוסס על מחקר ממוקד שלי בנושא זה שפורסם בשנת 2016. ראו פינקלשטיין, מחן תמיכות.

תמיכות מופיעים תחת סעיפים אחרים, ולכן ייתכן שבפועל סכומי התמיכות שמעניקות המועצות הדתיות גבוהים יותר מן האמור לעיל.²⁴⁶

בחוק ובתקנות אין התייחסות לתמיכות שמעניקות המועצות הדתיות, והן מוסדרות באמצעות חוזרי מנכ"ל. הנוהל העיקרי בנושא הוא "נוהל מתן תמיכות במועצות הדתיות",²⁴⁷ שפורסם על ידי המשרד לענייני דתות באוגוסט 1988 ומבוסס על "נוהל מתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה" שאישרה הממשלה ביוני 1983 ועל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מדצמבר 1987. הנוהל פורסם מחדש בשינויים קלים בחוזר מנכ"ל של המשרד לענייני דתות מיוני 1998.²⁴⁸

קמחא דפסחא הוא מנהג יהודי עתיק של עשיית מגבית צדקה מיוחדת לקראת חג הפסח, והוא כולל איסוף כסף או מזון כדי לחלק לנזקקים מצרכים. בעבר היה מדובר בעיקר בהתארגנויות קהילתיות התנדבותיות, אך במדינת ישראל גופים ציבוריים, ובכלל זה המועצות הדתיות, משתתפים אף הם בחלוקת כספי קמחא דפסחא. בדרך כלל המועצות הדתיות מעבירות מתקציבן כספים לקמחא דפסחא, אך לעיתים מועצה דתית אוספת כסף מן הציבור למטרה זו ומחלקת אותו לפי ראות עיניה. בנושא זה אין נוהל מפורט של המשרד לשירותי דת, אך חוזר מנכ"ל שפורסם במאי 1992 עוסק בו בקצרה וקובע כי "המועצה הדתית, כגוף התומך במפעל קמחא דפסחא, צריכה לקבוע עקרונות בדבר הזכאות לקבלת התרומה, שיעורה ודרך נתינתה, וכן בדבר תיעוד המסמכים המעידים על מתן התרומות".²⁴⁹

246 כך למשל, באשקלון נמצא כי "רישום ההוצאות של 'קמחא דפסחא' נעשה בסעיפים שונים כגון ספרים ועיתונים או שי לחג" (אשקלון, 2006, עמ' 39); בחיפה נטען כי יש "הוצאות לתמיכות, המפורזרות בסעיפים אחרים בדוח הכספי, כגון: תרומות שבת ועירובין" (חיפה, 2008, עמ' 58); ובראשון לציון נמצא כי פעילויות הסברה בתחום טוהרת המשפחה בסכומים של מאות אלפי שקלים הופיעו בדוח הכספי תחת סעיף "טוהרת המשפחה" (ראשון לציון, 2010, עמ' 1098).

247 המשרד, חוזר 88/5, עמ' 7-11.

248 המשרד, חוזר נח/2, עמ' 8-12.

249 המשרד, חוזר נב/3, עמ' 7.

ב. העברת כספי תמיכות ללא קריטריונים

הנוהל למתן תמיכות של המשרד לשירותי דת קובע כי יש לתת עדיפות לגופים על פי השיקולים האלה: היקף הפעילות, נחיצות, דחיפות, קבלת תמיכות קודמות וזמן ההמתנה לקבלת התמיכה. הנוהל קובע גם כי לצורך כך תוקם ועדת תמיכות של המועצה הדתית ש"תפעל על פי נוהל זה ועל פי מבחנים ענייניים ושוויוניים שתקבע לעצמה" ותנמק את מתן התמיכה בעת ההחלטה.²⁵⁰ גם באשר לקמחא דפסחא חוזר המנכ"ל קובע, כאמור, כי על המועצה הדתית לקבוע עקרונות באשר לתרומה.²⁵¹ למרות הנהלים הברורים מועצות דתיות רבות מחלקות תמיכות שלא על פי קריטריונים או על פי קריטריונים לא תקינים ולא שוויוניים, וזהו השורש לליקויים הרבים בנושא. מספר דוחות הביקורת שחשפו ליקויים בתחום הוא גבוה מאוד, ולמעשה כמעט בכל הדוחות שעסקו במתן תמיכות וקמחא דפסחא טענו מבקרי הרשויות כי הדבר נעשה ללא קריטריונים, כמפורט להלן.

(1) תמיכות. מבקר המדינה עסק בהרחבה בסוגיית התמיכות המוענקות על ידי המועצות הדתיות, בשלושה דוחות שפרסם בשנים 1994–2000.²⁵² הממצא החוזר ונשנה בדוחות הללו הוא חלוקת תמיכות בסכומים של מיליוני שקלים בלי קריטריונים ובלי נימוקים, אף שלדברי המבקר: "חלוקת כספי תמיכה בלא מבחנים גלויים, שוויוניים ואחידים ובלי בקרה ומעקב על השימוש בהם, נוגדת כללי מינהל כספי תקין".²⁵³

חרף הביקורות הרבות של מבקר המדינה בנושא, ולמרות מכתב שהפיץ מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לשירותי דת בדצמבר 2007, שנכתב בו כי "אין להעביר תמיכות לשום גוף על ידי המועצה הדתית ללא נוהל תמיכות וקריטריונים מסודרים שיאשרו על ידי הרשות הארצית לשירותי דת" – בפועל

250 המשרד, חוזר נח/2, עמ' 8.

251 המשרד, חוזר נב/3, עמ' 7.

252 מבקר המדינה, 1994, עמ' 371–372; מבקר המדינה, 1998, עמ' 285–287; מבקר המדינה, 2000, עמ' 338–343.

253 מבקר המדינה, 1998, עמ' 286.

כמעט כל דוחות הביקורת הפנימיים על המועצות הדתיות שעסקו בסוגיית התמיכות מלמדים על הישנות הבעיה. בביקורות שנערכו בשנים 2005-2015 בכפר סבא, אור עקיבא, אפרת, קריית ביאליק, נשר, חיפה, אשקלון ובאר שבע נמצא כי המועצות הדתיות מוסיפות לחלק תמיכות בלי קריטריונים, בלי הקמת ועדת תמיכות ובלי פרסום נוהל תמיכות.²⁵⁴ כך למשל, גם כאשר במועצה הדתית בבת ים נקבעו קריטריונים, דוח הביקורת הראה כי הם היו לקויים: "הקריטריונים קובעים את מהות הגופים הזכאים לתמיכה ואת הנושאים עבורם תינתן התמיכה באופן כללי ביותר. [אך] הם אינם מגדירים אמות מידה לקביעת גובה סכום התמיכה, ואינם מגדירים, כאמור, סדרי עדיפויות".²⁵⁵ ליקויים בקריטריונים שנקבעו נמצאו גם בדוח ביקורת על המועצה הדתית בפתח תקווה.²⁵⁶

(2) קמחא דפסחא. דוחות אחדים שעסקו בסוגיית התמיכות בחנו גם את העברות הכספים במסגרת קמחא דפסחא. נמצא כי במועצות דתיות שמעניקות תמיכות בניגוד לנוהל וללא קריטריונים, גם מבצעי קמחא דפסחא שלהן מתנהלים באופן דומה.²⁵⁷ דוחות ביקורת שנערכו במועצות הדתיות אזור, נשר וקדימה-צורן מצביעים על חלוקת כספים על פי היכרות אישית ולא על פי קריטריונים.²⁵⁸ בסוגיית קמחא דפסחא טענו כמה מועצות דתיות לנוכח הביקורות כי הן סבורות שבניגוד לתמיכות אחרות, את הכספים הללו מן הראוי לחלק ללא קריטריונים, בהתאם לנאמר בהגדה של פסח: "כָּל דְּכָפִין יִיְיַיְיכַל, כָּל דְּצָרִיד יִיְיַיְיפֶסח".²⁵⁹ עוד הן טענו כי יש לחלק קמחא דפסחא בזמן קצר יחסית לפני הפסח, ולכן קשה להקפיד על הנהלים.²⁶⁰ מבקר המדינה לא קיבל, כמובן, את הטענות הללו ואף

254 באר שבע, 2005, עמ' 25; אשקלון, 2006, עמ' 44; חיפה, 2008, עמ' 58; אפרת, 2009, עמ' 93-94; קריית ביאליק, 2009, עמ' 36; נשר, 2010, עמ' 38; אור עקיבא, 2012, עמ' 63; וכן בלומנפלד, דוח ביקורת.
 255 בח ים, 2003, עמ' 139.
 256 פתח תקווה, 2011, עמ' 8.
 257 קריית ביאליק, 2009, עמ' 37; אור עקיבא, 2012, עמ' 68; וכן בלומנפלד, דוח ביקורת.
 258 אזור, 2003, עמ' 40; נשר, 2010, עמ' 35; קדימה-צורן, 2014, עמ' 90.
 259 בארמיח: כל מי שרעב, יבוא ויאכל, כל מי שצריך, יבוא ויעשה את הפסח.
 260 דוגמאות לטיעונים מסוג זה של המועצות הדתיות ראו מבקר המדינה, 1997, עמ' 46; וכן אזור, 2003, עמ' 40; נשר, 2010, עמ' 35.

התבטא כלפיהן בחומרה: "לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת מנות מזון בלא בדיקת זכאות ובלא רישום ותיעוד פוגעת בכללי מנהל תקין, קל וחומר חלוקה של תלושים לכל דיכפין הנעשית בידי חברי המועצה הדתית עצמם, שהם דמויות פוליטיות".²⁶¹

ג. כספים שאינם משמשים למטרות

אחת הבעיות העיקריות בהקצאה של כספי התמיכות וקמחא דפסחא ללא קריטריונים היא שבמקרים רבים הכספים אינם ממלאים כלל את המטרה שייעד להם המשרד לשירותי דת, כמפורט להלן.

(1) תרומות שאינן מגיעות לנזקקים. נוהלי המשרד לשירותי דת אינם מחייבים את המועצות הדתיות להעביר את כספי קמחא דפסחא לנזקקים על בסיס נתוני מחלקות הרווחה ברשויות המקומיות, אף שהמשרד ממליץ להן לעבוד בתיאום עם מחלקות אלו.²⁶² בפועל, כספי קמחא דפסחא המחולקים לכל דכפין, באופן טבעי אינם מגיעים כולם לנזקקים, ולכל הפחות לא ניתן לדעת אם הוא הגיע לנזקקים, כפי שטענו גם רבים ממבקרי הרשויות.²⁶³

(2) כספי תמיכות שאינם ניתנים לגופים המספקים שירותי דת. מטרתו של הנוהל למתן תמיכות, על פי הכתוב בנוהל עצמו, היא "להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, על ידי המועצות הדתיות למוסדות תורה, אירגונים תורניים ובתי כנסת המשרתים את הציבור שלא למטרות רווח בתחום השירותים הדתיים".²⁶⁴ ההגדרה של ארגון תורני המשרת את הציבור בתחום השירותים הדתיים אינה ברורה די הצורך, כפי שניתן ללמוד מדוחות הביקורת. אלו מראים שהמועצות הדתיות מעניקות תמיכות לגופים ולמטרות שספק גדול אם הם

261 מבקר המדינה, 1997, עמ' 46.

262 מכחב, דניאל בר, דובר המשרד לשירותי דת, 5.4.2016.

263 ראו למשל ערד, 2002, עמ' 48; אור עקיבא, 2012, עמ' 67; קדימה-צורן, 2014, עמ' 99.

264 המשרד, חוזר 88/5, עמ' 7-11 (ההדגשה שלי).

כלולים בקטגוריה זו: בין היתר נמצא בדוחות כי מועצות דתיות העבירו תמיכות עבור רכישת מצבות וביצועי אזכרות,²⁶⁵ גרעינים תורניים,²⁶⁶ גני ילדים ובתי ספר,²⁶⁷ מלגות לתלמידים²⁶⁸ וארגוני פוריות.²⁶⁹ מבקרי הרשויות עצמם העירו במקרים אחדים שנראה כי תחומים אלה אינם בגדר שירותי דת שמועצה דתית רשאית להעניק להם תמיכות.

נושא שבלט בדוחות הביקורת בהקשר זה הוא העברת כספים על ידי המועצות הדתיות לצדקה וחסד שלא במסגרת קמחא דפסחא. הנושא נדון בדוח מבקר המדינה משנת 2000. המבקר מצא כי בכל אחת מהשנים 1998 ו-1999 העבירה המועצה הדתית בירושלים כ-5 מיליון ש"ח(!) לטובת "סיוע לארגוני צדקה וחסד" ו"תמיכות ליחידים". חלק מסכום זה הועבר גם לקמחא דפסחא. מבקר המדינה מתח ביקורת על התנהלות זו של המועצה הדתית בירושלים: "משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי סעיף 7 בחוק קובע ש'מועצה [דתית] מוסמכת לטפל בסיפוק שירותי דת'. חלוקת תמיכות לנזקקים היא התפקיד של שירותי הרווחה ולא של המועצה, שכן הוא אינו נכלל בשירותים שעל מועצה דתית לספק על פי החוק".²⁷⁰ לדברי המבקר, יש להבחין בין קמחא דפסחא שהותר למועצה הדתית לחלק ובין סיוע כללי של צדקה וחסד שאינו אחד מתפקידיה של המועצה הדתית, ולכן "על המשרד [לשירותי דת] ועל העירייה להימנע מלאשר תמיכות שאינן בסמכות המועצה".²⁷¹

למרות דברים אלה עיון בדוחות מבקרי הרשויות מלמד כי בפועל מועצות דתיות הוסיפו להעביר תרומות לנזקקים במסגרת תקציבי התמיכות שלהן, ובין היתר נמצאו תמיכות עבור משלוחי מנות²⁷² והכנסת כלה.²⁷³ תשובתו הרשמית

265 אור עקיבא, 2012, עמ' 67.

266 שם, עמ' 63.

267 בח ים, 2003, עמ' 138.

268 מבקר המדינה, 1998, עמ' 287; ירושלים, 2003, עמ' 509.

269 מבקר המדינה, 2000, עמ' 338-339.

270 שם, עמ' 338.

271 שם, שם.

272 באר שבע, 2005, עמ' 22.

273 אור עקיבא, 2012, עמ' 67.

של המשרד לשירותי דת מצדדת בעמדת המועצות הדתיות, ונטען בה כי ניתן להעביר תמיכות לארגוני צדקה וחסד ובלבד שהדבר ייעשה "באופן שוויוני ובהתאם לקריטריונים".²⁷⁴ ואולם להבנתי, וכמו שטענו מבקר המדינה ומבקרי רשויות,²⁷⁵ אין לדבר כל אחיזה בנהלים ובחוק, וקשה להבין כיצד חלוקת כספים לצדקה ולפעילויות חסד נכללת בקטגוריה של "שירותי דת".

ד. בעיות אחרות של מינהל תקין

מלבד הליקויים שהוזכרו לעיל, דוחות הביקורת מציינים עוד ליקויים בתחום המינהל התקין בחלוקת תמיכות וקמחא דפסחא.

(1) תמיכה בעיקר בדתיים. עיון ברשימות הגופים שהמועצות הדתיות מעבירות אליהם את כספי הקמחא דפסחא מעלה שהכספים מועברים בעיקר לציבור הדתי.²⁷⁶ כך עולה גם מדוחות ביקורת שנכתבו במרוצת השנים, שבהם נטען כי הכספים מועברים על פי המלצותיהם של רבנים. השתרשותה של תפיסה זו במועצות הדתיות ניכרת מהמלצתו של מבקר עיריית נשר כי "המועצה הדתית תנסח קריטריונים לחלוקת חבילות עבור ציבור במגזר הדתי".²⁷⁷ נראה שלא לחינם על הודעתה של המועצה הדתית באשדוד לקראת פסח התשע"ד (2014) כי תחלק קמחא דפסחא רק למשפחות המוכרות על ידי רשויות הרווחה, נמתחה ביקורת בתקשורת הדתית בלבד, והושמעו טענות כי הדבר יפגע באברכים.²⁷⁸ הדבר מלמד כי ככל הנראה עד אז חולקו הכספים בעיקר לציבור זה, שנפגע בשל כך מהחלטה החדשה. מכיוון שרוב מוחלט של הציבור היהודי בישראל חוגג את חג הפסח, חלוקת כספי קמחא ופסחא וצדקה על בסיס קריטריונים של השתייכות מגזרית היא תופעה שאינה עולה בקנה אחד עם כללים בסיסיים של מינהל תקין.

274 מכתב, דניאל בר, דובר המשרד לשירותי דת, 5.4.2016.

275 ראו למשל אור עקיבא, 2012, עמ' 67.

276 למשל כולל אברכים בבאר שבע.

277 נשר, 2010, עמ' 36.

278 ראו למשל הלוי, קמחא דפסחא.

(2) העברת כספי תמיכה עבור אספקת שירותים. בכמה מקרים התברר כי מועצות דתיות מעבירות תמיכות לגופים או לאנשים על מנת שיפעילו שירותי דת שהמועצה מעוניינת לספק. כך למשל, בתגובה לדוח ביקורת על המועצה הדתית בבת ים שמצא כי לא נקבעו קריטריונים לחלוקת תמיכות, נטען כך: "טוענת הנהלת המועצה הדתית, שרוב ההקצבות שהיא מקצה הינן למעשה השתתפות בפעילות תורנית שהיא חפצה בה, כאשר המוסד משמש כעין קבלן משנה לביצוע הפעולה. בעקבות שיקולים אלו, הנהלת המועצה הדתית אינה מעוניינת להגביל את עצמה בקביעת קריטריונים בדומה לוועדת ההקצבות של העירייה".²⁷⁹ במקרה דומה נמצא כי המועצה הדתית בחיפה מעבירה הקצבה חודשית לבית כנסת מסוים כדי שהכספים יועברו כמשכורת חודשית עבור רב בית הכנסת. המועצה הדתית באור עקיבא אף הפכה הליך זה לשיטה קבועה להעסקה: באמצעות הענקת תמיכות שילמה המועצה שכר לאחראי על העירוב העירוני, למגידי שיעור (על בסיס חודשי) ולמעבירי פעילויות לנוער.²⁸⁰

(3) תמיכה ללא פיקוח. בדוחות רבים נמצא כי בניגוד לכתוב בנוהל מתן תמיכות, המועצות הדתיות אינן מפקחות על כך שהתמיכה הכספית שהעבירו משמשת למטרה שלשמה ניתנה. מבקר המדינה הצביע על בעיה זו בשלושה דוחות שעסקו בנושא התמיכות בשנים 1994-2000,²⁸¹ ולמרות זאת דוחות ביקורת רבים של מבקרי רשויות שפורסמו מאז העירו על הישנות הבעיה במקומות רבים.²⁸²

279 בח ים, 2003, עמ' 140 (ההדגשה שלי).

280 אור עקיבא, 2012, עמ' 65. בביקורת נמצא שהמועצה הדתית באור עקיבא פעלה גם בדפוס פעולה הפוך: חשולם לגופים או ליחידים כרכישת של שירותים, כאשר בפועל המטרה היא להעניק להם תמיכות כך שרכישת השירותים היא פיקטיבית (שם, עמ' 69).

281 מבקר המדינה, 1994, עמ' 372; מבקר המדינה, 1998, עמ' 287; מבקר המדינה, 2000, עמ' 339.

282 בח ים, 2003, עמ' 141; ירושלים, 2003, עמ' 511; אשקלון, 2006, עמ' 44; אור עקיבא, 2012, עמ' 64.

ה. יצירת גירעונות

מלבד הפגיעה בשוויון שיצרה ההתנהלות הלא תקינה של המועצות הדתיות בתחום חלוקת התמיכות, הדבר אף הביא לפגיעה בתקציבן. דוח של אגף פיקוח ובקרה במשרד לשירותי דת ממרץ 2003, שהתבסס על בדיקה מקיפה שנערכה ב־58 מועצות דתיות באמצעות 17 משרדים של רואי חשבון בעלות של כ־3 מיליון ש"ח, מצא כי אחת מ־4 הסיבות העיקריות לגירעונות של המועצות הדתיות באותה העת היא שמועצות העניקו תמיכות שלא על פי הנוהל להענקתן.²⁸³

כמו כן, בניגוד לשירותים כדוגמת נישואין, כשרות ומקוואות, הענקת תמיכות וקמחא דפסחא אינה נחשבת לחלק מפעילות הליבה הבסיסית של המועצה הדתית, ולפיכך נוהלי המשרד לשירותי דת קובעים שמועצות דתיות אינן רשאיות להעניק אותן כאשר הן במצב גירעוני.²⁸⁴ בפועל, דוחות ביקורת מן השנים האחרונות מלמדים כי במועצות דתיות רבות רווחת העברת כספי תמיכות בסכומים לא מבוטלים גם כאשר הן במצב גירעוני. כך עלה מדוחות הביקורת על המועצות הדתיות בחיפה, קריית ביאליק, רחובות וקדימה־צורן,²⁸⁵ שבחלקם אף נמתחה ביקורת ישירה בנושא.²⁸⁶

ו. טוהר המידות

התיאור של אופן חלוקת כספי התמיכות וקמחא דפסחא על ידי המועצות הדתיות עד כה מלמד כי מדובר בתחום פרוץ, וכי החלוקה נעשית פעמים רבות

283 פירוט על ממצאי הדוח מובא אצל מבקר המדינה, 2007, עמ' 202–203.

284 מכתב, דניאל בר, דובר המשרד לשירותי דת, 5.4.2016.

285 חיפה, 2008, עמ' 58; קריית ביאליק, 2009, עמ' 35; רחובות, 2011, עמ' 14;

קדימה־צורן, 2014, עמ' 99.

286 ראו למשל בדוח הביקורת על המועצה הדתית בקדימה־צורן (עמ' 99): "יש לשאול האם מועצה דתית השרויה בגרעון ראוי שתשלם כספים לרכישת מצות וספרי הגדות באלפי ש"ח בשנה".

ללא קריטריונים ושלא בהתאם לכללי מינהל תקין. מציאות זו פותחת פתח נרחב לעבירות של פגיעה בטוהר המידות. היא מעלה חשד למעשי שחיתות בחלוקת הכספים, ובכמה מקרים אף עלו חשדות ממשיים בנושא. בדוח משנת 1997 הראה מבקר המדינה כי במסגרת מבצע קמחא דפסחא של המועצה הדתית באשקלון חילקו רבני העיר המחאות לנזקקים בצורת "מתן בסתר", ולא ניתן היה לדעת מן המסמכים על פי אילו קריטריונים נקבעו הזכאות לתמיכה ומה היה שיעורה. נמצא גם כי הרב הספרדי העביר לקרובי משפחתו מדרגה ראשונה, אחד מהם קטין, חלק מן ההמחאות של מתן בסתר. לטענת מבקר המדינה נוצר הרושם ש"נעשה ניסיון לטשטש את יעדס האמיתי של הכספים" באופן ש"צירוף הנסיבות האמור מעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות".²⁸⁷ חשדות דומים העלה בעבר אגף הביקורת בעיריית ירושלים: "במספר מקרים המתוארים במפורט בדוח, נראה כי שונו סעיפי ההוצאה על ידי מגישי הבקשה [לתמיכה] כך שיתאימו לקריטריונים לקבלת מענק, או שנעשו 'התאמות' כדי שעמותה תקבל סיוע בסכום שעליו סוכם".²⁸⁸

בשנים האחרונות עלו מדוחות מבקרי הרשויות המקומיות חשדות לעבירות של פגיעה בטוהר המידות בתחום זה ובעיות קשות של ניגוד עניינים. כך למשל, דוח ביקורת על המועצה הדתית בקדימה־צורן משנת 2014 הראה שהמועצה הדתית ברשות העבירה תמיכות כספיות לעמותה שבראשה עומד יו"ר המועצה הדתית ושכמה מחברי המועצה חברים בה. בתשובה לתמיהות שהעלתה הביקורת, יו"ר המועצה הדתית מסר כי הוא פרש מחברותו בעמותה, אך מעיון של הביקורת במרשם העמותות עלה כי ביתו של היו"ר משמש עדיין ככתובת העמותה.²⁸⁹ בדומה לכך דוח ביקורת על המועצה הדתית ברמת גן משנת 2013 מצא כי היא מתקצבת פעילות חסד, צדקה ותרבות תורנית באמצעות שלוש עמותות שבראשן עומד יו"ר המועצה הדתית;²⁹⁰ וגם באפרת נמצא בשנת 2009 כי המועצה הדתית העבירה כספי קרן גמ"ח בסך עשרות אלפי שקלים לעמותה

287 מבקר המדינה, 1997, עמ' 47.

288 ירושלים, 2003, עמ' 507.

289 קדימה־צורן, 2014, עמ' 91.

290 רמח גן, 2013, עמ' 210-213.

שיו"ר המועצה הדתית עמד בראשה, והגזבר והמזכיר שלה היו חברי המועצה הדתית.²⁹¹

מציאות חמורה יותר מתוארת בפסק דין של בית המשפט המחוזי בחיפה משנת 2014, שעסק במתן קמחא דפסחא ותמיכות על ידי המועצה הדתית בזיכרון יעקב בסך של כ־300,000 ש"ח בשנים 2009-2013. פסק הדין מלמד כי המועצה הדתית העבירה בשנים אלו מאות אלפי שקלים לצורך חלוקת קמחא דפסחא לעמותה שיו"ר המועצה הדתית עמד בראשה והמזכיר שלה היה מנהל מחלקת הנישואין במועצה הדתית. בית המשפט המחוזי מתח ביקורת חריפה בעניין זה על המועצה הדתית וטען שהיא פעלה בניגוד לדיני ניגוד עניינים ובניגוד לנוהל התמיכות. לפיכך הורה בית המשפט לעמותה להחזיר את הכספים למועצה הדתית. בית המשפט אף דחה את טענת המועצה הדתית ש"לא קיבלה פניות אחרות לתמיכה בקמחא דפסחא", בנימוק שהמועצה הדתית לא פרסמה את הדבר כלל, ככל הנראה כדי להיטיב עם "מי שעומדים מסביב לצלחת", כדברי בית המשפט. טענה נוספת שראשי המועצה הדתית העלו הייתה שהם מכהנים בעמותה בהתנדבות, לפיכך אין להם כל טובות הנאה, ולכן אין כל חשש לניגוד עניינים. בית המשפט דחה דברים אלו בנימוק ש"הם מקבלים מהעמותה ומפעילותה טובות הנאה אחרות - אם בהכרת תודה כפי שהובעה במכתבים שהם עצמם צירפו, אם בבסיס איתן לתעמולת בחירות [...] כפי שטוענים העותרים".²⁹²

דברים אלה של בית המשפט המחוזי רומזים שייתכן שכספי קמחא דפסחא ותמיכות שימשו בזיכרון יעקב לתעמולת בחירות ולקידום אינטרסים פוליטיים. למעשה, בעשורים הראשונים למדינה הייתה תופעה זו נפוצה למדי: רבים מבתי הכנסת בארץ היו קשורים למפלגות פוליטיות, ונציגיהן במועצות הדתיות נהגו לעמוד על משמר האינטרסים של בתי הכנסת המשיכים להן בכל הנוגע להקצאת משאביה של המועצה הדתית. בשנת 1989 ציין אליעזר דון יחיא כי הזיקה המפלגתית של בתי הכנסת נחלשה מאוד, אך לדבריו, "למרות זאת

291 אפרת, 2009, עמ' 104-105.

292 עמ"מ 14-02-54361 בלומנפלד ואח' נ' המועצה הדתית זכרון יעקב ואח'.

מוסיף הגורם הפוליטי למלא תפקיד חשוב בשיקולים המשפיעים על חלוקת כספי המועצה הדתית לבתי כנסת.²⁹³

דוגמה למציאות מעין זו מתוארת גם בדוח מבקר המדינה משנת 2003, שמצא כי חלוקת כספי קמחא דפסחא בירוחם שימשה הלכה למעשה כאמצעי לחיזוק הבסיס הפוליטי של מפלגה ארצית ברשות. המבקר הציג מכתב ששלח יו"ר המועצה הדתית בירוחם לשר הפנים ויו"ר מפלגת ש"ס דאז, אלי ישי, שהעלה את הצורך בסיוע השר ליו"ר המועצה במאבקיו עם ראש הרשות. המכתב עסק בין היתר בסוגיית קמחא דפסחא, כפי שתיאר מבקר המדינה:

יו"ר המועצ"ד [המועצה הדתית] גם תיאר במכתבו את פעילותו הציבורית בירוחם ואת השפעתה הפוליטית: "מבצע 'קמחא דפסחא' מתקרב ואנו בערב שנת בחירות... אני רגיל לחלק מנות ל־600 משפחות באופן אישי צמוד ומעודד... מבצע כזה גורף ממנו כ־1500 קולות לפחות!... אני תקווה שאתה רואה את המנוף שבדבר". [...] מכתבו של יו"ר המועצ"ד מעיד שהוא ניצל את פעילותו כיו"ר המועצ"ד לקידום אינטרסים פוליטיים. מבקר המדינה סבור כי התנהגות כזו אינה ראויה ואין להסכין עמה.²⁹⁴

6.

רבני שכונות

א. רקע

נוסף על השירותים הקונקרטיים שהמועצה הדתית מעניקה לתושבים, היא מספקת שירותי דת אחרים באמצעות רבנים המעבירים שיעורי תורה ומשמשים דמויות שהציבור יכול לפנות אליהן כדי להיוועץ בענייני הלכה.

293 דו"ר יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 225.

294 מבקר המדינה, 2003, עמ' 525-526.

שירותים אלו ניתנים לעיתים על ידי רבני העיר, אך ברוב המקרים הם ניתנים על ידי רבני השכונות. לרבני העיר יש מעמד חלקי של נבחר ציבור – הם אינם מתמנים על ידי המועצה הדתית אלא באופן חיצוני על ידי גוף בוחר, ובפועל הם ממונים מבחינה הלכתית על המועצה הדתית. לפיכך בחינת תפקודם רלוונטית להיבטים המבניים של המועצות הדתיות הנבחרים בחלק השני ולא לליקויים הנדונים בחלק זה. רבני השכונות, לעומת זאת, הם עובדי המועצה הדתית, ושלא כמו רבני העיר הם מתמנים במכרז שהמועצה הדתית מוציאה. בסעיף 7(5) לחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, נקבע כי רב שכונה הוא מי שהמועצה הדתית מינתה לתפקיד באישור השר לשירותי דת. על כל פנים, כפי שכתב מבקר המדינה, "רבני השכונות הם נציגיה של המועצה הדתית בשכונות האחראים לספק לתושבים שירותי דת במגוון תחומים במעגלי החיים".²⁹⁵ יש רבני שכונות שנוסף על תפקידם זה ממלאים במועצה הדתית תפקיד מוגדר אחר, למשל רושם נישואין. על פי הנהלים, במצב כזה עליהם להקצות לתפקיד הנוסף לפחות 15 שעות בשבוע, והם מתוגמלים על כך בתוספת שכר.²⁹⁶

בשנים האחרונות לא מונו רבני שכונות בשל החלטת המשרד לשירותי דת להקפיא את מתן האישורים לאיוש משרות אלו עד שיגובש נוהל חדש לבחירתם.²⁹⁷ ההקפאה נובעת בעיקר מפסיקת בג"ץ בשנת 2003 שיש למנות גם רבני שכונות רפורמים. לדברי עודד פלוס, מנכ"ל המשרד לשירותי דת, "הדרך של המשרד לצאת מהמצר שהוא חשב שרוצים להכניס אותו, למנות רבנים רפורמים", הייתה להפסיק למנות רבני שכונות: "הפסקנו למנות רבני שכונות, ולכן לא ממנים לא מזה ולא מזה".²⁹⁸ כך, על פי נתוני המשרד לשירותי דת שהוצגו בעבר על ידי מבקר המדינה, בשנת 2009 כיהנו 207 רבני שכונות ב־52 מועצות דתיות,²⁹⁹ ואילו הנתונים שהתקבלו מהמשרד עבור מחקר זה מעלים כי נכון לנובמבר 2016 מכהנים במועצות הדתיות 120 רבני שכונות.

295 מבקר המדינה, 2010, עמ' 1077.

296 שם, עמ' 1082.

297 שם, עמ' 1079.

298 פרוטוקול 508, ועדת הכספים.

299 מבקר המדינה, 2010, עמ' 1078.

ב. ליקויים

דוח מבקר המדינה משנת 2010 בחן את סוגיית רבני השכונות וציין כמה ליקויים בפעילות המועצות הדתיות בתחום זה. טענתו העיקרית של המבקר היא שאף על פי שרבני השכונות הם עובדי המועצות הדתיות והם פועלים בשליחותן, בפועל המועצות הדתיות אינן מתואמות איתם בפעילותן, והן אף אינן מפעילות עליהם בקרה ופיקוח מינימליים. המבקר מצא כי "ככלל רבני השכונות אינם מדווחים על נוכחותם בעבודה בשכונה", אף שהנהלים מחייבים דיווח ידני של שעות עבודתם.³⁰⁰ יתרה מזו, אף על פי שהנהחיות קובעות כי לעובדים שמילוי תפקידם כרוך בעבודה מחוץ למשרד רצוי לערוך תוכניות עבודה בכתב, בפועל במועצות הדתיות שנבדקו אין לרבני השכונות תוכניות מסוג זה, והם אינם מדווחים למועצה הדתית על פעילותם כלל.³⁰¹ כמו כן הנהלים קובעים שהפיקוח על עבודת רבני השכונות ייעשה בתיאום עם רב העיר, אך בפועל "משרד מבקר המדינה לא מצא שרבני השכונות מדווחים בכתב לרב העיר על פעילותם באופן שוטף ושיטתי".³⁰² ברמה כללית יותר, מבקר המדינה טען כי "המשרד והמועצות הדתיות טרם הגדירו את צורכי הדת של תושבי השכונות ואת תפקידיהם של רבני השכונות והותירו לכל אחד מהרבנים לפעול בנושא ביזמתו ועל פי השקפתו ושיקול דעתו".³⁰³

מצב זה פוגע באיכות שירותי הדת הניתנת לתושבים. לדוגמה, מבקר המדינה ציין ש"ברוב המועצות הדתיות שנבדקו לא נמצאו פרסומים המעדכנים את תושבי השכונות על שירותי הדת שמספקים רבני השכונות שלהם, על פעילות תורנית קבועה שהם מקיימים כמו שיעורי תורה, הרצאות ותפילות ועל שעות קבלת

300 מבקר המדינה, 2010, עמ' 1084.

301 ביקורת מסוג זה עלתה גם בדוח ביקורת על המועצה הדתית בראש העין. הביקורת טענה כי דווקא מאחר שאין חובת החתמת כרטיס נוכחות, "מתבקשת בקרה מינימאלית לפעילות רבני השכונות כגון: הנהגת דוחות פעילות כמותיים ואיכותיים אחת לחודש, הנהגת שעות קבלה לציבור הרחב, הנגשת שירותי רבני השכונות לחושב ועוד" (ראש העין, 2009, עמ' 107).

302 מבקר המדינה, 2010, עמ' 1085-1086.

303 שם, עמ' 1083.

קהל".³⁰⁴ נמצא גם כי רוב רבני השכונות אינם מדווחים על ימי היעדרות מהעבודה בשל חופשה או מחלה. הם מקבלים שכר מלא עבור אותם ימים בלי שהמועצה מנכה אותם ממכסות ימי החופשה והמחלה שלהם, וימים אלה נצברים לזכותם אף שלכאורה אין הם זכאים להם. המבקר מצא כי רבני שכונות רבים שהו תקופות ארוכות בחו"ל בלי כל דיווח, לעיתים אף בתקופות שהציבור נזקק ביתר שאת לשירותיהם, כדוגמת תקופת חגי תשרי.³⁰⁵ לטענת המבקר, "אם אין רבני השכונה מדווחים למועצה על היעדרות ממושכת מעבודתם, נבצר מהמועצה להודיע על כך לתושבי השכונה ולוודא שרב ממלא מקום ייתן להם את שירותי הדת הנחוצים".³⁰⁶

ליקוי נוסף בתחום רבני השכונות נוגע לגיל הפרישה של הרבנים. למרות הנחיות של המשרד לשירותי דת שקבעו כי רבני השכונות יפרשו בגיל הפרישה הקבוע בחוק (67), בפועל רבני שכונות רבים הוסיפו לכהן אף לאחר גיל זה: דוח מבקר המדינה משנת 2010 מצא כי 12% מרבני השכונות הם מעל גיל הפרישה, מקצתם אף בני למעלה משמונים.³⁰⁷ נושא זה היה בעבר במחלוקת משפטית, ולאחר דיונים ממושכים בערכאות משפטיות נקבע בשנת 2012 בפסק דין של בית הדין הארצי לעבודה כי גיל הפרישה של רבני שכונות יעמוד על 67,³⁰⁸ אך גם לאחר פסיקה זו יש רבני שכונות שאינם פורשים בגיל המיועד. כך למשל, דוח ביקורת על המועצה הדתית בלוד משנת 2015 מצא כי בניגוד לפסק הדין, גילם של שני רבני שכונות המכהנים במועצה הדתית הוא מעל גיל הפרישה.³⁰⁹

נוסף על כך, ביקורת ציבורית שעולה נגד רבני השכונות נוגעת למקום מגוריהם. לפי סעיף 2(א) לחוק מגורי רבנים במקום כהונתם, התשס"ג-2002, מחויב רב שכונה לגור במרחק של עד שני קילומטרים מהשכונה שבה הוא מכהן. עם זאת, מחקר שטח של תנועת נאמני תורה ועבודה שנערך בשנת 2011 מצא כי רבים מרבני השכונות אינם מתגוררים בשכונות שהם מכהנים בהן, ולעיתים הם אף גרים

304 שם, שם.

305 שם, עמ' 1088-1090.

306 שם, עמ' 1090.

307 שם, עמ' 1093.

308 סק 59/09 הסתדרות העובדים הכללית החדשה: הסתדרות המעו"ף וארגון רבני

השכונות נ' מדינת ישראל - המשרד לשירותי דת ואח'.

309 לוד, 2015, עמ' 113.

במרחק רב מהן. בשל כך נטען כי "הרב אינו זמין לתושבי השכונה בחיי היום-יום, ואינו נמצא בשכונה בשבתות וחגים; הוא אינו מכהן כרב של אף אחד מבתי הכנסת בשכונה, אינו מעורה בהווי השכונתי ולמעשה אינו מוכר כלל לתושבי השכונה".³¹⁰ בדומה לכך, ארגון צהר מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2012 כי "בתחום רבני שכונות מגיעות תלונות שתושבי השכונה אינם מכירים את רבני השכונה ואלה אינם שוהים ופועלים בה".³¹¹ קשה לבדוק את היקף התופעה מכיוון שהמשרד לשירותי דת, שחוק מגורי רבנים במקום כהונתם מגדיר אותו כממונה על ביצוע החוק, סבור כי הוא אינו נדרש לבדוק את הנושא באופן יזום, ולכן אין למשרד כל נתונים בנוגע למקום מגוריהם של רבני השכונות.³¹²

ככלל, עיון בדוחות הביקורת מלמד כי אין משקיעים מחשבה במינוי רבני שכונות ולא בודקים את צורכי התושבים והשכונות: יש פער גדול במספר רבני השכונות המכהנים בין מועצות דתיות בעלות מאפיינים דומים, וגם בתוך תחומי המועצות הדתיות נמצא כי יש שכונות קטנות שמכהנים בהן כמה רבנים, בצד שכונות גדולות בהרבה - חלקן כוללות ציבור דתי ומסורתי גדול - שלא מכהן בהן אפילו רב שכונה אחד.³¹³

הרושם המתקבל ממכלול הממצאים בנושא הוא שהמועצות הדתיות אינן מייחסות לו חשיבות, כך שגם אם יש רבני שכונות המבצעים את תפקידם בהצטיינות, במקרים רבים מדי תפקיד רב השכונה הוא מעין "ג'וב" שמחלקים למקורבים. מקרים אחדים שעולים מדוחות הביקורת מחזקים אף יותר את הרושם הזה: דוח של מבקר המדינה על המועצה הדתית בנתניה משנת 1994 מצא כי בנו של הרב הספרדי של העיר וחתנו של הרב האשכנזי שימשו רבני שכונה לפני שהייתה להם תעודת כושר כנדרש. תחילה הם הועסקו בחוזים מיוחדים, ורק אחרי שקיבלו תעודת כושר עמדו במרכז פנימי שהם היו המועמדים היחידים בו. בדוח נמצא גם כי רב שכונה אחר מונה במסגרת הסכם שנחתם בין

310 דורון, הפער.

311 מזרחי, מועצות דתיות, עמ' 18.

312 פינקלשטיין, שכונה.

313 מבקר המדינה, 1996, עמ' 297-298; מבקר המדינה, 2010, עמ' 1081-1082; וכן

חיפה, 2008, עמ' 51.

נציגי סיעת ש"ס במועצה הדתית ובין ראש המועצה הדתית, שלפיו הרב יתפטר מחברותו במועצת העירייה ויתחיל לשמש רב שכונה בנתניה. מינוי זה נעשה ללא מכרז, ומבקר המדינה הגדיר אותו "מינוי פוליטי החורג מכללי מינהל ציבורי תקין".³¹⁴ בדומה לכך נטען בדוח ביקורת על המועצה הדתית בחדרה משנת 2004 כי "צירוף המקרים הלא מקרי שנבחרו רבני שכונות שאחד מהם בן של הרב הראשי הספרדי והשני חותן של הרב הראשי האשכנזי מצביע על לכאורה מעין 'קומבינה' או מתוכננת או נסיבתית, בבחירת רבני השכונות".³¹⁵

שני דוחות ביקורת על המועצה הדתית בחיפה מהשנים 2003 ו-2008 מצאו כי כמה מעובדי המועצה הדתית נרשמו באופן פיקטיבי על ידי המועצה הדתית כ"רבני שכונות" כדי להביא לידי עלייה בשכרם, "בשעה שהם עוסקים בפועל בתפקידי הלכה ומינהלה בתחומי המועצה".³¹⁶ בתל אביב נמצא בדוח ביקורת משנת 2007 כי המועצה הדתית מינתה שלושה מעובדיה לרבני שכונות נוסף על עבודתם במועצה, בלי לפרסם מכרז כנדרש. בכתב המינוי שלהם אף נכתב: "מינוי זה נעשה לאחר שהוכחת מסירות ועין[ות] רבה בתפקידך במועצה", דבר המלמד כי המינוי הוא כעין הטבה לעובדי המועצה הדתית, ולכן, בניגוד לנהלים, לא נערך מכרז חיצוני במטרה למצוא את המועמדים הראויים ביותר לאיוש התפקיד.³¹⁷

7. ניהול שוטף: כוח אדם, שכר והתקשרויות

בפרקים הקודמים של חלק זה נבחנו באופן פרטני כל אחד מן השירותים שמעניקות המועצות הדתיות. בפרק זה ובשני הפרקים הבאים אבקש לעמוד

314 מבקר המדינה, 1994, עמ' 361.

315 חדרה, 2004, עמ' 60.

316 חיפה, 2003, עמ' 135; חיפה, 2008, עמ' 52.

317 תל אביב, 2007, עמ' 80.

על פעילות המועצות הדתיות במבט רחב יותר. פרק זה יתמקד בניהול השוטף של פעילות המועצה הדתית ובכלל זה ניהול כוח האדם, השכר וההתקשרויות של מועצה דתית.

א. חריגות מתקן העובדים המאושר

כל הוספת תקן של משרת עבודה במועצה דתית זקוקה לאישור של ועדת התקנים של המשרד לשירותי דת. הוועדה מתכנסת אחת לתקופה לצורך בחינה ואישור של שינויי כוח האדם במועצות הדתיות על פי בקשות שהן מגישות, ומחליטה על אישור התקנים ועל היקפי המשרה המאושרים בכל תקן.³¹⁸ מטרת נוהל זה היא למנוע הוספת משרות שלא לצורך אשר תכביד על תקציב המועצה הדתית, תיצור גירעונו ותפגע באיכות שירותי הדת הניתנים לתושבים.

למרות הנהלים המחמירים של המשרד לשירותי דת, בפועל דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות מלמדים שככלל, המועצות הדתיות חורגות ממספר התקנים המאושר להן ומעסיקות היקף גבוה בהרבה של עובדים. כמעט בכל דוח שבו נערכה בדיקה של הנושא נמצאו חריגות, לעיתים גבוהות מאוד. לדוגמה, בראשון לציון נמצא בשנת 2010 כי 35 מתוך 76 עובדי המועצה הדתית (46%) מועסקים שלא על פי התקן; ברחובות נמצא בשנת 2011 כי 12 מתוך 36 עובדים מועסקים שלא על פי התקן (33%); ובלוד נמצא בשנת 2015 כי 18 מתוך 39 עובדים (46%) מועסקים שלא על פי התקן.³¹⁹ בדוחות אחרים לא הופיע השיעור המדויק של המועסקים שלא על פי התקן, אך גם בהם ניתן היה להתרשם שמדובר במספר עובדים לא מבוטל: בנתניה נמצא בשנת 2016 כי 26 מעובדי המועצה הדתית מועסקים שלא על פי התקן, ובאשקלון באותה שנה נמצא כי 5 מעובדי המועצה הדתית מועסקים שלא על פי התקן.³²⁰ מועצות דתיות אחרות שנמצאו בהן

318 לנהל המעודכן ביותר להתנהלות הוועדה ולהגשת בקשות ראו המשרד, חוזר עג/1, עמ' 10-21.

319 ראשון לציון, 2010, עמ' 1080; רחובות, 2011, עמ' 3; לוד, 2015, עמ' 105.

320 נתניה, 2016, עמ' 65-66; אשקלון, 2016, עמ' 127-128.

חריגות מהתקן בשנים האחרונות הן גבעת שמואל, כפר סבא, פתח תקווה, חולון, קדימה־צורן וקצרין.³²¹

דוחות מבקר המדינה מתארים גם הם מגמות דומות. בדוח מבקר המדינה משנת 2010 שעסק ברבני השכונות נמצא כי 5 רבני שכונות המופיעים במצבת התקינה של המשרד אינם מכהנים בפועל במועצות דתיות, ואילו 8 רבנים אחרים מכהנים בפועל במועצות דתיות, אף שאינם במצבת התקינה.³²² בבדיקה שנערכה בדוח מבקר המדינה משנת 2013 ובחנה את מחלקות הנישואין במועצות הדתיות, נמצא כי על פי מצבת התקינה של המשרד לשירותי דת רק ב־32 מועצות דתיות מועסקות מדריכות כלות. בבדיקה שערך המבקר בשטח העלתה ממצאים שונים:

מבירור טלפוני שעשה משרד מבקר המדינה בשבע מועצות דתיות אחרות, שנבחרו באופן אקראי, עולה כי בכלן מועסקות מדריכות כלות שאינן רשומות במצבת כוח האדם של המועצות הדתיות שבידי המשרד. כך למשל, באחת המועצות הדתיות שתי רבניות וחמש מדריכות כלות מועסקות בתפקיד זה בלי שיש למשרד כל מידע על העסקתן כאמור.³²³

בדיקה של מבקר המדינה ב־93 מועצות דתיות, שהוצגה בדוח מבקר המדינה על מחלקות הכשרות בשנת 2017, העלתה ממצאים דומים בענף הכשרות: "על פי דוח התקן, ב־93 המועצות ישנם בסך הכול 98 מפקחים ו־132 משגיחים שהם עובדי מועצה. לעומת זאת, על פי דיווחי 93 המועצות, יש בהן בסך הכול 136 מפקחים ו־200 משגיחים שהם עובדי מועצה".³²⁴

תופעת החריגה מהתקנים אינה חדשה, והיא נמשכת לאורך השנים ובהיקפים גדולים. הדוח המפורט שפרסם אגף פיקוח ובקרה במשרד לשירותי דת במרץ 2003 והוזכר לעיל, תיאר אף הוא את החריגות מהתקן במצבת כוח האדם

321 גבעת שמואל, 2012, עמ' 17-18; כפר סבא, 2012, עמ' 118; פתח תקווה, 2011, עמ' 15; חולון, 2014, עמ' 21; קדימה־צורן, 2014, עמ' 96-95; קצרין, 2015, עמ' 20.
 322 מבקר המדינה, 2010, עמ' 1080.
 323 מבקר המדינה, 2013, עמ' 224.
 324 מבקר המדינה, 2017, עמ' 127.

במועצות הדתיות. חריגות אלה היו, לטענת מחברי הדוח, אחד הגורמים להיווצרות גירעונות בתקציבן של המועצות הדתיות.³²⁵ בדיקה מקיפה נוספת של רואי חשבון ב'86 מועצות דתיות בשנת 2004 העלתה שיש 224 עובדים שמשרותיהם לא נכללו בתקן, ושככלל, ברוב המועצות הדתיות יש עובדים שאינם נכללים בתקן של המשרד.³²⁶ בחיפה בשנים 2003-2015 פרסם אגף הביקורת של העירייה ארבעה דוחות ביקורת על המועצה הדתית, ובכולם נמצאו חריגות מהיקף התקנים שאושרו על ידי המשרד.³²⁷ דוחות ביקורת אחרים מן העשור הקודם על המועצות הדתיות ביבנה, ירושלים ותל אביב מצאו גם הם העסקת עובדים על ידי המועצות הדתיות שלא לפי התקנים שאושרו.³²⁸

בחלק ניכר מהמקרים שהובאו החריגות מהתקנים המאושרים על ידי המשרד אינו רק במספר העובדים. במקרים רבים הן באות לידי ביטוי גם בהיקף המשרה או בדרגת השכר המאושרת לעובדים: רובן המוחלט של החריגות מתבטאות בהעלאה בהיקף המשרה או בדרגת השכר של העובדים. כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2010 נאמר כי "המשרד לשירותי דת הודיע בתשובתו כי הוא פועל לקבלת עדכונים שוטפים על שינויים הנוגעים לנתוני העובדים המועסקים במועצות",³²⁹ ובדומה, בדוח מבקר המדינה משנת 2013 נאמר כי "המשרד מסר בתשובתו כי הוא נמצא בעיצומו של תהליך לעדכון ולבניית מצבת כוח האדם במועצות הדתיות, לאחר שנים שבהן לא עודכנו הפרטים".³³⁰

בדיקה עדכנית ומקיפה של הנתונים מלמדת על חומרת הסוגיה ועל השיעור העצום של העסקת עובדים על ידי המועצות הדתיות בניגוד לתקנים שנקבעו על ידי המשרד לשירותי דת. בדיקה מקיפה כזו אפשרית באמצעות השוואה בין נתוני ועדת התקינה של המשרד לשירותי דת ובין ממצאי הדוח השנתי על

325 מובא בחוך מבקר המדינה, 2007, עמ' 202-203.

326 מובא שם, עמ' 204.

327 חיפה, 2003, עמ' 134; חיפה, 2008, עמ' 49-50; חיפה, 2013, עמ' 200; חיפה, 2015, עמ' 5.

328 יבנה, 2003, עמ' 41; ירושלים, 2007, עמ' 1141; תל אביב, 2007, עמ' 43.

329 מבקר המדינה, 2010, עמ' 1081.

330 מבקר המדינה, 2013, עמ' 224.

הוצאות השכר של הגופים הציבוריים, המתפרסם על ידי הממונה על השכר באוצר. הדוח השנתי שפורסם על ידי הממונה על השכר באוצר בדצמבר 2015 מציג את נתוני שנת 2014 ומראה כי בשנה זו הועסקו במועצות הדתיות 3,676 עובדים.³³¹ מאחר שבמהלך כל שנה יש עובדים העוזבים את עבודתם, ולכן תקן אחד יכול להיות מאויש בשנה זו על ידי יותר מעובד אחד, יש לבחון נתונים בתקופת זמן אחת ולא בכל השנה. הדוח מספק נתונים כאלה לחודש דצמבר 2014 ומראה כי בחודש זה הועסקו במועצות הדתיות 3,417 עובדים בהיקף כולל של 2,322 משרות (בממוצע 68% משרה לעובד).³³² לעומת זאת, נתונים שנמסרו לטובת מחקר זה על ידי המשרד לשירותי דת באוגוסט 2014 באשר להיקף עובדי המועצות הדתיות – נתונים המעודכנים על בסיס נתוני ועדת התקינה לתקופה זו – מעלים כי באוגוסט 2014 עמד מספר תקני העובדים של כלל המועצות הדתיות על 2,176 עובדים בלבד. סיכומו של דבר, השוואה בין מספר העובדים על פי נתוני המשרד לשירותי דת ובין נתוני האמת של משרד האוצר מלמדת על פער של 1,241 עובדים, כלומר שיעור העובדים במועצות הדתיות בפועל גבוה ב־57% ממה שאושר על ידי המשרד לשירותי דת.

נתונים עדכניים יותר שמסר המשרד לשירותי דת מראים כי מספר העובדים במועצות הדתיות על פי ועדת התקינה עמד בנובמבר 2016 על 2,295, ואף שאין נתונים זמניים של משרד האוצר על תקופה זו, הפער המספרי הנמוך בין נתוני המשרד לשירותי דת מאוגוסט 2014 ובין נתוני המשרד לשירותי דת מנובמבר 2016 – פער של 119 עובדים – מלמד כי מספר העובדים ברישומי המשרד לשירותי דת לא עודכן עד היום.

מאחר שנמצא שבכמה מועצות דתיות מספר העובדים לפי נתוני משרד האוצר דווקא נמוך ממספר התקנים המאושרים על ידי המשרד לשירותי דת,³³³ ניתן להסיק שיש מועצות דתיות שבהן החריגה מהתקן כלפי מעלה היא גבוהה

331 משרד האוצר, דוח 22א, עמ' 25.

332 שם, עמ' 30.

333 למשל בחיפה מספר העובדים בחקן עומד על 55, אך בפועל מספר העובדים הוא 47.

באופן קיצוני. ואכן, פערים גבוהים במיוחד בין נתוני ועדת התקינה ובין נתוני משרד האוצר נמצאו במועצות הדתיות באשדוד (45 בתקן לעומת 136 בפועל), בירושלים (289 בתקן לעומת 392 בפועל) ובאילת (22 בתקן לעומת 70 בפועל).³³⁴ הפער בין נתוני ועדת התקן של המשרד ובין הנתונים בפועל לא נוצר כמובן בשנת 2014. כך למשל, במרץ 2012 דיווח מנכ"ל המשרד לשירותי דת למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי לפי נתוני המשרד מספר העובדים במועצות הדתיות הוא 1,828,³³⁵ בשעה שנתוני משרד האוצר של דצמבר 2011 הצביעו על 3,273 עובדים ושל דצמבר 2012 – 3,367 עובדים.³³⁶

באשר לדפוס הפעולה של המועצות הדתיות, הדוחות מלמדים כי לעיתים הן אינן מבקשות כלל מוועדת התקנים אישור להעסקת העובדים הנוספים, ולעיתים הן מבקשות ונענות בשלילה, אך בכל זאת מעסיקות את העובדים האלה. במקרים רבים המועצות הדתיות מחליטות להעסיק את העובדים, ורק בדיעבד מנסות לקבל את האישור מוועדת התקנים. לדוגמה, דוח על המועצה הדתית בקדימה-צורן משנת 2014 מצא כי במועצה מועסקים 10 עובדים, מהם 5 ללא אישור ועדת התקנים. המועצה הדתית ניסתה לאשר את העסקת העובדים בדיעבד כבר בשנת 2011, אך ועדת התקנים לא אישרה זאת בשל גירעון שהמועצה נמצאת בו, ולמרות זאת בדיקת מבקר המועצה העלתה כמה שנים לאחר מכן כי העסקת העובדים הללו נמשכת.³³⁷

מבקר המדינה אף מצא בעבר כי היו מועצות דתיות שנקטו אמצעי הונאה כלפי ועדת התקנים, כדי להביא לאישורם של תקנים רבים מהנדרש:

נמצא, שפעמים הנתונים שהיו בידי הוועדה שלפיהם הוחלט על תוספת תקני עובדים היו "מוטים כלפי מעלה" לעומת הנתונים שמסרו המועצות הדתיות לממונה על תחום תקציבים במשרד.

334 נתוני מספר העובדים בכל מועצה דתית על פי משרד האוצר מופיעים במשרד האוצר, דוח א22, עמ' 373-430.
 335 מזרחי, מועצות דתיות, עמ' 1.
 336 משרד האוצר, דוח א19, עמ' 34; משרד האוצר, דוח א20, עמ' 16.
 337 קדימה-צורן, 2014, עמ' 95-96.

עקב כך הגדילה הוועדה את מספר התקנים למועצות דתיות
יותר מהנחוץ.³³⁸

המבקר מצא כי בפברואר 2000 דנה ועדת התקנים בבקשת המועצה הדתית חדרה לאשר לה 5 תקנים למשגיחי כשרות נוסף על 5 תקנים שכבר היו לה, ובוועדה הוחלט לאשר 4 תקנים נוספים. החלטת הוועדה התבססה על הנתונים שהועברו על ידי המועצה הדתית, שלפיהם היו בחדרה 170 נקודות השגחה, אך לפי הנתונים שמסרה המועצה הדתית לממונה על תחום תקציבים בתחילת שנת 2000, היו בחדרה 80 נקודות השגחה בלבד.³³⁹

כפי שעולה מהדוחות, אחת השיטות שהמועצות הדתיות נוקטות על מנת "להלבין" העסקת עובדים שלא בתקן היא באמצעות העסקה זמנית. אומנם הנוהל קובע כי גם העסקה זמנית מחייבת אישור ממנכ"ל המשרד לשירותי דת ומחברי ועדת התקנים,³⁴⁰ אך בפועל מועצות דתיות סבורות כי העסקה זמנית מתירה להן להעסיק עובדים שלא על פי התקן. הדוחות מצביעים על תופעה מעין זו בשנים האחרונות במועצות הדתיות בראשון לציון, חיפה ונתניה,³⁴¹ ובירושלים מצא דוח ביקורת משנת 2007 כי המועצה הדתית קלטה 70 (!) עובדים באופן זמני.³⁴² לבד מן העובדה שהדבר נוגד במובהק את הנהלים, הדוחות מלמדים כי בדרך כלל ה"זמני" הופך להיות קבוע. תוצאה שלילית נוספת של היקף העסקה כזה (על כך ארחיב בהמשך הדברים) היא שמועצות דתיות המעסיקות עובדים באופן זמני נמנעות מהוצאת מכרז לתפקידים אלה, גם כאשר מדובר בתפקידי מפתח במועצה הדתית.

אומנם מבקר המדינה קבע כבר בשנת 2007 כי "יש לראות בחומרה את העסקתו של עובד במועצה דתית שלא לפי התקן",³⁴³ אך הממצאים שהוצגו לעיל מלמדים שהמועצות הדתיות מוסיפות לעשות זאת, ובהיקפים גבוהים מאוד: כאמור,

338 מבקר המדינה, 2001, עמ' 461.

339 שם, עמ' 461.

340 המשרד, חוזר עג/1, עמ' 12.

341 ראשון לציון, 2010, עמ' 1080; חיפה, 2013, עמ' 200; נתניה, 2016, עמ' 64-65.

342 ירושלים, 2007, עמ' 1141.

343 מבקר המדינה, 2007, עמ' 206.

מספר העובדים בפועל גבוה ב־57% מהמספר שאישרה ועדת התקינה. מעבר לכך שהדבר מלמד על ליקוי חמור בתפקוד המינהלי של המועצות הדתיות, שעל משמעויותיו העקרוניות אעמוד בחלק השני של המחקר, הוא מלמד גם שהמשרד לשירותי דת מקבל את החלטותיו בעניין המועצות הדתיות על בסיס מסד נתונים שאינו משקף את המציאות, כפי שטען בעבר מבקר המדינה:

במצב הקיים נמנע מהמשרד לבצע מעקב תקציבי ובקרה ראויה על העובדים המועסקים במועצות הדתיות, ובכלל זה פיקוח על מספרם, על תפקידיהם ועל התקנים שהם מאיישים. היעדר נתונים מעודכנים עלול להביא לקבלת החלטות שגויות ולגרום לשיבושים ולחוסר ודאות, למשל בעניין התקנים הנדרשים והצורך באיושם.³⁴⁴

ב. קליטת עובדים

ועדת צדוק קבעה בשנת 1993 כי "אין במועצות הדתיות נוהל אחיד לקבלת עובדים. מועצות דתיות שהופיעו בפני הוועדה העידו על קיומם של מכרזים למישרות פניות במועצות הדתיות, אולם לא בכל המקרים מתקיימים מכרזים".³⁴⁵ במרוצת השנים שעברו מאז פורסם דוח הוועדה נקבעו בחוזרי המנכ"ל כללים לאיוש משרות במועצה הדתית באמצעות מכרזים. חוזר המנכ"ל האחרון בנושא פורסם בפברואר 2013, והוא קובע כי ניתן לאייש כל משרה תקנית שמתפנה או באמצעות ניוד פנימי (ללא מכרז), אם דירוג העובד עומד בתנאי הסף למשרה ואם משרתו הקודמת ומתח הדרגות שלו במועצה הדתית מקבילים לאלה של המשרה הפנויה; או באמצעות מכרז פנימי, אם המשרה ומתח הדרגות אינם תואמים; או במכרז פומבי, אם המשרה לא אוישה.³⁴⁶

344 מבקר המדינה, 2010, עמ' 1081.

345 ועדת צדוק, עמ' 46.

346 המשרד, חוזר עג/2, עמ' 9. אציין כי לתפקידי עובד ניקיון ואיש אחזקה יש נוהל מעט שונה, המסדיר את איוש המשרה באמצעות פנייה למאגרי הצעות עבודה ולא באמצעות מכרז פומבי.

למרות זאת דוחות הביקורת מלמדים כי בפועל גם בשנים האחרונות רווחות נורמות של קליטת עובדים באופן לא תקין ובלי מכרזים, גם כאשר מדובר בתפקידי מפתח במועצה הדתית. תופעת ההעסקה הזמנית שנדונה לעיל היא דפוס פעולה לא תקין הנפוץ במועצות הדתיות ומאפשר מציאות מעין זו. כך, מלבד העובדה שבמסגרת ההעסקה הזמנית המועצות הדתיות מעסיקות עובדים ללא אישור ועדת התקנים של המשרד, הן גם עוקפות את הצורך בביצוע מכרזים. ההתנהלות הלא תקינה של המועצות הדתיות גורמת לכך שבמקרים רבים עובדים מועסקים בתפקידים בכירים במועצה הדתית לאורך שנים ללא מכרז מכיוון שהעסקתם מוגדרת "זמנית".³⁴⁷

גם כאשר ההעסקה אינה נעשית באופן זמני, התופעה של גיוס עובדים בלי כל מכרז רווחת במועצות הדתיות. דוח ביקורת על המועצה הדתית בבאר שבע משנת 2012 מצא כי במועצה "לא קיים תיק מכרזים לקבלת עובדים חדשים ולא קיים נוהל כלשהו לגבי קבלתם והעסקתם. דבר זה יוצר מחוייבות כלפי העובדים הזמניים ולעומת זאת פגיעה בשוויון ההזדמנויות של כל אדם להתמודד עבור קבלת תפקיד במועצה".³⁴⁸ בראש העין בדוח משנת 2009 נמצא כי תפקידים בכירים במועצה הדתית כדוגמת מנהל בית העלמין ומנהל מחלקת הכשרות אוישו ללא מכרז. בנתניה מצאה ביקורת משנת 2016 כי לתפקידים רבים כדוגמת מנהלת חשבונות, מנהל מחלקת מקוואות וכמה בלניות לא נערך כל מכרז. בדוח אף מתואר שמנהלת החשבונות של המועצה טענה כי לאחר שנודע לה שהמועצה מחפשת עובדים, היא שלחה קורות חיים, ולאחר כמה ימים קיבלה דואר אלקטרוני שנכתב בו על קבלתה לתפקיד בלי ריאיון, לא כל שכן בלי מכרז. מבקר העירייה קבע כי "בהיעדר מכרז כאמור, לא נקבעו תנאי סף להשכלה וניסיון העובדים שנבחרו, לא פורסמה הדרישה לאיוש התפקיד, לא נבחנו קו"ח ותעודות השכלה של העובדים שהועסקו וכו'".³⁴⁹ התנהלות זו רווחת כל כך במועצה הדתית הזאת, עד שראש המועצה עצמו טען לפני הביקורת

347 ראו דוגמאות למקרים מעין אלה בדוחות האלה: חיפה, 2013, עמ' 200; חיפה,

2015, עמ' 5; נתניה, 2016, עמ' 64-65.

348 באר שבע, 2012, עמ' 171.

349 נתניה, 2016, עמ' 62.

כי "קליטת בלניות חדשות במועצה נעשית בשיטת 'חבר מביא חבר'".³⁵⁰ גם במועצות דתיות המקיימות מכרזים לתפקידים במועצה הדתית, הדבר נעשה במקרים רבים בצורה לא תקינה.³⁵¹

מציאות זו פותחת פתח לכך שבמקרים רבים לא מועסקים בתפקידים במועצות הדתיות העובדים הראויים, ורווחת מאוד התופעה של מינוי קרובי משפחה. כבר בדוח ועדת צדוק בשנת 1993 נכתב: "בפני הוועדה הועלו טענות על-כך שלעיתים מתמנים עובדים במועצות דתיות על בסיס של קירבת משפחה בין איש המועצה הדתית לבין העובד, דבר שהוא כמובן פסול מעיקרו".³⁵² למרות התראות אלה, דוחות הביקורת מלמדים כי התנהלות זו עדיין נפוצה מאוד במועצות הדתיות במוצת השנים. בדוח ביקורת משנת 2000 על המועצה הדתית בכפר סבא נמצא כי "במועצה הדתית רווחת ובמיוחד במחלקת הנישואין העסקת בני משפחה",³⁵³ ובדוח אחר משנת 2001 נמצא כי יו"ר המועצה הדתית העסיק את בנו ואת כלתו של חבר המועצה הדתית בלי כל מכרז ובלי אישור ועדת התקינה. עוד נטען כי "לביקורת לא ברור מהם הכישורים של שני קרובי המשפחה המכשירים אותם לשרת בתפקידים בהם הועסקו ע"י יו"ר המועצה הדתית, פרט לקשריהם המשפחתיים".³⁵⁴ בדוח ביקורת על המועצה הדתית בתל אביב משנת 2007 נמצאו לא רק מקרים של העסקת קרובי משפחה אלא אף "מקרים בהם עובדי המועצה שימשו כאחראים על עובדים אחרים בני משפחתם". כך למשל, מנהל מחלקת הכשרות העסיק קרובי משפחה שלו בתפקיד משגיחים הכפופים לו, והמנהל האדמיניסטרטיבי על הכשרות בבתי המטבחים העסיק את אחיו כמשגיח כשרות. במקרה אחר נמצא כי חתנו של יו"ר המועצה הדתית שימש משגיח, אך בפועל קיבל שכר כאילו היה מפקח כשרות (גבוה יותר ב־3,000 ש"ח).³⁵⁵

350 שם, עמ' 63.

351 ראו למשל תל אביב, 2007, עמ' 102; קצרין, 2015, עמ' 25.

352 ועדת צדוק, עמ' 46.

353 כפר סבא, 2000, עמ' 22.

354 כפר סבא, 2001, עמ' 343-344.

355 תל אביב, 2007, עמ' 53-56.

דוח מבקר המדינה משנת 2009 בנושא מערך הכשרות תיאר בעיות דומות. הדוח העלה כי "אין נהלים בעניין הכישורים הנדרשים מהמשגיחים, הליך בחירתם, הסייגים להעסקתם ודרכי הפרסום של משרות השגחה פנויות".³⁵⁶ עוד נמצא בכמה מועצות דתיות שנבדקו כי משגיחים הם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של רבני עיר או של בכירים במחלקת הכשרות, כך שהם כפופים לקרוב משפחתם.³⁵⁷ המבקר סיכם את הנושא בפליאה על שהמשרד לשירותי דת לא התקין כל נהלים בסיסיים באחד מנושאי הליבה של המינהל התקין: "על המשרד לשירותי דת לקבוע כללים ברורים לגבי העסקת קרובי משפחה גם בנוגע למשגיחים, כפי שנהוג בשירות הציבורי".³⁵⁸

חוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת בנושא הפעלת מערך הכשרות עסק באריכות בסוגיה זו וקבע כי אדם לא ישובץ למשרת משגיח כשרות מטעם מועצה דתית אם קרוב משפחתו מכהן כראש המועצה הדתית, כמנהל או כמזכיר של מחלקת כשרות, כרב עיר, כרב ממונה על הכשרות או כמפקח כשרות. החוזר קבע כי במקרים חריגים של מחסור במשגיחים או במקרה שמשגיח קרוב משפחה כבר מועסק במועצה, תתאפשר ההעסקה בתנאי שאין זיקת כפיפות וניגוד עניינים בין השניים ובכפוף לאישור בכתב שיינתן לתקופה של שישה חודשים בלבד ויחודש בכל פעם.³⁵⁹ המשרד לשירותי דת הפעיל נוהל דומה גם על שאר עובדי המועצות הדתיות,³⁶⁰ ובפברואר 2013 אף קיבע אותו בחוזר מנכ"ל, שהנחה כי אדם לא יועסק במועצה הדתית באותה יחידה שמועסק בה קרוב משפחתו וכן לא יועסק במשרה שתחייב יחסי כפיפות או קשרי עבודה עם קרוב משפחתו.³⁶¹ לטענת מבקר המדינה, הדבר היה אסור על המועצות הדתיות אף בטרם פרסום הנוהל החדש, שהלוא "בהתאם לחוקת העבודה של עובדים ברשויות המקומיות, החלה על עובדי המועצות הדתיות, 'עובד הקרוב

356 מבקר המדינה, 2009, עמ' 960.

357 שם, עמ' 986.

358 שם, עמ' 987.

359 המשרד, חוזר התש"ע/1, עמ' 7.

360 מבקר המדינה, 2013, עמ' 224.

361 המשרד, חוזר עג/2, עמ' 9.

קרבת משפחה לאחד העובדים מראשי מחלקה מסוימת או מנהליה, לא יוכל להתקבל לעבודה לאותה מחלקה ברשות המקומית"³⁶².

הלכה למעשה, כמו בתחומים רבים אחרים במועצות הדתיות גם בנושא זה יש פער גדול בין הנהלים ובין הנעשה בפועל. דוחות ביקורת רבים שבחנו את הדבר לאחר פרסום הנהלים החדשים גילו כי העסקת קרובי משפחה במועצות הדתיות מוסיפה להיות רווחת מאוד, באופן שאינו תקין. דוח מבקר המדינה לשנת 2017 בנושא מערך הכשרות בחן את סוגיית קרבת המשפחה בין משגיחי כשרות לעובדי המועצה הדתית ומצא:

20^ב מועצות דתיות (כ־22% מהמועצות הדתיות שמסרו למשרד מבקר המדינה נתונים על המשגיחים המוצבים בהן, על עובדי המועצה ועל חברי המועצה) נמצאו 26 בעלי תפקידים ולהם קרבה משפחתית למשגיחים הפועלים בתחומן האסורה על פי הנוהל, בלי שהמועצה הדתית אישרה זאת באישור
לחריגה כפי שהנוהל קובע.³⁶³

סוגיה זו עלתה גם בכמה דוחות ביקורת של רשויות מקומיות בשנים האחרונות. כך למשל, דוח ביקורת על המועצה הדתית בחיפה משנת 2013 העלה כי "בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל [...] נמצאו מקרים של העסקת קרובים מדרגה ראשונה ושנייה במועצה בתור משגיחים"³⁶⁴, ודוח ביקורת אחר שפורסם בשנת 2015 מצא כי בעקבות הדוח הקודם מיפתה המועצה הדתית את כל קשרי המשפחה ומצאה 18 מקרים של קרבת משפחה, וועדה שהורכבה מעובדי המועצה הדתית עצמם הוקמה כדי לתת לכלל העובדים אישור חריג. כפי שציין המבקר, "חברי הוועדה הינם עובדי המחלקה המאשרים לעיתים את קרוביהם או את עצמם וזאת בניגוד לכללי מנהל תקין"³⁶⁵ ולמעשה הדבר אף נוגד במפורש את חוזר המנכ"ל משנת 2010, הקובע כי "למותר לציין שאישור לקרוב משפחה כאמור

362 מבקר המדינה, 2013, עמ' 224.

363 מבקר המדינה, 2017, עמ' 106 (הסוגריים במקור).

364 חיפה, 2013, עמ' 202.

365 חיפה, 2015, עמ' 8.

בסעיף (3)ה לא יינתן ע"י מי שהוא עצמו קרוב משפחתו של המשגיח המיועד".³⁶⁶ דוח ביקורת על המועצה הדתית בפתח תקווה משנת 2011 מצא גם הוא ריבוי מקרים של קרובי משפחה העובדים במועצה הדתית בכפיפות זה לזה,³⁶⁷ ובדוח מבקר המדינה משנת 2013 על תחום הנישואין במועצות הדתיות נמצא כי 14% ממדריכות הכלות במועצות הדתיות הן נשותיהם של רבני העיר.³⁶⁸ בעיות בנושא הועלו גם בדוחות ביקורת על המועצה הדתית בבאר שבע משנת 2012 ועל המועצה הדתית בנתניה משנת 2016.³⁶⁹ המשרד לשירותי דת עצמו ציין בחוזר מנכ"ל מדצמבר 2011 שבכמה מקרים העסיקו ראשי מועצות דתיות את בני משפחותיהם במועצה הדתית באופן שאינו תקין.³⁷⁰

חוזר המנכ"ל מפברואר 2013 קובע כי גם אם מועצה דתית מעסיקה עובדים קרובי משפחה באופן שאינו סותר את הנוהל, "תדווח המועצה הדתית לאגף משאבי אנוש במועצות הדתיות במשרד על בחירת העובד וכן תפרט מהי קירבתו המשפחתית, סמוך לאחר בחירתו לתפקיד".³⁷¹ בפועל, על פי תשובת המשרד לשירותי דת מינואר 2017, מאז פרסום חוזר זה המשרד "לא קיבל דיווח על העסקת קרובי משפחה בעת שיבוץ/קבלת עובדים למועצה".³⁷² לפי המתואר בדוחות לעיל, סביר להניח שהדבר אינו נובע מאי־העסקת קרובי משפחה אלא מאי־דיווח של המועצות הדתיות בנושא, בניגוד לנוהל.

בכמה מקרים חריגים נמצאו אף חשדות מבוססים לפלילים: חקירת משטרה שנפתחה נגד רבה הספרדי של חיפה הרב שלמה שלוש טענה, בין היתר, כי הרב קידם את העסקת מקורביו בבתי עסק בתחום הכשרות ואף ביטל כשרות באולם אירועים שסירב למנות את מקורבו כמשגיח. בשל פטירתו של הרב

366 המשרד, חוזר התש"ע/1, עמ' 7.

367 פתח תקווה, 2011, עמ' 16-17.

368 מבקר המדינה, 2013, עמ' 224.

369 באר שבע, 2012, עמ' 182-189; נתניה, 2016, עמ' 67-68.

370 המשרד, חוזר עב/1, עמ' 23.

371 המשרד, חוזר עג/2, עמ' 10.

372 מכחב, קרן שירוני, ראש ענף פניות הציבור וממונה על חופש המידע במשרד לשירותי דת, 10.1.2017.

בנובמבר 2014 לא התקבלה לבסוף הכרעה במשפט זה. חשדות לשחיתות עלו בשנת 2015 נגד יו"ר המועצה הדתית בירושלים, ששניים מבני דודיו הועסקו כמשגיחי כשרות על ידי המועצה הדתית, ונגד מנהל מחלקת הכשרות, שגיסו, חמיו ושלושה מאחיו הועסקו כמשגיחי כשרות על ידי המועצה הדתית.³⁷³ ביולי 2016 פשטה המשטרה על משרדי המועצה הדתית בירושלים ועיכבה לחקירה 5 מעובדי המועצה הדתית בשל חשדות שונים, בהם החשד למינוי קרובי המשפחה.³⁷⁴

ג. חריגות שכר

כפי שהובהר בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מאוקטובר 2009, "היות והמועצות הדתיות הינן גופים מתוקצבים משום כך, חל עליהן סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, האוסר על מתן הטבות שכר בניגוד לנהוג לגבי כלל עובדי המדינה - אלא באישור הממונה על השכר במשרד האוצר".³⁷⁵ סעיף זה בחוק יסודות התקציב קובע כי גוף מתוקצב (רשות ציבורית, ובכלל זה תאגיד, רשות מקומית, מועצה דתית, בנק ישראל, חברה ממשלתית וחברה עירונית) וגוף נתמך (תאגיד שהממשלה משתתפת בתקציבו) לא יעניקו הטבות שכר, תנאי פרישה ותנאי עבודה מעבר לנהוג לגבי כלל עובדי המדינה, בלי אישור משרד האוצר.³⁷⁶ עיון רוחבי בדוחות הביקורת מלמד כי למרות הנהלים הברורים, מתן הטבות שכר בניגוד להם (חריגת שכר) הוא תופעה רווחת במועצות הדתיות. במספר גבוה של דוחות ביקורת עלו טענות רבות בדבר מתן הטבות שכר לא תקניות לעובדי המועצות הדתיות כדוגמת מימון אחזקת רכב ותגמול על כונויות בניגוד לנהלים.³⁷⁷

373 אדמקר, חשד.

374 אדמקר, פשיטה.

375 המשרד, חוזר סט/1, עמ' 9.

376 מבקר המדינה, 2014א, עמ' 299.

377 לשני דוחות שהתייחסו לנושא באופן רוחבי ראו קריית ביאליק, 2009, עמ' 18; חולון, 2014, עמ' 19-20. נוסף על כך, דוחות רבים אחרים הציגו את הנושא באופן ספציפי יותר המתייחס לחריגה אחת בלבד.

חריגת שכר בולטת במיוחד במועצות הדתיות לאורך השנים היא מתן שעות נוספות לעובדים בצורה גלובלית שלא כנגד דיווח. על פי סעיף 16(א) לחוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951, עובד המועסק בהיקף שעות הגבוה מ־43 שעות בשבוע או מ־8 שעות וחצי ביום זכאי לתוספת תשלום של 25% או 50% משכרו הרגיל. כפי שציין מבקר המדינה, נוהלי המשרד לשירותי דת קובעים כי גוף ציבורי רשאי להתיר לעובד לקבל תוספת עבור שעות נוספות אך ורק כנגד דיווח ופיקוח שהשעות אכן מנוצלות, ולפיכך לא ניתן להעניק הטבת שכר זו כתוספת שכר באופן גלובלי.³⁷⁸ אף על פי כן כמה דוחות של מבקר המדינה משנות התשעים העירו שמדובר בתופעה רווחת במועצות הדתיות. בפתח תקווה נמצא בשנת 1995 כי לעובדים רבים ניתנה תוספת "שעות נוספות" באופן גלובלי, לאחד מהם אף 60 שעות חודשיות.³⁷⁹ בראש העין מצא מבקר המדינה בשנת 1997 כי מאז שנת 1984 מקבל מזכיר המועצה תשלום גלובלי שלא על פי דיווח בעד 25 שעות נוספות בכל חודש (נוסף על תשלום בעד 25 שעות נוספות לפי דיווח).³⁸⁰ למרות דוח זה מצא מבקר עיריית ראש העין בשנת 2009 כי המזכיר מוסיף לקבל הטבה זו שאסורה על פי הנהלים.³⁸¹ בדוח אחר מצא מבקר המדינה כי המשרד לשירותי דת העיר ליו"ר המועצה הדתית בראשון לציון ביוני 1995 כי המועצה הדתית מעניקה לעובדיה תוספת "שעות נוספות" גלובלית בהיקף של 15-140 (!) שעות חודשיות לעובד. לטענת המשרד, נמצא כי יש עובדים שצריכים לעבוד 5 שעות נוספות בכל יום כדי להגיע למכסה, דבר שהיתכנותו אינה סבירה כמובן. עם זאת יו"ר המועצה הדתית סירב לבטל את הטבת השכר הזאת לעובדים, כפי שנמצא בדוח מבקר המדינה משנת 1998.³⁸² כאמור, דוחות מבקרי הרשויות מלמדים כי מדובר בתופעה רווחת גם בשנים האחרונות.³⁸³ חומרתה של חריגת השכר הזאת עלתה בדברי מבקר המדינה, שטען כי מועצה דתית המעניקה תוספת "שעות

378 מבקר המדינה, 1997, עמ' 17.

379 מבקר המדינה, 1995, עמ' 285.

380 מבקר המדינה, 1997, עמ' 17.

381 ראש העין, 2009, עמ' 17.

382 מבקר המדינה, 1998, עמ' 283.

383 ראו למשל חיפה, 2008, עמ' 50; קריית ביאליק, 2009, עמ' 18; באר שבע, 2012,

עמ' 5-6; חולון, 2014, עמ' 19-20.

נוספות" באופן גלובלי בעצם "משלמת במשך שנים הטבות שכר לעובדים בעד עבודה שאינם מבצעים".³⁸⁴

בדוח המפורט שפורסם על ידי מינהל אגף פיקוח ובקרה במשרד לשירותי דת במרץ 2003 והוזכר לעיל, נטען כי העובדה ש"מועצות שילמו שכר ותשלומים נלווים גבוהים מהמתחייב על פי תקן השכר" היא אחד הגורמים העיקריים לגירעונות במועצות הדתיות,³⁸⁵ והערה זו יכולה ללמד על היקפה הרחב של תופעה זו.

עם זאת, אציין כי הממצאים העולים בדוח הביקורת בנוגע לחריגות שכר במועצות הדתיות אינם מעידים בהכרח על תופעה ייחודית למועצות הדתיות, שכן חריגות השכר הן תופעה רווחת במגזר הציבורי זה שנים, ובשל כך החליטה הממשלה בשנת 1997 על הקמת יחידת אכיפה באגף לשכר והסכמי עבודה במשרד האוצר שמטרתה אכיפת סעיף 29 לחוק יסודות התקציב. אחת ממשימותיה של יחידה זו היא בדיקת חריגות שכר לכאורה במגזר הציבורי, ובתחום זה היא אף מפרסמת דוח שנתי המשווה בין הגופים הציבוריים למיניהם. בדצמבר בכל שנה פונה אגף השכר במשרד האוצר לגופים הציבוריים ומבקש מהם להגיש דוח המפרט את נתוני השכר וכוח האדם שלהם לאותה שנה. על פי דיווחי הגופים, האגף מחשב את שיעור השינוי בשכר הממוצע ברוטו של העובד או של כלל העובדים בדירוג מסוים בין שנת הדיווח לשנה הקודמת ומשווה את שיעור השינוי לנתון המקביל בדבר השינוי שחל בשירות המדינה. אם הגידול בשכר של עובדים בגוף הציבורי גדול ב-5% מהגידול בשירות המדינה, ייחשב השינוי כחריגת שכר לכאורה המחייבת הסבר מן הגוף הציבורי. אם ההסבר של גוף לחריגת השכר אינו משכנע, היא נחשבת לחריגה לכאורה, ומתפרסמת בדוח השנתי של הממונה על השכר המוגש לכנסת.³⁸⁶ מן הדוח לשנת 2013 שפורסם על ידי היחידה עולה כי ב-5% מהמועצות הדתיות נמצאו בבדיקה זו חריגות שכר לכאורה. שיעור זה אינו ייחודי במגזר הציבורי, שכן בתאגידים, בחברות ממשלתיות ובאיגודי ערים נמצאו 4% של חריגות שכר לכאורה, בחברות

384 מבקר המדינה, 1995, עמ' 289.

385 מבקר המדינה, 2007, עמ' 203.

386 שם, עמ' 312.

העירוניות 7% וברשויות המקומיות 11.1%³⁸⁷ בדוח לשנת 2014 נמצאו חריגות שכר לכאורה ב־4% מהמועצות הדתיות, בין 5% ל־8% בתאגידים, בחברות ממשלתיות, באיגוד ערים ובחברות עירוניות ו־12% ברשויות המקומיות.³⁸⁸ עם זאת, נראה כי יש לבחון את הממצאים הללו במשנה זהירות, כפי שנטען בדוח עצמו:

יודגש, כי אין בחריגות לכאורה אשר פורטו בדוח משום הצגת תמונה שלמה של החריגות אשר קיימות בגופים המתוקצבים והנתמכים. הן משקפות רק את שיעורי השינוי בין השנים 2013 ו־2014. השוואת השכר בשנת 2014 לשכר בשנת 2013 אינה מתייחסת לבסיס השכר עצמו (שייתכן והוא חורג) אלא רק לשינוי שבוצע בו.³⁸⁹

במילים אחרות, הנתונים מתייחסים לשינוי בלבד, אך ייתכן שכבר מלכתחילה היו חריגות שכר. בפועל, ממצאים שהובאו בדוח מבקר המדינה לשנת 2014 מלמדים כי היקף חריגות השכר במועצות הדתיות גבוה בהרבה מ־5%:

במשך שנתיים וחצי - מינואר 2011 ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2013 - ביקר המשרד לשירותי דת את נושא השכר ותנאי העבודה ב־33 (25%) מהמועצות הדתיות. המשרד העלה ממצאים בביקורות שעשה, ועל פי מסמכיו חלק מהממצאים תוקנו על ידי המועצות הדתיות. נמצא כי ב־25 מ־33 הבדיקות האלה נמצאו ממצאים שחייבו פעולות אכיפה, על פי הוראות חוק יסודות התקציב, אולם המשרד לא העביר את ממצאיו אלה לטיפול של אגף השכר כנדרש בהחלטת הממשלה מיוני 1997.³⁹⁰

387 משרד האוצר, דוח 21, עמ' 20.

388 משרד האוצר, דוח 22, עמ' 21.

389 שם, עמ' 20.

390 מבקר המדינה, 2014א, עמ' 311. דוח זה של המבקר בחן את התיאום בין הגופים המאסדרים של הרשויות הציבוריות - משרד הפנים, רשות החברות והמשרד לשירותי דת - ובין אגף השכר במשרד האוצר, והראה כי למרות החלטת ממשלה משנת 1997 הגופים המאסדרים, ובכלל זה המשרד לשירותי דת, עובדים בחוסר תיאום עם אגף השכר.

דברים אלו מתארים חריגות שכר שנמצאו ב־75% מהמועצות הדתיות שנבדקו על ידי המשרד לשירותי דת. כל עוד אין נתונים מסודרים על היקף חריגות השכר וחומרתן בגופים ציבוריים אחרים, קשה לבחון עד כמה חריגות השכר במועצות הדתיות הן בבחינת דפוס פעולה המאפיין במיוחד אותן, אך על כל פנים, נראה כי תפקוד המועצות הדתיות בתחום זה לוקה בחסר ואף חמור מכך.

ד. נוכחות

הפרק העוסק בליקויים במערך הכשרות דן בנוכחות של משגיחי כשרות בבתי העסק. סוגיה זו היא מורכבת וייחודית הן משום שרובם אינם עובדי המועצה הדתית והן בשל אופן ההעסקה שלהם בבתי העסק. לעומת זאת בסעיף זה אדון בנוכחות של שאר עובדי המועצה הדתית, לבד מרבנים שיש להם נהלים ייחודיים, כפי שהוצג בפרק העוסק ברבני השכונות.

חוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת מיוני 2001 מחייב את עובדי המועצות הדתיות בהחתמת כרטיס נוכחות ממוחשב: "כל עובד יחתים את כרטיס הנוכחות שלו בהגיעו לעבודה ובגמר יום העבודה". החוזר מתייחס גם לעובדי המועצה שאינם עובדים בבניין המועצה הדתית וקובע כי "עובדים אשר עבודתם מתבצעת שלא בבניין המועצה הדתית יחויבו אף הם בהחתמת כרטיס נוכחות", ואם אין שעון נוכחות במקום עבודתם, הם יגישו דיווח נוכחות ידני. בחוזר אף מצוין כי "עובד אשר לא יגיש אסמכתא להעדרו ינוכו לו מימי חופשתו השעות שנעדר ואם לא נותרו לרשותו ימי חופשה ינוכו השעות משכרו".³⁹¹ החתמת כרטיס נוכחות היא כמובן חובה כבר שנים רבות גם במשרדי הממשלה, בשלטון המקומי וביתר הגופים הציבוריים, והיא כלי חשוב בביקוח של הגוף הציבורי על עובדיו. למרות זאת דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות מלמדים כי מועצות דתיות רבות אינן מפקחות כראוי על נוכחות העובדים.

ראשית, במקרים רבים, בניגוד לנוהל, אין במועצה הדתית כל שעוני נוכחות ממוחשבים: דוח ביקורת על המועצה הדתית ביבנה משנת 2012 הראה כי בשל התנגדות העובדים המועצה הדתית לא התקינה שעוני נוכחות ממוחשבים, והיא מסתפקת בדיווח ידני של העובדים.³⁹² בקצ'ין מצא דוח משנת 2015 כי אין במועצה הדתית שעוני נוכחות, כלומר ניתן דיווח ידני בלבד,³⁹³ ובקריית ביאליק חשף דוח משנת 2009 כי לא זו בלבד שאין שעון נוכחות, אלא שהמועצה הדתית גם אינה דורשת מעובדיה דיווח ידני.³⁹⁴

שנית, גם אם שעוני נוכחות מותקנים במועצה הדתית, הדבר אינו מלמד שהיא בהכרח מחייבת את עובדיה לעשות בהם שימוש. לדוגמה, דוח ביקורת על המועצה הדתית בנשר משנת 2010 מצא כי אף ששעוני נוכחות מותקנים במועצה, העובדים אינם מחתימים בהם כרטיסי נוכחות, והם מסתפקים בדיווח ידני בלבד.³⁹⁵ דוחות ביקורת שנערכו במועצות הדתיות תל אביב, נתניה ורחובות הראו כי בכל אחת מהן אין מדיניות אחידה לגבי העובדים: יש המחתימים כרטיסי נוכחות, יש המדווחים דיווח ידני ויש שאינם מדווחים על הנוכחות כלל.³⁹⁶ המהימנות של דיווח ידני פחותה בהרבה, ודוח ביקורת על המועצה ברחובות משנת 2011 העלה, למשל, כי "הממצאים מצביעים על דיווחי נוכחות לא סבירים, במיוחד לגבי עובדים המדווחים בדיווח ידני".³⁹⁷

שלישית, גם במצב שהחתמת כרטיסי נוכחות על ידי העובדים נהוגה במועצה הדתית, בפועל הדיווחים אינם אפקטיביים משתי סיבות עיקריות: א. הדוחות מלמדים כי במקרים רבים העובדים מחתימים את כרטיס הנוכחות רק בכניסה או רק ביציאה, ולכן לא ניתן ללמוד מן ההחתמה דבר על מספר שעות העבודה שלהם; ב. רוב המועצות הדתיות כלל אינן מנכות סכומי כסף משכרם של

392 יבנה, 2012, עמ' 24.

393 קצ'ין, 2015, עמ' 19-21.

394 קריית ביאליק, 2009, עמ' 19.

395 נשר, 2010, עמ' 31.

396 תל אביב, 2007, עמ' 45-49; נתניה, 2008, עמ' 231; רחובות, 2011, עמ' 13;

נתניה, 2016, עמ' 71.

397 רחובות, 2011. ראו גם נתניה, 2016, עמ' 71.

עובדים שלא השלימו את מכסת השעות שלהם, ובמקרים רבים שעוני הנוכחות כלל אינם נבדקים. לפיכך הם אינם משמשים כלי בקרה על העובד לצורך תשלום שכר בהתאם לשעות העבודה שבוצעו בפועל.³⁹⁸

הפיקוח הלקוי של המועצות הדתיות על נוכחות העובדים מעלה חששות כבדים שבמקרים רבים עובדי המועצות הדתיות אינם מבצעים את עבודתם כנדרש. חששות אלה אף מתחזקים על רקע המידע העולה מדוחות הביקורת שרבים מעובדי המועצות הדתיות עובדים בעבודות נוספות בלי קבלת ההיתרים הנדרשים.³⁹⁹

ה. התקשרויות ורכש

נושא אחר שדוח ועדת צדוק כבר דן בו בקצרה הוא ההתקשרויות והרכש במועצות הדתיות. הוועדה טענה שהמועצות הדתיות אינן מנהלות התקשרויות ומכרזים בצורה מסודרת ועל פי נוהל: "הוועדה לא מצאה שקיימים במועצות הדתיות קריטריונים ברורים איזו הזמנה שרות ו/או עבודה מצריכה הוצאת מכרז ואיזו לא. כן לא קיימים בנמצא קריטריונים אחידים לגבי תנאי מכרזים שמוציאות מועצות דתיות".⁴⁰⁰ היום, לעומת זאת, החקיקה הנוגעת למועצות הדתיות בתחום ההתקשרויות והרכש זהה כמעט לחלוטין לחקיקה החלה על גופים ציבוריים אחרים, שכן סעיף 2 לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, קובע כך:

המדינה, כל תאגיד ממשלתי, תאגיד מקומי, מועצה דתית, קופת חולים ומוסד להשכלה גבוהה לא יתקשרו בחוזה לביצוע

398 רעננה, 2007, עמ' 8; רחובות, 2011, עמ' 12-13; כפר סבא, 2012, עמ' 29; חולון, 2014, עמ' 21-22; קצרים, 2015, עמ' 20.

399 תופעה זו נדונה בפרק העוסק בתחום הכשרות, אך דוחות הביקורת מלמדים כי מדובר בתופעה שאינה בלעדית למחלקות הכשרות. כך למשל, בדוח מבקר המדינה בנושא רבני השכונות נמצא כי 25 רבני שכונות עובדים בד בבד עם עבודתם במועצות הדתיות גם בגופים פרטיים ורובם לא ביקשו את אישור המועצה הדתית לעבודה הנוספת (מבקר המדינה, 2010, עמ' 1092). לממצאים דומים על עובדים במחלקות אחרות של המועצות הדתיות ראו חיפה, 2008, עמ' 53; קריית ביאליק, 2009, עמ' 22; נתניה, 2016, עמ' 79-80. 400 ועדת צדוק, עמ' 45.

עיסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו.

לפי התקנות יש פטור ממכרז בכמה מקרים, העיקרי שבהם הוא התקשרות שאינה עולה על 50,000 ש"ח.⁴⁰¹

בשל ההיקף והמורכבות של הדינים והנהלים בתחום המכרזים והחוזים, לא אדון במסמך זה ברוב הליקויים בתחום ההתקשרויות במועצות הדתיות. ואולם ככלל, דוחות הביקורת מלמדים כי במקרים רבים מועצות דתיות אינן מקפידות אפילו על הנהלים הבסיסיים ביותר כדוגמת ביצוע התקשרויות באמצעות מכרז או בקשת הצעות מחיר מכמה ספקים, בחינת התקשרות עם ספק לאחר כמה שנים וכדומה.⁴⁰² נוסף על כך, במקרים רבים נמצא כי מועצות דתיות לא הקפידו על נהלים טכניים בביצוע התקשרויות, ובולטת במיוחד אי-הקפדה על נוהל ייחודי למועצות הדתיות המופיע בסעיף 12 של חוק שירותי הדת היהודיים: "חוזים של מועצה ייחתמו בידי ראש הרשות המקומית וראש המועצה". בדוחות רבים נמצא כי מועצות דתיות אינן מחתימות כלל את ראש הרשות המקומית על חוזים.⁴⁰³

גם במקרים שאין חובה לקיים מכרז, נמצא פעמים רבות כי התנהלות המועצות הדתיות הייתה לא תקינה והביאה לבזבז כספים רב. תקנות חובת המכרזים קובעות כי התקשרות לביצוע עסקה הדורשת יחסי אמן מיוחדים, לרבות עריכת דין, אינה מחייבת מכרז.⁴⁰⁴ לפיכך המועצות הדתיות רשאיות לרכוש שירותים משפטיים ללא מכרז. בעוד רוב הגופים הציבוריים מחויבים בהעסקת יועץ משפטי ולפיכך נדרשים לרכוש שירותים משפטיים נוספים רק במקרים

401 תקנות חובת המכרזים, חש"ג-1993, סעיף 3.
 402 ראו לדוגמה בדוחות האלה: באר שבע, 2005, עמ' 19-21; כפר סבא, 2006, עמ' 133; תל אביב, 2007, עמ' 80-83; ראש העין, 2009, עמ' 50; ראשון לציון, 2010, עמ' 1112; פתח תקווה, 2011, עמ' 11; חולון, 2014, עמ' 31.
 403 כפר סבא, 2006, עמ' 133; תל אביב, 2007, עמ' 79; ראשון לציון, 2010, עמ' 1113; רחובות, 2011, עמ' 14; אשקלון, 2016, עמ' 122-123.
 404 תקנות חובת המכרזים, חש"ג-1993, סעיף (2)5.

חריגים, המועצות הדתיות אינן מעסיקות יועץ משפטי צמוד. דוחות הביקורת מלמדים כי במועצות דתיות רבות נערכה התקשרות עם עורכי דין באופן לא תקיני: מועצות דתיות לא חתמו על חוזים עם עורכי דין ולא הגדירו מראש את שכר הטרחה, וכך קיבלו מעורכי הדין דרישות תשלום לאחר מעשה.⁴⁰⁵ בכמה מקרים טענו מבקרי הרשויות כי הסכומים שניתנו לעורכי הדין מופרזים, וניתן היה בנקל לקבל שירותים משפטיים זולים יותר וברמה גבוהה.⁴⁰⁶

כמו כן מבקרי הרשויות התקשו למצוא במקרים רבים מסמכים המעידים על קבלת החלטה מסודרת בנוגע להתקשרויות ועל הזמנות מסודרות מספקים. באופן כללי הרושם העולה מקריאת הדוחות הוא שאין נהלים מסודרים בנושא, וההחלטות מתקבלות על ידי ראש המועצה הדתית באופן לא מסודר, כדברי מבקר עיריית יבנה: "הביקורת מצאה שתהליך ההתקשרויות של המועצה הדתית עם ספקים ונותני שירות איננו מעוגן בנהלים מסודרים, ויו"ר המועצה עצמו מחליט ומבצע התקשרויות".⁴⁰⁷

דוגמה להתנהלות בתחום ההתקשרויות החורגת מכל כללי המינהל התקין ואף מעבר לכך מופיעה בדוח ביקורת על המועצה הדתית בנתניה משנת 2016. אף שהמועצה נמצאת בעיצומה של תוכנית הבראה, והמשרד לשירותי דת הצמיד לה חשב מלווה, הממונה על המועצה הדתית (מורשה החתימה) החליף ללא סמכות כמעט את כל ספקי הרכש וביצע בשנים 2013-2015 התקשרויות עם למעלה מ־100 ספקים חדשים. היקף ההתקשרויות האלה הוא של יותר מ־6.5 מיליון ש"ח, שהם למעלה מ־95% מהיקף הרכש של המועצה בתקופה זו.⁴⁰⁸ יתרה מזו, כדברי הדוח:

במדגמי הביקורת נמצאו ליקויים רבים בתהליכי ההתקשרויות עם הספקים, לרבות קיומו של מידע שגוי בפרוטוקולים, קיומן

405 מבקר המדינה, 1993, עמ' 21; וכן ראש העין, 2009, עמ' 50-52.
 406 ירושלים, 2007, עמ' 1150-1151; ראש העין, 2009, עמ' 50-52; רחובות, 2011, עמ' 14.
 407 יבנה, 2003, עמ' 15-16.
 408 נתניה, 2016, עמ' 85.

של הצעות מספקים אשר הכחישו בפני הביקורת באופן גורף את שליחתן ולמעשה טענו לזיוף ההצעות, קבלת מפרטי הצעות שונים מכל ספק אשר אינם מאפשרים השוואה, קבלת אישורים בדיעבד מיועמ"ש להיעדר ביצוע מכרזים, היעדר חוזים עם הספקים הזוכים, שינוי תנאי התקשרות עם ספקים לאחר שנבחרו ועוד.⁴⁰⁹

עוד נמצא כי "פרוטוקולים בהם נבחרו לכאורה ספקים נוהלו על ידי מורשה החתימה לבדו, ללא מעורבות החשב המלווה האמון על הפיקוח והבקרה אחר ההתנהלות הכספית של המועצה".⁴¹⁰

ו. סיכום

בפרק זה נסקר מכלול ליקויים בניהול כוח האדם ובהתקשרויות במועצות הדתיות המביא לפגיעה ישירה באיכות שירותי הדת. הלכה למעשה, תופעות כדוגמת העסקת עובדים מעבר לנדרש, חריגות שכר וביצוע רכש ומכרזים באופן לא תקין משפיעות גם על תקציב המועצות הדתיות, ולפיכך התוצאה הישירה שלהן היא גירעונות תקציביים עמוקים. כך, בשנת 2010 עמד הגירעון המצטבר של המועצות הדתיות על 259 מיליון ש"ח,⁴¹¹ ולכן המדינה כפתה על רבות מהן תוכניות הבראה הכוללות חשב מלווה צמוד.⁴¹²

409 שם, עמ' 8.

410 שם, עמ' 9.

411 פרוטוקול 508, ועדת הכספים.

412 שם, שם.

8. מליאת המועצה: ועדות ושיבות

המחוקק הפקיד את ניהול המועצה הדתית בידי החברים במועצה, ומלבד בחירת ראש המועצה הם נדרשים לקיים ישיבות שבהן תתקבלנה החלטות המועצה הדתית. סעיף 11 לתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תש"ל-1970, קובע כי "המועצה תקיים לפחות ישיבה רגילה אחת לחודש, אולם רשאית היא להחליט שלא לקיים ישיבות רגילות בחדשי ניסן ותשרי של כל שנה"; כלומר, מליאת המועצה הדתית חייבת להתכנס לכל הפחות 10 פעמים בשנה. בפועל, ברוב המועצות הדתיות המליאה אינה מתכנסת למספר הישיבות הנדרש, אף לא למספר הקרוב אליו, ותופעה זו רווחת כבר שנים רבות, כפי שיפורט להלן.

דוח מבקר המדינה הראה כי בשנים 1992-1998 התכנסה מליאת המועצה הדתית בירושלים רק 4 פעמים בשנה מתוך 10 הישיבות הנדרשות (40%),⁴¹³ ובדומה, בשנת 2003 מצא המבקר כי המועצה הדתית בירוחם התכנסה 11 פעמים בלבד בתקופה של 4 שנים, במקום 37 פעמים (30%), ובמשך 16 חודשים רצופים לא התקיימה כל ישיבה.⁴¹⁴ דוחות מבקרי הרשויות למן תחילת העשור הקודם ועד השנים האחרונות הצביעו על תופעות דומות: במועצות דתיות כדוגמת באר שבע, אשקלון, אזור, קריית ביאליק, גבעת שמואל, רמת גן וחולון נמצא כי מליאת המועצה הדתית התכנסה פחות מ-50% מהיקף הפעמים שהיה עליה להתכנס.⁴¹⁵ במועצות דתיות אחרות כדוגמת תל אביב, חיפה, גבעתיים, יבנה, נשר, קדימה-צורן וקצרין נמצא כי מליאת המועצה הדתית לא התכנסה

413 מבקר המדינה, 2000, עמ' 334.

414 מבקר המדינה, 2003, עמ' 520.

415 באר שבע, 2005, עמ' 5-6; אשקלון, 2006, עמ' 20-21; אזור, 2003, עמ' 45; קריית ביאליק, 2009, עמ' 7; גבעת שמואל, 2012, עמ' 29; רמת גן, 2013, עמ' 126; חולון, 2014, עמ' 16.

כמספר הפעמים הנדרש, אך שיעורי ההתכנסות היו גבוהים מ-50% ממספר הישיבות הנדרש.⁴¹⁶

יתרה מזו, דוחות הביקורת מלמדים כי רבים מחברי המועצות הדתיות אינם מתייצבים לחלק ניכר מישיבות המליאה, גם זאת בניגוד לחוק. על פי סעיף 123 לפקודת העיריות, חבר מועצה ברשות מקומית שנעדר מישיבות המועצה שלושה חודשים רצופים או שנעדר שלוש ישיבות רצופות, יחדל להיות חבר מועצה, אלא אם כן נעדר מפאת מחלה, בגלל שירות בצה"ל או ברשות שניתנה מראש מהמועצה; ואילו סעיף 3א לחוק שירותי הדת היהודיים קובע כי ההוראות בחוק שלפיהן תופסק כהונתו של חבר מועצה שנעדר מישיבות של רשות מקומית, יחולו גם על חברי המועצה הדתית. בחוזר מנכ"ל המשרד לענייני דתות משנת 2003 הובהר, בהתאם לאמור לעיל, כי נוהל זה חל גם על המועצות הדתיות, וראש המועצה הדתית הוא שאמור להתריע בעניין בפני חבר המועצה.⁴¹⁷

מסדרת דוחות שפרסם מבקר המדינה בשנות התשעים עולה כי גם בעניין זה החוק אינו נאכף, ורבים מחברי המועצות הדתיות נעדרים מרוב הישיבות או מכולן. דוחות מתחילת העשור הקודם, על המועצות הדתיות בירושלים ובירוחם, מדווחים גם הם על חברי מועצה שלא הופיעו לישיבות במשך שנים.⁴¹⁸ בכל המקרים הללו לא פעלו ראשי המועצות הדתיות להדחת חברי המועצה הרלוונטיים, כמתחייב בחוק. גם במועצות הדתיות בגבעתיים, אזור, ראשון לציון, באר שבע, קריית ביאליק, נשר וחולון נמצאו חברי מועצה דתית שלא הופיעו לשלוש ישיבות ברצף, ובמקרים רבים אף למעלה מכך בהרבה, אך אף לא אחד מהם הודח מחברותו במועצה הדתית כנדרש על פי החוק.⁴¹⁹ חרף התראותיו החוזרות ונשנות של מבקר המדינה בנושא דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות

416 חל אביב, 2007, עמ' 99; חיפה, 2013, עמ' 192; גבעתיים, 2000, עמ' 119; יבנה, 2003, עמ' 35; נשר, 2010, עמ' 21; קדימה-צורן, 2014, עמ' 91; קצרין, 2015, עמ' 4.

417 המשרד, חוזר סג/1, עמ' 21-22.

418 מבקר המדינה, 2000, עמ' 334, עמ' 520.

419 גבעתיים, 2000, עמ' 119-120; אזור, 2003, עמ' 46-47; ראשון לציון, 2004, עמ' 407; באר שבע, 2005, עמ' 5-6; קריית ביאליק, 2009, עמ' 9; נשר, 2010, עמ' 22; חולון, 2014, עמ' 17.

המקומיות מלמדים כי תופעה זו מוסיפה להיות רווחת, אף שכאמור מספר ישיבות המליאה במועצות הדתיות הוא גם כן נמוך מהנדרש.

מבקר המדינה הצביע על שתי תוצאות שליליות הנובעות מאי-השתתפות חברי מועצה בישיבות המליאה. האחת מתייחסת לתפקוד המועצה הדתית: "אי-הופעתם של חברי המועצה הדתית בצורה סדירה לישיבותיה [...] פגמה בתיפקודה של המועצה וביכולתה לקבל החלטות והכרעות בצורה תקינה".⁴²⁰ התוצאה השנייה היא פגיעה בייצוג הנאות של התושבים שחברי המועצה אמורים לייצג: "היעדרויות תכופות של חברי מועצה מישיבותיה אינה מאפשרת ייצוג נאות של כלל התושבים".⁴²¹

ליקוי נוסף בפעילות חברי המועצה הדתית הוא בתחום הוועדות. סעיף 22 לתקנות שירותי הדת היהודיים קובע כי "המועצה רשאית לבחור ועדות קבועות או ארעיות, מתוך חברי המועצה ומחוצה לה, בעיניים הקשורים לתפקידיה; החלטות הועדות יועברו לאישור המועצה". כלומר, שלא כמו הרשויות המקומיות שפועלות בהן ועדות סטוטוריות, המועצה הדתית אינה חייבת להקים ועדות, לבד מוועדת מכרזים, שחובה להקימה לפי פרשנות הלשכה המשפטית במשרד האוצר לתקנות חובת המכרזים.⁴²² עם זאת מבקר המדינה קבע בשנת 1998:

קיום דיונים שוטפים בוועדות יש בו כדי לשפר את רמת הדיונים במועצה ואת תהליך קבלת ההחלטות בה. דיון בנושא כלשהו במליאת המועצה בלא לקיים קודם לכן דיון בוועדה שמתמחה באותו נושא עלול ללקות בחסר. משהחליטה המועצה להקים ועדות, היה עליה לפעול להתכנסותן הסדירה כדי שהן ימלאו את ייעודן.⁴²³

420 מבקר המדינה, 1993, עמ' 5.

421 מבקר המדינה, 1998, עמ' 281.

422 מכתב, קרן שירוני, ראש ענף פניות הציבור והממונה על חופש המידע במשרד לשירותי דת, 10.1.2017.

423 מבקר המדינה, 1998, עמ' 282.

כך גם הביקורת בעיריית אשקלון טענה בצדק כי "אומנם המחוקק לא הטיל חובה על המועצה לבחור ועדות קבועות, אך מן הראוי ועל פי המקובל יש לקיים מסגרת פעילה של ועדות קבועות או ארעיות בעניינים הקשורים לתפקידיה"⁴²⁴.

למרות דברים אלו בפועל במועצות דתיות רבות לא הוקמו ועדות, או שהוקמו ועדות רק בתחומים מסוימים, וכן במועצות רבות אין ועדת מכרזים, שכאמור חובה להקימה. כך למשל, בחלק הבא אדון באריכות בהשלכות השליליות של איידיה וועדת ביקורת במועצות דתיות רבות, שיש לה חשיבות עליונה כמנגנון בקרה פנימי על המועצה. על כל פנים, גם כאשר באופן רשמי מוקמות ועדות, דוחות הביקורת מלמדים כי במקרים רבים הן אינן פעילות כלל. דוח ביקורת על המועצה הדתית בבאר שבע משנת 2005 מצא כי מרבית הוועדות במועצה לא היו פעילות למעלה מ־10 שנים, ובאשקלון נמצא בשנת 2006 כי מרבית הוועדות במועצה הדתית לא התכנסו שנים רבות.⁴²⁵ דוח ביקורת על המועצה הדתית מיבנה בשנת 2012 מצא גם הוא כי בפועל הוועדות שהוקמו במועצה הדתית לא התכנסו ולא הגישו את מסקנותיהן למליאת המועצה.⁴²⁶ תופעות דומות נמצאו בעבר גם במועצות הדתיות בגבעתיים, כפר סבא, רמלה וראשון לציון.⁴²⁷

אם כן, הרושם הכללי המתקבל הוא שמליאות המועצות הדתיות מתנהלות באופן לקוי, וברוב המקרים המליאה אינה גוף מתפקד המנהל את המועצה הדתית כיאות. ברוב המועצות הדתיות ישיבות מועצה מתקיימות באופן לא תדיר, הנוכחות בישיבות המתקיימות נמוכה, ואין פעילות ממשית של ועדות. נראה אפוא שהמועצות הדתיות מנוהלות בפועל על ידי ראשי המועצות הדתיות בלבד, בלי שלחברי המועצה יש השפעה ממשית על פעילותן.

424 אשקלון, 2006, עמ' 21.

425 באר שבע, 2005, עמ' 7; אשקלון, 2006, עמ' 21.

426 יבנה, 2012, עמ' 15.

427 גבעתיים, 2000, עמ' 120; כפר סבא, 2001, עמ' 340; רמלה, 2003, עמ' 32; ראשון לציון, 2004, עמ' 409.

שקיפות והנגשת מידע

חובתם של גופים ציבוריים למסור לציבור מידע שברשותם נגזרת מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הגוף הציבורי כלפי אזרחי המדינה ותושביה. לפיכך קריטריון עיקרי לבחינת איכות הפעילות של גוף ציבורי הוא רמת ההנגשה של מידע רלוונטי לציבור. בצד זאת יש גם חשיבות לרמת השקיפות המינהלתית של הארגון, ובכלל זה גישה למאגרי המידע שלו בעניין ההתנהלות הפיננסית, פרוטוקולים וסטטיסטיקות.

סקר שערכה היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים במאי 2015 הראה שאזרחי ישראל, ובתוכם עובדי המדינה, סבורים שהמועצות הדתיות הן הגופים הציבוריים שהשקיפות שלהם היא הנמוכה ביותר בישראל. ניתוח תשובות האזרחים על השאלה "באיזו מידה ניתן לומר על כל אחד מהגופים הבאים כי קיימת שקיפות בפעילות שלהם?" העלה את הצינונים האלה (1) הנמוך ביותר, ו־5 הגבוה ביותר): הכנסת - 3.2, משרדי הממשלה - 2.8, קופות החולים - 2.7, הרשויות המקומית - 2.65, חברות ממשלתיות - 2.55, ואילו המועצות הדתיות - 2.2 בלבד. בקרב עובדי המדינה, שרבים מהם באים במגע תכוף יותר עם הגופים הציבוריים שהסקר נערך עליהם, הפער של המועצות הדתיות מיתר הגופים הציבוריים היה גבוה עוד יותר: הכנסת - 3.4, משרדי הממשלה - 3.0, קופות החולים, הרשויות המקומיות וחברות ממשלתיות - 2.4, ואילו המועצות הדתיות - 1.85 בלבד.⁴²⁸

כדי לבחון את איכות הנגשת המידע של המועצות הדתיות, באוקטובר 2016 נבדקו במחקר זה אתרי האינטרנט של המועצות הדתיות, בכלל זה המידע המוגש באתר הרשות המקומית שבתחומה פועלת המועצה הדתית, משום שברוב המקרים מועצות דתיות אינן מחזיקות אתר עצמאי. המשתנה שנבחר לצורך המחקר הוא המידע שהמועצה הדתית מציגה לציבור באשר לשעות

קבלת הקהל של מחלקת הנישואין ושעות הפתיחה של המקוואות. הסיבה לבחירה בפריטי מידע הקשורים לזמני קבלת קהל קשורה לכך שמדובר במידע בסיסי המשתנה ממועצה למועצה (בתחום המקוואות הוא אף נבדל לעיתים בין מקווה למקווה באותה המועצה), ולכן הן תושבי הרשות והן תושבים אחרים הרוצים לצרוך את שירותי המועצה הדתית זקוקים מאוד למידע בנושא זה.

ראשית, הבדיקה העלתה כי מתוך 131 מועצות דתיות, 27 (20.5%) מפעילות אתר עצמאי של המועצה הדתית, 66 (50.5%) מפרסמות מידע באתר הרשות המקומית ול-38 (29%) אין אתר ואף אין כל מידע רשמי שלהן המוצג באתר הרשות המקומית. לשם השוואה, בנובמבר 2015 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא "ניהול ותפעול של אתרי אינטרנט בשלטון המקומי", ומקרב כל הרשויות המקומיות שפועלות בהן מועצה דתית לא נמצאה אף לא רשות אחת שאין לה אתר אינטרנט.⁴²⁹

גם כאשר היה אפשר למצוא מידע על פעילות המועצה הדתית, לא פעם הוא היה חסר. במועצות הדתיות שהפעילו אתר עצמאי הוא כלל, על פי רוב, מידע מפורט על פעילות המועצה, אם כי היו גם אתרים עצמאיים שלא הכילו כמעט כל מידע. כאשר המידע ניתן בתוך אתר הרשות המקומית, במקצת המקרים הוא היה קצר ותמציתי והופיע בעמוד אחד בלבד, ובאחרים הוא היה מפורט ומגוון כמו באתרים העצמאיים ואף למעלה מכך.

לסיכום הממצאים: מתוך 93 המועצות הדתיות שהציגו מידע באינטרנט, רק 68 הציגו מידע על שעות קבלת הקהל במחלקת הנישואין, ורק 54 על שעות הפתיחה של המקוואות.⁴³⁰ גם כאשר נכתבו שעות הקבלה, אין פירוש הדבר שאלה היו שעות הקבלה העדכניות. כך גם במקרים רבים המידע שהופיע באתרי המועצות הדתיות באשר לשעות קבלת הקהל במחלקת הנישואין לא תאם את המידע שהועלה לאתר המשרד לשירותי דת. מתוך 68 המועצות הדתיות שאתר

429 מבקר המדינה, 2015, עמ' 230. אומנם הדוח מציין 16 רשויות מקומיות שאין להן אתר אינטרנט, אך כולן רשויות ערביות, ולפיכך לא פועלת בהן מועצה דתית.

430 כאשר נכתבו באופן כללי שעות קבלה במועצה הדתית, התייחסתי לכך כאל שעות קבלה של מחלקת הנישואין, אף שהדבר אינו חופף בהכרח.

האינטרנט שלהן הציג מידע על שעות קבלת הקהל, על 43 מועצות פורסם מידע בנושא גם באתר המשרד לשירותי דת - ב־20 מקרים המידע לא היה חופף, ובחלק ניכר מהמקרים ההבדלים היו משמעותיים מאוד.⁴³¹ ניתן לשער שבמקצת המקרים אתר המועצה הדתית אינו מעודכן, ובקצתם אתר המשרד לשירותי דת אינו מעודכן. עוד נמצא כי באתרים רבים גובה אגרת רישום הנישואין שצוין היה 600 ש"ח, אף ש־3 שנים לפני הבדיקה, באוקטובר 2013, הועלתה האגרה מ־600 ש"ח ל־700 ש"ח.⁴³²

מלבד החוסרים בהנגשת המידע במועצות הדתיות יש ליקויים של ממש גם בתחום השקיפות המינהלית, ונראה כי עמדת עובדי המדינה בסקר שהוצג לעיל מבטאת את הליקויים האלה. דיון ראשוני בנושא השקיפות במועצות הדתיות התקיים ביולי 2016 בוועדה המיוחדת בכנסת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור ("ועדת השקיפות") בראשות חברת הכנסת סתיו שפיר (מפלגת העבודה), בעקבות תלונות שהגיעו לחברי כנסת בנושא. רוב הדיון עסק בקושי של חברי המועצות הדתיות עצמם לקבל לידיהם מידע על פעילות המועצה, ובעקבות הדיון החיל המשרד לשירותי דת, בחוזר מנכ"ל שפרסם באוגוסט 2017, את סעיף 140 לפקודת העיריות המאפשר לחבר מועצה לקבל מידע בתוך שלושה ימים גם על חברי המועצות הדתיות.⁴³³ עוד נטען בדיון כי המועצות הדתיות אינן מפרסמות פרוטוקולים ואינן נותנות מענה לבקשות חופש מידע.⁴³⁴ באשר לפרוטוקולים, בעוד הרשויות המקומיות מחויבות על פי חוק בפרסום אינטרנטי של פרוטוקולים של ישיבות המועצה, למועצות דתיות אין היום חובה כזאת, ורובן ככולן אינן מפרסמות את הפרוטוקולים של ישיבותיהן באינטרנט.⁴³⁵

431 כאשר ההבדל בשעות היה עד חצי שעה (כולל), התייחסתי לכך כאל חפיפה מלאה בין המידע באתר המשרד ובאתר המועצה הדתית.

432 ראו למשל במידע הניתן על המועצות הדתיות באתרי הרשויות המקומיות בראש העין, הר חברון וקריית אתא.

433 המשרד, חוזר עז, עמ' 49.

434 ועדת השקיפות, מסקנות, עמ' 1.

435 פקודת העיריות (נוסח חדש), סעיף 248ב(2): פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), סעיף 113.

לעומת זאת, חוק חופש המידע שנחקק בשנת 1998, הוחל בשנת 2000 בצו של שר המשפטים על המועצות הדתיות, ומאז הוא חל עליהן כמו על יתר הגופים הציבוריים.⁴³⁶ אף על פי כן, גם בתחום זה המועצות הדתיות מפגרות אחרי גופים ציבוריים אחרים. מטרתו של החוק היא לאפשר לכל אזרח לקבל מידע מגוף ציבורי אם לא קיימת סיבה לאי־העברת המידע. לשם כך החוק קובע כי "ראש רשות ציבורית ימנה, מקרב עובדי הרשות, ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה".⁴³⁷ היחידה הממשלתית לחופש המידע פועלת לקידום הנושא בקרב הגופים הציבוריים ומפרסמת את המידע הרלוונטי באתר האינטרנט שלה. נכון לאוקטובר 2016 מופיעים באתר היחידה שמות של 75 ממוני חופש מידע במועצות הדתיות מתוך 131 מועצות דתיות (57%), ועבור 22 ממונים ברשימה לא מוצגת כלל כתובת דואר אלקטרוני לפניות אלא מוצג מספר טלפון בלבד. לשם השוואה, מתוך 256 רשויות מקומיות הפועלות בישראל, באתר היחידה מופיעים 255 ממוני חופש מידע ברשויות מקומיות (99.6%). במענה לבקשתי לקבל את הרשימה המלאה של ממוני חופש המידע במועצות הדתיות הסבירה רכזת חופש המידע ביחידה:

באשר למועצות אותן הרשימה חסרה, היחידה שלנו פנתה לכלל המועצות בבקשה למנות ממונה על פי החוק ולהעביר אלינו את פרטיו ואת פרטי ההתקשרות עימו. לצערנו, מועצות רבות טרם עשו כן. אנו ממשיכים לעשות מאמצים לעבות את הרשימה ומעדכנים אותה באופן שוטף.⁴³⁸

מציאות זו אינה תואמת את תשובתו הרשמית של המשרד לשירותי דת מינואר 2017 כי "לכל מועצה דתית יש ממונה חופש מידע אשר מחוייב לפעול בהתאם לחוק חופש המידע. משרדנו פועל לאכיפת יישום החוק במועצות הדתיות".⁴³⁹

436 צו חופש המידע (קביעת רשות ציבורית - מועצה דתית), התשס"א-2000.

437 חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, סעיף 3.

438 מכתב, גלית עסיס, רכזת חופש מידע ביחידה הממשלתית לחופש המידע, 20.7.2015.

439 מכתב, קרן שירוני, ראש ענף פניות הציבור והממונה על חופש המידע במשרד לשירותי דת, 10.1.2017.

למעשה, בדצמבר 2017 פורסם בתקשורת שמנכ"ל המשרד לשירותי דת העביר למועצות הדתיות "הנחיה חדשה" בדבר החובה למנות ממונה חופש מידע,⁴⁴⁰ אך לעת עתה לא ברור עד כמה ההנחיה מיושמת בפועל.

מצב זה מקשה מאוד על קבלת מידע רלוונטי ממועצות דתיות. כך למשל, במחקר זה נעשו כמה ניסיונות לקבל מידע ממועצות דתיות, אך במקרים רבים לא הייתה כל כתובת לפנות אליה. גם כאשר הייתה כתובת, פעמים רבות המועצות הדתיות לא הגיבו כלל למרות פניות חוזרות ונשנות, או שהגיבו אך לא נתנו מענה ראוי. למעשה, ניכר שהמועצות הדתיות אינן מכירות את הנהלים בנושא כיאות ואף אין להן את הידע המקצועי הנדרש בתחום. נוסף על כך, חוק חופש המידע קובע כי על כל רשות ציבורית שהחוק חל עליה חובה לפרסם דוח שנתי הכולל מידע על פעילותה של הרשות, על תחומי אחריותה ועל תפקידיה וסמכויותיה. עיון באתרי האינטרנט של המועצות הדתיות מלמד כי לא נמצאה אף לא מועצה דתית אחת שפרסמה דוח כזה.

היבט שחל בו שינוי לטובה בשנים האחרונות בתחום השקיפות – בעקבות יוזמה של המשרד לשירותי דת – נוגע לדוחות הכספיים של המועצות הדתיות. משנת 1989 המועצות הדתיות מחויבות בהגשת דוחות כספיים מאושרים על ידי רואה חשבון למשרד לשירותי דת. דוח מבקר המדינה משנת 1996 מצא כי רק 10 מועצות דתיות הגישו למשרד לשירותי דת דוח כספי שנתי,⁴⁴¹ אך במרוצת השנים הנוהל השתרש, והיום כל המועצות הדתיות מגישות את הדוח. למן שנת 2009 מפרסם המשרד לשירותי דת את הדוחות הכספיים השנתיים המועברים אליו, וחלק מהנתונים המובאים במחקר זה מבוססים על נתוני הדוחות הללו.

ואולם נראה כי בשל אי-הקפדה של מועצות דתיות רבות על רישום תקציבי נכון יש לנקוט משנה זהירות בהסתמכות על הדוחות הללו. ראשית, במקרים רבים הן אינן מקפידות על הוראות הרישום האחידות של המשרד לשירותי דת, והדבר מקשה על השוואה ביניהן. כך למשל, מועצות רבות פירטו את נתוני השכר

440 מערכת, הנחיה חדשה.

441 מבקר המדינה, 1996, עמ' 311.

במחלקת הנישואין בצד שכר הרבנים עובדי המועצה, בעוד מועצות דתיות אחרות הפרידו בין שני הפריטים הללו. כמו כן השוואה בין מקורות תקציביים ובין הוצאות בכמה דוחות מלמדת כי ככל הנראה מקצת המועצות הדתיות אינן מפרידות בין תקציב רגיל לתקציב פיתוח, תופעה שהיה לה הד גם בדוחות הביקורת.⁴⁴² שנית, מדוחות ביקורת רבים עולה כי הרישום המופיע בדוחות אינו מהימן, לעיתים אף במזיד. כך למשל, נמצא כי המועצה הדתית באשקלון "החביאה", כדברי מבקר העירייה, כספי מתנות לעובדים בתוך סעיפים נורמטיביים של התקציב כדוגמת הקצאת כספים לציוד למקוואות ותמיכה בבתי כנסת.⁴⁴³ כן נמצא כי המועצה הדתית בפתח תקווה הכלילה תחת סעיף "תמיכות" העברת כספים לטובת עובדי המועצה כדוגמת השתלמויות וימי עיון.⁴⁴⁴

סיכום

החלק הראשון

מכלול הממצאים בחלק זה של המחקר מציג תמונה עגומה למדי באשר לאיכות השירותים שהמועצות הדתיות מספקות. נמצאו ליקויים משמעותיים ביותר כמעט בכל תחום שנבחנו. בשל האופי הייחודי של שירותי הדת קשה להשוות בין המועצות הדתיות ובין גופים ציבוריים אחרים, אך הרושם הכללי המסתמן ממכלול החומרים שנבחנו הוא שחלק ניכר מהליקויים שנמצאו במועצות הדתיות – כדוגמת קליטת עובדים מעבר לתקן וגביית אגרות בצורה שרירותית – אינו רווח בגופים ציבוריים אחרים. רושם זה מתחזק לאור ממצאים שבהם איכות השירות הנמוכה של המועצות הדתיות ניתנת להשוואה עם גופים אחרים: מינוי ממזני חופש מידע, פרסום דוח שנתי, קבלת רישיון עסק למקוואות והקמת אתר אינטרנט הכולל מידע זמין ונגיש.

⁴⁴² לשם דוגמה, אי-הפרדה בין שני סוגי התקציב עלולה להתבטא בכך שבמועצה דתית אחת הקצאת הכספים לפיתוח מקוואות שהתקבלה מהמשרד לשירותי דת כלולה בתוך הסעיף התקציבי של אחזקת המקוואות השוטפת, בעוד במועצה דתית אחרת תקציב פיתוח המקוואות מופיע כסעיף נפרד מסעיף אחזקת המקוואות השוטפת. ראו למשל באר שבע, 2005, עמ' 11.

⁴⁴³ אשקלון, 2006, עמ' 57.

⁴⁴⁴ פתח תקווה, 2011, עמ' 10.

ברבים משירותי הדת אין כל הסדרה ראשונית של נהלים, אך גם כאשר מתבצעת הסדרה פורמלית שלהם, היא בדרך כלל לא באה לידי מימוש, ולו חלקי. לא לחינם כינה, כאמור, מבקר המדינה את נוהל רישום הנישואין "אות מתה", ואשר לנוהל הפעלת מערך הכשרות טען כי מתקיים "זלזול של המועצות הדתיות בהוראותיו עד כדי איישישמו באופן גורף".⁴⁴⁵ מכלול הליקויים שהוצג בחלק זה מלמד כי המועצות הדתיות הן מעין תתי־מגזר של השירות הציבורי הנחבא מן העין, ובו "לית דין ולית דיין" ואיש הישר בעיניו יעשה.

ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם הנתון שהוצג במבוא לחלק זה על הדירוג הנמוך של שירותי הדת והמועצות הדתיות בסקר ניתוח עמדות האזרחים בנוגע לביצועי המגזר הציבורי שעורך בית הספר למדע המדינה באוניברסיטת חיפה, וכן עם טענתו של מבקר המדינה כי "במרוצת השנים קיבל משרד מבקר המדינה תלונות רבות שעניינן תפקודן של מועצות דתיות".⁴⁴⁶

דומה כי דבריו של מבקר המדינה בסיכום דוח בנושא המועצות הדתיות שפורסם בשנת 2001 נכונים שבעתיים לתקופתנו אנו:

הלקויים החמורים הפוגעים בתפקודן של המועצות הדתיות ידועים לכל הגורמים הנוגעים בדבר זה שנים רבות. ניסיונות להתמודד עם הבעיות באמצעות מינוי ועדות - לא צלחו: המלצות ועדת צדוק לא יושמו, וועדות אחרות אף לא הגיעו לכלל המלצות. לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום להנציח את המצב, והוא דורש תקנה. על הרשויות הנוגעות בדבר לפעול בדחיפות לשינוי המצב, ולגבש מדיניות כוללת שתבטיח מתן שירותי דת ברמה נאותה לכלל האוכלוסייה היהודית בארץ, זאת על ידי יוזמת חקיקה מתאימה, או במציאת חלופות אחרות.⁴⁴⁷

445 מבקר המדינה, 2013, עמ' 257; מבקר המדינה, 2017, עמ' 125.

446 מבקר המדינה, 2007, עמ' 200.

447 מבקר המדינה, 2001, עמ' 482.

מחקר זה אכן מלמד כי במשך עשרות שנים ועדות ציבוריות ודוחות ביקורת שבים ומציינים את אותם החוליים במועצות הדתיות, אך בשטח עולם כמנהגו נוהג וכמעט לא נעשה דבר.

בחלקים הבאים של המחקר אבקש להעמיק בבעיות המבניות שהביאו לידי תפקוד לקוי של המועצות הדתיות, ובעקבות זאת להציע פתרון ישים שיביא לידי ייעול שירותי הדת הניתנים לאזרחי ישראל.

הבעיות המבניות של המועצות הדתיות

מבוא

לאחר שעמדתי על ההיקף הרחב של הליקויים בתפקודן של המועצות הדתיות, בחלק זה אבחן את הבעיות המבניות הגורמות לליקויים אלו. בפרק הראשון אנתח את הטיעונים העיקריים העולים בשיח הציבורי, המחקרי והפוליטי כהסבר למצבן של המועצות הדתיות ואנסה להראות כי אין בהם כדי להצביע על בעיות העומק של המועצות הדתיות, ולכל היותר ניתן לראות בהם הסברים משניים לליקויים בתפקודן.

לב ליבו של חלק זה הוא הפרק השני, העוסק באריכות בשתי הבעיות המבניות העיקריות, לדעתי, הגורמות למצב הלקוי של המועצות הדתיות: ייצוגיות נמוכה של הנציגים המקומיים במועצות הדתיות בצד חוסר מקצועיות מובנה הנובע מתפיסת המועצה הדתית כמוסד פוליטי.

בפרק השלישי אדון בארבע בעיות מבניות אחרות: היעדר חלוקת סמכויות בין המועצה הדתית לרבנות המקומית, מועצות דתיות ביישובים קטנים, היעדר מנגנוני בקרה פנימיים ואיקציבה של כהונת הרבנים המקומיים לקדנציות. אף שלדעתי גורמים אלה אינם בבחינת מוקד הבעיות של המועצות הדתיות, יש להם חלק במצבן הלקוי.

1.

טיעונים רווחים

בפרק זה אתמודד עם כמה טיעונים בולטים המבקשים, כל אחד בדרכו, להצביע על גורם עיקרי למצב הנוכחי הלקוי של המועצות הדתיות. חשיבותם של הטיעונים הללו היא באזכורים הרבים שלהם בשיח הציבורי, בשיח המחקרי או בשיח הפוליטי, ולעיתים אף בכמה מן המוקדים הללו בעת ובעונה אחת. יש מן הטיעונים שאבקש להפריך מן היסוד, ואילו בחלקם אציין את נקודות התורפה

המרכזיות ואטען שגם אם יש בהם צדק מסוים, לא ניתן להעמיד אותם כבסיס איתן להבנה רוחבית של מצב המועצות הדתיות. לדעתי, הטיעונים הללו מפנים את הזרקור הציבורי למקום שגוי, ולכן חלק ניכר מהיחזמות לשינוי ולתיקון המועצות הדתיות לא היו יעילות.

א. גורמים תרבותיים: שחיתות ועקיפת כללי מינהל תקין

טענה בולטת בשיח הציבורי בישראל היא שרמת השירות של המועצות הדתיות נמוכה, משום שהתנהלותן והתנהלות המשרד לשירותי דת מושחתת. למשל, בריאיון מקיף בעיתון דה מרקר בשנת 2014 תיאר שמעון ביטון, לשעבר ראש המועצה הדתית בפתח תקווה, מקרי שחיתות במועצות הדתיות וטען כי "השחיתות קיימת בכל מועצה דתית שתבדוק"⁴⁴⁸.

אשר למשרד לשירותי דת, הטענות בעניין שחיתות במשרד ובמועצות הדתיות היו הגורם הראשי לפירוק המשרד ולהעברת סמכויותיו על פי החלטת ממשלה משנת 2004.⁴⁴⁹ ככל הנראה, לא נערכה רפורמה מהותית במבנה שירותי הדת בתקופה זו, משום שהנחת היסוד הייתה שהליקויים במועצות הדתיות נובעים מהשחיתות במשרד עצמו, ולכן פירוקו יביא לידי פתרון המצב. כך, גם לאחר הקמת המשרד מחדש בשנת 2008 נטען על ידי נשיא האיגוד העולמי ליהדות מתקדמת, הרב הרפורמי אורי רגב, כי "אין דבר שהוא יותר פוליטיקה ישנה ופרכה המזמינה שחיתות, מהקמת משרד הדתות מחדש [...] ככל שיגדל המשרד לשירותי דת, תגדל סכנת ההשחתה"⁴⁵⁰.

448 עמית, יום עבודה.

449 ראו למשל את דבריו של חבר הכנסת לשעבר רוני בריזון, שהיה הממונה על תחום הדת במפלגת שינוי, בעת ההחלטה על פירוק משרד הדתות בשנת 2003: "משרד הדתות והמועצות הדתיות הפכו מזמן למקור אכזבה ובושה לכל אדם במדינה. פוליטיזציה ושחיתות השתלטו על מוסדות אלה, שהחטיאו מזמן את יעדיהם", בחוך מרסיאנו ושומפלבי, הממשלה.

450 בנדט, אהגרי.

יש המייחסים את התופעות של שחיתות במועצות הדתיות ובמשרד לשירותי דת להיבטים תרבותיים. לדבריהם, המפלגות שבידיהן עיקר השליטה במשרד לשירותי דת ובמועצות הדתיות הן המפלגות הדתיות, והתרבות הפוליטית של המפלגות הללו, כך נטען, היא מושחתת. טיעון זה קרוב להסבר המקובל ביותר בכתיבה האקדמית ובעיתונאות הישראלית לשחיתות הפוליטית בישראל, שהוצע בהרחבה על ידי החוקר אהוד שפרינצק. שפרינצק טען כי בישראל ישנה תופעה של איילגליזם הנובעת מתרבות השטעטל בגלות ומימי תקופת היישוב בארץ ישראל בעת שלטון העות'מאנים והבריטים באזור. לדבריו, בתקופות אלו התרגלו היהודים לעקוף את החוק לצורכיהם האישיים, ודפוס התנהגות זה השתמר והוסיף להתקיים גם לאחר הקמת המדינה.⁴⁵¹ חיים שיין בספרו "באר שחת" ניסה לבסס בהקשר זה טענה ספציפית יותר שניתן להשליך ממנה על המועצות הדתיות. שיין טען כי מקורותיה ההיסטוריים של השחיתות הישראלית נעוצים בלגיטימציה ההלכתית שניתנה במשך מאות שנים למעשים אלו בשל אורח החיים הקשה של הקהילה היהודית באירופה תחת שלטון נוצרי.⁴⁵²

טיעונו של שיין יכולים לשמש מצע רעיוני לטענות המבקשות להסביר את ההיקף הגבוה של שחיתות במועצות הדתיות. ואולם אף שהטענות בדבר תרבות ניהולית של שחיתות רווחות בשיח הציבורי, נראה כי אין מדובר בטענות מבוססות, ולא מן הנמנע שהן מושפעות מהסלידה הערכית של חלקים נרחבים בציבור הישראלי מן הממסד הדתי המסמל בעיניהם כפייה דתית.

ראשית, אשר להיקף הגבוה של שחיתות, אומנם בחלק הראשון של המחקר נזכרו בכמה מקרים חשדות לפלילים וחקירות משטרה שהועלו נגד בכירים במועצות הדתיות, אך פרשיות חמורות בהרבה מתפרסמות חדשות לבקרים גם נגד בכירים בשלטון המקומי ובשלטון המרכזי, וקשה לראות במועצות הדתיות חריגות בתחום זה. יתרה מזו, בעוד במועצות הדתיות ובמשרד לשירותי דת כמעט שלא אירעו מקרים של הרשעות פליליות של בכירים, במערכות שלטוניות

451 שפרינצק, איילגליזם.

452 שיין, השחיתות.

אחרות בישראל, ובשלטון המקומי בפרט, לא פעם אירעו מקרים כאלה.⁴⁵³ עם זאת, מאחר שהמועצות הדתיות הן גופים ציבוריים קטנים יחסית עם מחזור כספי נמוך, ומאחר שההשפעות הכלכליות של ההחלטות המתקבלות בהן אינן קרובות לאלה של גופים ציבוריים אחרים,⁴⁵⁴ יש לנקוט משנה זהירות כאשר עושים השוואות מעין אלה. נוסף על כך, היות ששחיתות, מטבעה, נעשית במחשכים, ישנו קושי מהותי מובנה לבסס את הטענות בדבר היקף גבוה או נמוך של שחיתות במועצות הדתיות.

שנית, גם אם נקבל את הטענה שהיקף השחיתות במועצות הדתיות גבוה מהמקובל, ההסברים שהדבר נובע מגורם תרבותי אינם מבוססים, וניתן אף לטעון נגדם. ראייה חשובה לכך היא הרפורמה שנעשתה בשירותי הדת בשנת 2004 בעקבות ההסכמים הקואליציוניים עם מפלגת שינוי. על פי הרפורמה חולקו סמכויות המשרד לשירותי דת בין משרדי הממשלה, והסמכויות העיקריות על המועצות הדתיות רוכזו ברשות הארצית לשירותי דת שקמה בכפוף למשרד ראש הממשלה, שבראשו עמד איש מפלגת הליכוד, אריאל שרון. הלכה למעשה, כפי שאראה בהמשך חלק זה, גם בתקופה זו לא התרחש שינוי משמעותי במועצות הדתיות. יתרה מזו, אומנם הרפורמה שהובילה שינוי נבעה מן התפיסה שהמשרד לשירותי דת מתנהל באופן מושחת, אך בפועל מקרה זה הפך בספרות של מחקר השחיתות לדוגמה לכך שהתייעלות שנועדה למנוע שחיתות, מובילה לא פעם דווקא להתרבות מקרי השחיתות.⁴⁵⁵

למרות דברים אלו, וחרף הקשיים המתודולוגיים הנלווים להשוואה בין המועצות הדתיות ובין גופים ציבוריים אחרים, קשה להתעלם מכך שממצאי החלק הראשון של המחקר מלמדים שבמועצות הדתיות התנהלות החורגת ממינהל תקין היא רווחת מאוד. דומה כי השכיחות הגבוהה של דפוסי התנהלות חריגים במועצות הדתיות, כדוגמת גביית אגרות בניגוד לתקנות, העסקת קרובי

453 סקירה רחבה בנושא מופיעה בספרו של נבות, שחיתות פוליטית. על השלטון המקומי ראו שם בהרחבה בפרק 8.

454 בהשוואה למשל להחלטות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה של הרשויות המקומיות, שהשפעתן הכלכלית עצומה.

455 נבות, שחיתות פוליטית, עמ' 317.

משפחה ואי־ביצוע מכרזים, אינה מנת חלקם של גופים ציבוריים אחרים, גם אם אין מדובר במובהק בשחיתות.

אליעזר דון־יחיא טוען, ברוח דבריו של שפרינצק שהובאו לעיל, כי יש לתלות את הסיבות להתנהלות זו בהסברים תרבותיים:

אחד המאפיינים המובהקים של המסורת הקהילתית הוא: תכונת ה"משפחתיות" שלה [...] תרגומה של ה"משפחתיות" לשפת ההתנהגות במישור החברתי והפוליטי עשוי עם זאת להביא גם לגילויים שאינם נחשבים לחיוביים ביותר, על פי קני מידה מקובלים בתחום המימשל והמודרני [כך במקור]. מדובר בתופעות כגון: קבלת החלטות וקביעת מינויים, שלא על סמך שיקולים ענייניים והישגים אישיים ומבחני כושר ויעילות, אלא על פי קריטריונים שיוכיים ופרטיקולריים, המבטאים העדפות אישיות וקבוצתיות. תופעה נוספת הקשורה בכך היא: הנטיה לקבל החלטות ולבצע פעולות בצורה בלתי מסודרת, שלא על בסיס עקרונות וכללים מוגדרים וקבועים [...] במסגרתן של המועצות הדתיות הושפעו סידרי המינהל ודפוסי המינויים וקבלת ההחלטות מן השילוב שבין התרבויות המסורתיות של הקהילות היהודיות במזרח אירופה ובארצות האיסלם, והתרבות הפוליטית המודרנית של "היישוב"⁴⁵⁶.

בהמשך דבריו טוען דון־יחיא כי המסורות התרבותיות הנזכרות הטביעו את חותמן בעבר על כלל הגופים הציבוריים במדינה, אך ברבות השנים, לאחר קום המדינה, החלה להתפשט גישה ממלכתית שדגלה בסדרי ממשל ומינהל תקינים, בשעה ש"בתחומן של המועצות הדתיות, לעומת זאת, הוסיפו המסורות הקדם־ממלכתיות לשמור על כוחן ומעמדן שנים רבות לאחר קום המדינה ולכך ניתן ביטוי בסידרי העבודה והמינהל ברבות מן המועצות הללו"⁴⁵⁷.

456 דון־יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 269.

457 שם, עמ' 269-270.

לא מן הנמנע שיש צדק בטענתו של דון־יחיא, או שלפחות היה בה צדק רב כשנכתבה, בשנת 1988, אך זוהי טענה שקשה מאוד להוכיח אותה, ועוד יותר קשה להפריכה. על כל פנים, גם אם נקבל את ההסברים בדבר גורמים תרבותיים המביאים להתנהלות לא תקינה – או אפילו מושחתת – במועצות הדתיות, קשה לראות בהם הסבר מספק לחוסר היעילות והאפקטיביות של המועצות הדתיות, כפי שהודה גם דון־יחיא בעצמו.⁴⁵⁸ הגישות המרכזיות היום בחקר השחיתות גורסות כי בדרך כלל שחיתות אינה תוצאה של גורם אחד והיא נובעת ממכלול של גורמים: תרבותיים, פוליטיים, כלכליים וכדומה. לפיכך אפילו אם נקבל את ההסברים התרבותיים שהוזכרו לעיל – שלטעמי, כאמור, אינם מוכחים כלל וכלל – נידרש להצביע על הגורמים המבניים המאפשרים לתרבות זו להוסיף ולהתקיים גם היום.

ב. מונופול

הסבר רווח נוסף בשיח הציבורי לחוסר היעילות והאפקטיביות של המועצות הדתיות נוגע לכך שהן מעמידות מונופול כלכלי בתחומן, כלומר מצב שבו מוכר יחיד חולש על רוב השוק של מוצר או שירות מסוים. מנקודת המבט הכלכלית, טיעון זה עובר כחוט השני לכל אורך מחקרו של עומר בן־צור על המועצות הדתיות, שהתמה המרכזית שלו היא ש"המועצות הדתיות, בדיוק כמו כל מונופול אחר, מספקות שירותים יקרים באיכות נמוכה".⁴⁵⁹

ואולם בחינה מפורטת של שירותי הדת שהמועצות הדתיות מספקות מגלה שרמת המונופוליזציה הכלכלית שלהן אינה גבוהה כפי שנהוג לחשוב: בהקשר זה חשוב להבדיל בין הטלת רגולציה על אופי השירות, שבהקשר של יחסי דת ומדינה קרויה בדרך כלל "המונופול האורתודוקסי", ובין מתן אפשרות לגוף יחיד בלבד לספק שירות או מוצר מסוים.

458 שם, עמ' 270.

459 בן־צור, הצעה, עמ' 18.

תחום הנישואין נחשב לתחום שמונהג בו המונופול החזק ביותר של הממסד הדתי, משום שבמצב החוקי הקיים הליכי נישואין במדינה מחייבים עריכת חתונה אורתודוקסית על ידי רב שאושר במועצה הדתית, ומי שאינו חפץ בכך אך רוצה להירשם כנשוי ולהיות מוכר ככזה על ידי המדינה, נדרש להינשא בנישואין אזרחיים בחו"ל. עם זאת, המונופול האורתודוקסי הוא למעשה מונופול ברמה הערכית – הטלת רגולציה על אופי הנישואין; אך ברמה הכלכלית מחלקות הנישואין של המועצות הדתיות מבצעות הליך רישום נישואין שמטבעו נעשה בצורה מונופוליסטית: בעצם, כל הליך רישום של המדינה נעשה על ידי רשות ציבורית יחידה המוסמכת לכך, ולא זו בלבד אלא שהליכים רבים שהאזרח מבצע מול גופים מונופוליסטיים כדוגמת רשות המיסים או ביטוח לאומי יכולים להתבצע אך ורק באזור גיאוגרפי מוגדר, כך שתושב ירושלים, למשל, אינו יכול לערוך תיאום מס במשרדי מס ההכנסה בתל אביב או בחיפה. בתחום הנישואין, לעומת זאת, כפי שהוצג בחלק הראשון, מאז חוק פתיחת אזורי הרישום שנחקק בשנת 2013 רשאי אזרח לבחור את המועצה הדתית שיבצע בה את הליך הרישום,⁴⁶⁰ ולפיכך בתחום זה היקף המונופול הכלכלי שמועצה דתית מחזיקה הוא דווקא נמוך לעומת גופים ציבוריים אחרים.

בתחום הקבורה, עד שנות התשעים הכירה מדינת ישראל בקבורה דתית בלבד, ולפיכך העניקה הרשאה לחברות קבורה דתיות בלבד וכן הקצתה להן קרקעות והעבירה להן מימון, אם כי בפועל במשך שנים פעלו חברות קבורה ללא רישיון מהמשרד לשירותי דת וללא מימון מהמוסד לביטוח לאומי.⁴⁶¹ בשנת 1986 הוקמה עמותת מנוחה נכונה כדי לספק קבורה אזרחית, ובשנת 1992 קבע בג"ץ בדיון בעתירה שהגישה העמותה כי על המדינה להכיר בה כחברת קבורה ולהקצות לה קרקע עבור בית עלמין.⁴⁶² בשנת 1996 אושר בכנסת חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו-1996, שקבע כי המדינה תקים בתי עלמין לקבורה אזרחית חלופית או תקצה לכך שטחים בבתי עלמין קיימים ותממן

460 חוק לתיקון פקודת הנישואין והגירושין (רישום) (מס' 2), התשע"ד-2013.

461 וינטר, קבורה, עמ' 5.

462 בג"ץ 397/88 עמותת "מנוחה נכונה" נ' השר לענייני דתות.

גופי קבורה שאינם דתיים, כך שיהיו בתי עלמין אזרחיים בכמה אזורים בארץ, במרחקים סבירים זה מזה.⁴⁶³ אומנם המדינה לא עמדה ביעדי החוק, והמענה לקבורה אזרחית אינו מספק, אך היום ישנם כמה בתי עלמין וחלקות קבורה אזרחיים ברחבי הארץ, וחברות קבורה אזרחיות רשאיות לפעול בכל הארץ, כך שהמונופול האורתודוקסי על אופי השירות הוא חלקי.⁴⁶⁴ יתר על כן, ברמת המועצה הדתית (או החברה קדישא המקומית), המדינה מעניקה מימון לקבורה רק כאשר האזרח נקבר באזור מגוריו או באזור של מקום פטירתו, אך ניתן לקבור אותו בתחומה של מועצה דתית אחרת בעלות גבוהה יותר. כמו כן יש מקרים שבאותה רשות מקומית פועלות כמה חברות קבורה, ואין חברת קבורה אחת שהיא בבחינת מונופול באזורה. נראה אפוא כי גם המצב בתחום הקבורה, שבו המדינה היא שמשפיעה בעיקר על העלויות, רחוק מלהיות מונופול כלכלי במובן הפשוט של המונח, אם כי למדינה השפעה לא מבוטלת בתחום זה.

באשר למקוואות, המועצות הדתיות מספקות שירות זה לכלל האזרחים, ובית המשפט אף חייב לאחרונה מועצה דתית לאפשר טבילה במסגרת גיור רפורמי במקווה של המועצה הדתית.⁴⁶⁵ בפועל, המדינה אינה מונעת הקמת מקוואות פרטיים כלל, ואכן ישנם עשרות מקוואות פרטיים קיימים, ולמשרד לשירותי דת אין כל סמכות להטיל עליהם רגולציה. במילים אחרות, אספקת שירותי המקוואות דומה לאספקת שירותים ציבוריים אחרים כדוגמת שירותי תרבות: הממשלה והרשויות המקומיות מעניקות אותם לתושבים, אך אין מניעה לספק שירותים כאלה גם באופן פרטי, ולכן ודאי שאין מדובר במונופול. גם התמיכות שהמועצות הדתיות מעניקות למוסדות דת ולתרבות תורנית מקבילות לתמיכות המוענקות על ידי הרשויות המקומיות, ולכן אף בכך אין מונופול.

לאמיתו של דבר, התחום היחיד שניתן לראות במועצות הדתיות מונופול במובן הכלכלי הוא ענף הכשרות. אומנם בתחום זה המדינה אינה מונעת את

463 על הרקע לחוק זה ראו אצל בן-פורת, הלכה למעשה, עמ' 184-191.

464 ראו בהרחבה על חברות הקבורה האזרחיות אצל ברלין ופינקלשטיין, הקבורה האזרחית.

465 ע"מ 5875/10 התנועה המסורתית נ' המועצה הדתית באר שבע.

קיומם של גופי כשרות פרטיים, אך היא אינה מאפשרת להם להעניק תעודות כשרות בלי שבית העסק קיבל קודם לכן תעודת כשרות מהרבנות המקומית. כמו כן, בניגוד לתחום הנישואין המאפשר את בחירת המועצה הדתית שבה יינתן השירות, בתחום הכשרות בתי העסק הזקוקים לשירותי כשרות יכולים לקבל אותם רק מהמועצה הדתית שבתחומה הם פועלים, כך שלא ניתנת להם האפשרות לבחור את המועצה הדתית המועדפת עליהם. תחום הכשרות הוא אפוא ייחודי למדי במועצה הדתית, ולפיכך הוקדש לו מחקר עצמאי שבחן אותו בנפרד.⁴⁶⁶ עם זאת, כאמור, ביתר התחומים קשה לראות את המועצות הדתיות כמונופול במובן החמור של המילה.

לעניין השירות הציבורי – המועצות הדתיות מספקות שירותים בדומה לגופים ציבוריים אחרים במדינת ישראל. אספקת שירותים על ידי המדינה מביאה באופן טבעי לשינוי מערכות התמריצים הפועלים, ורבים טוענים כי היא מביאה לאספקת השירות באופן לא יעיל ולא אפקטיבי. אין בכוננתי להכריע כאן במחלוקת הכלכלית ארוכת השנים הנוטשה בנוגע לאיכות השירותים המסופקים על ידי גופים ציבוריים, אך על כל פנים יהיה קשה לקבל הסבר הטוען כי חוסר היעילות והאפקטיביות של שירותי הדת נובע מעצם אספקת השירותים באופן ציבורי, שכן כפי שביקשתי להראות בחלק הראשון של המחקר, הליקויים הקיימים במועצות הדתיות חריגים מן המקובל בשירות הציבורי.

ג. היעדר סל שירותים

טענה רווחת נוספת שעלתה ברובם המוחלט של המחקרים ושל ניירות המדיניות שנכתבו על המועצות הדתיות היא שהיעדר סל שירותים מוגדר שהמועצות הדתיות מספקות לתושבים מוביל לפגיעה בשירותי הדת. הגדרתו של סל שירותים בשירות הציבורי כוללת שני רכיבים חשובים: הגדרת השירותים שצריך לספק והגדרת איכות השירותים הללו.⁴⁶⁷ הטוענים שהיעדר סל שירותים מביא

466 ראו פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן.

467 המינהל, סל שירותים, עמ' 11.

לידי פגיעה בשירותי הדת מתמקדים בעיקר בהיעדר הגדרה של השירותים שהמועצות הדתיות נדרשות לספק, וחלקם עוסקים גם בהיעדר תיעודן של השירותים, כפי שיפורט להלן.

כפי שהוזכר במבוא למחקר, אף שהחוק אינו קובע סל שירותים מוגדר שעל המועצות הדתיות לספק, בית המשפט ציין שאפשר ללמוד על השירותים שהמועצות הדתיות מספקות בפועל מתקנות שונות.⁴⁶⁸ עם זאת, ועדת צדוק טענה בשנת 1993 כי היעדר ההגדרה הרשמית של סל שירותים הוא בעיה אקוטית:

העובדה שסל השירותים הדתיים איננו מוגדר כדבעי, יוצרת מצב של העדר עדיפות בין שירותים הנדרשים יותר ובין שירותים הנדרשים פחות וכן העדר אחידות ברורה לגבי השירותים הדתיים שכל מועצה דתית חייבת לספק. מצב זה גורם לעתים בזוז כספי ציבור. הוועדה סבורה שלאחר 45 שנות קיומה של המדינה בהן הטילה המדינה על עצמה סיפוק שירותים דתיים לאזרחיה היהודים, הגיעה העת לקבוע בצורה אחידה סל שירותים דתיים אותו המדינה רואה לעצמה חובה לספק לאזרחיה היהודים.⁴⁶⁹

בדברים אלו טוענת ועדת צדוק כי ללא הגדרת סל שירותים מחייב ייתכן ששירות מסוים לא יינתן במועצה דתית מסוימת, וכן ששירותי דת מסוימים יקבלו עדיפות על פני שירותי דת אחרים באופן בלתי מוצדק. נוסף על כך, מבקר המדינה העלה בשנת 2001 בעיה תקציבית שמתעוררת בשל היעדרו של סל שירותים: "לא נקבע סל שירותים שממנו יהיה ניתן לגזור את רמת שירותי הדת שתספק כל מועצה דתית ואת תקני כוח האדם בה, ובעקבות זאת גם את התקציבים הדרושים לה - בהתחשב בגודלה ובאופיה של האוכלוסייה הנזקקת לשירותיה".⁴⁷⁰

468 בג"ץ 516/75 אורי הופרט נ' שר הדתות.

469 ועדה צדוק, עמ' 28.

470 מבקר המדינה, 2001, עמ' 481.

בשל כך המליצה ועדת צדוק לקבוע סל שירותים על בסיס שלוש קטגוריות:

- (א) שירותי חובה - סל שירותים זה יכלול את השירותים שעל המדינה לספק על חשבון כספי הציבור לכל תושביה היהודיים. בקטגוריה זו יכללו השירותים הבאים: רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, טהרת המשפחה (מקוואות), שירותי קבורה וערובין.
- (ב) שירותים מקובלים - שירותים דתיים שמקובל לתת אותם ולתקצבם כשירותי רשות [...] בקטגוריה זו ניתן לכלול את השירותים הבאים: הקמת בתי כנסת ותמיכה בהם ופעילות תרבות תורנית. (ג) שירותים נוספים - שירותים שהציבור בכל מועצה דתית מעוניין בהם. לדוגמה: בית דין לממונות שמקיימת המועצה הדתית בירושלים.⁴⁷¹

טענות והמלצות ברוח זו הועלו כמעט בכל ניירות המדיניות המשמעותיים שנכתבו על המועצות הדתיות על ידי מגוון גורמים: המרכז לפלורליזם יהודי,⁴⁷² נאמני תורה ועבודה,⁴⁷³ אמנת מימד לובוצקי-ביילין,⁴⁷⁴ ארגון רבני צהר⁴⁷⁵ והצעת יצחק לוי ואלני בן דהן מהמפד"ל.⁴⁷⁶ מרכז המחקר והמידע של הכנסת אף ציין בשנת 2012 במסמך רקע שהגיש בנושא המועצות הדתיות כי "רוב הגורמים שפינו אליהם ציינו כי יש לעגן בחקיקה סל שירותים מוגדר".⁴⁷⁷ גם פרוץ ג'דעון ספיר וד"ר הדר ליפשיץ טענו במאמרם על שירותי הדת היהודיים כי סל שירותים הוא רעיון חיובי, אך שהטילו ספק ביעילותו, בטענה שההנחה שסל המעגן בחוק מביטיח את השירות נגועה באופטימיות מופלגת.⁴⁷⁸

- 471 ועדת צדוק, עמ' 28.
- 472 נדב וקריב, מערך, עמ' 14.
- 473 נאמני, דוח הוועדה, עמ' 13.
- 474 אמנת מימד לובוצקי-ביילין, סעיף 5.1.
- 475 מזרחי, מועצות דתיות, עמ' 21.
- 476 הובא אצל ליפשיץ וספיר, שירותי הדת, עמ' 186.
- 477 מזרחי, מועצות דתיות, עמ' 21.
- 478 ליפשיץ וספיר, שירותי הדת, עמ' 184.

למרות זאת, נראה שקשה לראות בהיעדרו של סל השירותים אחת הבעיות האקוטיות של המועצות הדתיות. ראשית, באשר לשירותים השונים שהוגדרו על ידי ועדת צדוק כשירותי חובה – רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, מקוואות, שירותי קבורה ועירובין – אין היום כל עדות ששירותים אלה אינם ניתנים על ידי מועצה דתית כלשהי. יתרה מזו, הדוחות הכספיים של המועצות מלמדים כי הוצאות המועצות הדתיות מרוכזות כמעט לחלוטין בתחומים אלה. לפיכך הביקורת האמיתית על המועצות הדתיות אינה מתייחסת לכך שהן לא מספקות שירותי דת מסוימים, אלא לאיכותם הנמוכה של השירותים הניתנים. לכן לא ברור כיצד הגדרת סל שירותים תסייע בנדון.

שנית, גם באשר לתעדוף בין השירותים ולסוגיית התקצוב לפי סל השירותים, נראה שאין מדובר בבעיה אקוטית של המועצות הדתיות. הליקויים שהועלו בחלק הראשון כמעט שאינם נוגעים להיעדר תקציב אלא בעיקר לבעיות פנימיות של התנהלות המועצה הדתית. לשם הדוגמה, לליקויים שנמצאו בתחומי הוצאת מכרזים, גביית אגרות, שקיפות וחוסר סטנדרטיזציה בענף הכשרות אין כמעט כל קשר לסוגיית התקציב. יתרה מזו, בתחומי הנישואין והכשרות המועצות הדתיות כמעט שאינן נדרשות להוציא כספים מתקציבן, ולכן סוגיית גובה התקציב במהותה כמעט שאינה רלוונטית עבורן. כמו כן העובדה שמועצות דתיות מסוימות מעדיפות לתת תקצוב גבוה יותר לתחום המקוואות, לדוגמה, בעוד מועצות דתיות אחרות מבכרות את ההשקעה בעירובין, אינה משקפת בהכרח ליקוי. לאמיתו של דבר, גם ברשויות המקומיות אין הגדרה של סל שירותים, עובדה המחזקת את הטענה שקשה לתלות את הבעיות הייחודיות של המועצות הדתיות בהיעדרן.⁴⁷⁹

אין הכוונה לומר, כמובן, שהגדרת סל שירותים היא בהכרח מהלך שלילי, ובחלק הבא במחקר אף אדון עד כמה ראוי ודרוש לשלב אותו עם ההצעות האחרות

479 אף שהממשלה לא הגדירה סל שירותים לרשויות המקומיות, כמה רשויות הגדירו לעצמן סל שירותים לתושב, ובשנים האחרונות מתקיים דיון ער בנושא סל השירותים לרשות המקומית, המתמקד דווקא בהגדרת איכות השירות הנדרשת מן הרשויות המקומיות ולא רק בהגדרת השירותים עצמם. על סוגיה זו ראו בהרחבה המינהל, סל שירותים; מבקר המדינה, 2012, עמ' 3-18.

לרפורמה במועצות הדתיות. על כל פנים, קשה להאמין שהגדרת סל שירותים תביא מזור ממשי לליקויים הרבים במועצות הדתיות שהועלו בחלק הראשון, ולכן נראה שהיעדרו של סל כזה אינו בבחינת חסם מרכזי בעבודתן.

ד. היעדר סמכויות פיקוח ואכיפה

התפיסה המקובלת במשרד לשירותי דת באשר לליקויים במועצות הדתיות היא שהם נובעים מהיעדר סמכויות פיקוח ואכיפה של המשרד ושל גוף הסמך שלו, הרבנות הראשית, על הנעשה במועצות הדתיות. במרוצת השנים הוביל המשרד מגמה של חיזוק סמכויותיו וחיזוק המעורבות שלו במועצות הדתיות, ובשנים האחרונות הוא אף ניסה לקדם כמה הצעות חוק שזוהי מטרתן העיקרית. כך למשל, בשנת 2015 פרסם המשרד תזכיר חוק מקיף המתפרש על פני 44 עמודים שמטרתו הסדרה מחודשת של מערך הקבורה בישראל. בתחילתו, לאחר הצגת איסדרים למיניהם במערך הקבורה, מפורטת מטרתו:

אי סדרים אלה עניינם גופי קבורה אשר פעילותם מסתכמת בסכומים ניכרים ביותר [...] לכן פעילותם מצריכה בקרה ופיקוח הדוקים של המשרד לשירותי דת. ברם, במציאות אמצעי האכיפה העומדים כיום לרשות המשרד לשירותי דת אינם מעניקים מענה הולם ומספק להתמודדות עם גופי קבורה שאינם מצייתים להוראות הדין [...] על מנת למגר את התופעות המתוארות לעיל ולהגן כראוי על זכות הקבורה, שקד המשרד לשירותי דת בשנים האחרונות על גיבושה של הצעת חוק לעיגון הצרכים בתחום זה בחיקוק ייחודי כולל ומקיף המובא להלן, אשר יתן מענה ראוי לצורכי התחום וליכולת האכיפה והפיקוח של המשרד לגביו.⁴⁸⁰

הדברים מלמדים כי תכליתו העיקרית של התזכיר היא חיזוק סמכויות הפיקוח והאכיפה של המשרד בתחום הקבורה, מתוך הנחה שהמהלך יביא לפתרון הבעיות הקיימות במערך זה. בדומה לכך בשנת 2014 קידם המשרד לשירותי דת תזכיר חוק בתחום הכשרות שמטרתו המוצהרת, על פי הכתוב בדברי ההסבר לתזכיר, היא חיזוק סמכויות הפיקוח של מועצת הרבנות הראשית על הרבנים המקומיים, כך שיתאפשר לה "להתערב בשיקול הדעת של רבנים מקומיים לעניין מתן תעודת הכשר", ואף "לתת כלים למועצה [מועצת הרבנות הראשית] לבטל הסמכתו של הרב המוסמך לתת תעודת הכשר, בנסיבות המתאימות".⁴⁸¹ תזכיר חוק נוסף של המשרד לשירותי דת משנת 2014, גם הוא ברוח חיזוק סמכויות האכיפה והפיקוח, ביקש להקים במשרד ועדה שתבחן את תפקוד הרבנים המקומיים במועצות הדתיות.⁴⁸²

יתר על כן, התגובה הקבועה כמעט של המשרד לשירותי דת לביקורת הנמתחת על המועצות הדתיות מדברת על הצורך לחזק את סמכויות הפיקוח והאכיפה. בוועדה לביקורת המדינה, בעקבות הממצאים בדוח מבקר המדינה משנת 2010 על רבני השכונות במועצות הדתיות, טען, למשל, מנכ"ל המשרד לשירותי דת דאז אביגדור אוחנה כי "בהחלט כל המצב הזה דורש הסדרה והסדרה רצינית [...] אם עד היום כל העסק הזה התנהל בלי פיקוח מינימלי, לדעתנו ועמדתנו, צריך בהחלט פיקוח מסוים, אנחנו בדיוק עכשיו לקראת גיבוש".⁴⁸³

ואולם המציאות מוכיחה כי חיזוק סמכויות הפיקוח והאכיפה של המשרד לשירותי דת לא יביא בהכרח לידי שיפור ממשי במועצות הדתיות, ובמובנים מסוימים אולי אף להפך. ראשית, כבר היום היקף הפיקוח והסמכויות של המשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות הוא גבוה ביותר: כפי שהוצג בחלק הראשון, כל מינוי שנעשה במועצה הדתית צריך לעבור את אישורו של המשרד, נוהל שאינו מופעל במשרד הפנים בכל הקשור לרשויות המקומיות. יתרה מזו, כפי שנראה בהמשך חלק זה, המשרד לשירותי דת מעורב מאוד במינוי ראשי

481 המשרד, תזכיר כשרות.

482 המשרד, תזכיר דין משמעת.

483 פרוטוקול 93, ביקורת המדינה.

המועצות הדתיות, ובמקרים רבים השר עצמו ממנה אותם. כלומר, למשרד לשירותי דת יש סמכויות נרחבות על המועצות הדתיות, הרבה יותר מסמכויות משרד הפנים על הרשויות המקומיות, ולמרות זאת מצבן של המועצות הדתיות לקוי ביותר.

שנית, המשרד לשירותי דת אינו ממש במקרים רבים את סמכויות הפיקוח והאכיפה שיש בידיו במסגרת החקיקה הקיימת. הדוגמה הטובה ביותר לכך היא מתחום החיוב האישי. חיוב אישי הוא הליך מינהלי שבסופו מי שנמצא אחראי להוצאה שלא כדין מקופת גוף ציבורי יכול להידרש להשיב לקופת הגוף, מכיסו הפרטי, את סכום ההוצאה המנוגדת לדין שהוא היה אחראי לה, או חלק מהסכום. בשנת 2001 פורסם נוהל "חיוב אישי לרשויות מקומיות" בחוזר מנכ"ל משרד הפנים,⁴⁸⁴ ולאחר מכן הוקמה "הוועדה לחיוב אישי" במשרד הפנים, שלשולחנה מגיעים מקרים של בכירים בשלטון המקומי שהיו אחראים להוצאות שלא כדין. מאז שנת 2002 דנה הוועדה במאות מקרים של הוצאה שלא כדין והטילה חיוב אישי על 83 נושאי תפקיד בכירים בסך כולל של מיליוני שקלים,⁴⁸⁵ במטרה "ליצור, בקרב אלו עליהם חל דין החיוב האישי, גורם הרתעה שימנע התעלמות מחובתם כנאמני ציבור לפעול בכספי הצבור בדרך תקינה".⁴⁸⁶ חקיקה דומה קיימת גם באשר למועצות הדתיות. לפי התקנות, השר לשירותי דת מוסמן לזקוף כל הוצאה בלתי חוקית לחובתו של כל אדם שהוציא אותה או שהרשה להוציא אותה,⁴⁸⁷ ובשנת 2008 נקבע נוהל זה אף בחקיקה ראשית בתיקון לחוק שירותי הדת היהודיים.⁴⁸⁸ פרק בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מדצמבר 2011 עוסק בהטלת חיוב אישי על ראשי מועצות דתיות, ונטען בו כי בכמה מועצות דתיות נתגלו ליקויים היכולים להצדיק חיוב כזה. כמו כן צוין כי "בדעת המשרד להשתמש בכלי זה במקרים חריגים".⁴⁸⁹ למרות זאת, על פי

484 משרד הפנים, חוזר 5/2001, עמ' 35-38.

485 "חיוב אישי - מבחן התוצאה", אתר משרד הפנים.

486 אגף בכיר, חיוב אישי, עמ' 3.

487 תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תש"ל-1970, תקנה 29א.

488 תיקון מס' 13 (תשס"ח-2008), סעיף (ו).

489 המשרד, חוזר עב/1, עמ' 23.

תשובת המשרד לשירותי דת מינואר 2017, השר לשירותי דת מעולם לא חייב ראש מועצה דתית בחיוב אישי, והמשרד אף הודה כי "לא קיים מנגנון פעיל" להטלת חיוב אישי.⁴⁹⁰ על רקע טענת משרד הפנים כי "בשנתיים שלאחר פתיחה בהליך לחיוב אישי ברשות מקומית, קטן הגירעון הכספי של הרשות המבוקרת בכ־6 מיליון ש"ח בממוצע, בהשוואה לקיטון ממוצע של פחות ממיליון ש"ח ברשויות שבהן לא הופעל ההליך",⁴⁹¹ מתגברת התמיהה מדוע אין המשרד לשירותי דת משתמש בכלי זה, בשעה שהוא מבקש להוסיף לעצמו עוד כלי פיקוח ובקרה על המועצות הדתיות.

תופעה זו עולה גם מדוחות של מבקר המדינה.⁴⁹² כך למשל, דוח מבקר המדינה משנת 2013 על רישום הנישואין במועצות הדתיות בחן את הפיקוח והבקרה של מחלקת רבנות ונישואין במשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות ומצא כי "למחלקה אין תכנית עבודה או סדרי פיקוח שיטתיים. עוד התברר כי המחלקה לא קיימה ביקורים במועצות הדתיות באופן סדור ומובנה",⁴⁹³ אף שכאמור היו לה הסמכויות לעשות זאת.

לעיתים מתקבל הרושם שהנהלים נכתבים רק כדי לתת מראית עין של טיפול בבעיות. כך למשל, כפי שהוצג בחלק הראשון, בעקבות ביקורת ציבורית נרחבת על שרבנים עובדי המועצות הדתיות גובים תשלום עבור עריכת נישואין, ביולי 2009 קבעה הרבנות הראשית - בשיתוף משרד המשפטים והמשרד לשירותי דת - כי לבד ממקרים חריגים, ייאסר נוהג זה על רבנים אלה. למרות זאת באפריל 2013 התראיין לעיתון בקהילה הרב הראשי לישראל דאז, הרב יונה מצגר, שכהן גם כרב הראשי בתקופה שהרבנות הראשית הובילה את שינוי הנהלים בנושא, וטען כי "עריכת חופות היא לעתים קרובות הכנסה לרבנים [...] אם יבואו רבנים חיצוניים ויקדשו בשכונה שבה הרב מכהן, הרי שאנו פוגעים בפרנסתו".⁴⁹⁴

490 מכתב, קרן שירוני, ראש ענף פניות הציבור והממונה על חופש המידע במשרד לשירותי דת, 10.1.2017.

491 "חיוב אישי", אתר משרד הפנים.

492 ראו למשל בהרחבה מבקר המדינה, 2009, עמ' 1014-1024.

493 מבקר המדינה, 2013, עמ' 203.

494 אהרוני, עריכת חופה.

מדברים אלה עולה בבירור כי הרב תומך בכך שרבני שכונות מכהנים יגבו תשלום על עריכת חופות, בניגוד גמור לנהלים שהוא עצמו היה שותף בקביעתם. לא בכדי כאשר בשנת 2013 קידמו כמה חברי כנסת בתמיכת המשרד לשירותי דת הצעת חוק - שהפכה לבסוף לחוק - האוסרת על רבנים עובדי המועצות הדתיות לקבל תמורה עבור עריכת נישואין,⁴⁹⁵ הצביע יו"ר המועצה הדתית בירושלים, יהושע ישי, על האבסורד שבדבר:

לגבי הנושא הזה של קבלת כסף עבור עריכת חופה, יש נוהל מוסדר בעקבות דוח מבקר מדינה שהוצג, הנוהל הזה צריך להיות נאכף על ידי המשרד. חבל שכל דבר שעושים ולא מצליחים לאכוף אותו עושים עליו חוק - למה? אתם חושבים שאם יהיה חוק, יהיה מי שיאכוף אותו? הרי מי יהיה האוכף של אותו חוק? אותו משרד שלא אוכף את הנהלים, אז מה עשינו?⁴⁹⁶

נוסף על כך, במקרים רבים המשרד לשירותי דת מעדיף לפרש את סמכויותיו באופן מצמצם ולא להתערב בנעשה במועצות הדתיות. דוגמה יפה לכך קשורה לרבני השכונות. בשנת 2002 עבר בכנסת חוק מגורי רבנים במקום כהונתם, שבין היתר חייב את רבני השכונות להתגורר בשכונה שבה הם מכהנים. סעיף 3 לחוק קובע כי השר לשירותי דת "ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו". למרות זאת, כפי שהוצג בחלק הראשון, יש עדויות לכך שרבני שכונות אחדים אינם מתגוררים במקום כהונתם. פנייה למשרד לשירותי דת לקבלת מידע בנושא נענתה בתשובה ש"המועצות הדתיות הינן אוטונומיות, כפי שרשויות מקומיות הינן אוטונומיות. משכך הננו פועלים רק על בסיס תלונות שמגיעות אלינו".⁴⁹⁷ כלומר, המשרד אינו אוסף נתונים בנושא ואינו מפקח על ביצוע הנאמר בחוק אלא מטיל זאת על המועצות הדתיות עצמן, אף שכאמור, החוק העניק לו סמכות לקבוע תקנות בנושא כדי להגביר את הפיקוח.

495 על חוק זה ראו פינקלשטיין, סיכום, עמ' 14-15.

496 פרוטוקול 52, ביקורת המדינה.

497 מכתב, דניאל בר, דובר המשרד לשירותי דת, 22.6.2014.

תשובה דומה התקבלה מן המשרד לשירותי דת לשאלה בדבר קיומן של ועדות תמיכות במועצות דתיות המעניקות תמיכות:

בארץ יש 132 מועצות, והמועצות כידוע הן גוף עצמאי, ישות עצמאית. המועצות אינן מדווחות למשרד על כל החלטה והחלטה שהן מקבלות בהתנהלות השוטפת ואינן צריכות להתנהל כך. המשרד מוציא הנחיות מעת לעת, ונקודת המוצא היא שהמועצות פועלות בהתאם להנחיות. יחד עם זאת, אגף פיקוח ובקרה עושה ביקורות יזומות בשלל נושאים.⁴⁹⁸

ברוח דומה התבטא עודד פלוס, מנכ"ל המשרד, בדיון בוועדת הכספים של הכנסת בנובמבר 2016: "הרגולציה על המועצות הדתיות מצד המשרד לשירותי דת היא מאוד גדולה, והיה שיגידו שהיא מכבידה, אבל אחת הפעולות שאנחנו עובדים בהן לא מעט – להפחית את הרגולציה. המועצות הדתיות זה גופים עצמאיים, וראוי שייחשבו גופים עצמאיים".⁴⁹⁹

העמדה שתוארה כאן היא אפוא שהנחת היסוד של המשרד לשירותי דת היא שהמועצות הדתיות פועלות באופן ראוי, ולפיכך הוא אינו רואה צורך בפיקוח הדוק יותר עליהן. מובן שעמדה זו שונה בתכלית השינוי מן העמדה הרשמית שהציג המשרד לשירותי דת בתזכירי החוק שהפיץ בשנים האחרונות, שמטרתם חיזוק סמכויות הפיקוח והאכיפה שלו על המועצות הדתיות. ייתכן שהעמדות הסותרות מבטאות הבדלים במדיניות ששרים שונים הובילו במרוצת השנים.

הפרק הבא יעסוק בהרחבה בסיבות המובנות המונעות פיקוח ואכיפה ראויים על ידי המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית, אך ברמה העקרונית נראה שיש צדק בתפיסה שהמועצות הדתיות הן גופים עצמאיים ואוטונומיים, ולכן המשרד אינו צריך לפקח עליהן בהפרזה. ראשית, ברמה הטכנית קשה מאוד לפקח בקפידה על המועצות הדתיות בשל מספרן הרב ובשל המגבלות

498 מכתב, דינה לפידות, עוזרת ראשית בלשכת היועץ המשפטי במשרד לשירותי דת, 5.4.2016 (ההדגשה שלי).

499 פרוטוקול 508, ועדת הכספים.

המבניות של גוף ציבורי יחיד הנדרש לפקח עליהן. שנית, ברמה העקרונית נראה שפיקוח כזה לא יהיה בהכרח אפקטיבי, ולעיתים אף יש בו כדי להזיק. המגמה העולמית בעשורים האחרונים היא הגברה של ביזור העוצמה מהשלטון המרכזי לרמה המקומית והענקת חופש בעיצוב המדיניות לגורמים ברמה המקומית.⁵⁰⁰ מועצת אירופה אף אימצה בשנת 1985 את "עקרון המשניות" הגורס כי גיבוש מדיניות ציבורית, קבלת ההחלטות לגביה ויישומה צריכים להיות, ככל האפשר, נחלתם של הגופים הציבוריים הקטנים ביותר, הקרובים ביותר לאזרח, בדרג הנמוך ביותר ובאופן הכי פחות ריכוזי.⁵⁰¹ מובן שכל זאת אינו עולה בקנה אחד עם מגמת העצמת הסמכויות והפיקוח של המשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות.

על כל פנים, נראה שהתפיסה הגורסת שהליקויים בתפקודן של המועצות הדתיות נובעים מהיעדר סמכויות פיקוח ובקרה של המשרד לשירותי דת אינה נכונה, וכפי שאבקש להראות בהמשכו של חלק זה, במובנים מסוימים ההפך הוא הנכון דווקא.

ה. גובה המשכורת

בחינת השכר הממוצע ברוטו למשרה מלאה בגופים הציבוריים במדינת ישראל מלמדת כי מתוך כלל הגופים הציבוריים השכר הנמוך ביותר ניתן במועצות הדתיות. על פי נתוני משרד האוצר בשנת 2014, השכר הממוצע ברוטו למשרה מלאה במועצה דתית עמד על 8,303 ש"ח לעומת 9,168 ש"ח בחברות העירוניות, 10,481 ש"ח ברשויות המקומיות, 14,701 ש"ח באיגודי הערים ו-16,283 בשירות המדינה.⁵⁰² אשר לשכר הבכירים, השכר החודשי הממוצע ברוטו של עובדים בעלי שכר גבוה במועצות הדתיות עמד בשנת 2014 על 19,158 ש"ח לעומת

500 בארי, השלטון המקומי, עמ' 243.

501 שם, עמ' 243-244.

502 משרד האוצר, דוח 22א, עמ' 12, עמ' 21.

29,605 ש"ח ברשויות המקומיות, אם כי בחברות העירוניות שכר הבכירים היה מעט נמוך משכרם במועצות הדתיות ועמד על 18,948 ש"ח.⁵⁰³

מהם הגורמים למצב זה? מחד גיסא ניתן לטעון כי השכר הנמוך במועצות הדתיות נובע מכך שרוב התפקידים אינם מצריכים הכשרה מקצועית אקדמית ברמה גבוהה, בניגוד, למשל, לתפקידים ברשויות המקומיות במחלקות ההנדסה, הגזברות, הייעוץ המשפטי והרווחה. כך אכן עולה מהשוואה של המשרות הדורשות דירוג אקדמאים בהסכם קיבוצי בין הגופים הציבוריים – השכר במועצות הדתיות גבוה מן השכר בחברות העירוניות, ובהשוואה של דירוג הנדסאים וטכנאים, השכר במועצות הדתיות גבוה יותר גם מן השכר ברשויות המקומיות. כמו כן המועצות הדתיות הן הגוף הציבורי היחיד שאין לו עובדים בדירוג המהנדסים, שבו השכר הוא הגבוה ביותר (20,000–27,000 ש"ח בגופים הציבוריים), מכיוון שאין צורך בהכשרה מסוג זה כדי לעבוד באחד התפקידים במועצה דתית.⁵⁰⁴

מאידך גיסא, יש המסבירים את השכר הנמוך של עובדי המועצות הדתיות בהקצאה ממשלתית נמוכה של משאבים, הפוגעת בכוח האדם של המועצות הדתיות ולכן גם באיכות השירות. ואכן בעבר דרשו גורמים פוליטיים להעלות את שכר העובדים במועצות הדתיות, ובפרט את שכר ראשי המועצות הדתיות. בשנת 2016 הוביל המשרד לשירותי דת מהלך ברוח זו. בדיון בוועדת הפנים של הכנסת בנובמבר 2016 על חוק התקציב לשנים 2017–2018 הסביר מנכ"ל המשרד עודד פלוס שבמסגרת התקציב החדש יועלה שכר ראשי המועצות בכ־50%, בהתאם לגודל המועצה הדתית, וכך ראש מועצה שהרוויח עד ינואר 2017 שכר של 10,000 ש"ח, החל בינואר 2018 ירוויח 15,000 ש"ח. לדבריו, סוכם שבשנת 2018 אף תהיה העלאה נוספת בשכר ראשי המועצות. פלוס הסביר שהמהלך נועד למשוך אישים חזקים יותר לתפקיד זה:

פעולה שעשינו בסיכום התקציבי האחרון – העלאת שכר היו"רים. מצד אחד, יושב־ראש המועצות הדתיות, כפי שאמרנו, הם אנשים

503 שם, עמ' 49.

504 שם, עמ' 43–45.

שצריכים להיות בעלי כישורים. אנו נותנים להם תפקיד ודורשים

מהם דרישות. מצד שני, שכרם היה מאוד נמוך, שכר מביש.⁵⁰⁵

פלוס טען כי במסגרת חוק התקציב יועלה גם שכרם של רבני ערים שהתמנו לאחר שנת 2006, וכן שכר הבלניים יועלה ב-10%.⁵⁰⁶

למעשה, נראה כי אין ביכולתו של מהלך זה להביא לשיפור ממשי באיכות השירות הניתן על ידי המועצות. פלוס עצמו ציין בוועדה כי "אני חייב לומר שהשאיפה שלנו היתה הרבה יותר מרחיקת לכת. למעשה רצינו להחזיר עטרה ליושנה. שכר היו"רים בשעתו, בסוף שנות ה-90' עמד על, פחות או יותר, מקביל לשכר סגן ראש עיר או מנכ"ל עירייה. אני רוצה להאמין שאם נמשיך את המהלך הזה, נשתדל להגיע לאותם אזורים".⁵⁰⁷ ואכן שינוי משמעותי בהיקפי השכר במועצות הדתיות נעשה בשנים 2003-2004 במסגרת הרפורמה שנערכו עם פירוק משרד הדתות, שלוותה בקיצוץ משמעותי בשכרם של היו"רים. למעשה, גם כאשר שכר הבכירים במועצות הדתיות היה גבוה יותר, רמת שירותי הדת לא הייתה גבוהה.

לדוגמה, בשנות התשעים - תקופה שמדרגות השכר של היו"רים במועצות הדתיות היו בה גבוהות מאוד - רמתם של שירותי הדת הייתה נמוכה מאוד, כפי שעולה מן הממצאים המובאים בחלק הראשון של המחקר. עובדה זו מלמדת כי העלאת שכר אינה האמצעי לשיפור איכות השירות במועצות הדתיות. אין הכוונה שהעלאת שכר לעובדי המועצות הדתיות אינה מהלך נכון דווקא, אך כפי שיוצג בהמשך הדברים, בשל הבעיות המבניות ומערכת התמריצים המאפיינות היום את המועצות הדתיות העלאת שכר - ובמיוחד של ראשי המועצות הדתיות - לא תיצור כל שינוי ממשי בתפקודן, וייתכן שאולי אפילו תגרום לפגיעה בו.

505 פרוטוקול 508, ועדת הכספים.

506 ש.ס.

507 ש.ס.

ו. סיכום

בפרק זה סקרתי כמה טיעונים רווחים שמבקשים להסביר את הבעיות המבניות של המועצות הדתיות. ניסיתי להראות שבמקצת הטיעונים אין כדי להסביר את היעילות והאפקטיביות הנמוכות של המועצות הדתיות, ואילו בטיעונים אחרים אומנם יש מן האמת, אך הם אינם יורדים לשורשן של הבעיות המבניות ולכל היותר מתארים סימפטומים נקודתיים. לפיכך כל טיפול נקודתי שייגזר מהם לא ייתן מענה יסודי שיביא לידי שיפור ממשי במועצות הדתיות. בפרק הבא אבקש לעמוד על הבעיות המבניות ששורש הליקויים נמצא לדעתי בהן – סוגיית הייצוגיות וסוגיית המקצועיות – ואבחן בחינה יסודית של אופן ההרכבה והמינוי של המועצה הדתית ושל ראשה.

2.

שיטת המינויים: ייצוגיות, פוליטיקה ומקצועיות

בפרק זה אציג את הסיבות העיקריות לחוסר היעילות והאפקטיביות של המועצות הדתיות באספקת שירותי הדת בישראל. אתמקד באופן המינוי של חברי המועצה הדתית ושל ראשיה לתפקידיהם ובהשלכות שיש לכך על ניהול המועצה הדתית הן ברמת השיוך והזיקה הפוליטית הן ברמת המקצועיות.

במבט היסטורי, לאחר קום המדינה הוקמו מועצות דתיות רבות, אך עד שנת 1963 לא הוסדר אופן מינוי חבריהן, והדבר נעשה בעיקר בהסכמים קואליציוניים. בשנת 1963 נקבעו תקנות בנושא על ידי שר הדתות, וזמן קצר לאחר מכן הן הוסדרו בחקיקה ראשית, שבשנת 1971 הייתה הבסיס לחוק שירותי הדת היהודיים. הסדר זה הוא הבסיס לקביעת הרכב המועצה הדתית גם היום. כאמור במבוא למחקר, החוק קובע כי אחת לחמש שנים, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, ממונה הרכב חדש למועצה הדתית. השר לשירותי דת

קובע את מספר חברי ההרכב, ובלבד שמספרם לא יעלה על מספר חברי מועצת הרשות המקומית העומד על 9-31, בהתאם למספר תושבי הרשות. 45% מהרכב המועצה הדתית ממונים על ידי השר לשירותי דת, 45% על ידי מועצת הרשות המקומית ו-10% על ידי הרבנים המקומיים. עיקר תפקידם של חברי המועצה הדתית הוא מינוי יו"ר למועצה הדתית, המשמש כמנווט הראשי של פעילות המועצה, והוא גם היחיד מקרב חברי ההרכב המקבל שכר מהמועצה הדתית.

רבות דובר בשנים האחרונות נגד הפוליטיזציה של שירותי הדת, אך בדרך כלל המושגים בדיון זה אינם ברורים די הצורך. לאור זאת אבהיר כי בעיני בניגוד לתפיסות רווחות בשיח הציבורי היום, המושג "פוליטיקה" אינו בעל משמעות שלילית. מרגע שניתנה בידי רשות ציבורית כלשהי הסמכות לממן ולספק שירות, אך טבעי הוא שתהיה לפוליטיקאים - כמייצגי הציבור - דריסת רגל בהחלטות המדיניות על אספקתו.⁵⁰⁸ לפיכך כדי לתאר את הבעיות השוררות בהקשר זה במועצות הדתיות, אבקש לעמוד על האופי הייחודי של הפוליטיזציה במועצות הדתיות ברמה המבנית ועל ההשפעות שלו על איכות השירות, ולא אסתפק באמירות כלליות שפעמים רבות הן חסרות תוכן ממשי.

א. פגיעה בייצוגיות: שליטת השר לשירותי דת במינויים

סוגיית הייצוגיות במועצות הדתיות עולה בשיח הציבורי בדרך כלל בהקשר של מאבקים לזכות הייצוג בהן, בפרט של נשים ושל זרמים לא-אורתודוקסיים, שהביאו לפסיקות משפטיות הקובעות שלא תתאפשר פסילה ממסדית גורפת של הללו.⁵⁰⁹ לעומת זאת, בדברים שלהלן אבקש לעסוק בייצוגיות

508 היבט זה היה הגורם העיקרי להתנגדויות דתיות לחיבור בין דת ומדינה בישראל, כדוגמת זו של פרופ' ישעיהו ליבוביץ'. דיון בתמיכה הדתית בהפרדת הדת והמדינה ראו אצל סטעמן וספיר, עמ' 89-108.

509 על כך שלא ניתן לפסול אישה מכהונה במועצה הדתית בשל היותה אישה ראו בג"ץ 153/87 לאה שקדיאל נ' השר לענייני דתות. בנושא מינוי רפורמים וקונסרבטיבים למועצות הדתיות ראו בג"ץ 699/89 הופמן נ' מועצת עיריית ירושלים; בג"ץ 4247/97

בפריזמה רחבה יותר, שלא מתוך הזווית של זכות הייצוג. במוקד הדברים יעמד השאלות: את מי המועצות הדתיות אמורות לייצג בעצם, והאם הדבר נעשה בפועל? אומנם בחינה של הנושא מזווית זו תאפשר גם להבין מדוע אף שאין מניעה חוקית שנשים יהיו חברות במועצות דתיות, בפועל יש מיעוט של נשים במועצות אלה,⁵¹⁰ אם כי כאמור זו לא הסוגיה שעומדת במוקד.⁵¹¹

סעיף 3 לחוק שירותי הדת היהודיים, המשקף כאמור את התקנות שנקבעו כבר בשנת 1963, קובע כי שלושת הגופים הממנים את המועצה הדתית – הרשות המקומית, השר לשירותי דת והרבנות המקומית – "יחוו דעתן על המועמדים מבחינת התאמתם לשמש חברי המועצה ומבחינת ייצוגם המתאים של הגופים והעדות המעוניינים בקיומם של שירותי הדת היהודיים במקום". בהתאם לסעיף זה התייחסו בתי המשפט במרוצת השנים לשני עקרונות יסוד בבחירת חברי המועצות הדתיות: עקרון ההתאמה האישית ועקרון הייצוגיות.

עקרון ההתאמה האישית קובע, על פי פסיקת בג"ץ, כי מועמד שהוא אנטידתי או שאין לו עניין בקיומם של שירותי דת לא יוכל להתמנות למועצה הדתית, אך לעומת זאת החוק אינו מחייב את המועמד להיות דתי או בעל כישורים הלכתיים. לפיכך קבע בג"ץ כי מועמדותם של חברים בתנועה הרפורמית ובתנועה הקונסרבטיבית לא תיפסל על רקע סעיף זה, וחוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת אף הבהיר כי חילוניותו של אדם, גם אם היא חילונית אידאולוגית כדוגמת אתאיזם, אינה הופכת אותו ל"אנטידתי" הפסול מלכהן במועצה דתית.⁵¹²

העיקרון השני, והמרכזי יותר, הוא עיקרון הייצוגיות. על פי החוק, כאמור, חברי המועצה הדתית צריכים לשקף את הגופים והעדות המעוניינים בקיומם של

סיעה מרצ במועצה עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות. רקע היסטורי לשתי סוגיות אלה ראו אצל דון-יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 127-168.

510 מספר הנשים במועצות הדתיות נכון לאפריל 2016 עמד על 49, שהן כ-16.5% ממספרם הכולל של חברי המועצות הדתיות, ונשים לא מונו כלל לעמוד בראש מועצה דתית. עם זאת, מספר הנשים בעבר היו נמוך בהרבה – בקדנציה הקודמת עמד אחוז הנשים במועצות הדתיות על 6% בלבד. עוד על נושא זה ראו חדו"ש, הודעה.

511 במיוחד לאור ההנחה שבעקבות הוראת היועץ המשפטי לממשלה הייצוג הנשי במועצות הדתיות עתיד לעלות בקרוב. ראו ויסטוך, נשים.

512 המשרד, חוזר עד/1, עמ' 32.

שירותי הדת במקום. הקביעה שהנחתה את בתי המשפט בהקשר זה במהלך השנים היא שייצוג זה צריך להיעשות על פי חלוקת הסיעות ברשות המקומית שבמקום, כפי שטען השופט מנחם אלון כבר בשנות השמונים:

בבחירות לרשות המקומית בא לידי ביטוי, בראש ובראשונה, רצונם של תושבי אותה רשות בכל הנוגע לעניינים המוניציפאליים שבאותו מקום, ושירותי הדת המסופקים על ידי המועצה הדתית מהווים חלק מהותי מצרכים מוניציפאליים אלה [...] מאחר ולא נערכות בחירות מיוחדות למועצה הדתית, הרי הדרך הטובה ביותר לבחינת רצון התושבים באשר לייצוגם במועצה הדתית שבאותו מקום הוא לפי הצבעתם בבחירות למועצה המקומית שבאותה רשות מקומית. כמועצה המקומית כמועצה הדתית, המכנה המשותף לשתייהן הוא צרכי המקום ודרישותיו.⁵¹³

הנחת היסוד של בית המשפט, בהתבסס על האמור בחוק, היא ששירותי הדת הם מקומיים בעיקרם ועליהם לשקף את צרכי המקום ואת דרישותיו, ולפיכך עליהם להינתן לפי יחסי הכוחות ברשות המקומית, משום שהם המייצגים באופן הטוב ביותר את הצרכים הללו. עם זאת, בשנת 1996 במקרה אחר הבהיר בית המשפט:

גם כשמאמצים מבחן זה אין הרכב המועצה הדתית חייב להיות זהה להרכב הרשות המקומית. אילו ציפים שונים [...] יכולים להצדיק סטייה בהרכב המועצה הדתית מן ההרכב של הרשות המקומית. אולם יש להימנע מסטייה גסה: אסור לשבש באופן בולט את יחסי הכוחות שבין המפלגות, כפי שבאו לידי ביטוי בבחירות לרשות המקומית.⁵¹⁴

בהקשר זה חשוב לחדד שהדברים אמורים לא רק במינוי חברי המועצה על ידי הרשות אלא גם במינויים הנעשים על ידי השר לשירותי דת. אומנם השר ממנה רק 45% מחברי המועצה הדתית, אך הללו נדרשים לייצג סיעות ברשות

513 בג"ץ 121/86 סיעת ש"ס נ' השר לענייני דתות (ההדגשה שלי).

514 בג"ץ 5483/95 גינדי נ' שר הדתות.

המקומית, כדי שכלל חברי המועצה הדתית ייצגו טוב ככל האפשר את הסיעות ברשות המקומית. בית המשפט הדגיש זאת בשנת 1996 באומרו כי הסמכות של השר "למנות קרוב למחצית החברים במועצה הדתית [...] לא הוענקה לו כדי שיוכל לקדם אינטרס אישי או אינטרס מפלגתי".⁵¹⁵ הרבנות המקומית היא חריגה בהקשר זה, משום שנציגה במועצה הדתית "אינו אמור ליתן ייצוג ליחסי הכוחות שבמועצת הרשות המקומית".⁵¹⁶

הכרעות אלו באשר לעקרון הייצוגיות נשנו בעשרות פסקי דין של בתי המשפט במרוצת השנים ואף סוכמו על ידי המשרד לשירותי דת בחוזר מנכ"ל משנת 2014. חוזר זה קבע כי כל מועמד לחברות במועצה הדתית שהוצג על ידי הרשות המקומית או על ידי השר לשירותי דת צריך לייצג סיעה ברשות המקומית, ועל כלל המועמדים להביא לידי ייצוג של כלל הסיעות החברות במועצת הרשות המקומית, לפי חלוקת הכוחות ביניהן בתוצאות הבחירות לרשויות המקומיות.⁵¹⁷ חוזר המנכ"ל הדגיש בנוגע לשר לשירותי דת כי "הסיעות העירוניות או הארציות אינן מוסמכות להכתיב לשר מי יהיו נציגיו ובחירה זו ככלל נתונה לשיקול דעתו. אולם, שיקול הדעת במינוי מכסת מועמדי השר חייב להיות מכוון למינוי אנשים הראויים ומתאימים לייצג את הסיעה הרלוונטית".⁵¹⁸ כלומר, מובהר כי לא ניתן להסתפק רק בחברות פורמלית של מועמד בסיעה שנטען שהוא מייצג אותה, אלא "המבחן הוא מהותי ומתמקד בעיקר בהתאמתו של המועמד, מבחינת אורח חייו והשקפותיו, לעמדותיה של הסיעה המדוברת".⁵¹⁹

למרות כל האמור, בפועל מאז ומתמיד קיבלה מפלגתו של השר לשירותי דת ייצוג נכבד בהרכבי המועצות הדתיות, ובעקבות זאת ראש המועצה הדתית הוא בדרך כלל גם חבר מפלגתו של השר המכהן. משעה שניתנה לשר הסמכות

515 ש.ס.

516 המשרד, חוזר עד/1, עמ' 35.

517 ש.ס, עמ' 31.

518 ש.ס, עמ' 33-34.

519 ש.ס, עמ' 34.

למנות 45% מנציגי המועצה הדתית, אך טבעי הוא שכך יהיה, גם אם החוק מנסה להגביל את סמכויותיו של השר בנדון. לכן בעשורים הראשונים של המדינה מפלגת המפד"ל – שכמעט תמיד עמדה בראש משרד הדתות – שלטה בפועל גם ברובן המוחלט של המועצות הדתיות. באמצע שנות השישים נטען שלמפלגת אגודת ישראל ניתנה נציגות בכלל המועצות הדתיות בשיעור של כ־10% מהנציגות שהייתה למפד"ל, אך שכוחה המספרי של אגודת ישראל עמד באותה תקופה ברשויות המקומיות על כ־40% מכוחה של המפד"ל ומפלגות חילוניות קופחו אף יותר.⁵²⁰ לאחר פרישת המפד"ל מן הקואליציה בשנת 1958 בשל משבר "מיהו יהודי" עבר המשרד לידי מפלגת מפא"י למשך שנתיים, ובעקבות זאת התחזק מעמדה של מפא"י במועצות הדתיות.⁵²¹

גם בעשורים הבאים, לאחר שהתעצבו החקיקה והפסיקה בנושא והבהירו את חשיבות הייצוגיות, בפועל השפעת מפלגתו של השר על הרכבי המועצות הדתיות הייתה מכרעת, כפי שטענה ועדת צדוק בשנת 1993:

חלקו היחסי הגדול של השר לענייני דתות בהרכבתה של מועצה דתית הביא למצב שלמעשה השליטה במועצות הדתיות היא נחלתה של המפלגה השולטת במשרד הדתות. עובדה זו סותרת את העקרון הקבוע בחוק שירותי הדת לפיו יש לראות בחברי המועצה הדתית יצוג מתאים של הגופים והעדות המעוניינים בקיומם של שירותי הדת היהודיים במקום.⁵²²

דוח מבקר המדינה משנת 2001 הצביע על מציאות דומה על פי ממצאים שהתגלו במשרד לשירותי דת עצמו, כלומר השרים אפילו לא התאמצו להסתיר את ההתנהלות הזאת: "מהמסמכים שבמשרד עולה, כי פעמים רבות נעשית הרכבת המועצות הדתיות לאחר מגעים מוקדמים בין מפלגות הקואליציה, הן

520 דון-יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 83.

521 שם, עמ' 83-84.

522 ועדת צדוק, עמ' 24.

הארצית והן העירונית, כדי לאפשר למפלגה שהשר לענייני דתות משתייך אליה לקבל את מרב עמדות הכוח במועצות הדתיות".⁵²³

כך למשל, התכתבות בין נציג ש"ס במועצה המקומית בנימינה ובין יועץ השר לענייני הרכב המועצות הדתיות, איש מפלגת ש"ס בעצמו, חשפה שעל פי ההסכם הקואליציוני שנחתם בין הסיעות ש"ס, קול רם והליכוד במועצה המקומית נבחרו נציגי הסיעות למועצה כדי "שישרתו את תנועתנו הקדושה", כפי שהופיע בהתכתבות. המבקר הראה כי "בחירת רשימת המועצות הדתיות שהורכבו עד תחילת יולי 2000 מראה כי ברבות מהן, ובכללן המועצות הדתיות של אילת, בנימינה, חדרה, יבנה, יהוד, כפר סבא, ומגדל העמק נבחר ראש מועצה דתית המזוהה פוליטית עם סיעת ש"ס".⁵²⁴ שעמדה באותה התקופה בראשות המשרד לענייני דתות. לטענת המבקר, "עצם העובדה שהמפלגה שהשר לענייני דתות משתייך אליה היא זו המקבלת את מרבית עמדות הכוח במועצות הדתיות, מעידה על פגם בתהליך הרכבת המועצות הדתיות".⁵²⁵

דוח מבקר המדינה משנת 2007 מלמד כי גם מפלגות שאינן דתיות השתמשו בסמכויות השר לשירותי דת לצורכיהן הפוליטיים. בשנים 2004-2006, בעקבות פירוק משרד הדתות, היה ראש הממשלה דאז ואיש מפלגת הליכוד, אריאל שרון, לשר הממונה על המועצות הדתיות, והסמכות למנות 45% מנציגי המועצות הופקדה בידיו. מי שבפועל ניהל את ההליכים הללו היה בנו, חבר הכנסת דאז עמרי שרון. מבקר המדינה גילה כי "ב-40% מהרשויות שבהן חודש הרכב המועצות הדתיות באותה עת, לא נשמר עקרון הייצוגיות בעת הרכבת המועצות, ושיעור החברים של הליכוד במועצה הדתית עלה על שיעורם במועצת הרשות המקומית".⁵²⁶ בכל אחת מן המועצות הדתיות הללו הורכבה המועצה הדתית מ-67%-43% חברי ליכוד, אף שכוחה של סיעת הליכוד ברשויות המקומיות הללו

523 מבקר המדינה, 2001, עמ' 458.

524 שם, עמ' 459.

525 שם, עמ' 459.

526 מבקר המדינה, 2007, עמ' 208.

עמד על כ־10% ברוב המקרים, ובמקצת הרשויות אף לא היה לליכוד כל כוח פוליטי.

מאז בדיקה זו לא נערכה בדיקה מקיפה נוספת של מינוי ההרכבים למועצות הדתיות, אך כל עוד הליך המינוי להן לא עבר שינוי, אין כל סיבה להניח שהוא מתבצע בצורה שונה. בכנס שנערך בשנת 2016 בנושא המועצות הדתיות, היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת, עו"ד ישראל פת, שבתוקף תפקידו עוסק רבות בסוגיית מינוי ההרכבים, אף הודה בכך:

צריך להבין שיש גם את הנסיבות הפוליטיות, ככל שאנחנו עוסקים במועצות דתיות שמורכבות על ידי גופים פוליטיים, בעיקר כאשר השר הוא מאיזושהי מפלגה דתית או חרדית, ואני כאן לא נכנס לפרטים. השר לא מכונן הרכב מועצה דתית אלא **אם כן הוא יודע מראש מי יושב בראש המועצה הדתית.**⁵²⁷

זאת ועוד, תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים שעבר בשנת 2004 הביא לכך שמעורבות השר לשירותי דת במועצות הדתיות התעצמה מאוד בעשור האחרון. מטרת התיקון הייתה להתמודד עם הסרבול בהליך מינוי הרכב מועצה דתית, ואולם בפועל התיקון עיקר כמעט לגמרי את הייצוגיות של הרשות המקומית במועצה הדתית כמתואר להלן. חוק שירותי הדת היהודיים קבע (עד שנת 2008) כי יש למנות הרכב חדש למועצה דתית כשישה חודשים לאחר בחירת הרשות המקומית, ולפיכך על הרכב המועצה להתחלף כל חמש שנים. אך בפועל, כפי שמלמד לוח 2 להלן המבוסס על נתונים שפורסמו בדוחות מבקרי המדינה, מעטים הם ההרכבים החדשים של המועצות הדתיות שמונו אפילו שנתיים לאחר הבחירות לרשויות המקומיות.⁵²⁸

527 הדברים נאמרו בכנס "נשים במועצות דתיות", שנערך במאי 2016 (סרטון של הכנס הועלה ל-YouTube. הדברים נאמרים החל בדקה 48:39).

528 נתוני השנים 1986, 1995, 2000 ו-2005 מבוססים על דוחות מבקרי המדינה שהתפרסמו בשנים 1989, 1997, 2001 ו-2007. נתוני 2015 מבוססים על גרוזמן, מקורבים.

לוח 2

מינוי הרכבים חדשים למועצות הדתיות לאורך השנים לאחר כשנתיים מהבחירות לרשויות המקומיות

שיעור המועצות הדתיות שהורכבו	סך המועצות הדתיות	מספר המועצות שהורכבו	
53%	148	79	ינואר 1986
8%	170	13	נובמבר 1995
14%	113	16	נובמבר 2000
31%	134	42	אוקטובר 2005
34%	132	45	נובמבר 2015

נתוני הלוח מעידים כי גם כשנתיים לאחר מועד הבחירות לרשויות המקומיות, זמן רב לאחר שההרכבים היו אמורים להיקבע, רק מיעוט של מועצות דתיות הורכב כנדרש.⁵²⁹ הסיבה העיקרית לכך היא ההליך המסורבל והסבוכ שקבע החוק להרכבת מועצה דתית, אשר גרם לבתי המשפט לכנות אותו פעמים רבות "מעשה מרכבה".⁵³⁰

למורכבות של ההליך כמה גורמים: בראש ובראשונה, לצורך מינוי הרכב של מועצה דתית נדרשים שלושה גופים - הרשות המקומית, השר לשירותי דת והרבנות המקומית - למנות את נציגיהם ולחוות את דעתם על התאמתם של כלל חברי המועצה הדתית לשמש בתפקיד. דרישה זו בעצם נותנת לשלושת הגופים זכות וטו על מינוי הרכב המועצה הדתית. במצב שבו שלושת הגופים אינם מגיעים להסכמה, החוק קובע כי ההחלטה תועבר להכרעה של ועדת שרים המורכבת מראש הממשלה, השר לשירותי דת ושר הפנים, או נציגיהם.

⁵²⁹ הבחירות לרשויות המקומיות נערכות מאז שנת 1978 אחת לחמש שנים בסוף אוקטובר או בתחילת נובמבר.

⁵³⁰ ראו בפסקי דין רבים, למשל בג"ץ 7068/10 חמי דורון נ' השר לענייני דתות.

אם אחד השרים מגיש ערר על החלטת הוועדה, ההחלטה תועבר לממשלה. ועדת צדוק עמדה על ההשלכות של מצב חוקי סבוך זה:

הוראות חוק שירותי הדת המחייבות הסכמה מלאה בין הרשויות המרכיבות את המועצה הדתית, מביאות לסירבול או אף לשיתוק הליך הרכבתה של מועצה דתית חדשה, מאחר ובהרבה מקרים רשויות אלה מתקשות להגיע להסכמה ביניהן ועד שמושגת הכרעה בשאלת הרכבה של המועצה הדתית חולף זמן רב.⁵³¹

מורכבות ההליך נובעת גם מגורמים אחרים כדוגמת הצורך ששני רבני העיר יגיעו להסכמה על מועמד אחד למועצה הדתית, ובעיקר הקושי לבחון עד כמה מועמד כלשהו מייצג סיעה כפי שנדרש בחוק. צירוף של הגורמים הללו הביא לכך, כפי שטען אליעזר דון־יחיא, ש"הרושם הוא שאין עוד רשות ציבורית, ששאלות הרכבתה והחברות במוסדותיה הרבו כל כך להעסיק את בית המשפט העליון".⁵³² למעשה, דברים אלו שנכתבו בשנת 1988 נכונים שבעתיים היום, שכן מצב זה החמיר עד מאוד בעשורים האחרונים, שבמהלכם הגיע סוגיית הרכבתן של מועצות דתיות לפתחו של בית המשפט עשרות פעמים ואולי אף למעלה מזה. לא לחינם חרג בית המשפט העליון ממנהגו וציין כמה וכמה פעמים שריבוי העתירות בעניין מלמד שמן הראוי שהמחוקק יקדם שינוי בחוק.⁵³³ בסדרת דוחות בנושא בשנות התשעים חזר גם מבקר המדינה על המלצה זו: "לדעת מבקר המדינה, הקשיים בחידוש הרכבן של מועצות דתיות [...] מראים שדרך כינון המועצות הדתיות היא פגומה מעיקרה, ויש צורך לנקוט צעדים לתיקון המצב מיסודו".⁵³⁴ המשרד לשירותי דת עצמו הודה באוקטובר 1994, בתגובה לדוח מבקר המדינה, כי השיטה הנהוגה היום פגומה מיסודה:

531 ועדת צדוק, עמ' 24.

532 דון־יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 49.

533 ראו למשל בג"ץ 4608/91 עציון נ' השר לענייני דתות.

534 מבקר המדינה, 1994, עמ' 382. לדוחות אחרים של המבקר שעסקו בנושא ראו מבקר המדינה, 1997, עמ' 24; מבקר המדינה, 1998, עמ' 278-279.

תהליך הרכב המועצה הדתית הוא תהליך מסובך שנקבע בחוק. תהליך זה יסודותיו בהסכמים קואליציוניים שנעשו עוד בשנים הראשונות להקמת המדינה ואיננו עומד במבחן של הזמן המודרני ושל המושגים על פיהם אנו פועלים כיום, של בחירות דמוקרטיות ונהלים מסודרים. תהליך זה [...] איננו מאפשר למשרד לשלוט ולנהל את מערכת הרכבת המועצות הדתיות.⁵³⁵

כאמור, תיקון חקיקה לחוק שירותי הדת היהודיים משנת 2004 ביקש להקל על הליך הרכבת המועצות הדתיות, אך למעשה פגע בייצוגיות של הרשות המקומית במועצה הדתית. עד לשינוי החוק, במצב שהרכב המועצה הדתית לא חודש, הוסיפה לכהן המועצה הדתית שכינה קודם לכן, ולפיכך היו מועצות דתיות שכינהו ברצף שנים רבות, לעיתים אף למעלה מעשור. כדי למנוע מצב זה⁵³⁶ קבע התיקון לסעיף 6 לחוק כי אם לא מונתה מועצה דתית בזמן הנקוב (בעת תיקון החוק הזמן הנקוב עמד על חצי שנה מיום הבחירות לרשויות המקומיות, ומ'2008 - שנה לאחר הבחירות), "ימנה השר צוות בן שני חברים, מתאימים, שימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת המועצה למלא". עוד קובע התיקון כי רק לאחד משני הממונים הללו תהיה סמכות הכרעה, כך שבפועל הוא יהיה ראש המועצה הדתית ואף יהיה זכאי לשכר. כמו כן, על פי התיקון, "השר, באישור הממשלה, יקבע תנאי כשירות ופסלות למינוי הממונים", והחלטת ממשלה מאפריל 2004 קבעה הגדרת כישורים גמישה ורחבה לתפקיד: מי שיהיו כשירים לשמש ממונים הם "בעלי השכלה או ניסיון ניהולי הנוגעים לעניין, הכל בהתחשב באפיוני המועצה הדתית בה הם אמורים לשמש".⁵³⁷

535 מבקר המדינה, 1995, עמ' 280.

536 על כך שזו הייתה המוטיבציה לתקנות ראו בדבריו של חבר הכנסת ניסן סלומינסקי (סיעת המפד"ל) בדיון בוועדת הפנים של הכנסת במרץ 2004: פרוטוקול 172, ועדת הפנים. יתר על כן, סלומינסקי ציין שיש למהלך זה מוטיבציה כלכלית. על שני גורמים אלה לתיקון החקיקה ראו גם בדבריו של היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת, עו"ד ישראל פח, בכנס "נשים במועצות דתיות" (לעיל הערה 527), החל בדקה ה-47:00. 537 החלטת ממשלה, מינוי ממונים.

תיקון חקיקה זה נתן בידי השר סמכויות עצומות. עד לתיקון היה השר יכול למנות לבדו ראש מועצה דתית רק במקרים חריגים מאוד של הקמת ועדה ממונה במועצה דתית שלא תפקדה, ולצורך כך נדרש הליך סבוך, הדומה למינוי ועדה ממונה על ידי שר הפנים ברשות מקומית שאינה מתפקדת.⁵³⁸ לאחר התיקון ניתנה בידי השר אפשרות לשליטה מוחלטת ברבות מהמועצות הדתיות. בדברים לעיל הוזכרה מעורבותו של אריאל שרון – בעת כהונתו כשר הממונה – במינוי חברי ליכוד כחברי מועצה דתית, אך התיקון הוביל לכך שהוא מינה חברי ליכוד רבים גם כראשי מועצות דתיות. מבקר המדינה הראה בשנת 2007 כי זמן קצר לאחר שנכנס התיקון לתוקף מונו על ידי השר דאז, ראש הממשלה אריאל שרון, 52 ממונים ב־26 מועצות דתיות. בדיקת המבקר העלתה כי 20 מקרב 52 הממונים במועצות האמורות היו חברי מפלגת הליכוד.⁵³⁹ בעקבות זאת טען המבקר כי "המספר הגדול של חברי מפלגה אחת בקרב הממונים ביחד עם העדויות בדבר מעורבות ח"כ עומרי שרון, בנו של ראש הממשלה, השר הממונה, בהליכי המינוי מעוררים חשש שלא פעלו על פי שיקולים ענייניים בלבד וכי ניתנה העדפה לחברי הליכוד".⁵⁴⁰

באוקטובר 2009, שנה לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, כבר הוחזק המשרד לשירותי דת בידי סיעת ש"ס, ובהתאם לכך מונו עשרות ממונים במועצות הדתיות המזוהים עם מפלגה זו.⁵⁴¹ בתקשורת החרדית עצמה נפוצו תיאורים על המולת הפעילים המקיפה את השר לשירותי דת דאז, יעקב מרגי, במטרה לזכות במינוי. יעקב ריבלין, כתב העיתון "בקהילה", תיאר זאת כך: "כולם נמשכו כדבורים לדבש המתוק של המועצות הדתיות. שמועה פשטה במחנה, שיש ים של ג'ובים לחלוקה וטיפש מי שלא יעוט על השלל המוצנץ".⁵⁴²

כיוון שהשר לשירותי דת הוא גם שחקן מרכזי במינוי ההרכבים של המועצות הדתיות, הדבר נתן בידיו כוח רב אף יותר. ברשויות מקומיות רבות נטען כי

538 ראו חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971, סעיף 110.

539 מבקר המדינה, 2007, עמ' 212.

540 שם, עמ' 213.

541 אטינגר, קושרק ויגנה, תקנה חדשה.

542 שם.

השר עיכב בכוונה את הליך מינוי ההרכב של המועצה הדתית כדי שיוכל למנות ממונה. המצב החדש הפחית עד מאוד את כוחן של הרשויות המקומיות במועצות הדתיות: עוד לפני התיקון לחוק ברוב המקומות שמונו הרכבים של מועצות דתיות היה לשר כוח רב, קל וחומר שלאחר התיקון מצב זה עומד בעינו, משום שהרשות המקומית יודעת שהחלופה למינוי הרכב היא מינוי ממונה על ידי השר, כלומר היעדר כל השפעה שלה על המועצה הדתית, ולכן היא מעדיפה להתפשר על מינוי הרכב של מועצה דתית ובלבד שיהיה לה כוח מסוים בהרכב זה.

על כל פנים, נכון לנובמבר 2016, שלוש שנים לאחר הבחירות לשלטון המקומי, רק 56% מועצות דתיות הורכבה מועצה דתית על פי הנוהל התיקון (43%), כלומר בראשות 57% מהמועצות הדתיות עומד אדם שמונה על ידי השר לשירותי דת: בראש 71 מועצות דתיות עומדים ממונים שמונו מתוקף התיקון לחוק משנת 2004, וב-4 מועצות דתיות פועלות ועדות ממונות שמונו לפי הסעיף בחוק שמאפשר לשר למנותן כאשר מועצה דתית אינה מתפקדת. כמו כן יש מועצות דתיות שלא הורכבו מחדש שנים רבות, והן מנוהלות על ידי ממונים כבר זמן רב: בבני ברק, אבן יהודה, גדרה ונצרת עילית מכהנים ממונים מאז נכנס לתוקף התיקון לחוק בשנת 2004, ובדימונה, אבן יהודה, גדרה ונצרת עילית מכהנים ממונים ברצף מאז שנת 2005.⁵⁴³

יתר על כן, המשרד מפעיל הליך של חשב מלווה או מאשר תשלומים במועצות דתיות שנכנסו בעבר לגירעונות ונזקקו לתוכנית הבראה. על פי הליך זה (נוהל דומה לו מופעל על ידי משרד הפנים ברשויות מקומיות שנכנסו לגירעון) כל הוצאה כספית נדרשת לאישורו של החשב המלווה. מספר החשבים המלווים נמצא בשנים האחרונות במגמת צמצום, אך לפי נתוני המשרד, נכון לדצמבר 2016 מספרם עדיין גדול מאוד: ב-69 מועצות דתיות, שהן 53% מסך המועצות הדתיות, ישנם חשבים מלווים, וב-28 מועצות דתיות מתוך 56 המועצות

543 על סוגיית הממונים ראו גם אצל פרנק, סיבוח.

שהורכבה בהן מועצה דתית פועלים חשבים מלווים מטעם המשרד (50%), כך שגם פעילותן של מועצות דתיות אלו מוגבלת על ידי המשרד לשירותי דת.

המסקנה העולה מן הממצאים הללו היא שהרשויות המקומיות איבדו כמעט לחלוטין אחיזה במועצות הדתיות, אף שהן המתקצבות העיקריות שלהן ואף שהחוק ופסיקת בתי המשפט קובעים כי שירותי הדת הם שירותים מקומיים ולפיכך על המועצה הדתית לשקף ככל האפשר את חלוקת הכוחות ברשות המקומית. בראש מרבית המועצות הדתיות עומד אדם שמונה על ידי השר לשירותי דת, וגם כאשר ישנו הרכב של מועצה דתית, כוחו של השר לשירותי דת במינוי ההרכב הוא החזק ביותר, ולפיכך בדרך כלל מתמנה האדם שהשר חפץ בו לתפקיד ראש המועצה הדתית.

תופעה דומה רווחת גם בבחירת הרבנים המקומיים. סעיף 15 לחוק שירותי הדת היהודיים קובע כי השר רשאי להתקין תקנות "בחירות של רבני עיר", כלומר מדובר בהליך של בחירה ולא בהליך של מינוי, ולפיכך לרב המקומי יש מעמד, חלקי לפחות, של נבחר ציבור. התקנות לבחירת רבני ערים עברו במרוצת השנים כמה שינויים: עד לשנת 2007 נבחרו הרבנים על ידי גוף בוחר שהורכב בחלוקה שווה מנציגי הרשות המקומית, נציגי המועצה הדתית ונציגי בתי הכנסת בעיר. בשנת 2007 שונתה החלוקה, ולבתי הכנסת ניתנה נציגות של 50% מהגוף הבוחר, ואילו כוחן של המועצה הדתית ושל הרשות המקומית צומצם ל-25% כל אחת. משנת 2014 קובעות התקנות כי לרשות המקומית יינתן כוח של 50% בגוף הבוחר, יופחת כוחם של בתי הכנסת ל-25%, ואילו 25% הנותרים יהיו רבנים ונציגי ציבור תושבי הרשות המקומית, שייבחרו על ידי השר בהסכמת ראש הרשות המקומית.⁵⁴⁴

לפיכך באופן רשמי הרב המקומי נבחר על ידי נציגי ציבור מהרשות המקומית. ואולם בפועל התקנות העניקו לשר לשירותי דת כוח משמעותי בבחירת רב העיר, ובמרבית המקרים המועמדים שהשר תומך בהם מתמנים לתפקיד. בעבר

544 על גלגוליהן השונים של התקנות לבחירת רבני עיר ראו ירדן ופינקלשטיין, מינוי, עמ' 26-29.

התבטא כוחו של השר בבחירת נציגי המועצה הדתית. משנת 2007 הורחב כוחו גם לבחירת נציגי בתי הכנסת, שכן השינוי בתקנות נתן לו רוב בוועדת הבחירות הממנה אותם. עקרונית היה על הוועדה לבחור נציגים המשקפים את כלל בתי הכנסת בעיר, אך בפועל במקרים רבים היא ממנה את הנציגים המועדפים על השר, ובכמה מקרים, כאשר הדבר נעשה באופן קיצוני, בית המשפט אף פסל את המינויים האלה.⁵⁴⁵ משנת 2014 הורחב כוחה של הרשות המקומית בגוף הבוחר, אך מנגד ניתנה לראשונה לשר לשירותי דת הסמכות לבחור באופן ישיר כרבע מנציגי הגוף הבוחר. אומנם השר אמור למנות את נציגי הציבור הללו לפי אופי האוכלוסייה, בפועל ברור כי הוא ממנה אותם לפי בחירתם הצפויה במועמדים המועדפים עליו.

בדומה להליך הרכבת מועצה דתית, גם הליכי בחירת רבנים מקומיים הם מורכבים וסבוכים, ולפיכך הגיעו פעמים רבות לפתחו של בית המשפט. וכך טענה בעניינם השופטת עדנה ארבל בפסק דין שניתן בנובמבר 2012:

בטרם נפנה לבחינת העניין שבפנינו אומר באופן כללי כי לטעמי התקנות יצרו הליך פוליטי מורכב ומסורבל המעכב ברשויות מקומיות רבות את בחירתו של רב העיר, ורצוף בפרצות המאפשרות הפרת כללי מנהל תקין. ההתדיינות המשפטיות הרבות שהעסיקו את בית משפט זה בעניין בחירת רבני עיר ברשויות שונות מלמדות על הקשיים הרבים בהליך זה.⁵⁴⁶

השופט מישאל חשין קבע בפסק דין אחר כי "בישראל של ימינו, הרבה עצב, מכאובות וייסורים כרוכים בהולדתו של רב עיר".⁵⁴⁷ דומה כי לא תהיה זו הפרזה לומר שכמעט כל הליכי הבחירות לרבנים מקומיים בישראל בשנים האחרונות הובאו לפני בית המשפט.

545 ראו למשל בג"ץ 3431/10 רוני צרפתי נ' השר לשירותי דת; בג"ץ 5659/10 ראש עיריית ירושלים נ' ועדת הבחירות לבחירת רבני העיר ירושלים; בג"ץ 2797/12 הרב יוסף טולדנו נ' השר לשירותי דת; בג"ץ 5224/13 אבי בטיטו נ' השר לשירותי דת.
546 בג"ץ 8733/11 שמעון ביטון נ' השר לשירותי דת.
547 בג"ץ 861/98 אליהו אמינוף נ' שמואל אלטלף.

מורכבות ההליך כשלעצמה משרתת את השר לשירותי דת כמי שאמון על ניהולו, ומעצימה את כוחו בכך שהיא מאפשרת לו לדחות הליכים לבחירת רבנים מקומיים כאשר הוא סבור כי המועמד שייבחר לא יהיה לרוחו. כך למשל, מבקר המדינה הציג התכתבות מיולי 1999 בין בכירי מפלגת ש"ס במשרד לשירותי דת שהעלתה, לדבריו, כי "המאמצים למנות רב עיר המזוהה עם ש"ס נעשו גם אם היה הדבר כרוך בעיכוב הליך הבחירה"⁵⁴⁸. בדומה לכך, בשנת 2012 פעל השר לשירותי דת יעקב מרגי לעכב את הליך הבחירה לרבנות בירושלים.⁵⁴⁹

השרים לשירותי דת נוהגים מפעם לפעם להכחיש כי הם מתערבים פוליטית בהליכי בחירת הרבנים, אך בפועל ישנו מתאם גבוה בין זהותם הדתית והפוליטית של הרבנים המקומיים הנבחרים לזו של השר לשירותי דת, ומפלגות כדוגמת הבית היהודי וש"ס עצמן טוענות לפני בוחריהן כי הן מקדמות בחירת רבני ערים המזוהים עימן באמצעות שליטתן במשרד. כך למשל, לאחר הבחירות הארציות שנערכו בשנת 2013 נאבקה מפלגת הבית היהודי לקבל את תיק שירותי הדת בממשלה. במסגרת המשא ומתן הפוליטי מסרו גורמים בבית היהודי לתקשורת הדתית-לאומית כי "הבית היהודי נלחם על המשרד כדי להשפיע במינוי רבני ערים"⁵⁵⁰. תיק שירותי הדת אכן נמסר לבסוף לבית היהודי, וסגן השר לשירותי דת מטעם המפלגה, אלי בן דהן, טען בתקשורת כי הוא "תומך במועמדותו של הרב אריה שטרן כרב העיר האשכנזי [לירושלים] וכי בדעתו לפרסם תקנות שיאפשרו את בחירתו". לאחר שקבע תקנות חדשות בשנת 2014, ציין בריאיון כי "התקנות החדשות, אני חושב, מיטיבות את מצבו ואת האפשרות שייבחר הרב אריה שטרן". למרות כל זאת, בתשובה לעתירה שהוגשה לבג"ץ שטענה, בין היתר, כי התקנות הותקנו על מנת לקדם את מועמדותו של הרב שטרן, טען בן דהן "אין יסוד לטענה זו ודינה להידחות"⁵⁵¹.

548 מבקר המדינה, 2001, עמ' 468.

549 לב, הרב יוסף.

550 ברוך, הבית היהודי.

551 מחוק תשובת המדינה לבג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ' השר לשירותי דת ואח',

ולבג"ץ 5080/14 שניאור זלמן יפה ואח' נ' השר לשירותי הדת.

פעילות ענפה בנושא נרשמה גם מצד מפלגת ש"ס. ביולי 1999 העביר היועץ לענייני רבנות של שר הדתות היוצא לשר הנכנס – שניהם ממפלגת ש"ס – מסמך שכותרתו "דוח פעולות והמלצות בנושא רבנות". במסמך זה, שפורסם בדוח מבקר המדינה, סוקר היועץ כיצד הצליח בתקופת כהונתו להביא למינוים של 10 רבנים (מתוך 14 שמונו) שהרב עובדיה יוסף המליץ עליהם ומזהים במובהק עם תנועת ש"ס. הוא ממליץ לשר הנכנס על דרכי פעולה לבחירת רבנים ה"מזוהים איתנו"⁵⁵².

כאמור לעיל, במקרים רבים בית המשפט פסל את רשימת נציגי בתי הכנסת שקבעה ועדת בחירות, לא פעם בשל חשש להטיה לטובת מועמדו של השר. במקרה חריג במיוחד בית המשפט אף פסל מינוי של רב מקומי במבשרת ציון לאחר שהליך הבחירות הסתיים, מכיוון שלתפקיד נבחר מי שכיהן כיועץ לענייני רבנות של השר והשתתף בהסמכת נציגי בתי הכנסת לגוף הבוחר, ורק לאחר מכן הציג את עצמו כמועמד לתפקיד.⁵⁵³ לפני כמה שנים אף הועלו חשדות כי מפלגת ש"ס פועלת למינוי רבנים מקומיים המזוהים עימה לצורך קידום בד"ץ בית יוסף.⁵⁵⁴ אם כן, גם בתחום הרבנות המקומית אף שלכאורה מתבצע הליך מקומי של בחירה, והשר לשירותי דת הוא רק המווסת שלו, בפועל יש לשר השפעה מכרעת על זהותם של הרבנים המקומיים הנבחרים.

כמו במינוי הרכבים למועצות הדתיות, גם בתחום רבני הערים מורכבות ההליך והיכולת של גורמים שונים לעכב אותו בשל אינטרסים פוליטיים, מביאות לידי כך שברשויות מקומיות רבות לא מכהן רב מקומי, לעיתים אף שנים רבות. נכון לינואר 2017 במשך למעלה מעשר שנים לא כיהן רב מקומי נבחר באריאל, הוד השרון, מבשרת ציון, נשר וקריית ביאליק; במשך כשלוש שנים לא כיהן רב מקומי נבחר בבית ים, בית שמש, חיפה וטבריה; ובמשך תקופה שבין שנה לשנתיים לא כיהן רב מקומי בלוד, אשקלון, גדרה וקריית ארבע.⁵⁵⁵ במצב שאין

552 מבקר המדינה, 2001, עמ' 468.

553 בג"ץ 6499/99 המפלגה הדתית לאומית נ' בן עזרא.

554 ראו אטינגר, מבקר המדינה; דרוקר ורוזנר, תחקיר.

555 רבינוביץ, שומרים.

רב מקומי מכהן, מועצת הרבנות הראשית ממנה רב זמני שיהיה ממונה על תחום הכשרות והנישואין, בדרך כלל רב של אחד מיישובי הסביבה, ולעיתים רחוקות היא אף ממנה רב המוגדר ממלא מקום רשמי רב העיר. מינויים אלו של הרבנות הראשית יוצרים גם הם לעיתים תרעומת בקרב רשויות מקומיות, הטוענות כי הרב שמונה אינו תואם את אופייה של העיר⁵⁵⁶ או שהמינוי נעשה משיקולים לא ענייניים.⁵⁵⁷

אדגיש כי השימוש הפוליטי שעשו השרים בסמכויותיהם במועצות הדתיות ובבחירת הרבנים המקומיים אינו מאפיין ייחודי של מפלגה זו או אחרת. כל מפלגה שאחזה במושכות שירותי הדת במדינה - בין שהיא מפלגה דתית, כדוגמת ש"ס והבית היהודי, ובין שאינה מפלגה דתית, כדוגמת הליכוד והעבודה - השתמשה בהן כדי להעצים את כוחה הפוליטי במועצות הדתיות. עם זאת, כל מפלגה קבלה על המפלגות האחרות כאשר פעלו כך, אף שהיא עצמה נהגה באותו אופן כאשר הסמכויות היו בידיה: בעשורים הראשונים למדינה הופקד משרד הדתות בידיה של סיעת המפד"ל, מלבד לתקופה קצרה בסוף שנות החמישים. בעשורים אלו הרבו המפלגות החרדיות וכן מפלגות גח"ל והליברלים (שמהן נוצרה מפלגת הליכוד) לקבול על קיפוחן במועצות הדתיות לטובת המפד"ל.⁵⁵⁸ כאשר בשנת 1958 הועבר המשרד למשך שנתיים לידי מפא"י, אנשי המפד"ל, כדברי דון-יחיא, "מצאו עצמם לפתע במחנה המתלוננים על 'מינויים פוליטיים' למועצות הדתיות".⁵⁵⁹ בדומה, כפי שהוצג לעיל, גם מפלגת הליכוד, כאשר זכתה לאחוז בסמכויות המשרד, לא היססה להשתמש בהן למינויים פוליטיים, וכך גם מפלגת ש"ס, שמשנות התשעים התחזקה שליטתה במשרד.

556 ראו למשל שאול, ראש העיר.

557 טענה מעין זו עלתה לאחר שבספטמבר 2014 החליטה מועצת הרבנות הראשית למנות רב זמני לירושלים. החלטה זו נעשתה לאחר תקופה של למעלה מעשור שבה לא כיהנו בירושלים רבנים נבחרים. העיתוי של ההחלטה היה בדיוק יום לאחר קביעתו של תאריך לבחירת רבנים חדשים לעיר, והדבר הביא לתרעומת ציבורית שגרסה כי מועצת הרבנות הראשית ממנה רב זמני כמחטף, על מנת להתערב בהליך הבחירה ולהשפיע עליו. ראו פרידסון, רב ראשי.

558 דון-יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 90-94.

559 שם, עמ' 83.

בשנים האחרונות מתנהל המאבק בעניין בין מפלגות הציונות הדתית למפלגות החרדיות, ובעיקר בין המפד"ל או הבית היהודי ש"ס, וכל זמן שתיק שירותי הדת אינו בסמכותו, כל צד מרבה לעתור לבג"ץ ולהביע תרעומת על מינויים פוליטיים שעושה הצד האחר.⁵⁶⁰

זאת ועוד, חוק שירותי הדת היהודיים מעצים את כוחו של השר לשירותי דת במועצה הדתית לעומת הרשות המקומית גם שלא בהקשר למינוי הרכב וראש למועצה. כך, סעיף 111 לחוק קובע כי "הצעת התקציב השנתי טעונה את אישורו של השר, ורשאי הוא לאשר את ההצעה בשיוניים שימצא לנכון או להתנות את האישור בתנאים", וכן כי "השר רשאי לקבוע את הפרטים שייכללו בהצעת התקציב השנתי של מועצה". המועצה הדתית אינה חייבת להגיש את תקציבה לאישור הרשות המקומית אלא היא מחויבת אך ורק להתייעץ עימה טרם הגשת התקציב. החוק קובע גם כי "ראש הרשות המקומית רשאי

560 רבות מן העתירות לבג"ץ בנוגע למינוי הרכבים למועצות הדתיות מוגשות על ידי גורמים פוליטיים כאשר מפלגתם אינה מחזיקה בתיק שירותי הדת. במקרים רבים מדובר בגורמים מן הרשות המקומית המשויכים למפלגה ה"מתחרה" בזו של השר. אשר לבחירת רבני ערים, להלן דוגמה יפה מן העתירות הנוגעות לשינוי התקנות: כאמור, בשנת 2007 נקבעו על ידי השר יצחק כהן מסיעת ש"ס תקנות חדשות לבחירת רבני עיר. בתגובה עתר חבר הכנסת אורי אריאל מסיעת תקומה (שבאותה העת השתייכה למפלגת האיחוד הלאומי יחד עם סיעת המפד"ל) נגד התקנות, יחד עם ראש עיריית ירושלים ניר ברקת, בטענה שיש בשינוי התקנות "מגמה פסולה של שר הדתות לרכז בידו את הכוח והסמכות של מינוי רב העיר ודרכי פעולתו. צעד זה מהווה פוליטיזציה מובהקת של תפקיד שהליך בחירתו בחוק נועד לשקף את רצון התושבים ואת צביון המקום" ("עתירה לביטול תקנות מינוי רב עיר שהותקנו ע"י השר לענייני דתות", **אתר משרד עורכי דין וינברגר, ברנטל ושות'**). המעניין הוא שבשנת 2014, כאשר הותקנו תקנות חדשות על ידי השר נפתלי בנט וסגנו אלי בן דהן, חבריו לסיעה של אריאל, עתרה לבג"ץ מפלגת יהדות התורה בטענות זהות כמעט לחלוטין לאלו שהעלה אריאל:

העותרת והמפלגות המרכיבות אותה, אינן נוהגות לעתור לבית משפט נכבד זה בשבחן כבית המשפט הגבוה לצדק, אלא במקרים נדירים ביותר בהם מתבצעת פגיעה קשה ומהותית בעקרונות היסוד של המשטר. כזאת היא העתירה דנן המגוללת מסכת עובדתית חמורה של תיקון חקיקת משנה על ידי המשיבים כאשר המניע היחיד של המשיבים הנו מניע פוליטי ומפלגתי תוך שקילת שיקולים זרים. התוצאה שהביאו שיקולים זרים אלו הנה שינוי מהותי בהליך לבחירת רבני ערים והכנסת פוליטיזציה ופרסונליזציה להליך (מתוך דבר העתירה בבג"ץ 4790/14 **יהדות התורה נ' השר לשירותי דת ואח'**).

להביא לפני השר את עמדת הרשות המקומית בעניין הצעת התקציב השנתי של מועצה הנמצאת בתחום שיפוטה של הרשות המקומית", אך החוק אינו נותן כל תוקף לעמדתו. לפיכך אף שהרשויות המקומיות מממנות 60% מתקציב המועצה הדתית, אין להן כל דרך להשפיע ישירות על פרטי תקציבה.

לסיכום הדברים, אף שרשמית המועצות הדתיות והרבנים אמורים להתמנות על ידי נציגי הציבור המקומי בהתאם לאופי הייחודי של כל רשות מקומית, המצב המתואר מראה שבפועל לשר לשירותי דת השפעה מכרעת על מערכת המינויים של המועצות הדתיות, ויש לו גם שליטה לא מבוטלת על בחירת הרבנים המקומיים.

ב. בין פוליטיקה למקצועיות

פרק זה עסק עד כה בבעיית הייצוגיות במועצות הדתיות: כפי שהוצג בהרחבה, המועצות הדתיות מנוהלות הלכה למעשה על ידי גורמים פוליטיים מן הרמה הארצית בשעה שהן אמורות להיות מנוהלות על ידי גורמים פוליטיים ברמה המקומית. בדברים שלהלן אבקש לעמוד על בעיה משמעותית נוספת: חוסר המקצועיות של המועצות הדתיות, הנובע מהתפיסה שהשירות שהן מספקות הוא פוליטי ביסודו. כפי שאבקש להראות, רמת המקצועיות של עובדי המועצות הדתיות היא נמוכה מאוד, והדבר משפיע במישרין על היעילות והאפקטיביות של שירותי הדת.

מפסיקת בג"ץ בשנת 1971 ניתן להבין ששירותי הדת נתפסים על ידי בג"ץ ברמה העקרונית כשירותים בעלי גוון פוליטי: בנובמבר 1970 עמד להתקיים מרוץ מכוניות באשקלון בשבת, והדבר עורר התנגדות מצד חוגים דתיים בעיר. המועצה הדתית בעיר השתתפה באופן פעיל בארגון המחאה ואף הקצתה משאבים ניכרים כדוגמת פרסום כרוזים ושימוש נרחב בקו הטלפון שלה לצורך המאבק. בעקבות זאת עתר נחום כפיר, חבר מועצת העיר, נגד המועצה הדתית בטענה כי זו חרגה מסמכותה במהלכים אלה - "היות ופעולות המחאה לא היו בגדר סיפוק שירותים דתיים אלא יש בהן יזום מאבק נגד חריות האזרח".

לדבריו, "ארגון מחאות של חלק אחד של הציבור נגד חלק אחר אינו מספק צרכים דתיים ואינו יכול להיעשות על חשבון קופת הציבור". מנגד, המועצה הדתית ושר הדתות טענו כי "אלה הן הוצאות הנעשות בגדר החוק, למניעת חילול שבת בפרהסייה".⁵⁶¹

בדברים אלו ביטאו למעשה המועצה הדתית והשר את עמדתם כי לשירותי דת יש יסודות פוליטיים-ציבוריים החורגים מאספקת שירותים במובנם הפשוט. דחיית העתירה על ידי בית המשפט אישרה בעצם את התפיסה הזאת, אם כי לא במישרין. השופט חיים כהן טען כי ברמה העקרונית בית המשפט יכול להתערב בעניין פוליטי מעין זה, אך לדבריו:

ההכרעה בשאלה אם ההוצאה הנידונה כאן אמנם נכנסת בגדר "הפרסום והמודעות" אשר בעדם מותר לה למועצה הדתית להוציא מכספיה, או שמא הקריאה להשתתף בתפילה ציבורית היא "מודעה" שפרסומה חורג ממסגרת התפקידים המוטלים על מועצה דתית בתוקף החוק - אינה נראית בעיני כבעלת חשיבות עקרונית או ציבורית במידה המצדיקה או המחייבת היזקקותו לה של בית משפט זה.⁵⁶²

השופט כהן אף הוסיף לגבי העותר כי "מלחמתנו מלחמה פוליטית היא, וזירתה היא מועצת העיריה על ועדותיה ושאר רשויותיה". לעומתו, השופט לנדוי דחה את העתירה על הסף בטענה כי אין לעותר זכות עמידה בנדון כלל, אך הוסיף, בדומה לדברי השופט כהן:

אם הוא פונה אלינו כחבר מועצת העיריה אשקלון וכנציג הציבור, יותר נכון יהיה שינהל את מאבקו הציבורי למען ההשקפות, שבהן הוא דוגל, בתור חבר המועצה, אם בדיוני מועצת העיריה ואם במלחמת הבחירות לקראת בחירת המועצה הבאה [...]. אין בכך טעם מספיק שבית-משפט זה יטול על עצמו את

561 בג"ץ 348/70 נחום כפיר נ' המועצה הדתית של אשקלון.

562 ש.ס.

המכשלה הזאת, כי הוא לא נועד לשמש זירה למאבקים ציבוריים

אידיאולוגיים.⁵⁶³

טענתם של השופטים כלפי חבר מועצת העיר כי עליו לנהל את מאבקו הפוליטי במסגרת הפוליטית של הרשות המקומית מקבעת את מעמדם של שירותי הדת כשירותים בעלי זיקה ציבורית-פוליטית ומאשרת למועצות הדתיות לבצע פעילות בעלת גוון ציבורי-פוליטי מובהק, אף שהדבר לא היה עולה על הדעת במסגרת מקצועית של מחלקת חינוך או של מחלקת רווחה ברשות המקומית. אומנם לא מן הנמנע שפסיקה מסוג זה משקפת את השמרנות של בית המשפט העליון בעבר, והיא לא הייתה חוזרת על עצמה היום, כאשר בית המשפט פועל בצורה אקטיבית בהרבה,⁵⁶⁴ אך עם זאת ברור שיש כאן ביטוי מובהק לתפיסת המועצה הדתית כגוף ציבורי פוליטי במהותו שאינו מופקד על אספקת שירותי דת באופן מקצועי-טכני בלבד.

עמדה זו בדבר אופיים של שירותי הדת נותנת את אותותיה במבנה הבסיסי של המועצה הדתית. התפיסה המקובלת במדיניות ציבורית במדינת ישראל ובעולם המפותח בכלל דוגלת בחלוקת סמכויות בין הדרג הפוליטי ובין הדרג הפקידותי בשירות הציבורי. תפקידו של הדרג הפוליטי – שר ברמה הממשלתית או ראש עיר ברמה המקומית – היא להתוות את המדיניות, בעוד תפקידו של הדרג הפקידותי שבראשו עומד המנכ"ל הוא יישום המדיניות באופן מקצועי. בשל כך נבחרו הציבור כדוגמת שר או ראש עיר אינם נדרשים לעמוד בתנאי סף מקצועיים, בעוד המנכ"ל והדרג הפקידותי נדרשים לעמוד בתנאים כאלה. ישנה מחלוקת בין המצדדים במודל הבריטי ובין המצדדים במודל האמריקאי לשיטת הממשל בנוגע להחלפת הדרג הפקידותי עם החלפת השלטון (כנהוג בארצות הברית) או הותרתו על כנו, אך בשני המודלים יש חיץ ברור בין דרג פוליטי ובין דרג מקצועי, כפי שכאמור נהוג גם בישראל. כמו בתחומים רבים אחרים גם

563 ש.ס.

564 על השינויים לאורך השנים בתפיסתו של בית המשפט העליון בישראל ראו אצל פרידמן, הארנק והחרב.

בנושא זה המועצות הדתיות מציגות מודל ייחודי, ובמקרה זה מודל המערב את הדרג הפוליטי עם הדרג הפקידותי.

מעמדו של ראש המועצה הדתית נדון על ידי בג"ץ בשנת 1998 באופן מקיף בעקבות עתירה שביקשה למנוע מראש המועצה הדתית באור עקיבא לרוץ בראש רשימת המפד"ל למועצה המקומית. בית המשפט בחן אם החוק, המחייב עובדי רשות מקומית להתפטר מתפקידם 90 יום טרם הבחירות כאשר הם מעוניינים להתמודד על תפקיד במועצה הרשות, חל גם על ראש מועצה דתית, ובשל כך דן אם ראש מועצה דתית דומה בתפקידו לראש עיר (דרג פוליטי) או שמא לעובד רשות (דרג פקידותי). לאחר עיון בפרטי החקיקה החלים על ראש מועצה דתית הגיע בית המשפט למסקנה שמדובר בדמות פוליטית, אך שהוא אינו נבחר ציבור במלוא מובן המילה:

עולה מן התיאור קירבה ממשית בין ראש מועצה דתית לבין ראש רשות נבחר. ראש המועצה הדתית עומד בראש גוף ייצוגי במישור המקומי. הוא נבחר ברוב קולותיהם של החברים באותו גוף. יש דימיון רב בין היבטים מרכזיים בתפקידו ובמעמדו של ראש המועצה הדתית לבין אותם היבטים בתפקידו ובמעמדו של ראש הרשות המקומית. היסוד הייצוגי בכהונתו של ראש המועצה הדתית הוא יסוד דומיננטי, אך שאין הוא נבחר בהליך דמוקרטי במלוא מובן המילה. אשר לתכלית החקיקה, הרי שמדובר באישיות בעלת ציביון פוליטי, ולכן אין חשש ממשי לפגיעה באמון הציבור במערכות השלטון אם ראש המועצה הדתית יתמודד בבחירות המקומיות. בדומה לראש מועצת הרשות המקומית, התכלית של דפוליטיזציה אינה רלוונטית לגביו.⁵⁶⁵

אף שתפקיד ראש המועצה הדתית הוא בעיקרו בדרג הפוליטי, כפי שטען בצדק בית המשפט, בפועל הוא גם שייך לדרג הפקידותי הגבוה של המועצה

הדתית, הווי אומר הוא משמש גם מנכ"ל המועצה הדתית. הבעיה הטמונה בעירוב תפקידים זה היא שבמקרים רבים לדרג הפוליטי אין היכולות הניהוליות הנדרשות על מנת לנהל ניהול אפקטיבי רשות ציבורית.

לאמיתו של דבר, עד לשנת 2011 לא היו כלל דרישות סף לתפקיד ראש המועצה הדתית, אף שכאמור מדובר בתפקיד ניהולי לכל דבר ועניין. מצב זה השתנה רק בעקבות עתירה לבג"ץ שנושאה המועצה הדתית בראשון לציון. במסגרת עתירה זו הוציא בית המשפט צו על תנאי שדרש מהמשרד לשירותי דת להשיב מדוע "לא ייקבע כי לכהונת יו"ר מועצה דתית יש צורך בהתאמה למילוי תפקיד זה". לאחר שהשר לשירותי דת הודיע כי בעקבות העתירה הוא יקבע תנאי סף למילוי התפקיד, ציינו השופטים כי "רואים אנו חשיבות רבה בהצבת כללים לניהולן של מועצות דתיות, וספציפית לגבי כישורי ראש המועצה הדתית [...] מועצות דתיות הן גוף רב עובדים ורב תקציב [...] ניהול מועצה כזאת טעון כישורים ראויים".⁵⁶⁶ עם זאת, תנאי הסף שנקבעו אינם גבוהים במיוחד ומסתפקים בניסיון ניהולי של שנתיים עבור בעלי תעודת הסמכה של הרבנות הראשית לרבנות שכונה או בעלי תואר אקדמי בתחומי ניהול וכלכלה.⁵⁶⁷ נוסף על כך נקבעו תנאים חלופיים שכלל אינם מעידים על ניסיון ניהולי רלוונטי כדוגמת כהונה במשך שנתיים כרב של עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית.⁵⁶⁸

היעדר החיץ בין הדרג הפוליטי לדרג הפקידותי במועצות הדתיות מתבטא גם בתפקיד הרב המקומי, כפי שמובהר בדברי ההסבר לתזכיר חוק של המשרד לשירותי דת בנושא רבני ערים משנת 2014: "רב עיר הוא נושא משרה ייחודי בעלת מאפיינים מעורבים של נבחר ציבור ושל עובד ציבור".⁵⁶⁹ מחד גיסא, רב עיר מתמנה לתפקיד בהליך של בחירות על ידי גוף בוחר של נציגי ציבור, והדבר

566 בג"ץ 7068/10 חמי דורון נ' השר לענייני דתות.

567 תעודת ההסמכה של רבנות שכונה מכונה גם בשם "יורה יורה". זוהי למעשה תעודת ההסמכה לרבנות במדרג הנמוך ביותר שהרבנות הראשית מעניקה, והיא מאפשרת לאדם להתמודד על תפקיד רב שכונה אך לא על תפקיד רב מושב או רב עיר.

568 המשרד, חוזר עד/1, עמ' 37-38. לתפקיד ממונה (או יו"ר ועדה ממונה) על מועצה דתית נקבעו תנאי סף מעט גבוהים יותר, ככל הנראה מאחר שמדובר במינוי שבמהותו לא אמור להיות פוליטי. ראו שם, עמ' 23-24.

569 המשרד, תזכיר ועדה בירור.

אף מאפשר לו להתבטא ברמה מסוימת בעניינים ציבוריים,⁵⁷⁰ כפי שקבע שופט בית המשפט העליון מנחם קיסטר בשנת 1974:

האם יש פסול בכך, שמפלגה פלונית תפנה לרבנים? נראה שאין פסול בכך. כל אדם מישראל רשאי, אם הוא ברה"כ, לשאול את עצמו אם פעולה מסוימת מנוגדת או אינה מנוגדת להלכה. אם אינו יכול לסמוך על עצמו - ישאל תלמיד'חכם בר'סמכא, אפילו אינו רב שנתמנה עליידי הציבור. אך אם הרב הנשאל נתקבל על-ידי הציבור (כרב שכונה, רב העיר או רב ראשי) חייב הוא לברר את השאלה שהופנתה אליו.⁵⁷¹

מאידך גיסא, על הרב המקומי מוטלות משימות קונקרטיות התואמות אופי פקידותי יותר. בשל כך תפקידו דורש ידע מקצועי רב שנראה שחסר לפחות לחלק מהרבנים המקומיים. ברמה ההלכתית כדי להציע מועמדות לתפקיד רב מקומי, על רב לעבור סדרת בחינות של הרבנות הראשית.⁵⁷² גם אם ניתן לטעון שבבחינות חסרים תחומים שמן הראוי היה שרב מקומי יהיה בקי בהם, רוב התחומים שרב מקומי עוסק בהם כלולים בבחינות, למשל הלכות מקוואות והלכות עירובין.⁵⁷³ עם זאת, נראה שלתפקיד הרב המקומי היום לא די בידע הלכתי פשוט, והדברים אמורים בעיקר באשר לתחום הכשרות, שהוא למעשה ליבת עבודתו של הרב המקומי.⁵⁷⁴ תחום זה עבר במאה האחרונה שינויים מרחיקי לכת בעקבות תיעוש המזון, ולכן ידע הלכתי אינו מספיק כדי להעניק תעודת כשרות, אלא נדרשת גם מומחיות בתעשיית המזון ובהשלכות אפשריות שלה על כשרות המזון.⁵⁷⁵ ישנם כמובן רבנים מקומיים בעלי מומחיות גבוהה

570 בג"ץ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות.

571 בג"ץ 291/74 ראובן בילט נ' הרב שלמה גורן (הסוגריים במקור).

572 לפי תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007, סעיפים 4-5.

573 על הבחינות השונות ראו בהרחבה הרבנות, מתכונת חדשה.

574 ראו פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן, עמ' 40.

575 מעניין שלעומת זאת בתחום הדיינות השכילו ברבנות הראשית להבין שידע הלכתי אינו תנאי מספיק לתעודת כשרות, ולכן בצד ארבע בחינות מקיפות בתחום ההלכתי יש גם בחינה ייחודית מקצועית העוסקת בניסוח פסקי דין.

בנושא, וישנם רבנים שמינו לצידם מנהלי מחלקת כשרות בעלי הידע הנדרש, אך אין בנמצא הליך מחייב הבוחן שהדבר מתבצע. על הבעיות בתחום זה הצביעו גורמים מן הרבנות הראשית עצמה בדוח משנת 2006 של הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות - ועדה שהורכבה ברובה מנציגי הרבנות הראשית:

לעתים מסתבר כי הרב המקומי אינו מתאים, עניינית, לתפקיד מעניק הכשרות. תפקיד זה דורש ידע עדכני נרחב ומעמיק ויכולת יישומית של דיני איסור והיתר, אשר לא תמיד קיימים אצל הרב המקומי. בנוסף, עקב המודרניזציה והחידושים בתחום יצור המזון ושימורו, נדרש ידע בתחומים טכניים ומדעיים, אשר אף הם לא תמיד מצויים בידי הרבנים. בנוסף לכך, לרוב, במקומות בהם הרב המקומי הוא המפקח על המשגיחים, דרושה גם יכולת לנהל מערך עובדים ויכולת ניהול כספית, כישורים אשר אינם מהווים חלק ממערכת השיקולים עת נבחר רב מקומי (ואף אינם מצויינים כדרישות בתקנות לבחירות רבני עיר).⁵⁷⁶

חוסר המקצועיות אינו מתמצה רק בתפקידים בעלי גוון פוליטי כמו ראש המועצה הדתית ורב העיר, אלא הוא בא לידי ביטוי גם ביתר התפקידים במועצה הדתית. בעבר כלל לא נדרשה עמידה בתנאי סף לרוב התפקידים במועצות הדתיות, ורק בשנים האחרונות מנסה המשרד לשירותי דת לקדם את הנושא. חוזר מנכ"ל שהוציא המשרד בספטמבר 2016 ריכז את כלל דרישות הסף לתפקידים השונים במועצות הדתיות, ועיון בו מלמד כי ברוב המקרים דרישות הסף נמוכות מאוד.⁵⁷⁷ כך למשל, לתפקידים כדוגמת רכז מחלקת נישואין, רושם נישואין ורכז מחלקת שירותי קבורה, תנאי הסף הקשיחים היחידים הם 12 שנות לימוד וידיעת השפה עברית. גם תנאי הסף לתפקידי ניהול מחלקות בתחומי הכשרות, המקוואות, הנישואין והקבורה אינם גבוהים, ולכולם נדרש ניסיון ניהולי של שנתיים בצד 12 שנות לימוד בלבד. אומנם במקצת המקרים

576 הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות, עמ' 17-18; הסוגריים מופיעים במקור כהערת שוליים.

577 המשרד, חוזר עו/1, עמ' 21-86.

נכתב שנדרש ידע בתחומים ניהוליים והלכתיים שונים, אך הדברים נראים חסרי טעם באין כל אזכור של חובת הכשרה מקצועית פורמלית. דרישות בסיסיות לתפקיד מנהל מחלקת הכשרות, כדוגמת תעודת משגיח, ניסיון כמשגיח או כמפקח, השכלה תורנית מינימלית או תעודה אקדמית, אינן בבחינת תנאי סף, אלא נכתב שהן יכולות להעניק יתרון בקבלה לתפקיד. יתרה מזו, גם כאשר יש דרישות סף רלוונטיות, לא בטוח כלל שהן נאכפות: כפי שהוצג בחלק הראשון של המחקר, למעלה מעשור לאחר שנקבע כי משגיחי כשרות חייבים לעבור קורס משגיחים של הרבנות הראשית, רק 35% מהם מחזיקים בתעודת ההסמכה הנדרשת. לטענתי, לא מדובר בליקוי ספציפי בלבד הנוגע לניהול כוח האדם במועצות הדתיות, אלא בבעיה אינהרנטית הקשורה קשר הדוק לתפיסת המועצה הדתית כגוף פוליטי בהגדרתה.

ג. סיכום: ההשפעות על איכות השירות

בפרק זה תיארתי שני גורמים מבניים עיקריים לליקויים בתפקוד המועצות הדתיות. ראשית, אף שחוק שירותי הדת היהודיים ופסיקות בתי המשפט קבעו ששירותי הדת הם שירותים מקומיים ועליהם להינתן לפי בחירתם של הנציגים המקומיים ברשות המקומית, הלכה למעשה השר לשירותי דת הוא ששולט באופן כמעט מוחלט במועצות הדתיות. מכך נובע שאף שהרשות המקומית ותושביה מממנים את רובו של תקציב שירותי הדת, אין להם השפעה ממשית על אופי השירות הניתן להם. האי־סימטריה בין מקבלי ההחלטות ובין המממנים ומקבלי השירות היא גורם עיקרי, לדעתי, לרמתם הנמוכה של שירותי הדת הניתנים לתושבים: האינטרסים הפוליטיים של מקבלי ההחלטות בתחום שירותי הדת הם במקרים רבים אינטרסים של מפלגות ברמה הארצית, ואספקת שירותי דת איכותיים לתושבים אינה בהכרח בראש מעייניהם.

שנית, חוסר המקצועיות המובנה במועצות הדתיות מקל על קידום אינטרסים פוליטיים באמצעותן. תפקידי המפתח במועצה הדתית - ראש מועצה ורב מקומי - הם תפקידים בעלי גוון פוליטי, ולפיכך המינוי להם לא נעשה על בסיס מקצועי, אף שבפועל הם דורשים התמחות מקצועית, לעומת תפקידים כדוגמת

שר וראש עיר שלצידם עומד מנכ"ל מקצועי. יתר על כן, תנאי הסף לתפקידים במועצות הדתיות אינם גבוהים ואינם דורשים התמקצעות ברמה גבוהה.

השילוב בין שני הגורמים הללו מביא לפגיעה במועצות הדתיות בשלושה תחומים עיקריים:

(1) איוש המשרות ("ג'ובים"). עיקר הכוח הפוליטי של המועצות הדתיות הוא בתחום העסקת העובדים. ניתוח הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות מעלה כי מתוך תקציב של 722 מיליון ש"ח לכלל המועצות הדתיות, 503 מיליון ש"ח (70%) שימשו לתשלום משכורות.⁵⁷⁸ נתונים אלה כוללים רק את 3,417 העובדים המועסקים ישירות על ידי המועצות הדתיות אך אינם כוללים כ־3,650 משגיחים המועסקים על ידי בתי העסק,⁵⁷⁹ אף שהמועצות הדתיות שולטות באופן מוחלט בקליטתם ובשיבוצם לעבודה. מכאן שמוטת השליטה של המועצות הדתיות היא למעלה מ־7,000 משרות.

בשל כך השימוש העיקרי שהמפלגות הארציות עושות במועצות הדתיות הוא איוש המשרות בהן על בסיס פוליטי. אין הכוונה כאן רק לתפקיד ראש המועצה הדתית שהוא פוליטי ביסודו, אלא לכלל התפקידים במועצה הדתית. כפי שטען עומר בן־צור, "לכל אורך ההיסטוריה של מדינת ישראל המועצות הדתיות שימשו ככלי המשמש מפלגות פוליטיות לצורך סידור עבודה למזוהים עמן, בצד היותן גופים המספקים שירותי דת".⁵⁸⁰ ספרו של אליעזר דון־יחיא משנת 1988 על המועצות הדתיות מתמקד בהצגת הייחודיות של המועצות הדתיות כגופים בעלי זיקה פוליטית לחלוטין. לדברי דון־יחיא, "המעורבות האינטנסיבית של המימסד המפלגתי, המונעת מן הציבור הרחב אפשרות ממשית למעורבות והשפעה בעניני המועצות הדתיות ושירותי הדת, מייחדת את הנעשה בתחום זה גם ביחס לתחומים אחרים של ארגון ופעולה במדינת ישראל".⁵⁸¹ על אף השינוי

578 מתוכם 144 מיליון ש"ח עבור עובדים שפרשו לגמלאות ו־359 מיליון ש"ח עבור עובדים בפועל.

579 ראו לעיל במבוא למחקר פירוט על הערכה זו בעקבות דוח מבקר המדינה.

580 בן־צור, הצעה, עמ' 1.

581 דון־יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 270.

שחל במעמדן של המפלגות במרוצת השנים, בתחום שירותי הדת ההשפעה המפלגתית עדיין רבה בעיקר בשל הפרצות בחוק והתקנות המאפשרות זאת.

ליקויים בולטים במועצות הדתיות שהוצגו בחלק הראשון, כדוגמת העסקת קרובי משפחה, קליטת עובדים שלא באמצעות מכרזים ובניגוד לתנאי הסף שנקבעו וחריגות שכר, הם תוצאה ישירה של מגמת איוש המשרות על בסיס לא מקצועי. כפי שאבקש להראות להלן, התובנה שתופעה זו פוגעת באיכות שירותי הדת אינה נחלתם הבלעדית של גורמים אופוזיציוניים למועצות הדתיות אלא היא משותפת גם לגורמים בתוך הממסד הדתי.

לתופעת איוש המשרות על בסיס לא מקצועי יש שתי השלכות חשובות על איכות שירותי הדת. על הראשונה עמד יפה הרב אברהם רוזנטל, רב המועצה המקומית באזור: "עם הזמן נוצר מצב שהמועצה הדתית הפכה להיות גוף פוליטי [...] מקום לסידורי עבודה לעסקנים בפנסיה או בפוטנציה והטבות [...] זה למעשה לוקח חלק גדול מהתקציב זה על חשבון שירותי הדת".⁵⁸² במילים אחרות, הרב רוזנטל טוען כי המועצות הדתיות מגדילות את מספר התפקידים בהן כדי שיוכלו להעניק כמה שיותר משרות, או בשפת הפוליטיקה: "לחלק ג'ובים". הוכחה חותכת לדבריו של הרב רוזנטל הם הממצאים שהוצגו בחלק הראשון, המראים שבמועצות דתיות רבות מועסקים עובדים רבים מעבר לתקנים המאושרים על ידי המשרד לשירותי דת: מספר העובדים במועצות הדתיות המאושר על ידי המשרד עומד על 2,176, אך בפועל מספרם עומד על 3,417. למעשה, עצם קיומו של נוהל נוקשה המחייב מועצה דתית לקבל את אישורו של המשרד לכל משרה שנפתחת בה - נוהל שלא נקבע במשרד הפנים כלפי הרשויות המקומיות, למשל - מלמד על החששות מהעסקה מוגזמת של עובדים שלא לצורך במועצות הדתיות, שאכן מתממשים כל עוד נוהל זה אינו נאכף.

ההשלכה השלילית השנייה של איוש משרות על בסיס פוליטי נוגעת לאיכותם של העובדים. הרב אליהו בקשידורון, לשעבר הרב הראשי לישראל, טען בעבר

בדיון בוועדת הפנים של הכנסת כי במועצות הדתיות "המפתח לכל הרעות הגדולות שאנחנו מכירים הוא המפתח המפלגתי. בגלל זה צריך לקחת את האנשים הלאו דווקא מוכשרים, ובגלל זה אנחנו סובלים"⁵⁸³. בניית המועצות הדתיות כגופים פוליטיים הביאה לכך שכדי לעבוד במועצות הדתיות לא נדרשת הכשרה מקצועית ברמה גבוהה, ובאופן טבעי הדבר נותן את אותותיו באיכות השירות. ואכן, נראה כי רבים מן הליקויים שהוצגו בחלק הראשון – כדוגמת הליקויים בהליכי רישום הנישואין ובמצב התברואה במקוואות – נובעים מחוסר מקצועיות של עובדי המועצה הדתית.

על רקע זה ניתן להבין מדוע העלאת השכר המתוכננת לראשי המועצות הדתיות ולרבני הערים – שהוזכרה בפרק הקודם – לא תסייע למועצות הדתיות, ובעצם יכולה אף להזיק. ללא שינוי מהותי במבנה שירותי הדת, העלאת השכר תעשה את התפקידים הללו אטרקטיביים יותר לגורמים הפוליטיים, ולכן היא רק תגביר את תפיסתם של תפקידים אלה כ"ג'ובים" שהמינוי אליהם לא נעשה על בסיס מקצועי.

על כל פנים, התחושה הכללית שעולה בקרב רבים בנוגע למועצות הדתיות בהקשר זה תוארה היטב על ידי מבקר המדינה, כאשר ציטט דברי תגובה של ראש רשות מקומית שטען כי ברשות שלו פועלת מועצה דתית "שבמקום לתת שירותי דת לתושבים היא נותנת שירותי שכר לעובדיה"⁵⁸⁴.

(2) הקצאת משאבים לא תקינה. השפעה שלילית נוספת, אם כי פחותה בהיקפה, היא בתחום הכספי. כפי שתואר בחלק הראשון כספי המועצות הדתיות מנוהלים במקרים רבים באופן שנועד להיטיב עם גורמים מפלגתיים-פוליטיים.

מלבד תשלום משכורות המועצות הדתיות מוציאות 172 מיליון ש"ח בשנה עבור סעיפי "הוצאות לפעילויות". תחת סעיף זה כלולים, בין היתר, כספים המועברים לקבלני משנה עבור ביצוע עבודות כדוגמת פיתוח בתי עלמין, שיפוץ מקוואות,

583 שם, שם.

584 מבקר המדינה, 2001, עמ' 479.

וכן כספי תמיכות, תרבות תורנית וקמחא דפסחא. עדויות לניהול פוליטי של הכספים הללו עלו בעיקר בעניין כספי התמיכות שמעניקות המועצות הדתיות, כפי שהוצג בחלק הראשון. כך למשל, מכתבו של ראש המועצה הדתית בירוחם ליו"ר מפלגת ש"ס הארצית המדבר על חלוקת כספי קמחא דפסחא כמנוף לחיזוק כוחה של המפלגה ב־1,500 קולות בבחירות.⁵⁸⁵

דרך נוספת של המועצות הדתיות להעניק הטבות כספיות לגורמים פוליטיים היא באמצעות האגרות הנגבות על ידן. כך, בשנת 2014 גבו המועצות הדתיות סך כולל של 193 מיליון ש"ח מתושבים ומבעלי עסקים. אף שהאגרות כולן נקבעו על ידי המשרד לשירותי דת באופן שאינו משאיר למועצות הדתיות שיקול דעת בנושא, בחלק הראשון הראיתי כיצד תחום גביית האגרות בכל אחד מהשירותים שהמועצות הדתיות מספקות פרוץ לחלוטין, ובמקרים רבים האגרה אינה נגבית באופן אחיד מכלל התושבים ובתי העסק. לפחות במקצת המקרים נמצא כי ניתנו הנחות מאגרות או פטור מהן שלא במקרה אלא על בסיס הטבות למקורבים. יתרה מזו, מלבד גביית האגרות למועצה הדתית יש השפעה רבה על הסכום החודשי שכל בית עסק נדרש לשלם למשגיח באמצעות קביעת היקף השעות שעליו לשהות בעסק, וגם בתחום זה נמצא כי מועצות דתיות רבות נוהגות איפה ואיפה כלפי בתי עסק עם מאפיינים דומים.

נוסף על כך, הניהול הפוליטי של המועצות הדתיות גורם לשימוש במשאביהן לצרכים פוליטיים. כך למשל, במועצה הדתית באשקלון נמצא בעבר כי ממלא מקום יו"ר המועצה הדתית והממונה על הכשרות במועצה, נציג מפלגת העבודה, פנה למשגיחי הכשרות בעיר וביקש מהם להתפקד למפלגת העבודה. כן הוא ביקש ממזכירת מחלקת הכשרות להדפיס עבורו, על חשבון כספי המועצה הדתית, מכתבים הממוענים לחברי מפלגתו. בתגובה לדברי הביקורת בעניין ענה ממלא מקום יו"ר המועצה הדתית: "אני באתי למועצה כנציג מפלגת העבודה", ולכן, לדבריו, אין בהכרח פסול במהלכים אלו בהיותו גורם פוליטי.⁵⁸⁶

585 מבקר המדינה, 2003, עמ' 525–526.

586 אשקלון, 2006, עמ' 55.

נראה שהפער בין דברי הביקורת ובין דבריו של ממלא מקום יו"ר המועצה הדתית מלמדים היטב על הבעייתיות שבהיעדר החיץ בין הממד הפוליטי ובין הממד המקצועי במועצות הדתיות.

(3) המשרד לשירותי דת: רגולטור המספק שירותים. בפרק הקודם נדונה הטענה שהועלתה פעמים רבות בעבר על ידי המשרד לשירותי דת, שהבעיות הקיימות במועצות הדתיות נובעות מהיעדר סמכויות פיקוח ואכיפה מספקות בידי המשרד. אלא שכפי שהראיתי לעיל, בידי המשרד סמכויות פיקוח ואכיפה לא מבוטלות כלל וכלל ואפילו נכבדות יחסית, אך הוא ממעט להשתמש בהן. לאור הממצאים העולים בפרק זה, הסיבה לכך מתחוורת: המשרד לשירותי דת אינו רגולטור חיצוני נפרד מן המועצות הדתיות, כפי שמשרד הפנים נפרד מן הרשויות המקומיות, אלא הוא בעצם הגורם העיקרי המפעיל אותן באמצעות מינוי ממונים ובאמצעות השפעה על בחירת ראשי מועצות דתיות על ידי מינוי של 45% מחברי המועצה הדתית. על כן, למשל, השר לשירותי דת יתקשה להשתמש בנוהל של חיוב אישי כלפי ממונה על מועצה דתית שהוא עצמו מינה, או כלפי יו"ר מועצה דתית שהוא פעל למינויו, ואם יעשה כך, הרי הוא מצביע על כישלון עצמי שלו בבחירת ראשי המועצות. במשרד הפנים, לעומת זאת, הבידול הכמעט מוחלט בין המשרד ובין הרשויות (לבד ממקרים ספורים של ראשי ועדות קרואות) מאפשר הליך פיקוח אפקטיבי בהרבה.

לנוכח דברים אלו ברורה חולשתו המבנית של המשרד לשירותי דת כגורם רגולטורי בכל הקשור למועצות הדתיות. לעיתים אף השר עצמו מודה בכך – כך למשל, בנושא רבני השכונות הזכר לעיל כי יש רבנים שבניגוד לחוק אינם גרים באזור כהונתם. בשנת 2013 נשאל השר לשירותי דת דאז יעקב מרגי בשאלתה בכנסת: "כמה רבנים שלא עברו לגור במקום כהונתם הועמדו לדין משמעתי, או הועברו מתפקידם בארבע השנים האחרונות?"⁵⁸⁷ בתשובתו טען מרגי כי הנושא אינו בסמכותו אלא בסמכות שר המשפטים, ואף נימק את הדברים: "הסמכות להדחת רבני ערים נתונה בידי שר המשפטים. אדרבה ואדרבה.

כן. היא לא נתונה לידי של שר הדתות. כנראה מי שכיוון את זה כיוון גבוה, ידעו שפוליטיזציה לא חסרה, עדיף במשרד המשפטים".⁵⁸⁸ דבריו של מרגי מלמדים על הבעיה המבנית בתפקוד המשרד לשירותי דת כרגולטור: מאחר שהשר לשירותי דת ומשרדו מעורבים עמוקות במינוי ראשי המועצות הדתיות ורבנים, הם יתקשו באופן טבעי להביא לידי הדחת רבנים המזוהים עימם פוליטית, אף במקרה שהדבר נדרש על פי החוק. לעומת זאת, כל ניסיון להדחת רב – גם אם הוא מוצדק – ייתפס כנגוע באינטרסים פוליטיים. לפיכך טען מרגי כי עדיף שגורם חיצוני אובייקטיבי, כדוגמת משרד המשפטים, יתפקד כרגולטור על מגורי הרבנים. בכך הוא בעצם הצביע על הכשל המובנה בפעילות המשרד בכלל, גם בתחומים שסמכויות האכיפה נתונות בידיו.⁵⁸⁹

בדברים אלו אין משום הבעת תמיכה בהעברת סמכויות האכיפה והפיקוח מהמשרד לשירותי דת למשרד המשפטים, וככלל, כפי שהובהר בפרק הקודם, איני סבור שסוגיית הפיקוח היא שאלת מפתח בבואנו לעסוק בקידום המועצות הדתיות. המטרה אפוא הייתה לציין שבמצב הנוכחי, שבו הרגולטור של המועצות הדתיות הפך להיות במידה רבה המפעיל שלהן, הפיקוח הממשלתי על המועצות הדתיות לוקה בחסר.

588 שם, שם.

589 בפועל גם בחחום מגורי הרבנים ייתכן שהסמכות היא בידי השר לשירותי דת, או שלכל הפחות יש לו סמכויות חלקיות בנדון. אומנם הסמכויות הקבועות בחוק שירותי הדת היהודיים להגיש קובלנה לבית דין משמעתי נגד רב עיר מכהן הועברו בשנת 2005 לשר המשפטים, אך בין העילות להגשת קובלנה המופיעות בחוק אין התייחסות למגורי הרב. נושא מגורי הרבנים הוסדר כאמור בחוק נפרד, חוק מגורי רבנים במקום כהונתם, התשס"ג-2002, הקובע כי רב שלא יגור במקום כהונתו כשנה לאחר בחירתו – יתבטל מינויו מאליו, וכן כי על הרב להוכיח לשר לשירותי דת ששינה את מקום מגוריו. כמו כן, החוק קובע כי השר לשירותי דת "ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות לביצועו".

בעיות מבניות נוספות

א. היעדר הגדרת סמכויות: הרבנות המקומית והמועצה הדתית

אחד היסודות הבסיסיים בניהול מוצלח של ארגון הוא הגדרת סמכויות ברורה בין הגורמים השונים בארגון. יסוד זה חשוב במיוחד כאשר עוסקים בשדירה הניהולית, שכן ארגונים מתקשים להתנהל כאשר אין בהם היררכיה ברורה. אלא שהמבנה הנוכחי של המועצות הדתיות הוא דוגמה חיה לחסרונות שבארגונים ללא היררכיה. במצב החוקי הקיים חלוקת הסמכויות בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית אינה ברורה ומביאה לידי חיכוכים רבים הפוגעים בתפקוד המועצה הדתית, בעיקר בתחום הכשרות. כבר בשנת 1993 עמדה ועדת צדוק על הבעייתיות הטמונה ביחסי הרבנות המקומית והמועצה הדתית:

אחת הסיבות העיקריות לשיבושים בתיפקודה של מועצה דתית היא מערכת יחסים לא תקינה בין המועצה הדתית לבין הרבנות המקומית. המצב המשפטי והעובדתי לפיו לא מוגדרים תחומי הפעילות והסמכויות של כל אחד מהגופים הנ"ל מביא לאי-הבנות וחילוקי דעות בין גופים אלו.⁵⁹⁰

עם זאת, ועדת צדוק עצמה טענה כי הנושא הגיע לידי פתרון:

כדי להתגבר על חילוקי דעות אלו פורסמו בחוזר מנכ"ל המשרד לענייני דתות 87/5 מחודש תשרי התשמ"ח (ספטמבר 1987) סדרי נוהל בתחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות אשר אושרו על ידי מועצת הרבנות הראשית לישראל. סדרי נוהל אלו מקובלות עלינו. מטרת סדרי הנוהל הנ"ל לקבוע ולהגדיר את התפקידים והסמכויות הנתונים לכל

אחד משני הגופים הנ"ל וכן הפעולות שעליהם לעשות במשותף. הוועדה ממליצה, ליתר תוקף, לעגן בחקיקת משנה את סדרי הנוהל בתחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות, לרבות הכלים להבטחת ביצועם.⁵⁹¹

בדברים אלה מזכירה הוועדה את חוזר המנכ"ל משנת 1987, הקובע כי "רב העיר הוא המנהיג הרוחני והפוסק העליון בכל ענייני דת והלכה במקום", בשעה ש"המועצה אחראית בתוקף סמכויותיה ותפקידיה הציבוריים לניהול ענייני המועצה הדתית מבחינת התיכנון, התקציב, המינהל והייצוג, והיא ממונה על ביצוע השירותים הדתיים ועל כוח-האדם בהתאם לחוק".⁵⁹² במילים אחרות, החוזר קובע כי הרב הוא הסמכות ההלכתית בתחום שירותי הדת, ואילו המועצה הדתית היא האחראית על ההיבטים המינהליים. חוזר המנכ"ל אף מסדיר מנגנון ליישוב סכסוכים בין הרבנות המקומית למועצה הדתית - ועדה שמורכבת משלושה נציגים של מועצת הרבנות הראשית, שני נציגי השר לשירותי דת ונציג אחד מחבר המועצות הדתיות. החוזר קובע כי "תפקיד הוועדה יהא לברר וליישב כל חילוקי דעות העלולים להתעורר בין הרבנות המקומית לבין המועצה הדתית", וכי אם יהיו חילוקי דעות בוועדה, הדבר יובא להכרעת הרבנים הראשיים והשר לשירותי דת.⁵⁹³

אומנם לטענת ועדת צדוק יש בנוהל זה כדי להביא לידי הסדרת חלוקת האחריות בין הרבנות המקומית לראש המועצה הדתית, אך דון-יחיא טוען כי "קווי הפרדה שבין עניינים 'הילכתיים' ו'אדמיניסטרטיביים' אינם תמיד מוגדרים וברורים בעליל, ובכך יש כדי לפתוח פתח לחוסר תיאום ולריב ומחלוקת".⁵⁹⁴ דון-יחיא מוסיף כי עוד גורם לחיכוך כזה הוא העובדה שמחד גיסא הרבנים הם עובדי המועצה הדתית הכפופים לה מבחינה פורמלית, אך מאידך גיסא הם הסמכות ההלכתית המחייבת את המועצה.⁵⁹⁵

591 ש.ס, ש.ס.

592 המשרד, חוזר 87/5, עמ' 3.

593 ש.ס, עמ' 6-7.

594 דון-יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 248.

595 ש.ס, עמ' 247.

בפועל, כפי שיוצג בהמשך הדברים, המציאות מלמדת כי הנוהל לא פתר את בעיית הסמכויות, הן מכיוון שלא הגדיר באופן ברור מהי הכרעה הלכתית לעומת הכרעה מינהלית, הן מכיוון שהרבנות הראשית והשר לשירותי דת אינם מפעילים את סמכויותיהם בנדון.

בעיה נוספת של חלוקת סמכויות במועצה הדתית נוגעת לרבנות המקומית עצמה, במקרים שישנם שני רבני עיר. בניגוד לרבנות הראשית, שהוגדרה בה מערכת סמכויות בין שני הרבנים הראשיים – האחד מכהן כנשיא מועצת הרבנות הראשית והשני כנשיא בית הדין הרבני הגדול,⁵⁹⁶ ברבנות המקומית אין כל חלוקת סמכויות מעין זו, וכפי שכבר הראתה ועדת צדוק, "כהונתם של שני רבנים, אחד אשכנזי ואחד ספרדי, בהרבה מהמקומות אינה עולה יפה. העובדה שיש שני מלכים המשמשים בכתר אחד היא, במקרים רבים, גורם לסיכוסוכים ולשיבושים בתיפקודה של הרבנות המקומית".⁵⁹⁷ יתרה מזו, במקרים רבים המאבקים בין הרבנים מתווספים למאבק בראש המועצה הדתית, וזה פועל עם אחד הרבנים בניגוד לעמדתו של הרב השני.

העובדה שחלוקת הסמכויות במועצה הדתית אינה ברורה באה לידי ביטוי מובהק בתרשימים הארגוניים של המועצות הדתיות, שקצתם מופיעים בדוחות הביקורת. בעוד יש מועצות דתיות שרב העיר ממוקם בתרשים הארגוני מתחת לראש המועצה הדתית, במועצות דתיות אחרות ההיררכיה היא הפוכה, ויש מועצות דתיות שהתרשים הארגוני שלהן מציג את ראש המועצה הדתית ואת הרבנים המקומיים במעמד שווה. כל זה מלמד כי בארגונים אלה אין היררכיה ברורה ועקבית של סמכויות.

מקרה מובהק של מועצה דתית שתפקודה נפגע קשות בשל מאבקי סמכות הוזכר בדוח מבקר המדינה על המועצה הדתית בקריית אתא בשנת 1993: "חילוקי־דיעות חריפים התגלעו בין רבני העיר בקריית אתא – ובמיוחד הרב

596 חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, סעיף 17.

597 ועדת צדוק, עמ' 29. למרות הגדרת הסמכויות ברבנות הראשית, בפועל גם שם ניטשו לא פעם סכסוכים ומאבקים מרים בין הרבנים. ראו פינקלשטיין, הכפילות העדחית, עמ' 19-20.

אשכנזי - לבין הנהלת המועצה הדתית, בכל תחומי הפעולה שלה".⁵⁹⁸ מבקר המדינה מתאר מאבקים בין הרבנים למועצה הדתית על מינוי שוחטים, מינוי מנהל מחלקת הכשרות ופיטורי בלן עקב מעשים פליליים. הדברים אף הגיעו לידי כך שהרבנים פרסמו ברבים גילויי דעת בדבר התנגדותם לפעולות המועצה, פתחו לשכה מחוץ למועצה הדתית, הגישו עתירות נגדה לבג"ץ, והרב האשכנזי העניק תעודות כשרות לבתי עסק בלי ידיעת המועצה.⁵⁹⁹ בחלק מהמקרים התגלעו סכסוכים חריפים אף בין שני הרבנים עצמם.⁶⁰⁰ המבקר טען כי כניסתו לתוקף של חוזר המנכ"ל שהגדיר נוהל של יחסי רבנות מקומית-מועצה דתית בשנת 1988 לא סייעה להסדרת העניין, שכן "על אף ההגדרה של סמכויות הרבנות המקומית וסמכויות המועצה, כפי שבאו לביטוי בסידרי הנוהל האמורים, החריפו בשנת 1989 חילוקי־הדיעות בין רבני העיר לבין הנהלת המועצה".⁶⁰¹

טענה דומה הנוגעת לנהלים שנקבעו בשנת 1988 הוצגה על ידי מבקר המדינה בדוח משנת 1994 שעסק במועצה הדתית בנתניה. המבקר טען כי -

לא היה בכוחם של סדרי הנוהל האמורים למנוע את חילוקי הדעות החמורים שהתגלעו בין רב העיר לבין המועצה הדתית בנתניה. ניסיונות חוזרים ונשנים שנעשו מאז 1989 ליישב את חילוקי הדעות האלה בעזרת המשרד והרבנות הראשית נסתיימו בלא הצלחה. בשל המחלוקת נפגעו קשה שירותי הדת בעיר, בעיקר בתחומי הכשרות והנישואים.⁶⁰²

כך למשל, הרב המקומי דרש להגדיל את מספר התקנים לעובדים בענפי הכשרות והשחיטה ולהעלות את השכר המשולם לעובדים אלה כדי לגייס כוח אדם איכותי יותר. לאחר שהמועצה הדתית דחתה את דרישתו, הוא הורה שלא להעניק תעודות כשרות לבתי עסק רבים, אף שהללו העסיקו משגיחים

598 מבקר המדינה, 1993, עמ' 7.

599 שם, עמ' 7, עמ' 38.

600 שם, עמ' 31.

601 שם, עמ' 8.

602 מבקר המדינה, 1994, עמ' 373.

על פי דרישת המועצה הדתית. מבקר המדינה עצמו טען כי לא ברור אם היקף התקנים הוא סוגיה הלכתית או מינהלית, וכי הדבר לא הוסדר בנוהל.⁶⁰³ הוא הוסיף כי "אין די בנהלים שקבע המשרד [...] ויש לקבוע צעדים נמרצים לפתרון יסודי של הבעיה, כדי להבטיח את קיומן של שירותי דת נאותים",⁶⁰⁴ אך מאז ועד היום לא נעשה דבר, אף שהבעיות המשיכו להצטבר.

דוח אחר של מבקר המדינה משנת 1997 מלמד על בעיות דומות: בעפולה פתח הרב המקומי לשכת רבנות נפרדת מן המועצה הדתית והעניק כשרות שלא דרך המועצה;⁶⁰⁵ ובאשקלון נתגלעו חילוקי דעות בין הרב הממונה על הכשרות מטעם הרבנים המקומיים ובין מנהל מחלקת הכשרות מטעם המועצה הדתית, וכל אחד מהם האשים את משנהו בפגיעה בתחומי אחריותו.⁶⁰⁶ בדוח מאוחר יותר שפורסם על המועצה הדתית באשקלון בשנת 2006 נמצא שהיו בתי עסק שהוענקה להם תעודת כשרות על ידי המועצה הדתית בלי הסכמת הרבנים המקומיים;⁶⁰⁷ ובבאר שבע פרץ בשנת 2004 סכסוך בין ראש המועצה הדתית ובין הרב המקומי וועד העובדים של המועצה הדתית.⁶⁰⁸

תופעה בעייתית אחרת שנגרמת ממאבקי סמכות מעין אלה היא קיומן של שתי מחלקות כשרות באותה העיר. דוחות ביקורת על המועצה הדתית בכפר סבא שפורסמו בשנים 2000, 2001 ו־2006 מלמדים כי במשך עשרות שנים התנהלו במועצה שתי מחלקות כשרות נפרדות: האחת של הרב האשכנזי במסגרת המועצה הדתית, והשנייה של הרב הספרדי בנפרד ממנה. כפי שציינה הביקורת בעיריית כפר סבא, מלבד הליקויים הרבים שנוצרו מכך, "כבר בתופעה זו כשלעצמה מצביעה הביקורת על ליקוי מובהק וחריגה מכל נורמה סבירה בניהול שירות ציבורי המתוקצב מכספי ממשלה והרשות המקומית".⁶⁰⁹ מצב

603 שם, עמ' 372-375.

604 שם, עמ' 381.

605 מבקר המדינה, 1997, עמ' 31.

606 שם, עמ' 48.

607 אשקלון, 2006, עמ' 51-52.

608 באר שבע, 2005, עמ' 36.

609 כפר סבא, 2000, עמ' 244.

זה הוסיף להתקיים במשך שנים ונפסק רק עם פטירתו של אחד הרבנים. כפי שטענה הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות בשנת 2006, מדובר בתופעה רווחת שיש לה השלכות שליליות על מצב הכשרות:

במקומות בהם מכהנים שני רבנים [...] קיימות לעיתים כפילויות או ריבוי כשרויות במסגרת מערך הכשרות הממלכתי. הכפילויות וחוסר האחידות גורמים למתחים ולזילות העניין תוך יצירת תדמית שלילית לרבנויות, כאשר הדרישות ההלכתיות ולעיתים הכספיות משתנות בהתאם לזהות הרב מעניק הכשרות.⁶¹⁰

דוח מבקר המדינה שפורסם בשנת 2009 על מערך הכשרות בחן את המועצות הדתיות בירושלים, חיפה וראשון לציון. אשר ליחסי הרבנות המקומית והמועצה הדתית העיר מבקר המדינה כי אף שכבר בתחילת שנות התשעים הצביעו דוחות שונים על בעיות בתחום זה, "עד מועד הביקורת הנוכחית לא חל כל שינוי במצב ולא הותקנו תקנות מפורטות להסדרת סמכויותיהן של הרבנות המקומית והמועצה הדתית".⁶¹¹ לטענת המבקר, הממצאים על המתרחש במועצות הדתיות בחיפה ובראשון לציון מלמדים כי יש צורך ממשי בהסדרה מפורטת של הנושא.⁶¹² כך למשל, בביקורת על המועצה הדתית בחיפה תוארה מסכת מפורטת וארוכה של מאבקים וחילופי השמצות בתחום הכשרות בין רב העיר האשכנזי לרב העיר הספרדי, ובינו לבין ראש המועצה הדתית. לטענת המבקר, מערכת יחסים זו הביאה לידי פגיעה במצב הכשרות והפחיתה את מידת האמון של התושבים בכשרות המזון בעיר. המבקר ציין כי אף שהדברים הוצגו לרבנות הראשית ולמנהל הרשות הארצית לשירותי דת - הממונים על פי חוזר המנכ"ל על הסדרת נושאים מסוג זה - בפועל לא ננקטו פעולות ליישוב חילוקי הדעות.⁶¹³ הדוח גם הראה כי בראשון לציון החליט הרב האשכנזי להקים מערך כשרות עצמאי בנפרד מהמועצה הדתית ואף ביקש לפטר את

610 הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות, עמ' 17.

611 מבקר המדינה, 2009, עמ' 965.

612 שם, שם.

613 שם, עמ' 968-971.

מזכיר מחלקת הכשרות ואת אחד המפקחים, בעוד ראש המועצה הדתית טען כי החלטות אלה הן בסמכותו. בעקבות המאבקים הללו בתי עסק שהעסיקו משגיחים ושילמו אגרה למועצה הדתית לא קיבלו זמן רב תעודת כשרות.⁶¹⁴

למרות דברי המבקר על צורך בהסדרה של סוגיית הסמכויות בפועל לא נקבעו תקנות חדשות, ומאבקי כוח עדיין פוגעים בתפקודן של המועצות הדתיות. בראשון לציון עצמה הוסיפו להתנהל מאבקים בין ראש המועצה הדתית לרב האשכנזי שנים רבות לאחר פרסום דוח המבקר. כך היה גם לאחר החלפת ראש המועצה הדתית, ושוב בשנת 2014 בתי עסק רבים שהעסיקו משגיחים ושילמו אגרה למועצה הדתית לא קיבלו תעודת כשרות מהרב המקומי בשל מאבקים אלו.⁶¹⁵ בקריית אתא נבחרו ב־2011 שני רבני עיר, אך מאז בחירתם הם מתקשים להגיע להסכמות והבנות. מעבר להתקוטטות מילולית ארוכה ביניהם,⁶¹⁶ תושבים ומסעדנים התלוננו על כך שהאחד נותן למסעדה תעודת כשרות והשני מבטל אותה, ולפיכך מערכת הכשרות אינה מתפקדת,⁶¹⁷ וכן על כך שנמנעים מינויים במועצה הדתית בשל סכסוכים בין שני הרבנים.⁶¹⁸ בשנת 2013, כאשר קודמה בכנסת הצעת חוק לביטול הכפילות העדתית ברבנות המקומית, טען רבה הספרדי של קריית אתא הרב מימון כי –

אני בעד הצעת החוק כי אנחנו בני אדם ולא מלאכים. כל רב הוא בן אדם והוא מרגיש שהרב השני לוקח לו סמכויות ואם ייפתח אולם גדול ובעליו יבקשו תעודת כשרות, ואלו יפנו לרב אחד ולא לשני אז הוא ירגיש פגוע. זה מציאות [...] היום המצב מאוד קשה. אני מכיר את העניין מקרוב [...] ככה זה. שני רבנים מביא מחלוקות ומביא שנאה.⁶¹⁹

614 שם, עמ' 972–973.

615 גרוניך, עימות. על מאבקים אלה ראו גם נחמני, האולמות.

616 ארליך, זעם.

617 ראו שפר, קריית אתא: גל, כשרות.

618 גל, מכרזים.

619 ליברמן, חלוקים.

תופעה דומה מתרחשת באשדוד: במשך שנים כיהן בה רב אחד, וב־2010 מונה רב מקומי נוסף. בתקשורת התפרסמו כמה כתבות על מאבקים בין שני הרבנים בנוגע לרישום כתובות ונישואין ובנוגע לאחריות על מערך הכשרות בעיר.⁶²⁰

מקרה אחר שזכה להדים בתקשורת בשנים האחרונות הוא המאבק בין רבה האשכנזי של ירושלים הרב אריה שטרן ובין ראש המועצה הדתית בעיר יהושע ישי, הקשור גם במאבק בין הרב שטרן ובין עמיתו הספרדי הרב שלמה עמאר. הרבנים שטרן ועמאר מונו לתפקידם בשנת 2014, וזמן קצר לאחר מכן החל מאבק בין ראש המועצה הדתית בעיר ובין הרב שטרן.⁶²¹ ביולי 2015, לאחר שהרב שטרן, באמצעות עוזרו, ערך בדיקה מקיפה של מערך הכשרות בעיר שבה התגלו חשדות לשחיתות במועצה הדתית,⁶²² הורה ראש המועצה הדתית למפקחי הכשרות שלא לשתף פעולה עם הרב שטרן.⁶²³ ראש המועצה אף זימן את עוזרו של הרב לשימוע לפני פיטורין,⁶²⁴ שבוטל רק לאחר שהרב שטרן קבל לפני הרב הראשי לישראל במכתב נגד התנהלות ראש המועצה הדתית.⁶²⁵ סכסוך פרץ גם בין שני רבני העיר, שהגיע עד לידי כך שבישיבה עם מפקחי הכשרות בעיר טען הרב עמאר כי אסור לשבת ליד רבנים כדוגמת הרב שטרן.⁶²⁶ סכסוך זה נקשר כאמור למאבק בין הרב שטרן לראש המועצה הדתית, עד כדי כך שבכמה מקרים ניסתה המועצה הדתית בפרסומיה להמעט בערכו של הרב שטרן אל מול הרב עמאר.⁶²⁷

לאמיתו של דבר, ברוב הערים ששני רבנים מכהנים בהן יש מתיחות רבה בין השניים, והדבר ידוע כבר שנים לגורמים הממסדיים הרלוונטיים. מנהל אגף הכשרות ברבנות הראשית הרב יעקב סבג, למשל, התייחס לעניין ב־2013.

620 ראו נכטיגל, פיצוץ.

621 ראו למשל כהן, המועצה.

622 כהן, ממצאים.

623 שיף, מתנכל.

624 גרינווד, שימוע.

625 שיף, מתנכל.

626 גרוזמן, סכסוך.

627 ברוך, נקמה.

בתגובה לקובלנה הנוגעת לכך שבניגוד לחוק חותמות הכשרות של הרבנות בערים בדרך כלל אינן נושאות את שמם של הרבנים המקומיים אלא רק את שם הרבנות המקומית, טען הרב סבג כי הדבר נובע מהכפילות ברבנות המקומית. לדבריו, "מניסיוננו הנוהג הקיים נובע מרצף של מצבים, אשר בחלקם קשורים להתנהלות הרבנות המקומית כגון שני רבנים מכהנים המסרבים לחתום על אותה תעודה".⁶²⁸

המעניין הוא שגם במפלגות החרדיות, שבדרך כלל ממעטות לבקר את תפקוד שירותי הדת, הבינו שהיעדר חלוקת הסמכויות יוצר בעיות קשות בתחום שירותי הדת. כך, עוד בשנות התשעים היה חבר הכנסת משה גפני (סיעת יהדות התורה) מהראשונים שקידמו הצעת חוק שתבטל את הכפילות העדתית ברבנות המקומית והסביר כי התופעות שתוארו לעיל הן בעצם תוצר טבעי של המציאות הנוכחית: "רב עיר שתפקידו לייצג, להנחות, לקבוע את המדיניות של הרבנים, הרי זה ברור ומובן מאליו שאין שני מלכים משתמשים בכתר אחד, והתופעות הלא נעימות שמטבע הדברים קורות במקומות כאלה, צריך למנוע אותן".⁶²⁹ כך גם בדיון בוועדת הפנים של הכנסת תיאר חבר הכנסת גפני את הפגיעה בשירותי הדת בשל יחסים עכורים במקומות רבים בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית, שבמצב החוקי הנוכחי, לדבריו, הם בלתי נמנעים: "יש חיכוך בלתי נמנע גם בין הרבנות המקומית לבין המועצה הדתית ובין המועצה הדתית לבין הרבנות המקומית. הדבר החשוב בכל העניין הזה שציבור רחב מאוד נזקק לשירותי הדת ולא תמיד הוא מקבל אותם".⁶³⁰ גם בהקשר זה אפוא אנו עדים לכך שכל הגורמים המערבים, בכלל זה גופי ביקורת ופוליטיקאים, מודעים לבעייתיות במצב הקיים ולהשלכות שלו על רמת שירותי הדת, ולמרות זאת דבר לא נעשה בפועל למען תיקון המצב.

628 חרמץ, חותמות.

629 פרוטוקול 400, הכנסת.

630 פרוטוקול 245, ועדת הפנים.

ב. מועצות דתיות ביישובים קטנים

המועצות הדתיות הן בבחינת גופים ציבוריים קטנים מאוד. על פי נתוני הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות לשנת 2014, המחזור של 76 מהמועצות (58%) היה נמוך מ־5 מיליון ש"ח, מחזורן של 52 מהמועצות (40%) היה נמוך מ־3 מיליון ש"ח, והמחזור של 28 מהמועצות (21%) היה נמוך מ־2 מיליון ש"ח. מצב זה מביא לידי כך שרוב המועצות הדתיות אינן נהנות מיתרונות הגודל שגופים ציבוריים גדולים נהנים מהם, כפי שטענה ועדת צדוק:

טעמים שונים מובילים לצורך לארגן מחדש את פרישת המועצות הדתיות. מועצות דתיות בערים הגדולות הינן בעלות היקף סביר ביחס לגודל האוכלוסיה אותה הם משרתות. לעומת זאת, רשויות מקומיות קטנות המשרתות אוכלוסיה מצומצמת אינן יכולות להגיע לפיתוח מבנה יעיל של מועצה דתית. בנוסף, ארגון מחדש של המועצות הדתיות ופרישתן, יתכן ויביא ליעילות וחסכון וישפר את רמת השירות לאזרח.⁶³¹

ועדת צדוק עומדת בדברים אלו בקצרה על שתי בעיות הטמונות בכך שרבות מהמועצות הדתיות הן גופים קטנים: פגיעה כלכלית במועצה הדתית ופגיעה באיכות השירות לאזרח.

(1) פגיעה כלכלית. הפגיעה הכלכלית במועצות הדתיות נובעת בראש ובראשונה מן העלויות הקבועות. ככל שהעלויות הקבועות נחלקות בין יותר יחידות בארגון, כך יורדת התקורה ליחידה. תופעה זו הניעה את כתיבתו של תזכיר חוק בנושא איחוד מועצות דתיות שהגיש המשרד לשירותי דת בשנת 2013, כפי שמפורט בדברי ההסבר שצורפו לתזכיר:

631 ועדת צדוק, עמ' 18.

מקצתן של המועצות נמצאות בישובים קטנים שבהם חיים פחות מ-5,000 תושבים יהודים ומקצתן נמצאות בישובים שאוחדו מוניציפאלית אך המועצות הדתיות שבהן טרם אוחדו. מציאות זו גורמת להוצאות תקורה ואחרות מצד המועצות, שיכלו להיחסך אילו היינו בונים את המערכת באופן אחר.⁶³²

בצד פרסום תזכיר זה אף קידם משרד האוצר, במסגרת התכנית הכלכלית שלו לשנים 2013-2014, הצעת חוק שתביא לאיחוד מועצות דתיות, ובדברי ההסבר שלה נכתב כי "איחוד יאפשר התייעלות וצמצום הוצאות התקציב של המועצות הדתיות באמצעות צמצום מספר בעלי תפקידים וחסכון בשכירת המבנים".⁶³³ כלומר, המועצות הדתיות נפגעות כלכלית מהחזקת פונקציות רבות בגוף קטן ביותר: כל מועצה דתית נדרשת לשירותי ניקיון, מחשוב, גזברות, ניהול כוח אדם, ייעוץ משפטי וכדומה. במועצות רבות מועסקים עובדים בפונקציות כאלה גם אם הדבר אינו משתלם מבחינה כלכלית.

דוח מבקר המדינה משנת 2001 עסק במצוקתן התקציבית של מועצות דתיות רבות וטען כי מצוקה מסוג זה היא תופעה הרווחת בעיקר במועצות דתיות קטנות: "במועצות דתיות לא מעטות, ובעיקר באלו הנמצאות בתחומן של רשויות מקומיות קטנות, יש מספר גדול יחסית של משרות נבחרים, שאינו מוצדק יחסית לצורכי המקום".⁶³⁴ המבקר המליץ לבחון את כדאיותה של הפעלת מועצות דתיות ביישובים קטנים. גם בדוח משנת 2003 טען מבקר המדינה כי "סביר שיישוב קטן יתקשה להחזיק בכוחות עצמו מועצה דתית. צבירת גירעונות כספיים ביישובים קטנים, הגורמים בין היתר לעיכוב בתשלום משכורות העובדים, היא צפויה".⁶³⁵

תופעה זו בולטת במיוחד בתפקיד רב העיר, שיש לאיישו על פי חוק. דוח מבקר המדינה משנת 2001 העיר שמועצות דתיות רבות - בעיקר הקטנות שבהן -

632 המשרד, תזכיר איחוד מועצות.
 633 משרד האוצר, התכנית, עמ' 86.
 634 מבקר המדינה, 2001, עמ' 478.
 635 מבקר המדינה, 2003, עמ' 524.

אינן מסוגלות לעמוד בשכר הרב או הרבנים המכהנים בהן. המבקר ציין שב־20 מועצות דתיות עמד שכר רבני העיר על יותר מ־50% מתקציב המועצה לאותה שנה, וב־18 מועצות דתיות הוא הגיע ל־30%–40% מתקציבן. לטענת המבקר, מועצות דתיות ביישובים קטנים "אינן מסוגלות לעמוד במעמסת שכרו של רב עיר", ולכן יש לבחון את הסוגיה כדי ש"שירותי הדת הניתנים באותו יישוב לא ייפגעו".⁶³⁶ מחקר שערכתי בשנת 2014 הראה כי תופעה זו של מועצות דתיות שאחוז גבוה מתקציבן מופנה לאיוש תפקיד רבני הערים עדיין רווחת.⁶³⁷ בשנת 2012 אף נדונה בבג"ץ עתירה של הרשויות המקומיות בראש פינה ויסוד המעלה שטענו כי החובה המוטלת עליהן לממן את שכרו של רב עיר אינה מוצדקת מבחינה עניינית בשל היחס הלא ראוי בין ההיקף המצומצם של שירותי הדת הנדרשים לאוכלוסייה שלהן והניתנים לה, ובין עלות שכרם הגבוהה של רבני העיר. בית המשפט דחה את העתירה וקבע כי אי־אפשר לפטר את הרב, אף כי אפשר, במצבים מסוימים, לצמצם את משרתו.⁶³⁸

יש הטוענים כי אין צורך לפתוח בכל רשות מקומית פונקציות כדוגמת מחלקת רישום נישואין, אלא רק לשכות רישום אזריות. חישוב כלכלי שעשה עומר בן־צור בשנת 2004 העריך כי עודף העלויות בתחום הרישום לנישואין בשל הצורך לפתוח מחלקה בכל מועצה דתית עומד על 15 מיליון דולר בשנה.⁶³⁹ אף שסביר להניח שהערכה זו מופרזת עד מאוד, אין ספק שהעלות הכספית של עודף המחלקות לרישום נישואין ברחבי הארץ היא לא מבוטלת, אם כי, מנגד, הדבר מקל על האזרח ומאפשר לו לבצע הליך רישום קרוב לביתו. נוסף על כל אלו, למועצות הדתיות כגופים ציבוריים קטנים אין כוח המיקוח הכלכלי החזק שיש לארגונים גדולים, הקונים בסיטונות או נתפסים כלקוחות אסטרטגיים.

(2) פגיעה באיכות השירות. פגיעה זו מתבטאת בכמה היבטים: ראשית, הפגיעה הכלכלית שהוזכרה לעיל מביאה באופן טבעי להורדת רמת השירות לאזרח.

636 מבקר המדינה, 2001, עמ' 470.

637 פינקלשטיין, הכפילות העדתית, עמ' 21–24.

638 בג"ץ 6051/08 המועצה המקומית ראש פינה נ' השר לשירותי דת.

639 בן־צור, הצעה, עמ' 27.

שנית, בלי קשר לפגיעה הכלכלית, במועצות דתיות קטנות עובד אחד ממלא במקרים רבים כמה פונקציות הדורשות התמקצעות שונה. כך, במקרים רבים ראש המועצה הדתית משמש בפועל גזבר, אף שאין לו הכישורים הנדרשים לתפקיד. דוגמה נוספת היא מתחום חופש המידע: בניגוד לרשויות מקומיות רבות הממנות עובד ייחודי האחראי לחופש המידע ומתמקצע בתחום, ברבות מן המועצות הדתיות, כפי שהוצג בחלק הראשון, לא ממונה אחראי לחופש מידע כלל, וגם כאשר יש ממונה באופן טבעי מדובר בראש המועצה הדתית או בעובד אחר מן המניין. אף הרב אליהו בקשידורון טען בשנת 2002, בעת שכהן כרב הראשי לישראל, כי רישום נישואין דורש מקצועיות רבה וקשה להכשיר מספר רב של רושמי נישואין ברמה מיטבית, כפי שדורש היום היקפן הגבוה של המועצות הדתיות.⁶⁴⁰

ג. מנגנוני בקרה פנימיים

בעיה מבנית אחרת במועצות הדתיות היא היעדר מנגנוני בקרה פנימיים מינימליים על פעילותן. כפי שנטען בתחילת החלק הזה, משרד ממשלתי אינו יכול לפקח בצורה מיטבית על פעילותן של מספר גבוה כל כך של מועצות דתיות, ולמעשה אף לא ראוי שהוא יטיל פיקוח מופרז. לכאורה הבקרה והפיקוח על מועצות דתיות צריכים להיעשות כפי שאלו נעשים ברשות מקומית, על בסיס מנגנוני בקרה פנימיים כדוגמת שומרי סף מוסדיים – מבקר פנים, יועץ משפטי וגזבר – בצד בקרה של חברי המועצה ובעיקר של חברי ועדת הביקורת והאופוזיציה. אך הלכה למעשה, במועצה הדתית כמעט שלא מתבצעת כל בקרה פנימית מעין זו, כפי שיפורט להלן.

אשר לשומרי הסף המוסדיים, בניגוד לרשות מקומית שבה יש חובה סטטוטורית למנות גזבר ויועץ משפטי בעלי סמכויות הקבועות בחוק,⁶⁴¹ במועצות הדתיות אין כל חובה כזאת, ככל הנראה מאחר שמדובר בגופים קטנים שאינם יכולים

640 הובא שם, עמ' 26.

641 על סמכויות אלה ראו אצל בארי, השלטון המקומי, עמ' 227-230.

להחזיק עובדים רבים, כפי שתואר קודם לכן. לפיכך המועצות הדתיות, רובן ככולן, אינן מעסיקות יועץ משפטי, וחוזר מנכ"ל משנת 2003 אף קובע כי "התקשרות מועצה דתית עם יועץ משפטי לקבלת שירותים תעשה בדומה לכל התקשרות עם קבלן מטעמה".⁶⁴² בדומה לכך, מרבית המועצות הדתיות שוכרות שירותי גזברות וחשבונאות מקבלנים חיצוניים, אך גם כאשר מועסק במועצה הדתית גזבר אין לו כל סמכות סטטוטורית, ולכן ניתן לפטרו בקלות בכל עת. ברשות מקומית, לעומת זאת, נדרש רוב של שני שלישים מחברי מועצת הרשות כדי לפטר את הגזבר או את היועץ המשפטי.⁶⁴³

שונה מזה היא החקיקה בנוגע למבקר פנים למועצה הדתית. חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, מחייב כל גוף ציבורי - בכלל זה מועצה דתית - למנות מבקר פנים. במכתב מפרוואר 2008 קבע מנהל אגף פיקוח ובקרה ברשות הארצית לשירותי דת כי ניתן להתקשר עם מבקר פנים במיקור חוץ.⁶⁴⁴ אומנם מבקר הרשות המקומית ראשי גם הוא לבצע ביקורת על המועצה הדתית, אך ככלל, הדוחות השנתיים והרוחביים שמבקרי הרשויות המקומיות עורכים אינם עוסקים במועצה הדתית. לפיכך דוח רוחבי של מבקר הרשות הדן, לדוגמה, בשעות נוספות של העובדים או בהליכי המכרזים, בוחן את כלל המחלקות ברשות אך לא את המועצה הדתית, הנבחנת על ידי המבקר רק אחת לשנים רבות. לאמיתו של דבר, בין כלל הדוחות של מבקרי הרשויות המקומיות רק שני דוחות (בבאר שבע ובפתח תקווה) התייחסו לקיומו של מבקר פנים ייעודי למועצה הדתית. למשרד לשירותי דת אין כל מידע אשר למספר המועצות הדתיות שמינו מבקר פנים, ומכאן שככל הנראה רובן המוחלט של המועצות הדתיות לא מינו לעצמן מבקר. ניתן להסיק שמינוי מבקר פנים אינו תופעה רווחת במועצות הדתיות גם מכך שבדוח ביקורת על המועצה הדתית בפתח

642 המשרד, חוזר עג/2, עמ' 13.

643 על סוגיית פיטורי גזבר ויועץ משפטי ברשות המקומית ראו כלב, מנגנוני הבקרה, עמ' 26-32.

644 פתח תקווה, 2011, עמ' 4.

תקווה משנת 2011 נכתב כי "הביקורת מציינת בחיוב את העובדה שמונה מבקר פנים למועצה הדתית, כנדרש ע"י המשרד הממונה".⁶⁴⁵

מנגנון ביקורת פנימי נוסף ברשויות המקומיות, ובמובנים רבים בעל משמעות רבה אף יותר, הוא בקרה של חברי המועצה הנבחרים, ובראשם חברי ועדת הביקורת והאופוזיציה. בעוד הגזבר, היועץ המשפטי ומבקר הפנים כפופים ברמה מסוימת לראש העיר, והוא אף יכול להביא לפיטוריהם, חברי המועצה, בהיותם נבחרים ציבור, אינם כפופים לראש העיר כלל. סעיף 149ג לפקודת העיריות קובע כי אחת מוועדות החובה ברשות המקומית היא ועדת ביקורת, וכי בראש הוועדה עומד חבר מועצה מן האופוזיציה. לפי החוק, תפקיד הוועדה הוא לדון בדוחות ביקורת על התנהלות המועצה, לעקוב אחר תיקון ליקויים ולהגיש למועצה סיכומים והצעות.⁶⁴⁶ ואכן במקרים רבים מי שמובילים חשיפה של מקרי שחיתות וחריגה ממינהל תקין ברשויות המקומיות הם דווקא חברי מועצה מן האופוזיציה.

במועצות הדתיות, לעומת זאת, אין בדרך כלל מנגנון בקרה פנימי מעין זה. ראשית, כאמור לעיל, מרבית המועצות הדתיות לא הורכבו בהליך הסטנדרטי, בראש המועצה עומדים ממונים מטעם השר ואין חברי מועצה שיכולים לשמש אופוזיציה. שנית, גם במקרים שבהם ישנו הרכב תקין של מועצה דתית, לפי סעיף 22 לתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), בניגוד לרשויות מקומיות, המועצה הדתית רשאית להקים ועדות (ובכלל זה ועדת ביקורת), אך אינה מחויבת בכך.⁶⁴⁷ במועצות דתיות רבות שבהן יש הרכב של חברי מועצה אין כלל ועדת ביקורת,⁶⁴⁸ או שקיימת ועדה כזאת באופן רשמי, אך היא אינה מתכנסת במשך שנים.⁶⁴⁹

645 שם, עמ' 5.

646 ישנם הבדלי חקיקה קטנים בנושא זה בין עיריות, מועצות מקומיות ומועצות

אזוריות. פרטי החקיקה השונים מופיעים אצל מידני, משפט.

647 עם זאת, כפי שהבהרנו לעיל, ישנה חובה של הקמת ועדת מכרזים על פי תקנות חובת המכרזים.

648 ראו למשל באר שבע, 2005, עמ' 6-7; אשקלון, 2006, עמ' 21.

649 ראו למשל יבנה, 2012, עמ' 15.

למעשה, גם כאשר פועלת ועדת ביקורת במועצה הדתית כוחה מוגבל ביותר. סעיף 25 לתקנות הנ"ל קובע כי "כל ועדה תקבע את סדרי עבודתה ושיבותיה, באישור המועצה", כך שהוועדה כפופה לחלוטין לראש המועצה הדתית, עובדה שכמובן מקשה מאוד על פעילות הבקרה והפיקוח שלה. החוק גם אינו מעניק לחברי המועצה הדתית את הזכויות המוענקות לחברי מועצה ברשות מקומית לעיין במסמכי הרשות ולהגיש שאילתות. ואכן חברי מועצה במועצות דתיות טוענים כי ראש המועצה הדתית מונע מהם מידע רלוונטי לצורך קבלת החלטות כדוגמת הכנסות והוצאות על שירות מסוים.⁶⁵⁰ סוגיה זו אף עלתה בדיון שנערך ביולי 2016 בוועדה המיוחדת בכנסת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור ("ועדת השקיפות") בראשות חברת הכנסת סתיו שפיר. בעקבות הדיון החיל המשרד לשירותי דת, בחוזר מנכ"ל שפרסם באוגוסט 2017, את סעיף 140 לפקודת העיריות המאפשר לחבר מועצה לקבל מידע בתוך שלושה ימים גם על חברי המועצות הדתיות, אך עדיין לא ברור עד כמה החלטה זו נאכפת בפועל.

על כל פנים, מצב זה שבו מועצות דתיות מתפקדות בלי מנגנוני בקרה פנימיים מינימליים, כדוגמת שומרי סף מוסדיים או חברי אופוזיציה וועדת ביקורת, מאפשר חריגות רבות ממינהל תקין, וייתכן שהוא אף מקל על היתכנותם של מעשי שחיתות במסגרת פעילות המועצות הדתיות.

ד. אי-קציבה של כהונת הרבנים⁶⁵¹

הפרק הקודם עסק, בין היתר, בבעיות שבהליך הבחירה של רבני ערים בישראל, שהם כאמור הסמכות ההלכתית על המועצות הדתיות. בעיה משמעותית נוספת שמשפיעה על פעילות המועצה הדתית נובעת מן העובדה שכהונתם של רבני הערים אינה קצובה לקדנציות שבסופן הם יכולים להיבחר בשנית, אף שהם זוכים למעמד של נבחר ציבור. תקנות בחירות רבני עיר, תשל"ה-1974, קבעו

650 ראו על כך במסמך נייר עמדה, עמ' 1.

651 להרחבה בנושא זה ראו ירדן ופינקלשטיין, מינוי, עמ' 39-54.

שכהונות רב עיר מסתיימת "בהגיעו לגיל 75, אולם מועצת הרבנות הראשית רשאית להאריך את גיל הפרישה, על פי בקשת רב העיר, למשך תקופה נוספת שלא תעלה על חמש שנים".⁶⁵² עם זאת, התקנות קבעו שנוהל זה אינו חל על רבנים שנבחרו לפני שנת 1974, ולכן הללו יכולים להוסיף ולכהן עד סוף חייהם. בשנת 2007 נקבעו תקנות חדשות שעל פיהן רב עיר יכהן עד גיל 70, אלא אם כן מועצת הרבנות הראשית תאריך את כהונתו בחמש שנים. תקנות אלו אינן חלות על רבנים שנבחרו לפני שנת 2007.⁶⁵³ בפועל, מועצת הרבנות הראשית מאריכה את כהונת הרבנים אוטומטית, כך שרבנים שנבחרו לאחר שנת 2007 מכהנים עד גיל 75, רבנים שנבחרו בשנים 1974-2007 מכהנים עד גיל 80, ורבנים שנבחרו לפני 1974 מכהנים למשך כל חייהם.

בעיה עיקרית שנוצרת בשל מצב זה היא רבני ערים שאינם מתפקדים בשל מצב בריאותי לקוי. תופעה זו נפוצה מאוד בקרב הרבנים שמונו לפני שנת 1974, ומכהנים היום בגילים מופלגים בעשור התשיעי ואף העשירי לחייהם,⁶⁵⁴ אך גם רבנים מבוגרים פחות מתקשים לעיתים לתפקד. המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית ביקשו בשנת 2014 להקים ועדת בירור לבדיקת תפקודם של רבני עיר שיש חשש שאינם מתפקדים כראוי, שתורכב מדיין, רב עיר ויועץ משפטי.⁶⁵⁵ לטענת סגן השר לשירותי דת דאז אלי בן דהן, בשנת 2013 לבדה התקבלו 50 תלונות על איתפקוד של רבני ערים, ובסך הכול מכהנים בישראל 120 רבני ערים.⁶⁵⁶ תזכיר החוק שהציע המשרד בעניין לא התקבל לבסוף, ולפיכך תופעה זו מוסיפה להתקיים.

מלבד סוגיית הגיל יש לתת את הדעת על כך שישנם לא מעט רבני ערים שנבחרו לתפקידם לפני שנים רבות, אך בשל התנהלותם או מסיבות אחרות הציבור חפץ ברב אחר. הדבר בולט במיוחד בערים שאופי אוכלוסייתן השתנה במרוצת השנים לאופי חרדי, דתילאוּמי או חילוּני, ואילו הרב נבחר בעבר כשאופייה של

652 תקנות בחירות רבני עיר, תשל"ה-1974, סעיף 12(1).

653 תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007, סעיף 19(א).

654 נחשוני, היוזמה.

655 המשרד, תזכיר ועדה בירור.

656 ברוך, רבנים.

העיר היה אחר. נוסף על כך, כפי שטען הראי"ה קוק בנוגע לתפקידי הרבנות בעת דיוני ההקמה של הרבנות הראשית, גם אם הרב לא היה במעמד של נבחר ציבור: "צדקו המתנגדים למסור לאדם תפקיד לכל ימי חייו מחשש פן איננו מוכשר לתפקידו".⁶⁵⁷

סקירת חלופות והצעות קודמות

מבוא

בחלק זה של המחקר אציג כמה חלופות והצעות לרפורמות במועצות הדתיות שהועלו במרוצת השנים על ידי עמותות וגורמים פוליטיים, ואבחן אותן בעיקר סביב השאלה עד כמה יש בהן כדי לפתור את הבעיות המבניות שהוצגו בחלק הקודם. מטרתי אינה לבחון כל הצעה בנפרד אלא על פי סיווגן למודלים.

בשני הפרקים הראשונים של חלק זה אתאר שני מודלים שמבקשים לבטל את המועצות הדתיות ולהציע, כל אחד בדרכו, מודל חלופי לאספקת שירותי דת. הפרק השלישי, לעומת זאת, יעסוק בהצעות המבקשות לערוך שינויים בתוך המסגרת של המועצות הדתיות ולהשאיר את המודל הקיים על כנו.

1.

מודל ריכוזי:

שירותי דת ארציים

א. ההצעות

חלופה בולטת לאספקת שירותי הדת על ידי המועצות הדתיות היא ניתוק מוחלט של התחום מהרשויות המקומיות והעברת מרכז הכובד לגוף ממשלתי מרכזי. המודל המפורט ביותר בכיוון זה הוצע על ידי חבר הכנסת משה גפני מיהדות התורה בסדרת הצעות חוק שקידם בתחילת העשור הקודם.⁶⁵⁹ על פי הצעתו של גפני, תוקם רשות ארצית עצמאית לשירותי דת, במנותק מהמשרד לשירותי דת. מרבית הכוח במועצת הרשות יינתן לרבנים ודיינים שייבחרו על ידי הרבנים הראשיים ומועצת הרבנות הראשית, ובצידם יהיו נציגים לשר

659 גפני, הצעה 2000; גפני, הצעה 2003; גפני, הצעה 2004.

לשירותי דת ולשלטון המקומי. מועצת הרשות הארצית יחד עם הרבנים המקומיים תתווה את המדיניות בתחום שירותי הדת. מן ההצעה משתמע, כפי שכבר ציינו ליפשיץ וספיר, ש"גפני אינו מסתיר את כוונתו כי בפועל ישלטו ברשות גורמים רבניים".⁶⁶⁰

על פי הצעה זו, כפי שמופיע בדברי ההסבר, הרשות הארצית תפעיל ברחבי הארץ מינהלות עירוניות ואזוריות, במנותק מן הפוליטיקה, הן הארצית הן המקומית:

הצעת חוק זו באה לקבוע מסגרת חדשה למתן שירותי הדת היהודיים במדינה. במסגרת זו, מוצע לבטל את המועצות הדתיות, ולהקים במקומן רשות ממלכתית אשר תהיה מופקדת על מתן שירותי הדת, באמצעות מינהלות עירוניות ואזוריות, ותוך שיתוף פעולה עם הרבנות הראשית ורבני הערים. באופן זה, ניתן יהיה להביא לייעול מתן שירותי הדת ולשיפור השירות לאזרחים, תוך מניעת מעורבות פוליטית מיותרת.⁶⁶¹

גפני אף הבהיר במפורש בדברי ההסבר להצעה שישנו פער מהותי בין המינהלות המדוברות ובין המועצות הדתיות במתכונתן הנוכחית: "כוונת ההצעה אינה להקים מינהלות שיכנסו בנעליהן של המועצות הדתיות, ואין המדובר בהחלפה טכנית של שמן, שכן לא קיימת זהות מבחינת דרכי הפעולה והניהול, ואף לא מבחינת האזורים בהם יפעלו המינהלות ביחס לאזורי פעולתן של המועצות הדתיות דהיום".⁶⁶² בעצם, על פי ההצעה המינהלות לא יהיו גוף עצמאי הנתון לרגולציה ממשלתית כמו המועצות הדתיות, אלא זרוע של הרשות הארצית הממשלתית.⁶⁶³ בכך נעוץ גם ההבדל המהותי בין הצעה זו לרשות הארצית לשירותי דת שפעלה כמה שנים בעשור הקודם ובפועל הייתה משום זרוע רגולטורית על המועצות הדתיות תחת משרד ראש הממשלה, בדומה לפעילותו של המשרד לשירותי דת. על כל פנים, הצעה דומה להצעתו של גפני ביקשו

660 ליפשיץ וספיר, שירותי הדת, עמ' 177.

661 גפני, הצעה 2004.

662 ש.ס.

663 עם זאת, מנהלי המינהלות ימונו על ידי הרשות הארצית לאחר המייעצות עם ראש הרשות המקומית ורבני הערים שבאזור.

לקדם בשנת 2003 סגן השר לענייני דתות יצחק לוי (סיעת המפד"ל) ומנכ"ל המשרד אלי בן דהן (לימים סגן השר).⁶⁶⁴

מודל אחר של רשות ארצית לשירותי דת הוצע על ידי הרב יעקב מדן ופרופ' רות גביזון במסמך אמנת גביזון-מדן שפורסם בשנת 2003 במטרה להציע הסדרה כוללת של יחסי דת ומדינה בישראל. בתחומים כדוגמת נישואין, גירושין, שבת וגיוור הוצגה באמנה הצעה מפורטת, אך בתחום המועצות הדתיות הציעו השניים הצעה בוסרית וראשונית למדי שחטרים בה פרטים מהותיים.⁶⁶⁵ לפי הצעתם תוקם רשות ארצית לאספקת שירותי דת ליהודים שתקציבה ייקבע בחוק ויועבר על ידי משרדי הפנים והדתות.⁶⁶⁶ הפיקוח על פעולות הרשות יהיה משותף לשני המשרדים. ככלל, השירותים יינתנו בהתייעצות עם הרבנות הראשית ועם הרבנות המקומית. בהצעה זו אין מינהלות מקומיות, והשירות כולו ניתן ברמה הארצית. בהצעה אין כל התייחסות לגורם הממנה את חברי הרשות הארצית, אם כי ככל הנראה, כפי שטענו ליפשיץ וספיר, גם גביזון ומדן התכוונו להעניק לרבנים שליטה מלאה ברשות.⁶⁶⁷ עם זאת, בניגוד להצעתו של גפני, בהצעה זו תחויב הרשות לתת שירותים לזרמים הלא-אורתודוקסיים ולחילונים על פי "כללים מיוחדים שייקבעו" שאינם מפורטים בהצעה לבד משהדבר ייעשה באופן שלא יוכפף לרבנות.⁶⁶⁸

למעשה, ניתן להציע מודל של אספקת שירותי דת באופן ריכוזי גם באמצעות המשרד לשירותי דת עצמו ולא רק באמצעות רשות ארצית נפרדת. אומנם מודל כזה לא הוצע מעולם באופן רשמי על ידי גורם פוליטי, אך בפועל צעד ניכר בכיוון הזה הוא תיקון החקיקה משנת 2004, שעל פיו השר לשירותי דת ממנה ממונים למועצות הדתיות. כמו כן, בעשור הקודם הועברו למשך כמה שנים הסמכויות על בניית המקוואות למשרד לשירותי דת, בדומה למודל הריכוזי המוצע באמנת גביזון-מדן, שלפיו גוף ארצי הוא זה שינהל ויפקח על ביצוע שירותי הדת – ובכלל זה גם בניית המקוואות – בכל רחבי הארץ.

664 בן דהאן, תגובה. לדיון בהצעה זו ראו גם ליפשיץ וספיר, שירותי הדת, עמ' 178.

665 גביזון ומדן, מסד לאמנה, עמ' 251-255.

666 בתחום הכשרות מציעים השניים להקים רשות נפרדת. ראו שם, עמ' 255-263.

667 ליפשיץ וספיר, שירותי הדת, עמ' 177-178.

668 גביזון ומדן, מסד לאמנה, עמ' 251.

ב. ביקורת

שתי הנחות יסוד עומדות בבסיס ההצעות למודל ריכוזי שהוצגו לעיל: האחת היא ששירותי דת שיינתנו באופן מקצועי על ידי גוף ריכוזי, יעשו זאת בצורה אפקטיבית ויעילה, והשנייה היא שאפשר לכוון גוף מקצועי מעין זה שלא יהיו מעורבים בו שיקולים פוליטיים.

ואולם, ראשית, הבעיה העיקרית בכל אחד מהמודלים הריכוזיים שהוצגו היא איי-הבנת המאפיינים הבסיסיים ביותר של שירותי הדת בישראל. לא לחינם בקרב קהילות ישראל בגולה, ביישוב הישן ובמדינת ישראל מאז ומעולם רווחה התפיסה ששירותי דת הם ביסודם שירותים שיש לספק ברמה המקומית. נוסף על כך, האופי הלא אחיד של הקבוצות הדתיות בישראל מביא לידי כך שאת רוב שירותי הדת יש לספק בהתאם לאופי הקהילה במקום.⁶⁶⁹ כך למשל, מינוי רב השכונה או ההחלטה בדבר אופי ההקצאות לאירועי הווי דת ותרבות תורנית צריכים להיעשות לפי אופי הקהילה, ולפיכך בלתי אפשרי, גם אילו רצינו בזה, לקבוע קריטריונים אחידים ארציים בנושא. הצעתו של משה גפני שרבני השכונות ימונו על ידי רבנים "מלמעלה" ולא על ידי הקהילה, מדגימה היטב את הבעיה הגלומה במודל הריכוזי.

יתרה מזו, קל לשער שרשות ארצית לשירותי דת שתנהל בידי גורמים רבניים, כפי שהציע גפני, תביא בפועל לחיכוכים בלתי פוסקים הקשורים לאופי אספקת שירותי הדת שהרשות מבקשת לקדם ובין אופיין של קהילות שונות, כפי שכבר קורה היום במאבקים בתחומי הכשרות, המקוואות והנישואין. מנגד, גם הציבור החרדי עלול להיפגע אם יוצע מודל של רשות ארצית שתנהל את שירותי הדת שלא בהתאם לקריטריונים החרדיים. למעשה, כבר היום ברשויות המקומיות החרדיות יש העדפה ברורה למודל של מחלקת דת ברשות על פני מועצה דתית המושפעת על ידי השלטון הארצי. לא זו בלבד אלא שאפילו ברשויות חרדיות שיש בהן מועצה דתית – כדוגמת בני ברק – נהוג כי הרשות המקומית היא זו המספקת בפועל את רוב שירותי הדת במקום, כדוגמת אחזקת מקוואות.

669 על כך שהדבר אינו נכון לכל שירותי הדת ראו בפירוט ההצעה לרפורמה שחובא בהמשך הדברים.

שנית, טענתם של הרב מדין ופרופ' גבזון כי אפשר להקים בחקיקה רשות ארצית שתספק שירותי דת במנותק מן הפוליטיקה לוקה באופטימיות יתר, בעיקר משום שהם אינם מציינים כיצד ימונו חברי הרשות והעומד בראשה. מטבע הדברים, רשות זו תושפע מאוד מן הגופים הפוליטיים שימונו אותה. המציאות הנוכחית מלמדת כי בתחום שירותי הדת גופים שאמורים להיות מקצועיים וניטרליים, כדוגמת ועדת הבחירות לבחירת רבנים מקומיים, מקדמים באופן פעיל את המועמדים ואת המדיניות של פוליטיקאים ברמה הארצית.⁶⁷⁰

2. מודל קהילתי

א. ההצעות

חלופה אחרת למודל המועצות הדתיות שהחלה לצבור תאוצה בעשור האחרון היא המודל הקהילתי. מודל זה הוצג בפירוט לראשונה בשנת 2006 במאמרם של פרופ' גדעון ספיר וד"ר הדר ליפשיץ, ולאחר מכן פותח על ידי ליפשיץ והרב אילעאי עופרן במסגרת תנועת נאמני תורה ועבודה שקידמה את המודל תחת השמות "המודל הקהילתי" ו"אור חדש".⁶⁷¹

בשל מורכבות ההצעה וריבוי פרטיה אתמקד בהצגת עיקרי הדברים: ההצעה מיוסדת על הרעיון שהמדינה תתקצב שירותי דת באמצעות קהילות של בתי כנסת. בדומה לנהוג בגרמניה, כל אזרח המעוניין בכך ישלם מס דת באופן יחסי להכנסתו ויודיע באיזה בית כנסת הוא חבר. מטרתו העיקרית של המס היא לספק אינדיקציה לשאלה אם האזרח מעוניין בצורכי דת ונזקק להם. בתי הכנסת יתפקדו כמוסדות ללא מטרת רווח (מלכ"ר), יקבלו מן המדינה תקציב על פי

670 ראו על כך אצל ירדן ופינקלשטיין, מינוי, עמ' 31-35.

671 על המודל בקצרה ראו גם אצל סטמן וספיר, דת ומדינה, עמ' 253-254.

מספר משלמי המס החברים בהם, והמדינה תוסיף תקציב גבוה מסכום מס הדת ששילמו האזרחים.⁶⁷²

על פי הצעה זו שירותי הדת יינתנו באופן הבא: ראשית, הרבנים ייבחרו על ידי הקהילות, וכך שירותי רבנות ותרבות תורנית יוענקו בפשטות במסגרת בתי הכנסת. שנית, לצורך בניית מקוואות ותפעולם וכן בתחום העירובין בתי כנסת סמוכים ישתפו פעולה ויספקו שירותים אלו יחד. מקדמי ההצעה מודעים לבעיות היכולות להתעורר בתחום העירובין – ואולי גם בתחום המקוואות – בשל אופיו כמוצר ציבורי, ולפיכך ייתכן שבתי כנסת יתקוטטו ביניהם על חלוקת הנטל. לשם כך הם מציעים כי בתחום זה יוסמך ראש הרשות המקומית לגבות מהם מס. שלישית, נושאים שהסדרתם מחייבת מערך רחב יותר מזה של בית כנסת, כמו הסדרי כשרות, נישואין וקבורה יתבצעו בידי אגד בתי כנסת, והרבנים שיכריעו בתחומי ההלכה הללו לא ייבחרו על ידי השלטון אלא על ידי הקהילות.⁶⁷³ מודל זה נותן תפקיד מרכזי למדינה בעיקר בתחום הרגולציה והפיקוח: קציבה של מספר החברים המינימלי להגדרת קהילה ולהגדרת אגד קהילות, פיקוח על מהימנות הרישום ועל כך שהקהילות משתמשות בכספים לצרכים המיועדים, קביעת הנחיות להתארגנויות מקומיות בתחומי המקוואות והעירובין, הגדרת תמיכה נוספת לקהילות מבודדות שאינן עומדות בתנאי הסף ועוד.⁶⁷⁴

ב. ביקורת

מנחסי המודל סבורים שיש לו יתרונות רבים מבחינת האפקטיביות והיעילות שלו, משום שהוא יגרום לניתוק שירותי הדת מהפוליטיקה, לחיזוק הייצוגיות ולעידוד התחרות ויאפשר לאזרחים לבחון את רמת שירותי הדת באמצעות התפוקות.⁶⁷⁵ ברמה העקרונית נראה שהמודל אכן יכול לחזק את המגמות החיוביות הללו, אך ברמה המעשית נראה שהמודל בעייתי, ומכמה סיבות.

672 ליפשיץ וספיר, שירותי הדת, עמ' 187-188.

673 המודל כולל גם את הגיור כחחום שהסדרתו תבצע בידי אגד בתי כנסת, שירות בתחום הדת שאינו ניתן כיום על ידי המועצות הדתיות.

674 ליפשיץ, המודל, עמ' 5-9.

675 ליפשיץ וספיר, שירותי הדת, עמ' 192-193.

ראשית, מנסחי המודל עצמם מודעים למורכבות שעלולה להיווצר בתחום המקוואות והעירובין, אך נראה שהדברים אמורים אף מעבר לכך. בחלק הקודם נדונו הבעיות הנובעות מקיומן של מועצות דתיות קטנות, ונראה שבמסגרת המודל הקהילתי בעיות אלו רק יתעצמו, שכן מבחינה מסוימת יוקמו אלפי מועצות דתיות קטנות שיתקשו לתפקד מבחינה מקצועית. מנסחי המודל הודו כי "האתגרים יחייבו הקמת מערך ניהול משפטי וכספי שחלק מן הקהילות יתקשו לעמוד בו", ולכן "השלטון יסייע לקהילות במבנה הדומה לסיוע לבתי הספר בניהול עצמי"⁶⁷⁶, אך לא ברור כיצד השלטון אכן יוכל לסייע במקרה זה בצורה יעילה ואפקטיבית.

שנית, חיסרון מרכזי במודל זה הוא יצירת מערך בירוקרטי מנופח ומסורבל, כפי שהראה יפה אלירם אלגרבל:

"אור חדש" מציעים מנגנון בירוקרטי ומסורבל של רישום ארצי בכל הקהילות, לצד פיקוח, בקרה, מעקב שמירת התחרות המשוכללת עליידי מניעת תיאום מחירים והסדרים כובלים, וכן טיפול ב"כשלי־שוק" במקומות בהם העירוב או המקווה אינם מטופלים כדבעי. שירותים מינהליים מעין אלו מותירים את הבירוקרטיה על כנה – אולי אף מעצימים אותה – והטיפול באלפי קהילות, במקום עשרות מועצות דתיות, מייצר פתח רחב יותר לשחיתות ולמינהל בלתי־תקין.⁶⁷⁷

טענתו האחרונה של אלגרבל בדבר פתיחת פתח לשחיתות ולמינהל לא תקין למרות ההקמה של מערך בירוקרטי רחב מקבלת משנה תוקף לנוכח כמה פרשיות מהשנים האחרונות.⁶⁷⁸ כך למשל, חוקרים פרטיים מטעם משרד החינוך שעקבו אחר מוסדות תורניים בשנת 2012 חשפו מוסדות שהונו את המדינה בסכומים של עשרות מיליוני שקלים.⁶⁷⁹ טענתו של אלגרבל מתחזקת גם

676 ליפשיץ, המודל, עמ' 9.

677 אלגרבל, אספקת, עמ' 63.

678 לכמה דוגמאות למקרים כאלה ראו פיוטרקובסקי, תביעת ענק; בן־פורת, חשד; אלי,

חשד; אלי, מוסדות תורניים.

679 מניב, משרד החינוך.

בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2015 המלמד על כשלים במערכת הפיקוח והבקרה של משרדי הממשלה על התמיכה במוסדות לימוד תורניים, ובכללם היעדר פיקוח על המוסדות התורניים הבינוניים והגדולים וריבוי מקרים של כפל תמיכות, בניגוד לחוק.⁶⁸⁰ מנגד, מקדמי המודל טוענים כי "כשם שאין זיופים ברישום לקופות החולים, כך לא צפויים זיופים ברישום לקהילות", וכן כי "הבקרה על השחיתות תהיה באמצעות התפוקה. בתי כנסת שתקציבם לא ינוצל לטובת הציבור יסבלו מהתמעטות חבריהם".⁶⁸¹ אך נראה כי ההשוואה למערך הבריאות אינה במקומה, משום שהם עצמם מציעים שמש שירותי הדת יהיה וולונטרי. במצב כזה יוכל להתבצע רישום פיקטיבי של אנשים שאינם מעוניינים בשירותי דת כחברים בקהילות מסוימות, בתמורה למיני הטבות (שאינן בתחום שירותי הדת) שיקבלו מן הקהילות. תופעה מעין זו יכולה להשתלם מבחינה כלכלית, שכן לפי המודל המדינה תממן כל חבר בקהילה בסכום גבוה בהרבה מזה של מס הדת שהוא ישלם. יתרה מזו, רישום כוזב מסוג זה יכול לעזור לקהילות לעמוד בתנאי הסף להגדרת קהילה או אגד קהילות, ולכן יש תמריץ לעשות בו שימוש.

שלישית, בטענה שהמודל ייצור הפרדה בין הפוליטיקה ובין שירותי הדת יש לדעת מידה לא מבוטלת של תמימות. כפי שנטען לעיל, מרגע שניתנה בידי רשות ציבורית כלשהי הסמכות לספק שירות, אך טבעי הוא שתהיה לפוליטיקאים – כמייצגי הציבור – דריסת רגל באספקתו. הדרך ההגיונית למנוע מעורבות כזו היא קביעת קריטריונים פשוטים וברורים כך שהרגולציה הממשלתית תצטמצם כמעט לחלוטין. אך על רקע המעורבות הרגולטורית הגבוהה שניתנת למדינה על פי המודל, נוסף על כך שהוא מחייב אותה לתקן כשלי שוק ו"חורים" למיניהם שנוצרים במסגרתו,⁶⁸² סביר להניח שלאורך זמן גורמים פוליטיים ברמה הארצית יחזקו את מעורבותם בשירותי הדת. כמו כן, הנהלים המורכבים הנדרשים להקמת קהילות ואגדים יכולים להביא בסופו של דבר לידי חיזוק המנגנון הממשלתי, כפי שקרה בעניין המינוי למועצות דתיות ובחירת רבני הערים. אם יתממש חשש זה, במסגרת המודל מצב שירותי הדת

680 מבקר המדינה, 2015, עמ' 805-852.

681 ליפשיץ, המודל, עמ' 15.

682 בכך נכללים בין היתר, על פי מנחסי המודל, מימון קהילות מבודדות, סיוע כספי ומשפטי לקהילות והסדרת הטיפול באזרחים שלא יהיו רשומים בקהילות.

יורע עוד יותר: מכיוון שהמודל יערב את המדינה גם בבתי הכנסת ובחיי הדת היום-יומיים ברמת הקהילה, בניגוד למצב היום שבו אין לשירותי הדת מעורבות חזקה בתחומים אלה ושבתי הכנסת מנוהלים על ידי קהילות באופן עצמאי.⁶⁸³

3.

שינויים במסגרת הקיימת

א. הצעות לשינוי חלקיים

מלבד רפורמות המבקשות לבטל את מוסד המועצה הדתית ולספק שירותי דת באמצעות גופים אחרים, מועלות מפעם לפעם הצעות ליצירת שינויים מבניים במועצה הדתית מתוך שמירה על המסגרת הקיימת. כך, גם ועדת צדוק טענה שאין להחליף את מודל המועצה הדתית אלא לערוך בו שינויים כדי לייעל ולשפר אותו.⁶⁸⁴ בדברים שלהלן אדון בכמה מן ההצעות העיקריות שהועלו במשך השנים.

(1) איחוד מועצות דתיות. אחד הרעיונות הבולטים לרפורמה בתחום המועצות הדתיות הוא צמצום מספרן באמצעות איחוד. ועדת צדוק המליצה להקטין את מספר המועצות הדתיות אם על ידי הקמת מועצות דתיות מחוזיות לכמה יישובים, אם על ידי מיזוג מועצות דתיות של יישובים קטנים עם המועצה הדתית של היישוב העירוני הגדול שבאזורן.⁶⁸⁵ הצעות ברוח זו עלו כמה פעמים בדוחות מבקר המדינה בעשור הקודם.⁶⁸⁶

מהלך זה אף היה קרוב לביצוע בכמה הזדמנויות. באוקטובר 2003 התקבלה החלטת ממשלה כדלקמן:

- 683 אציין שאם בכל זאת יוצע מודל קהילתי שיצליח לנתק את שירותי הדת מן הפוליטיקה כך שהמדינה תעביר כספים באמצעות קריטריונים פשוטים וברורים ובלי רגולציה כבדה, קשה להאמין שלמודל יהיה סיכוי להתקבל מבחינה פוליטית.
- 684 בכיוון דומה נקטה גם ועדה ציבורית של תנועת "נאמני תורה ועבודה" שפרסמה המלצות בשנת 2005, אך הוועדה המליצה גם לבצע ניסוי של המודל הקהילתי בכמה ערים. ראו נאמני, דוח הוועדה, עמ' 18.
- 685 ועדת צדוק, עמ' 18-20.
- 686 ראו מבקר המדינה, 2001; מבקר המדינה, 2003; מבקר המדינה, 2007.

למנות צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהשתתפות נציגי המשרד לענייני דתות, משרד המשפטים ומשרד האוצר, אשר ימליץ לממשלה, תוך 60 יום, על הדרך המתאימה לסגירה מיידית של 67 מועצות דתיות ואיחודן עם מועצות דתיות אחרות, ויגבש תכנית פעולה לביצוע האמור לעיל.⁶⁸⁷

בעקבות זאת באפריל 2005 הומלץ למנכ"ל משרד ראש הממשלה להקים 36 או 53 מועצות דתיות מרחביות למתן שירותי דת, אך בפועל לא התבצעו צעדים ממשיים לקידום המתווה למרות החלטת הממשלה.⁶⁸⁸ גם בשנת 2013, במסגרת רפורמת המהפכה בשירותי הדת שהצהירו עליה השר לשירותי דת נפתלי בנט וסגנו אלי בן דהן, הוכרז שכדי לקדם יעילות בשירותי הדת, יופחת מספר המועצות הדתיות מ-133 ל-80.⁶⁸⁹ זמן קצר לאחר מכן אף פורסם תזכיר חוק ממשלתי בנדון.⁶⁹⁰ ואולם כמו רוב המהלכים שהוכרזו במסגרת רפורמה זו, גם מהלך זה לא יצא אל הפועל.⁶⁹¹

(2) הקמת אשכולות ואיגודים. בדומה להצעות לאיחוד מועצות דתיות, הועלו הצעות שמטרתן לגבש שיתופי פעולה בין מועצות דתיות אחדות. כך למשל, ועדת צדוק המליצה להקים אגדים של מועצות דתיות לאספקת שירותי דת מסוימים במתכונת של איגודי הערים הנהוגה בתחומים כדוגמת איכות הסביבה.⁶⁹² הצעה אחרת שמקודמת היום על ידי המשרד לשירותי דת היא חיזוק שיתוף הפעולה בין המועצות הדתיות באמצעות הקמה של 17 אשכולות שבכל אחד מהם 6-8 מועצות דתיות, בדומה למודל האשכולות שהחל לפתח בשנים האחרונות משרד הפנים.⁶⁹³ בספטמבר 2017 פרסם המשרד "נוהל אשכולות" המפרט את תחומי הפעילות של האשכולות שהוקמו, מתוך מטרה "להביא לאיגום משאבים ולסיוע הדדי בין המועצות דתיות הנכללות בכל אשכול ואשכול".⁶⁹⁴

687 על פי מבקר המדינה, 2007, עמ' 201.

688 שם, עמ' 201-202.

689 אביטל, רפורמה.

690 המשרד, תזכיר איחוד מועצות.

691 פינקלשטיין, סיכום, עמ' 6-7.

692 ועדת צדוק, עמ' 20.

693 פרוטוקול 508, ועדת הכספים.

694 המשרד, חוזר עז, עמ' 45.

(3) שינוי שיטת המינויים. כדי לחזק את חלקם של נציגי הציבור המקומי בתחום שירותי הדת המליצה ועדת צדוק לשנות את יחסי הכוחות בין הגופים המרכיבים את המועצה הדתית ולחזק את משקלן של הנציגות המקומית ושל הרבנות המקומית על חשבון השלטון המרכזי: על פי הצעת הוועדה, הרשות המקומית תמנה 55% מחברי המועצה, הרבנות המקומית תמנה 25%, והשר ימנה 20%. כמו כן הוועדה המליצה לבטל את זכות הווטו של כל אחד מהגופים.⁶⁹⁵ בשנת 2016 הגישה קבוצת חברי כנסת בראשות עליזה לביא (יש עתיד) הצעת חוק לחיזוק כוחה של הרשות המקומית, כך ש־70% מחברי המועצה הדתית ימונו על ידה, בצד החלשת השר לשירותי דת והרבנות המקומית (15% כל אחד),⁶⁹⁶ אך לעת עתה ההצעה ירדה מסדר היום.

(4) התמקצעות המועצה הדתית. אחת המטרות של המשרד לשירותי דת בשנים האחרונות היא חיזוק ההכשרה וההתמקצעות של עובדי המועצות הדתיות, בדרך כלל באמצעות הצבת קריטריונים לתפקידים מסוימים כדוגמת מעבר קורס הכשרה למשגיחים. מי שביקש להעצים עוד יותר את המגמה הזאת הוא חבר הכנסת אלי בן דהן, שבעת כהונתו כסגן השר לשירותי דת בשנים 2013-2015 קידם הצעת חוק שלפיה תפקיד ראש המועצה הדתית יהיה מקצועי ולא פוליטי, ולפיכך הוא ייבחר על ידי ועדת איתור. בדיון בוועדת הפנים של הכנסת ביוני 2014 טען בן דהן:

אני רוצה לנתק את הפוליטיקה ממינוי של הרכבי מועצות דתיות, ולכן אנחנו הגשנו תכנית לממשלה כפי שאמרתי שאישרה אותה, שברגע שהתכנית תתקבל, ראש מועצה דתית ייבחר במכרז ולא בדרך של קונויקטורות פוליטיות, לא במסגרת של הסכמים, אלא יהיה מכרז מקצועי שיהיו שותפים בו כל הגופים שמרכיבים את המועצה הדתית. ייבחר אדם עם ניסיון מקצועי, עם יכולות מקצועיות מוכחות כדי שיוכל להציע את המועצה הדתית למתן שירותי דת מקצועיים.⁶⁹⁷

695 ועדת צדוק, עמ' 23-27.

696 לביא, הצעת חוק.

697 פרוטוקול 323, ועדת הפנים.

מהלך זה יביא לדבריו לידי כך ש"ראש המועצה הדתית יהיה מחויב לציבור ולא לגורמים פוליטיים שבחרו אותו".⁶⁹⁸ קידומה של הצעה זו ירד מסדר היום עם סיום כהונתו של בן דהן בשנת 2015, והיא אינה מונחת עוד על שולחנו של המשרד לשירותי דת.

ב. ביקורת

כל אחת מן ההצעות שהובאו לעיל מתמקדת רק בבעיה אחת של המועצות הדתיות, אך אף לא אחת מהן פותרת את מכלול הבעיות: ההצעות לאיחוד מועצות דתיות וליצירת שיתופי פעולה מתמקדות בבעיית חוסר היעילות הנובעת מגודלן של המועצות שנדונה בחלק הקודם של המחקר, אך אין בהצעות אלה כל התמודדות עם בעיות הייצוגיות והמקצועיות; ההצעה לשינוי הליך הבחירה מתמקדת בבעיית הייצוגיות בלבד, ואילו הצעתו של אלי בן דהן מתמקדת בסוגיית ההתמקצעות בלבד. זאת ועוד, ההצעות כולן אינן עוסקות בבעיות מבניות אחרות שהועלו בחלק הקודם, כדוגמת היעדר חלוקת סמכויות בין המועצה הדתית לרבנות המקומית והיעדר מנגנוני בקרה במועצות הדתיות.

יתרה מזו, נראה כי גם הבעיות שהצעות אלה מבקשות להתמודד עימן אינן באות לידי פתרון. גם אם יתקבלו ההצעות לצמצום מספר המועצות הדתיות ל-35-80, עדיין יהיו מועצות דתיות רבות שיעילותן מוטלת בספק. אשר להצעה לשינוי שיטת המינויים למועצות הדתיות, כל עוד השינוי העיקרי הוא בחלוקת הכוחות בין הגופים אך השיטה תיוותר במהותה על כנה, יהיה לשר לשירותי דת כוח רב, והייצוגיות תיפגע. הצעתו של סגן השר בן דהן לבחור את ראש המועצה הדתית באמצעות ועדת איתור אומנם יכולה להעלות את רמת המקצועיות של ראשי המועצות הדתיות, אך כל עוד יינתן בידי השר לשירותי דת משקל מכריע בוועדת האיתור, וכל עוד לא ייקבעו תנאי סף לכלל התפקידים במועצות הדתיות, סביר להניח שרמת המקצועיות במועצות הדתיות תישאר בלתי מספקת.

החלופה המוצעת

מבוא

חלק זה של המחקר עוסק בהצעה לרפורמה במועצות הדתיות – הקמת מחלקות דת ברשויות המקומיות. בהצעה זו יש כדי לפתור את רוב הבעיות המבניות שהוצגו לעיל. בפרק הראשון של חלק זה אציג את ההצעה באופן כללי ואצביע על יתרונותיה הרבים, בפרק השני אציג את הביקורות העיקריות עליה ואבקש להפריך אותן, ולאחר מכן אציג בקצרה את ההצעה במתווה הספציפית שאני מבקש לקדם, מתוך התייחסות לפרטים.

1.

מחלקת דת

ברשות המקומית

א. ההצעה ויתרונותיה

החלופה שאציע מבוססת על ביטול המועצות הדתיות והעברת האחריות לאספקת שירותי הדת לשלטון המקומי. הצעות ברוח זו הוצגו לאורך השנים על ידי חברי כנסת ממגוון רחב של מפלגות, דתיות ושאינן דתיות: בשנת 1997 קידם אותה חבר הכנסת יונה יהב (העבודה), בשנת 2000 הציע אותה השר לענייני דתות יוסי ביילין (העבודה) יחד עם יו"ר מרכז השלטון המקומי דאז, עדי אלדר, ובשנים 2011-2012 היא הועלתה בהקשרים שונים על ידי חברי הכנסת מאיר שטרית (קדימה), רוברט אילטוב (ישראל ביתנו), זבולון אורלב (הבית היהודי) ומשה גפני (יהדות התורה).⁶⁹⁹ הצעות דומות – אם כי נבדלות בהיבטים מסוימים זו מזו ומפותחות ברמות שונות – הועלו בעבר גם באמנת מימד'לובוצקי-ביילין, בנייר

699 יהב, הצעה; רואה, ביילין ואלדר; שטרית, הצעה; אילטוב, הצעה; אורלב, יום, עמ' 2; וייס, יהדות התורה; אהרן, גפני.

מדיניות של המרכז לפלורליזם יהודי" (מיסודה של התנועה הרפורמית בישראל), במודל הדמוקרטי שפיתח ד"ר שוקי פרידמן בתנועת נאמני תורה ועבודה וכן בחיבורו של עו"ד אלירם אלגרבלו העוסק במועצות הדתיות בישראל.⁷⁰⁰

באוקטובר 2003 אף התקבלה החלטת ממשלה ברוח הצעה זו, שעל פיה יש "לפרק את כל המועצות הדתיות ולבסס את מתן שירותי הדת על השירותים המוניציפאליים, תוך שמירה על המשכיות מתן שירותי דת מתאימים לאוכלוסייה".⁷⁰¹ אך בפועל, למרות ההחלטה, הממשלה לא פעלה לקידום הנושא, והמועצות הדתיות נותרו כשהיו.⁷⁰²

הצעה זו, על גווניה, היא פשוטה למדי: שירותי הדת יסופקו על ידי מחלקות דת ברשויות המקומיות ויהיו חלק מן הרשות המקומית לכל דבר ועניין, על פי מודל הדומה למודל מחלקות הרווחה והחינוך בשלטון המקומי. כלומר, מחלקות הכפופות לעירייה אך נתונות לרגולציה וזכאיות לתקצוב ממשרדי הממשלה הרלוונטיים. באופן זה ימונו עובדי מחלקת הדת על ידי העירייה, והמחלקה תנוהל בכפיפות ישירה לראש העיר ולחברי מועצת הרשות המקומית אך גם תהיה נתונה לרגולציה של המשרד לשירותי דת וכן להקצאת תקציבים על ידו.

בהצעה זו יש כדי לפתור את מרבית הבעיות שמחקר זה הציג. להלן מובאים בקצרה יתרונותיה הבולטים:

(1) ייצוגיות. הצעה זו מבטלת את הצורך במינוי חברי המועצה הדתית במתכונת הנהוגה היום, משום שמחלקת הדת ברשות, כמו שאר המחלקות, תהיה כפופה ישירות למועצת הרשות המקומית. במילים אחרות, במקום הליך מורכב שמנסה להתאים באופן מושלם בין חברי מועצת העיר לחברי המועצה הדתית, תוכפף המועצה הדתית ישירות לחברי מועצת העיר, כפי שנהוג בכל מחלקות העירייה, ובכך יתייתר לגמרי ההליך של מינוי חברי מועצה דתית.

700 אמנת מימד לובוצקי-ביילין, סעיף 5.2; נדב וקריב, מערך; פרידמן, רבנות; אלגרבלו, אספקת.

701 על פי מבקר המדינה, 2007, עמ' 201.

702 אומנם ברשויות מעטות ישנן מחלקות דת, אך הדבר קדם להחלטת הממשלה ואינו נובע ממדיניות מושכלת ומכוונת.

(2) מקצועיות. כמחלקה ברשות המקומית יחולו על שירותי הדת הכללים המינהליים והמקצועיים הנהוגים ברשות המקומית. בראש ובראשונה, מנהל מחלקת הדת לא ייבחר באופן פוליטי על ידי חברי המועצה הדתית אלא באמצעות מכרז ועמידה בתנאי סף מחמירים, כפי שנהוג בעניין מנהלים אחרים ברשות המקומית כדוגמת מנהלי מחלקות החינוך והרווחה. במצב זה ניהול מחלקת הדת יתבצע ביסודו על ידי גורמים מקצועיים, ולפיכך השימוש בשירותי הדת לצרכים פוליטיים־מפלגתיים ייעשה קשה הרבה יותר.

(3) יתרון לגודל. בעיה נוספת שנדונה בפרק הקודם קשורה לכך שרוב המועצות הדתיות הן גופים קטנים שיעילותם נפגעת בשל הוצאות בסיסיות קבועות כדוגמת ניקיון, מחשוב, גזברות, ניהול כוח אדם וייעוץ משפטי. בדרך כלל מציעים לפתור בעיה זו באמצעות איחוד מועצות דתיות או שיתוף פעולה ביניהן, אך נראה כי המרת המועצה הדתית למחלקה בתוך הרשות המקומית תפתור בעיה זו טוב יותר, מכיוון שרוב העלויות השקועות הן כבר חלק מתקציב הרשות המקומית. למעשה, כבר היום מספר לא מבוטל של מועצות דתיות שוכנות בתוך מבנה הרשות המקומית, בעיקר ביישובים קטנים.

(4) מנגנוני בקרה פנימיים. כפי שנאמר בחלק הקודם, אין למועצות הדתיות מנגנוני בקרה הן ברמת שומרי הסף המוסדיים, הן ברמת חברי המועצה המשמשים אופוזיציה. העברת שירותי הדת לשלטון המקומי תכפיף את המועצות הדתיות למנגנוני הבקרה הנהוגים ברשויות המקומיות: שומרי הסף המוסדיים, הלוא הם הגזבר, היועץ המשפטי ומבקר הפנים; וחברי מועצת הרשות המקומית, ובהם חברי האופוזיציה ויו"ר ועדת הביקורת בפרט.

(5) משכורות. העברת שירותי הדת לשלטון המקומי תביא בטווח הארוך לידי השוואת השכר בין עובדים מקצועיים בתחום שירותי הדת ובין עובדים ברמת מיומנות מקבילה ברשות המקומית ותעניק לעובדים את כלל הזכויות של עובדי הרשות המקומית. אומנם ככל הנראה לא מדובר בהעלאות שכר מפליגות, אך סביר להניח שהדבר יעשה את העבודה בתחום שירותי הדת לאטרקטיבית יותר וימשוך כוח אדם איכותי יותר, שרמתו תיבחן באמצעות פרמטרים מקצועיים.

(6) קריטריונים ביצועיים: פשטות ושימות פוליטית. מלבד הקריטריונים העקרוניים שהוצגו לעיל, במדיניות ציבורית נהוג לבחון חלופות מדיניות גם במישור הביצועי שלהן, הווי אומר עד כמה חלופה כלשהי ניתנת ליישום לנוכח קריטריונים כדוגמת פשטות הביצוע ושימות פוליטית.⁷⁰³ גם בקריטריונים הללו נראה שהצעת מחלקות הדת זוכה ליתרון ניכר על החלופות האחרות.

הצעת מחלקת הדת ברשות המקומית בולטת בפשטותה. בניגוד לחלופות האחרות, לא נדרש להקים מערך חדש ומורכב כדוגמת רשות ארצית או אגדי קהילות. מהות ההצעה היא הכפפה של המועצה הדתית לרשות המקומית, ולפיכך ניתן לבצע אף באופן הדרגתי: תחילה ישמש ראש המועצה הדתית המכהן מנהל מחלקת הדת ברשות המקומית, ולאחר תקופה יתבצע מכרז מסודר לתפקיד, וראש המועצה המכהן יוכל כמובן לגשת אליו.

באשר לשימות הפוליטית, נראה שלהצעה זו הסיכויים הגבוהים ביותר להתקבל, אף שכמו כל רפורמה ציבורית מקיפה, ובשירותי הדת בפרט, גם אותה לא יהיה פשוט לקדם במגרש זה. חיזוק לטענה בדבר הישימות הפוליטית הוא התמיכה של חברי כנסת מכל המפלגות, ימין ושמאל, דתיות ושאין דתיות, בהצעה זו, כפי שהראיתי לעיל: החל בחברי הכנסת לשעבר יונה יהב ויוסי ביילין ממפלגת העבודה וכלה בחברי הכנסת לשעבר זבולון אורלב ממפלגת הבית היהודי ומשה גפני מיהדות התורה. כאמור, הצעה זו אף זכתה בעבר לתמיכת התנועה הרפורמית בישראל.⁷⁰⁴ לעומת זאת, חלופת המודל הקהילתי נתמכה בידי

⁷⁰³ לוי, לכתוב, עמ' 36-41.

⁷⁰⁴ על פי מסמך ההצעה של המרכז לפלורליזם יהודי (נדב וקריב, מערך), תמיכתה של התנועה הרפורמית בהצעת מחלקות הדת ככל הנראה אינה תלויה לגמרי בהענקת סמכויות ומשאבים מוגדרים לזרמים הלא-אורתודוקסיים. במסמך נכתב כי "יש להבטיח כי כל שינוי במערך שירותי הדת יאפשר לכלל הקהילות היהודיות במדינת ישראל ליהנות מן המשאבים הממלכתיים והציבוריים באופן שוויוני" (עמ' 13), אך בפועל עיון בפרטי ההצעה מלמד כי בתנועה הרפורמית מציעים להוציא את תחומי הכשרות והנישואין מן הרמה המקומית לסמכותה הישירה של הרבנות הראשית לישראל, וכי ההצעה אינה מתעקשת על תמיכה בזרמים שאינם אורתודוקסיים במחלקת הדת מלבד בתחום הרבנות. אומנם ההצעה מחייבת הקמת ועדה לענייני דת במועצת הרשות המקומית שבה "יינתן ייצוג למגוון הקהילות המבקשות ליהנות משירותי הדת" (עמ' 16), אך אין בכך הבדל מהותי מחובת הייצוג של זרמים אלה, שכבר קיימת כיום במועצות הדתיות. עם זאת, בשנת 2011 הציגה התנועה

גורמים ליברליים בלבד, ואילו גורמים דתיים שמרניים יותר, הן בציבור הדתי לאומי הן בציבור החרדי, יצאו נגדה, ולפיכך היא כמעט שלא זכתה לתמיכה אופרטיבית מחברי כנסת מטענת הבית היהודי וודאי שלא מחברי כנסת מיהדות התורה. חלופת מודל הרשות הארצית לשירותי דת קודמה בעיקר על ידי חבר הכנסת משה גפני מיהדות התורה ולא זכתה לתמיכה של גורמים חילוניים או ליברליים מלבד בהצעתם של הרב מדין ופרופ' גביון. אלא שאף היא שונה מאוד מהצעתו של גפני, בין היתר בכך שהיא מחייבת את הרשות הארצית לספק שירותי דת גם לזרמים שאינם אורתודוקסיים.

למעשה, הצעה זו היא מעין מודל ביניים בין שתי החלופות הראשונות שהוצגו. מחד גיסא, בניגוד למודל הריכוזי הצעה זו יוצאת מנקודת הנחה ששירותי דת הם בעיקרם שירותים מקומיים שיש לספק בהתאם לאופי התושבים בכל רשות מקומית. מאידך גיסא, בניגוד לחלופת המודל הקהילתי חלופה זו אינה מבקשת להמציא את הגלגל וליצור גופים מינהליים חדשים יש מאין באופן כמעט בלתי אפשרי, אלא מאמצת את הרשות המקומית, הגוף המינהלי ייצוגי היחיד ברמה המקומית, כספק של שירותי הדת.

בניגוד לחלופות האחרות, המציעות מודל של אספקת שירותי דת במנותק לחלוטין מן הפוליטיקה, אני סבור כי במציאות בלתי אפשרי להגשים מודל סטרילי כזה, ולכן בסופו של דבר המודלים הללו עלולים דווקא לחזק את הפוליטיקה הארצית. נוסף על כך, כאמור לעיל, מודל ריכוזי מנותק מן הפוליטיקה אינו רצוי כלל גם ברמה העקרונית, וראוי דווקא לחזק את השפעתם של נציגי הציבור בשלטון המקומי על שירותי הדת אך בלי לוותר על אמות מידה מקצועיות. איני מבקש להציג תפיסה נאיבית הטוענת כי מהלך זה יפתור לחלוטין את כל הבעיות בתחום שירותי הדת, וודאי שישנם ליקויים גם בפעילות השלטון המקומי, אך בכללו של דבר, כפי שביקשתי להראות בחלק הראשון, הסטנדרטים במועצות הדתיות היום נמוכים באופן ניכר מן הסטנדרטים שברשויות המקומיות.

הרפורמת מסמך של עקרונות יסוד בתחום הדת והמדינה, ומוצגת בו תפיסה אחרת ששמה דגש על מימון שירותי דת לזרמים הלא-אורתודוקסיים במסגרת מודל עם קווי דמיון למודל הקהילתי. ראו התנועה הרפורמית, יחסי, עמ' 10.

ניתן לשער שהעברת אספקת שירותי הדת לשלטון המקומי תשפר את תדמיתם בעיני הציבור, משום שהרשויות המקומיות הן היום אחד הגופים הציבוריים המוערכים ביותר על ידי הציבור. בניגוד לתדמית שלעיתים מיוחסת לשלטון המקומי בתקשורת, סקרי דעת קהל מלמדים באופן שיטתי כי הציבור בישראל מביע אמון נרחב ברשויות המקומיות:⁷⁰⁵ על פי סקר מדד הדמוקרטיה לשנת 2016, 55% מהציבור היהודי בישראל נותנים אמון ברשות המקומית, לעומת 28.5% הנותנים אמון בממשלה ו-28% הנותנים אמון בכנסת;⁷⁰⁶ על פי נתוני הסקר החברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2015, 61% מהציבור נותנים אמון ברשויות המקומיות – יותר מהממשלה (40%), מכנסת ישראל (38%) ואף ממבקר המדינה, ממערכת המשפט ומהמשטרה, ורק צה"ל זכה לאמון גבוה יותר;⁷⁰⁷ במחקר של אוניברסיטת חיפה הסוקר את עמדות האזרחים בישראל בעניין ביצועי המגזר הציבורי ולאמון שלהם בו, הרשויות המקומיות ממוקמות בין שירותים ממשלתיים למיניהם, אך הציבור סבור שהביצועים שלהן עדיפים בהרבה על הביצועים הציבוריים בתחום שירותי הדת,⁷⁰⁸ וכן אמון הציבור בעובדי הרשויות המקומיות גבוה בהרבה מאמון הציבור הן בעובדי שירותי הדת הן ברבנים המקומיים.⁷⁰⁹

ב. החרגות מן ההצעה

למרות האמור לעיל, נראה שגם מודל מחלקת הדת לא ייתן מענה מספק בתחום הכשרות. אומנם סביר להניח שגם בתחום זה מחלקת דת ברשות המקומית תספק שירותי כשרות טובים יותר משירותיה של המועצה הדתית, ולפיכך אם שתי האפשרויות היחידות העומדות לדיון הן מועצה דתית ומחלקת דת, ברור שמחלקת דת עדיפה גם בתחום הכשרות. ואולם בשל אופיו הייחודי של מערך

705 ניסיון להסביר את הפער שבין התדמית המושחתת של השלטון המקומי ובין שביעות הרצון של החושבים ממנו מופיע במאמר – פינקלשטיין, גלגלים חלודים, עמ' 71–72.

706 הרמן ואחרים, מדד הדמוקרטיה, עמ' 110.

707 הלשכה, הודעה לתקשורת, עמ' 1.

708 ויגודה־גדות, כהן ומזרחי, ביצועי, עמ' 28.

709 שם, עמ' 48.

הכשרות נראה כי בענף זה נדרשת רפורמה מקיפה יותר.⁷¹⁰ בנייר מדיניות הממוקד בענף הכשרות אני מבקש לקדם מודל אחר למערך הכשרות, בין היתר מן הטעמים האלה:⁷¹¹

ראשית, ענף הכשרות עבר במרוצת השנים שינויים שצמצמו את ההיבטים המקומיים שלו, כפי שנטען בשנת 2006 בדוח הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות, ועדה שהורכבה ברובה מנציגי הרבנות הראשית:

בשונה מבעבר, בקהילות ישראל בתפוצות, תפוצת מוצרי מזון כיום היא לרוב בהיקף ארצי. כך, רב המעניק הכשר למפעל שתפוצת מוצריו ארצית, זוכה למעשה לסמכות שיש לה משמעות ארצית נרחבת. באופן זה, זהות מעניק ההכשר למפעלים ויצרני מזון לא נקבעת על פי מומחיות כזו או אחרת של רב מעניק תעודת כשרות ולא על פי היקף הפעילות וכיוצא בזה, אלא הינה תוצאה מקרית של מיקומו הגיאוגרפי של המפעל. גם יכולת השליטה של רב מקומי על המרכיבים למוצרי מזון היא מועטה ביותר ונשענת על הסתמכות על הכשרים שנתנו עמיתיו במקומותיהם.⁷¹²

טענות אלה רלוונטיות במיוחד למפעלים, למשחטות ולבתי מלון, אם כי הן נוגעות ברמה מסוימת גם לבתי עסק בתחום האוכל כדוגמת מסעדות.

שנית, כפי שהוצג לעיל בדיון על המונופוליזציה של המועצה הדתית, בניגוד לטענות העולות בדרך כלל בשיח הציבורי, רוב שירותי הדת הניתנים על ידי המועצה הדתית או על ידי רשות מקומית אינם בגדר מונופול במובנו הכלכלי

710 טענות על הצורך להחריג את מערך הכשרות משאר שירותי הדת הניתנים בזירה המקומית עלו על ידי מגוון גורמים במרוצת השנים: ראו למשל בהצעה לארגון מחדש של מערך שירותי הדת שנכתבה על ידי המרכז לפלורליזם יהודי בשנת 2005 (נדב וקריב, מערך, עמ' 19-20) וכן אצל אלגרבל, אספקת, עמ' 76-77. גם במודל הקהילתי נטען בעצם כי תחום הכשרות לא יינתן על ידי הקהילות, וכן ועדת צדוק סברה כי אספקת שירותי הכשרות צריכה להינתן על ידי אגד של מועצות דתיות. על כל פנים, ההצעות שהעלו הגורמים הללו לאספקת שירותי הכשרות שונות מהמודל שאנו מבקשים להציע למערך הכשרות.

711 פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן.

712 הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות, עמ' 18.

הפשוט. החריג היחיד לכך, כפי שנטען, הוא מערך הכשרות. בתחום זה הרבנות המקומית פועלת כמונופול בשטחה, כלומר לא ניתן לקבל תעודת כשרות בלי אישורה. ההשלכות הכלכליות של מונופול בענף הכשרות נאמדות בעלויות עודפות של מאות מיליוני שקלים ואף למעלה מכך.⁷¹³ ההצעות להכפפה מוחלטת של הרבנות המקומית לרבנות הראשית או ליצירת רשות כשרות ארצית אחת אף ירעו את המצב, משום שהן ייצרו מונופול אחד לענף הכשרות במדינה. לפיכך דומה כי אין מנוס מהפרטה של מערך הכשרות, גם אם בכפוף לכללי רגולציה.

אציין כי ההצעה המובאת כאן לא תפגע באופן ממשי בתקציב המוענק לשירותי דת על ידי המדינה והרשויות המקומיות, מאחר שבפועל כבר היום המועצות הדתיות אינן מתקצבות את שירותי הכשרות. בתי העסק הם המשלמים את שכר המשגיחים (אם במישרין ואם בעקיפין), והאגרה השנתית הגבוהה שהם נדרשים לשלם משלימה כמעט לחלוטין את עלות שכרם של מפקחי הכשרות ושל מנהל מחלקת הכשרות במועצה הדתית. במילים אחרות, ניתן לטעון כי במובנים מסוימים המועצות הדתיות אינן ספק של שירותי כשרות אלא הן חלק מהמערך הרגולטורי למניעת הונאה בכשרות, ולפיכך הצעתי אינה גורעת מן התקציב המועבר לשירותי הדת.

מלבד ענף הכשרות, היו שטענו כי יש להעביר גם את תחום הנישואין מהרמה המקומית לרמה הארצית.⁷¹⁴ לדעתי, יש להבחין בין שני היבטים של פעילות מחלקות הנישואין: הליך הרישום והליך ההדרכה ועריכת החתונה. אשר להליך הרישום דומה שברמה העקרונית יש צדק בטענה שהוא צריך להתבצע על ידי גוף ארצי ולא מקומי: על פי השכל הישר, הליכי רישום צריכים להתבצע לפי קריטריונים אחידים ברמה הארצית – בלשכות רישום אזוריות הפועלות ברחבי הארץ, ולא על ידי גופים ציבוריים מקומיים כדוגמת מועצות דתיות ורשויות מקומיות. לעומת זאת, בתחום ההדרכה ובעיקר בתחום עריכת הנישואין מן הראוי שהשירות יינתן בהתאם לאופיים הייחודי של בני הזוג, ולכן בהקשר זה נראה שיש מקום לפעילות גם ברמה המקומית.

713 פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן, עמ' 88-92.

714 ראו למשל נדב וקריב, מערך, עמ' 19.

בשל הקשר הגורדי שנוצר בין הליך הרישום ובין אופי עריכת הנישואין, דומה שיש להיזהר בשלב זה מהעברת תחום הנישואין לרמה הארצית.⁷¹⁵ יתרה מזו, על רקע הרפורמה של פתיחת אזורי הרישום בצד הטמעת מערכת המחשוב "שירת הים", נראה שהחסרונות של מחלקת נישואין ברמה המקומית אינם מהותיים, בייחוד כאשר מחלקות אלה יוכפפו לרשויות המקומיות ולנהלים מקצועיים. עם זאת, מוצע לאפשר, ואף לקדם, את החלופה של כמה רשויות מקומיות שיקימו לשכת נישואין משותפת.

2.

הביקורת והפרכתה: המועצות הדתיות כאוטונומיה לשירותי הדת?

א. הביקורת

כדי להבין לעומק את הביקורת על מודל מחלקת הדת ברשות המקומית, יש להבין תחילה את תכליתו של מודל המועצה הדתית, מודל ייחודי באספקת שירותים ציבוריים בישראל. כפי שנאמר במבוא למחקר, המועצות הדתיות הן בעצם המשך של מועצות השחיטה שפעלו בתקופת היישוב בשנות העשרים של המאה הקודמת. כפי שהראה דון יחיא, מלכתחילה הוצע כי אספקת שירותי הדת תיעשה על ידי ועדי הקהילות, שהיו מעין רשויות מקומיות של הציבור היהודי בתקופה זו, אך הרבנות הראשית תבעה את הקמתן של מועצות דתיות כגופים נפרדים:

המציאות הביאה להרחבה גדולה בהיקף תפקידיה של מועצת השחיטה ולעליה במעמדה, שהביאה לשינוי במהותו של גוף זה. הגורם להתפתחות זו היה תביעתה של הרבנות הראשית

715 הזehירות שיש לנקוט בנושא זה מבוססת על ניסיונות שנעשו בעבר על ידי שרים במשרד לשירותי דת להצר את פעילותם של גורמים שהם התנגדו להם. על כך ראו גריידינגר, עימות.

להקמתו של גוף אוטונומי, שיפקח על שרותי הדת הציבוריים בקהילה, אשר חבריו יהיו אנשים דתיים. תביעה זו הוצגה על-ידי הרבנות כתנאי להסכמתה להכללתם של מוסדות הרבנות בועדי הקהילה. התנגדותה של הרבנות לצרוף מוסדות הדת למסגרת כנסת ישראל וקהילותיה נבעה מתוך החשש שמא יבולע לענייני הדת, אם גורמים חילוניים ישותפו בארגון השרותים הדתיים.⁷¹⁶

בשנת 1935 פרסמה מועצת הרבנות הראשית הודעה כי היא מסכימה ש"בכל עיר ובכל נקודה ונקודה תתכונן מועצה דתית טובירינית להנהלת כל העניינים הנוגעים לדת",⁷¹⁷ ועם קביעת תקנות המועצות הדתיות בשנת 1937, גילוי דעת שנכתב בו כי הקמתה של מועצה דתית מבטיחה באופן חוקי את השפעת היהדות הדתית על העניינים הדתיים הציבוריים בקהילה.⁷¹⁸ למעשה, גם לאחר קביעת התקנות היו הבדלים רבים בצורת הפעלת שירותי הדת בין הקהילות השונות. אומנם במקצת המקומות הוקמו מועצות דתיות עצמאיות ונפרדות, אך ברוב היישובים הקטנים לא הוקמו מועצות דתיות כלל, והרשויות המקומיות הן שסיפקו את שירותי הדת, וביישובים אחרים המועצות הדתיות השתלבו בפעילות הרשות המקומית.⁷¹⁹ עם זאת, ברור כי הקמתה של מועצה דתית נועדה מלכתחילה למנוע השפעות חילוניות בתחום שירותי הדת.

לאחר קום המדינה הוקמו מועצות דתיות רבות, אך עד לשנת 1963 לא הוסדר אופן מינוי חברי המועצה הדתית, והדבר היה נתון בעיקר להסכמים קואליציוניים. התקנות שנקבעו בשנת 1963 על ידי שר הדתות באשר להליך המינויים למועצה דתית (45% נציגי הרשות המקומית, 45% נציגי השר ו-10% נציגי הרבנות המקומית) הפכו זמן קצר לאחר מכן לחקיקה המשמשת עד היום בסיס לקביעת הרכב המועצה הדתית. קביעת התקנות בנושא התעכבה זמן

716 דון־יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 1-2.

717 מובא אצל אוסטרובסקי, ארגון הישוב, עמ' נד.

718 בגילוי הדעת נכתב "היהדות החרדית", אך ביטוי זה בתקופה היא כגון ליהדות הדתית בכללותה, גם לתנועות הדתיות־לאומיות. הכינוי "חרדי" כמייצג את הקבוצות הדתיות הלא־ציונות בלבד התקבע בשיח הישראלי רק בשנות החמישים.

719 דון־יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 3-4.

רב בשל מאבק בין גורמים דתיים שטענו כי השליטה במועצות הדתיות צריכה להיות בידי אנשים דתיים ובין גורמים חילוניים שטענו כי גם להם צריכה להיות אחיזה במועצות הדתיות. התקנות שנקבעו היו בבחינת פשרה בין העמדות השונות.⁷²⁰ דון־יחיא עמד על תוכנה של הפשרה:

ההסכם שהושג קבע כי יש להבטיח שבכל המועצות הדתיות יהיה רוב לנציגי המפלגות הדתיות, ולשם כך יש להעניק לשר הדתות ולרבנות המקומית את הסמכות למנות ביחד 55% מחברי המועצה הדתית, בהנחה שחזקה על גופים אלה שידאגו להבטחת רוב לנציגי מפלגות דתיות.⁷²¹

זרח ורהפטיג, שר הדתות מטעם המפד"ל בתקופה שבה נקבעו התקנות, טען כי "אין להסגיר את האחריות על מתן שירותים דתיים בידי כוחות השוללים אותם מלכתחילה [...] אם תמסר השליטה במועצות הדתיות לידי אלה המתנגדים לעניני דת – הם יחריבו את המועצות הדתיות".⁷²²

החשש העיקרי בהעברת אספקת שירותי הדת לרשות המקומית הוא מפני פגיעה באוטונומיה הדתית, כפי שטענה ועדת צדוק:

המיוחד בשירותים דתיים הוא אופיים ההלכתי־דתי כאשר הסמכות ההלכתית, הרבנות, נוטלת חלק בהכוונה ההלכתית על השירותים הדתיים. לכן, סבורה הוועדה, כי מן הראוי שעל מתן שירותים אלו כולם, יהיה אמון גוף אוטונומי המורכב מאנשים שיש להם עניין בקיום השירותים הדתיים ואין להטיל תפקיד זה על מחלקה בכל רשות מקומית.⁷²³

720 שם, עמ' 7-26.

721 שם, עמ' 27. הסכם הפשרה לא היה מקובל על כל הגורמים הפוליטיים דווקא, אך הוא מלמד על הרציונל שעמד מאחורי הקמת המועצה הדתית בדרך זו.

722 שם, עמ' 22.

723 ועדת צדוק, עמ' 18.

טיעון דומה הועלה גם על ידי ליפשיץ וספיר: "הסמכת שירותי הדת לשולחנה של הרשות המקומית תחליש את מידת העצמאות של המערכת הדתית".⁷²⁴

בהקשר זה נטען כי בהיעדר מועצה דתית ייפגעו שירותי הדת בשני מובנים השלובים זה בזה: הראשון הוא החשש מפני פגיעה באופן אספקת שירותי הדת. על פי תפיסה זו, מועצה דתית, כגוף שרוב חבריו ממונים על ידי השר לשירותי דת והרבנות המקומית ושאינו כפוף ישירות לרשות המקומית, תוכל לשמור על אוטונומיה דתית כך שאופן אספקת שירותי הדת יהלום את תפיסת העולם הדתית-הלכתית ולא יושפע מגורמים העוינים את הדת. כך הסביר אלגרבלית את טענת האוטונומיה הדתית:

המועצות הדתיות מתנהלות כמוסד סגור. הרצון להבטיח למועצות הדתיות אוטונומיה רבה ככל האפשר כשהן נתונות לפיקוח ולהשפעה רק של החוגים הדתיים – יצר חציצה מכוונת בינן לבין הרשות המקומית, כדי שיתאפשר להן "לשמור על עצמאות וטהרה רוחנית".⁷²⁵

המובן השני הוא החשש מפני פגיעה בהיקף אספקת שירותי הדת. כך למשל טען השר הנוכחי לשירותי דת דוד אזולאי (סיעת ש"ס; הממשלה ה-34) במענה על שאלה שהציג לפניו חבר הכנסת אלעזר שטרן בדבר הצעה להקמת מחלקות דת ברשויות המקומיות:

לגבי הקמת מחלקות לשירותי דת ברשויות, אני בא מהשלטון המקומי, אני יודע מה זה שלטון מקומי, והשלטון המקומי עושה עבודה נפלאה, עבודה יוצאת מן הכלל. אבל יש מקומות שהנטייה היא: כשהספינה טובעת, בואו קודם כול נזרוק את התפילין והמזוזה. ופה אני אומר לך, אני לא רוצה להגיע למצב כזה שרשויות מקומיות ישימו את שירותי הדת בעדיפות האחרונה. ולכן אני מעדיף שהרשויות המקומיות ימשיכו לתת

724 ליפשיץ וספיר, שירותי הדת, עמ' 182.

725 אלגרבלית, אספקת, עמ' 29.

את שירותי החינוך, הרווחה, הבריאות. את שירותי הדת תיתן למועצה הדתית [...] גם אתה כאדם דתי לא תיתן את ידך לכך ששירותי הדת יהיו ברשויות המקומיות. לא כל ראש רשות ייתן את השירות הנאות בשירותי הדת שהציבור דורש ממנו.⁷²⁶

על פי דברים אלו, העברה של אספקת שירותי הדת לרשויות המקומיות תביא לכך שבמקרים רבים לא יינתנו חלק מהשירותים, מכיוון שהרשות המקומית תקצץ בהקצאת המשאבים לשירותים אלו. קיומן של מועצות דתיות מבטיח אפוא שלתושבים יינתנו שירותי דת מלאים. דברים ברוח זו נשמעו בעבר גם מפי חברי כנסת מסיעת הבית היהודי,⁷²⁷ ואף הועלו על ידי הרב יעקב מדן במסמך אמנת גביזון-מדן.⁷²⁸ טענות אלו רווחו מאוד גם בדיוני הכנסת בתחילת העשור הקודם,⁷²⁹ בעקבות ריבוי מקרים של רשויות מקומיות שסירבו להעביר את מלוא התקציב שהן נדרשות להעביר למועצות הדתיות. אומנם תופעה זו כמעט שאינה מתרחשת היום, אך קיומה בעבר מעלה את החששות באשר לעתיד.⁷³⁰

למרות כל זאת, כפי שאבקש להראות להלן, בחינה מעמיקה של המצב החוקי ושל המציאות בתחום שירותי הדת מלמדת כי גם אילו בעבר היה ניתן אולי

726 דברי הכנסת, 2015, ישיבה ס.

727 כך למשל, ביוני 2014 התבטא סגן השר לשירותי דת דאז אלי בן דהן מסיעת הבית היהודי בדיון בוועדה הפנים של הכנסת:

יש לא מעט מקומות, 23 מועצות אזוריות, 5 מועצות מקומיות ו־3 עיריות שאין בהן מועצה דתית. שירותי הדת בכל המקומות הללו אינם שירותי דת טובים, אינם מובטחים. הם מותנים הרבה מאוד ברצונו הטוב של ראש הרשות, או בהסכמים הקואליציוניים שהוא עשה עם המפלגות הדתיות, למרות שאין מפלגות דתיות, אז הכול תלוי ברצונו הטוב של ראש הרשות. אנחנו חושבים שהמצב הוא לא נכון, הוא לא טוב. אנחנו במשרד ביקשנו מהצוות המשפטי, הלשכה המשפטית שלנו להכין את הדרך שבה אנחנו נפעל כדי לחייב את ראשי הרשויות להקים מועצות דתיות (פרוטוקול 323, ועדת הפנים).

728 גביזון ומדן, מסד לאמנה, עמ' 253.

729 על כך ראו על כך אצל: מזרחי, מועצות דתיות, עמ' 19.

730 ייתכן שהיום תופעה זו נפוצה פחות בשל תיקון שנעשה בחוק שירותי הדת היהודיים בשנת 2008, הקובע כי במקרה שרשות מקומית אינה מעבירה את מלוא התקציב שהוקצה למועצה הדתית, יפחית חשב משרד הפנים מן ההקצבות המועברות לרשות המקומית מתקציב משרד הפנים ויעביר את הסכומים האמורים לידי המועצה הדתית.

לקבל את ההצדקות לקיומה של מועצה דתית ואת החששות מפני פגיעה באוטונומיה הדתית על ידי הרשויות המקומיות, היום אין לטענות אלה אחיזה במציאות. אדרבה, במובנים מסוימים שינויי החקיקה שנעשו מאז נקבעו ההסדרים להקמת מועצה דתית בשנת 1963 גרמו לכך שבמצב הנוכחי מודל המועצה הדתית אף פועל להיפך מההצדקות שניתנו לו, ויש בו כדי להביא לפגיעה באוטונומיה של שירותי הדת.

ב. השר לשירותי דת

כפי שפורט לעיל בהרחבה, הסיבה העיקרית לכך שהרשות המקומית יכולה לבחור רק 45% מהרכב המועצה הדתית, היא התפיסה ש"יש להעניק לשר הדתות ולרבנות המקומית את הסמכות למנות ביחד 55% מחברי המועצה הדתית, בהנחה שחזקה על גופים אלה שידאגו להבטחת רוב לנציגי מפלגות דתיות"⁷³¹. בבסיס תפיסה זו עומדות שלוש הנחות שנחלשו מאוד במרוצת השנים, כמפורט להלן:

(1) השר כגורם דתי. עד לקביעת התקנות בשנת 1963 משרד הדתות היה כמעט תמיד בידי המפד"ל, וגם בסוף שנות החמישים, כאשר עבר המשרד לידי מפא"י למשך שנתיים, מונה לתפקיד אדם דתי שהיה אף דמות רבנית – הרב יעקב משה טולדנו.

עם זאת בעשורים האחרונים החלו לכהן בתפקיד גם דמויות חילוניות רבות. בתחילה עשו זאת חיים צדוק ושמעון פרס רק בתקופות של ממשלות מעבר קצרות, אך משנות התשעים כיהנו בתפקיד שרים רבים שאינם דתיים כלל וכלל, למשך תקופות ממושכות ובמשלות שאינן ממשלות מעבר. בשנים 1992-1995 שימש יצחק רבין בתפקיד השר לענייני דתות, בשנים 1995-1996 כיהן בתפקיד שמעון שטרית, ובשנים 2000-2001 כיהן יוסי ביילין בתפקיד זה, שלושתם ממפלגת העבודה. לאחר מכן בשנים 2003-2006 כיהן בתפקיד אריאל שרון מהליכוד.

731 דון־יחיא, מוסדות דתיים, עמ' 27.

לדידו של מי שמתנגד לאספקת שירותי הדת על ידי הרשויות המקומיות בטענה ששליטה של גופים בעלי רוב חילוני בשירותי הדת עלולה להביא לידי כך שיבולע לשירותי הדת, החקיקה הנוכחית רק מחזקת את האפשרות הזו, משום שייתכן מצב שימונה שר שאינו דתי. חששות אלה הועלו כבר בשנות השבעים על ידי המפלגות דתיות עצמן – המפד"ל ואגודת ישראל, כאשר ביקשה הכנסת להרחיב את סמכויות הפיקוח של שר הדתות על המועצות הדתיות באמצעות מינוי ועדות קרואות במועצות דתיות שאינן מתפקדות. נציגי המפלגות הדתיות הביעו חשש ש"תפקידי ניהול בפועל של מועצות דתיות יימסרו לאנשים שאינם דתיים, במקרה שבתפקיד שר הדתות יכהן נציגה של מפלגה חילונית".⁷³² שינוי החקיקה בשנת 2004 שיצר את שיטת הממונים שתוארה בהרחבה במחקר זה, שיטה המאפשרת לשר למנות במישרין את ראשי המועצות הדתיות גם בלי הקמת ועדה קרואה, מחזק פי כמה וכמה את החששות מפני השפעות חילוניות. על פי הפרסומים בתקשורת, בדיוק בשל כך התנגד בשנים האחרונות הרב שטיינמן, מנהיג הציבור החרדי-ליטאי עד לאחרונה, לכינון מועצה דתית בעיר החרדית מודיעין עילית שתחליף את מחלקת הדת הפועלת היום בעירייה. הרב שטיינמן אמר כך: "אנו יודעים מי שולט כיום במשרד הדתות, איננו יודעים מי ישלוט בו מחר".⁷³³

(2) פגיעה חילונית בשירותי הדת. כאמור, המתנגדים להעברת אספקת שירותי הדת לרשויות המקומיות מניחים ששליטה של גופים בעלי רוב חילוני תפגע בשירותי הדת. ואולם הלכה למעשה, כפי שתואר לעיל, בעשורים האחרונים בלא מעט תקופות היה תיק שירותי הדת נתון בידיהם של גורמים חילוניים, ובחלק לא מבוטל מן התקופות הללו לא הייתה חברה בקואליציה אף לא מפלגה דתית אחת, ולפיכך הגורמים החילוניים לא היו נתונים ללחצים קואליציוניים מצד מפלגות דתיות. אף על פי כן, אין ראייה לכך שבתקופות אלה חל שינוי ניכר באוטונומיה של שירותי הדת. אומנם, כפי שהוצג בחלק השני, גם מפלגות שאינן דתיות ידעו להשתמש היטב במערכת המינויים במועצות הדתיות לצורכיהן הפוליטיים – כמו המפלגות הדתיות – אך ככל הנראה הדבר לא פגע באוטונומיה של שירותי הדת.

732 שם, עמ' 37.

733 רוט, התכנית.

באשר להיקף אספקת שירותי הדת, ברוב התקופות שבהן שלטו גורמים חילוניים במשרד, קשה להצביע על שינוי משמעותי בהיקף תקציבי המועצות הדתיות, מלבד בממשלת שרון שהחלה לכהן בשנת 2003. התחזקותה של מפלגת שינוי הובילה לקיצוצים משמעותיים בתקציבי המועצות הדתיות. אומנם מדובר בדוגמה יחידה, אך נראה שהיא מלמדת שקיצוץ רוחבי במועצות הדתיות יכול להתבצע דווקא בעקבות הריכוזיות הממשלתית בנושא ללא קשר למעורבותן של רשויות מקומיות.

(3) מינויי השר. כאמור, שיטת המינויים של חברי המועצות הדתיות הייתה במקורה פשרה שתאפשר לשמור על רוב של נציגים דתיים. הנחת היסוד הייתה שמאחר שההליך מתבצע באמצעות מינוי, גם מפלגות במועצה המקומית שאינן דתיות יבחרו נציגים המזוהים עם המפלגות הדתיות, וכן שר הדתות ימנה נציגים דתיים. עם זאת, כפי שהוצג במחקר זה, במשך השנים פירשו בתי המשפט את החוק באופן שחייב ייצוג מובהק ואמיתי של המפלגות ברשות המקומית, פסלו את האפשרות לערוך הסכמים קואליציוניים בין המפלגות למינוי הנציגים למועצה הדתית וחייבו את השר לשירותי דת למנות נציגים המייצגים מפלגות החברות ברשות המקומית. כבר בסוף שנות השמונים הצביע דון'יחיא על הפער שבין כוונת המחוקק ובין פסיקת בתי המשפט.⁷³⁴ בפועל, במרוצת השנים בית המשפט אף הלך והרחיב את פרשנותו למונח "ייצוג מתאים" המופיע בחוק, כך שבצעם לאור המצב החוקי הקיים לא בטוח כלל שהמועצות הדתיות מצדיקות את קיומן, כפי שטען דון'יחיא:

בכך גם נתערעה, למעשה, הרציונליזציה של עצם שיטת המינויים. שהרי הרכבת המועצה הדתית בדרך של מינוי ולא של בחירות נומקה בכך, שרק בדרך זו ניתן ליישב בצורה הוגנת בין התביעות המנוגדות של הדתיים והחילוניים בנושא הייצוג וההשפעה במועצות הדתיות ובשרותים הדתיים. פסיקת בג"צ אף השמיטה במידה רבה, את הבסיס וההצדקה לעצם קיומן של

734 ראו דון'יחיא, עמ' 70: "פסיקת בג"צ שפסלה את ההסכם הבין מפלגתי הביאה, למעשה, להעמדת החוק בסחירה ברורה לכוונתם של מחוקקיו. שהרי שיטת המינויים שנקבעה בחוק, מקורה באותו הסכם מ-1963 שהבטיח למפלגות הדתיות את הרוב במועצות דתיות".

המועצות הדתיות כגופים אוטונומיים. שהרי הסיבה העיקרית להקמתן של המועצות הללו היתה נעוצה, כפי שצוין, בהכרת הצורך לאפשר לציבור הדתי לנהל באופן אוטונומי את המוסדות והשרותים הדתיים.⁷³⁵

ברמה העקרונית דו"יחיא צודק בדבריו, אך ברמה המעשית נראה שיש לסייגם. כפי שהוצג בחלק הקודם, יש פער ניכר בין הפסיקה המשפטית בנושא המועצות הדתיות ובין מה שנעשה בפועל, המייצג דווקא את כוונתם הראשונית של המחוקקים. לפיכך לשר לשירותי דת ולמפלגות הדתיות עדיין יש כוח רב בבחירת חברי המועצה הדתית, בוודאי יותר מזה שבית המשפט מיעד להם. עם זאת כוחן של המפלגות הדתיות במועצות הדתיות אכן פחת עם השנים, ולכן דבריו של דו"יחיא נכונים לפחות באופן חלקי, דבר המלמד שההצדקה לקיומן של המועצות הדתיות נחלשה.

ג. האם הרשויות המקומיות אכן פוגעות בשירותי הדת?

עד כה התמקדתי בהוכחת הטענה שבמצב החוקי הקיים יש סיכוי גבוה שלא תישמר האוטונומיה הדתית שהייתה מלכתחילה הסיבה להפרדת שירותי הדת מן הרשות המקומית והקמת המועצות הדתיות. לעומת זאת, בדברים שלהלן אבקש לערער גם על שורשי ההצדקות שניתנו לקיומן של המועצות הדתיות ולהראות שהחשש שאספקת שירותי הדת על ידי הרשות המקומית תגרום לפגיעה באיכות ובכמות של השירותים הללו אינו מוצדק. כבר הזכר שכוונתם של שרים שאינם דתיים במשרד לשירותי דת לא הביאה לשינוי משמעותי במתן שירותי הדת במועצות הדתיות, אך בדבריי כאן אתמקד בדוגמאות לשירותי דת הניתנים כבר היום על ידי הרשות המקומית ואבחן אם ניכרת פגיעה כלשהי בשירותים אלה.

ראשית, כאמור, כבר היום יש רשויות מקומיות שאין פועלת בהן מועצה דתית. מצב זה שורר ברשויות חרדיות כדוגמת אלעד ומודיעין עילית, ברשויות בעלות רוב חילוני מובהק כדוגמת מודיעין ושוהם וכן במועצות אזוריות רבות שרוב תושביהן

אינם דתיים, כדוגמת המועצה האזורית משגב. ברשויות בעלות רוב חילוני שאין בהן מועצה דתית פועלות מחלקות דת בתוך הרשות המקומית המספקות לציבור שירותי דת בתחומי מקוואות, נישואין, כשרות ועוד. למרות החשש שמצב זה יפגע בשירותי הדת, בפועל התושבים הדתיים של הרשויות הללו אינם מתלוננים בשיח הציבורי על שירותי הדת הניתנים להם, אף שבמודיעין ובשוהם, למשל, בצד הרוב החילוני יש ציבור דתי לא מבוטל, ובמועצה האזורית משגב ישנם יישובים דתיים. הרושם הכללי הוא שהתושבים ברשויות אלה מרוצים משירותי הדת הניתנים להם לא פחות, ואולי אף יותר, מתושבי רשויות שפועלות בהן מועצות דתיות.

דוגמה מקיפה בהרבה הכוללת את כל הרשויות המקומיות בארץ היא מתחום הקצאת הקרקעות עבור שירותי דת. המחוקק העניק לרשויות המקומיות סמכות לערוך עסקאות מסוימות במקרקעין שבבעלותן על פי החלטת מועצת הרשות המקומית ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך. בשנת 2001, בעקבות פסיקת בג"ץ,⁷³⁶ פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית", שבתחילתו נכתב כך:

נוהל זה נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתוך תחום הרשות, בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא בזה, כדי לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור. נוהל זה מכוון לקדם, בתחום הקצאת קרקע, מנהל תקין, שמירת עקרון השוויון, חסכון, יעילות ושקיפות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות.⁷³⁷

בספטמבר 2005 פורסם "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור" בשיתוף פעולה בין משרדי החינוך, הפנים, האוצר והשיכון. התדריך קובע מכסות קרקע שיוקצו למוסדות בכל תחום באופן שנועד להבטיח אספקת שירותים ציבוריים לאוכלוסייה כבר בראשית תהליך התכנון מתוך ייעול השימוש בקרקעות וחיסכון בהן. בתחום מוסדות הדת היהודיים מציע התדריך הנחיות כלליות להקצאת

736 בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות.

737 משרד הפנים, חוזר 5/2001, עמ' 4.

קרקעות לבתי כנסת ולמקוואות,⁷³⁸ אך למעשה, כפי שהבהיר בעבר משרד הפנים, "ההנחיות שבתדריך הן בגדר נורמה תכנונית שמעמדה כמעמד הנחיה מינהלית ומידת ההסתמכות עליה תלויה בנסיבות העניין".⁷³⁹ מבקר המדינה אכן מצא בעבר כי אנשי המקצוע ברשויות מקומיות רבות אינם מודעים כלל לתדריך ומובן שאינם עובדים לפיו.⁷⁴⁰

אם כן, בתחום הקצאת הקרקעות – בכלל זה עבור שירותי הדת – עד שנת 2001 הותיר המחוקק לרשות המקומית יד חופשית לגמרי ולא חייב אותה אפילו בקביעת קריטריונים שוויוניים ושקופים, ולמן שנת 2001 נכנסו לתוקפם נהלים כלליים ביותר שאינם מחייבים הקצאה מוגדרת של שטחים עבור מקוואות ובתי כנסת אלא הותירו את הנושא בתחומי אחריותה של הרשות המקומית. על פי החששות שתוארו לעיל, במצב זה היו הרשויות המקומיות אמורות לפגוע בשירותי הדת ולא להקצות קרקעות לבתי כנסת ולמקוואות, בוודאי ברשויות בעלות רוב חילוני. ואולם העובדה שהנושא לא נדון בשיח הציבורי והמפלגות הדתיות לא הובילו כל מאבק או ניסיון לשינוי חקיקה בנושא מלמדת יותר מכול שהרשויות המקומיות מקצות ככל הנראה קרקעות באופן סביר ביותר עבור בתי כנסת ומקוואות. מבקר המדינה אף ציין בעבר שלדעתו בכמה רשויות מקומיות הוקצו שטחים נרחבים יתר על המידה עבור בתי כנסת.⁷⁴¹ כמו כן במקרה יחיד שהמועצה המקומית בכפר ורדים ביקשה שלא להקצות קרקע למקווה בתחומה, נפסלה ההחלטה בשנת 2014 על ידי בית המשפט העליון, שקבע כך:

בנסיבות המקרה דנו, בהן לא ניתן משקל ראוי לפגיעה המשמעותית בתושבות היישוב שומרות המצוות, בהעדרו של מקווה נגיש בשבתות ובמועדי ישראל, ומשהתברר כי ניתן משקל יתר לשיקול הקצאת המשאבים, על אף שנמצא כי קיימת קרקע זמינה שתאפשר הקמת מקווה בלא לפגוע בצורכי ציבור אחרים

738 המכון למחקר, הקצאת קרקע, עמ' 79-84.

739 מבקר המדינה, 2008, עמ' 157.

740 שם, שם.

741 שם, עמ' 169.

ובלא שתדרש הקצאת משאבים משמעותית מצד המועצה,
מצאתי כי החלטת המועצה שלא להקים מקווה כאמור חורגת
ממתחם הסבירות, ומשכך דינה להתבטל.⁷⁴²

על כל פנים, עצם העובדה שסוגיה מעין זו הגיעה לדיון בבית המשפט העליון לראשונה בשנת 2014 מלמדת כי מדובר במקרה חריג, ואפילו בו, כאמור, ניתן סעד לעותרים על ידי בית המשפט שחייב את המועצה המקומית להקצות קרקע עבור המקווה.

דוגמה נוספת בנושא ניתן להביא מתחום בניית המקוואות. עד שנת 2001 הייתה בניית המקוואות בסמכות המועצות הדתיות. מועצה דתית שרצתה לבנות מקווה חדש הגישה בקשה לוועדה בין־משרדית בראשות מנכ"ל המשרד לענייני דתות, וזו החליטה אם לאשר העברת תקציב לבקשה. בעקבות דוח מבקר המדינה שתיאר כשלים בתהליך⁷⁴³ הועבר התחום כולו – ממימון ועד ביצוע – לסמכות המשרד לענייני דתות.⁷⁴⁴ לאחר שברפורמה של שנת 2004 הועבר תחום בניית המקוואות למשרד השיכון, נבחן המכרז שערך המשרד לענייני דתות בנושא על ידי מומחים חיצוניים, ואלו הצביעו על ליקויים חמורים ובזבז כספי ציבור, ואף הועלו חשדות לשחיתות בעריכת המכרז,⁷⁴⁵ ועל כן האחריות לבניית מקוואות הועברה אל הרשויות המקומיות. עד היום רשות מקומית המעוניינת במימון לבניית מקווה מגישה בקשה למשרד לשירותי דת, וזה בוחן את הבקשה באמצעות ועדה פנימית. על כל פנים, במצב הנוכחי אף שהרשות אינה מחויבת לתקצב את בניית המקוואות, ההחלטה על עצם בניית מקווה ועל מיקום המקווה והאחריות לביצוע הפרויקט באופן התואם את הדרישות ההלכתיות נמצאות בידי הרשות המקומית ולא בידי גורם שמטרתו הרשמית היא "לשמור על האינטרסים של שירותי הדת", כדוגמת המועצה הדתית או המשרד לשירותי דת. אף על פי כן, קשה להצביע על פגיעה כלשהי באיכות שירותי הדת בתחום

742 ע"מ 662/11 יהודית סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים.

743 מבקר המדינה, 2001, עמ' 488.

744 צזנה, השר.

745 הדוחות שנכתבו בנושא על ידי המומחים החיצוניים פורסמו בשנת 2006 בסדרת כתבות בעיתון דה מרקר. ראו ארלוזורוב, מקווה; ארלוזורוב, הנס; ארלוזורוב, מכרז.

בניית המקוואות מאז הופקד הנושא בידי הרשויות המקומיות, ואדרבה, דווקא מאז הועבר הנושא לאחריות הרשויות המקומיות לא פורסמו דוחות ביקורת חמורים שמצאו בו כשלים כפי שאירע כאמור בעבר, כאשר התחום היה באחריותו הישירה של המשרד לשירותי דת.

אם כן, כפי שניתן ללמוד מתחום הקצאת הקרקעות, הנחת המוצא של המחוקק היא שרשות מקומית – שהיא רשות שחבריה מייצגים את הציבור שבחר בהם לשרתו – נמצאת בעמדה הטובה ביותר לקבוע את סדרי העדיפויות המקדמים את טובת הכלל ולמצוא את האיזון הראוי בין מילוי צרכי הציבור לשמירה על המסגרת התקציבית. העובדה, למשל, שברחבי הארץ יש מספר עצום של בתי כנסת ומקוואות היושבים על קרקע ציבורית מלמדת שהרשויות המקומיות קשובות לצרכים מן השטח בתחום שירותי הדת העולים על ידי התושבים ונציגיהם ברשות המקומית, ולפיכך אין צורך ממשי בקיומה של מועצה דתית.

יתר על כן, גם כאשר בעשור הקודם סירבו כמה רשויות מקומיות להעביר למועצה הדתית את מלוא התקציב שהן נדרשות להעביר אליה, כמתואר לעיל, הדבר לא נבע מכוונה לפגוע בשירותי הדת כפי שביקשו לטעון גורמים למיניהם, ובחלק מהמקרים דווקא ההפך הוא הנכון. במסגרת דוח שכתב מבקר המדינה בנושא המועצות הדתיות בשנת 2001 נמצא כי לאופן התנהלותו של המשרד לענייני דתות היה חלק נכבד בהיווצרותה של תופעה זו. כך כתב המבקר בסיכומו של הדוח:

פעילותן של המועצות הדתיות ממומנת ברובה הגדול בידי המשרד לענייני דתות והרשויות המקומיות, כאשר כל אחד מגופים אלה מקבל את החלטותיו לפי שיקולים אחרים: המשרד קובע מדי שנה בשנה את היקף תקציבן של המועצות הדתיות כשהוא מתבסס במידה רבה על מצב היסטורי, בעיקר בנושא כוח האדם במועצות, ולא על ניתוח מעמיק של הצרכים; החלטותיו על התקציב מתקבלות באיחור רב, לעתים רק בסוף השנה. אף שלמעשה המשרד הוא שקובע את חלקן של הרשויות המקומיות בתקציב המועצות, אין הוא פועל בעניין זה בתיאום עמן.⁷⁴⁶

בהמשך דבריו מצביע המבקר על הגורמים העיקריים לאי־העברתם של תקציבים מלאים על ידי רשויות מקומיות. ראשית, מקצת הרשויות המקומיות סירבו להעביר את מלוא התקציב למועצה הדתית מכיוון שלטענתן אין להן השפעה ממשית עליו. כך למשל, המבקר הביא את דבריו של גזבר המועצה המקומית בשלומי: "יש אירוניה רבה בכך שמועצה דתית מביאה בפני שר הדתות את תקציבה לאישור כאשר הם הגורם המממן רק 40% ממסגרת התקציב והגורם העיקרי המועצה המקומית המממנת 60% ממסגרת התקציב אינה שותפה להכנת התקציב".⁷⁴⁷

שנית, רשויות מקומיות – בעיקר ביישובים קטנים – טענו כי המועצה הדתית בתחומן אינה מתפקדת כיאות ואינה משתמשת בכספים באופן מושכל, ולכן הן אינן מעבירות אליה את מלוא התקציב הנדרש. לדוגמה, במועצה המקומית גבעת עדה מצא המבקר עצמו כי "המועצה הדתית אינה מתאימה את היקף ההעסקה של עובדיה לדרוש ביישוב כה קטן ולמסגרת התקציב", ובד בבד טען ראש הרשות המקומית:

המועצה הדתית אינה מתפקדת ואינה נותנת שירותי דת ראויים, ולכן המועצה המקומית מקצה מתקציבה כסף לשירותי דת ולתמיכה בבתי הכנסת שביישוב. בנסיבות אלה אין המועצה המקומית מוכנה להעביר למועצה הדתית סכומים נוספים על אלה שהיא מעבירה אליה.⁷⁴⁸

בדומה לכך במועצה המקומית אבן יהודה, שמנתה באותה תקופה 8,200 תושבים, מצא המבקר כי במועצה הדתית מתוך תקציב שנתי של 1.8 מיליון ש"ח, כ־800,000 ש"ח הם עלות שכרם של שני רבני העיר ועוד כ־300,000 הם עלות שכרו של ראש המועצה הדתית. מלכתחילה, המועצה המקומית התנגדה למינוי רב שני לעיר משיקולים תקציביים, אך הסכימה לכך לאחר שמנכ"ל משרד הדתות ומנכ"ל משרד הפנים הבטיחו כי משרד הפנים יממן במקום המועצה

747 שם, עמ' 477.

748 שם, עמ' 478-479.

60% מעלות שכרו של הרב. בסופו של דבר, ההבטחה הממשלתית הופרה ובגין כך בחרה המועצה המקומית שלא להעביר למועצה הדתית את מלוא התקציב, במעין מהלך של קיזוז.⁷⁴⁹

שלישית, בין המקרים שהציג המבקר בדוח נמצאו רשויות מקומיות שהמשרד לשירותי דת קבע את היקף ההשתתפות שלהן בתקציב המועצה הדתית רק בסוף שנת התקציב, זמן רב לאחר אישור תקציב הרשות המקומית במליאת המועצה, ולכן כדי להביא לידי מימון מלא של תקציב המועצה הדתית נדרשה סטייה מן התקציב המקורי שלא התאפשרה לחלק מהרשויות, במיוחד אלו שבתוכנית הבראה.⁷⁵⁰ על כל פנים, היום תקציב המועצה הדתית נקבע על ידי המשרד מבעוד מועד, ולכן הבעיה הזו כבר אינה רלוונטית, ואולי זו גם הסיבה שהתופעה של אי-העברת מלוא התקציב על ידי הרשות המקומית כבר אינה רווחת.

ד. קביעת סל שירותים

בחלק השני של המחקר ביקשתי להפריך את הטענה שחוסר היעילות והאפקטיביות של המועצות הדתיות נובע מהיעדרו של סל שירותים, משום שהבעיה של המועצות הדתיות אינן אי-אספקה של שירותי דת לתושבים אלא אספקת שירותים באיכות נמוכה. למעשה, הצדקת קיומן של המועצות הדתיות בטענה שהעברה של אספקת שירותי הדת לרשויות המקומיות תפגע ברמתם של שירותים אלה במקומות ובמצבים מסוימים, נוגעת לעצם קיומן של המועצות הדתיות כחלופה להגדרת סל שירותים. אומנם בפרק זה טענתי כי אין ממש בחששות אלה, והרשויות המקומיות הוכיחו כי בתחומי הקצאת הקרקעות ובניית המקוואות מדובר בחששות סרק, אך על כל פנים, כדי למנוע מקרים חריגים שבהם ייתכן שלא יינתנו שירותי דת, אפשר להתנות את העברת

749 שם, עמ' 479-480.

750 שם, עמ' 476.

האחריות לאספקת שירותי הדת אל הרשויות המקומיות בהגדרה חוקית של סל שירותים שעל הרשויות לספק, ולכלול בה סנקציות כלכליות.⁷⁵¹

בפועל, כאמור לעיל, גם ללא חקיקה, בית המשפט העליון הגדיר גבולות לרשויות המקומיות בתחום שירותי הדת וחייב רשות מקומית להקצות קרקע למקווה, אך בחקיקה ניתן לטעת מסמרות לדבר ואף לקבוע כללים מפורטים יותר. עם זאת, גם במקרה של הגדרת סל שירותים יש לקבוע הגדרות כלליות ביותר, שיותירו מרחב פעולה גדול לרשות המקומית, האמונה כאמור באופן הטוב ביותר על הצרכים של תושביה. כמו כן, הותרתו של המשרד לשירותי דת כרגולטור על מחלקות הדת ברשויות המקומיות – בדומה ליחס שבין משרדי החינוך והרווחה ובין מחלקות החינוך והרווחה ברשויות – תסייע גם היא במניעת מצבים היפותטיים שרשויות מקומיות לא יעניקו שירותי דת נאותים לתושביהן.

ה. סיכום

בפרק זה ביקשתי להפריך את הטענה שהעברת הסמכות לאספקת שירותי הדת לידי הרשויות המקומיות תפגע באוטונומיה של שירותים אלו ולפיכך תפגע בשירותי הדת עצמם: ראשית, תיקוני החקיקה והתפתחות הפסיקה המשפטית יצרו מצב שהיום, בניגוד לעבר, המועצות הדתיות אינן גוף אוטונומי דתי, ולמעשה, דווקא במצב החוקי הנוכחי התערבות חיצונית בשירותי הדת אפשרית יותר; שנית, בחינה אמפירית מלמדת שבתחומים שבהם ניתנה לרשויות המקומיות הסמכות בתחום שירותי הדת – כדוגמת הקצאת קרקעות ובניית מקוואות – לא נרשמה פגיעה בשירותי הדת, ואולי אף להפך. יתרה מזו, כדי להתמודד עם חששות לפגיעה באוטונומיה של שירותי הדת, אפשר לעגן נורמות מחייבות באמצעות חקיקה הכוללת גם סנקציות כלכליות במקרים של מניעת תקציב משירותי הדת. על כל פנים, דומה שאספקתם של שירותי הדת במתכונת הנוכחית של המועצות הדתיות היא תוצאה של חששות שהיה ניתן אולי להצדיקם בעבר, אך אין להם כל יסוד ממשי במציאות של ימינו.

751 בדומה לתיקון החקיקה שהוזכר לעיל המאפשר לחשב משרד הפנים לקזז מן המענקים המועברים לרשות המקומית אם זו אינה מעבירה את מלוא התקציב למועצה הדתית.

3.

פרטי ההצעה

הצעתי מבוססת על העברתה של אספקת שירותי הדת אל השלטון המקומי, כך שבכל רשות מקומית תיפתח מחלקת דת במקום המועצה הדתית, במתכונת דומה למחלקות הדת שכבר פועלות היום בכמה רשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית. מחלקות אלה יהיו כפופות ישירות לראש הרשות המקומית, אך יהיו נתונות לרגולציה של המשרד לשירותי דת (ושל יחידת הסמך שלו, הרבנות הראשית לישראל), בדומה לפעילות של מחלקות החינוך והרווחה שהן בבחינת זרוע ישירה של הרשות המקומית הנתונה לרגולציה של משרדי החינוך והרווחה. מבחינה תקציבית המימון לא ישתנה, כלומר הרשויות המקומיות יסיפו לממן את רוב תקציב המחלקות האלה בצד המשרד לשירותי דת.

כחלק מן ההצעה ייקבע בחקיקה סל שירותים שעל מחלקות הדת לספק לתושבים על פי הפירוט הזה:

מקוואות, קבורה, עירובין, תמיכות ותרבות תורנית. תחומים אלו הם הנתח העיקרי של השירותים שהמועצות הדתיות מעניקות לתושבים.⁷⁵² בתחומים אלו מחלקות הדת יספקו שירותים מקבילים לחלוטין לשירותים המוענקים היום על ידי המועצות הדתיות.

נישואין. מחלקות הדת ברשויות המקומיות יספקו שירותי רישום לנישואין והדרכת כלה, ואם הזוג רוצה, הן יספקו גם רב עורך חופה וקידושין. עם זאת, כפי שצוין לעיל, אשר לתחום הרישום לנישואין מוצע שכמה מחלקות דת יתאגדו כדי לספק שירות זה באופן משותף ויעיל יותר.

⁷⁵² ניתוח הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות לשנת 2014 מלמד כי ההוצאה הכוללת על תחומים אלה עומדת על 295 מיליון ש"ח, שהם כ-53% מתקציב המועצות הדתיות למשכורות ולפעילויות: 113 מיליון ש"ח על משכורות בתחומים אלה (שהם 31% מן ההוצאה של המועצות הדתיות על משכורות) ו-182 מיליון ש"ח על פעילויות (שהם 93% מן ההוצאה על כלל הפעילויות).

כשרות. כפי שהוסבר באריכות לעיל וכן בנייר מדיניות נפרד העוסק בתחום הכשרות,⁷⁵³ המאפיינים הייחודיים של תחום הכשרות דורשים רפורמה מקיפה ביותר בענף זה שבמסגרתה יועבר הפיקוח על הכשרות לגופים פרטיים שיהיו נתונים לרגולציה ממשלתית ולא לרגולציה של הרשויות המקומיות. עם זאת, אם עורכים השוואה בין מועצות דתיות למחלקות דת ברשויות מקומיות, פיקוח על הכשרות במסגרת מחלקות הדת הוא עדיף.

רבני שכונות וקהילות. בתחום זה מוצע מודל שונה מהמודל של מינוי רב שכונה על ידי המועצה הדתית. לפי הצעתי, מחלקת הדת ברשות המקומית לא תמנה רבנים אלא תשתתף, על פי קריטריונים שייקבעו, בעלות שכרם של רבני הקהילות, אם כי הקהילה היא זו שתישא במרבית המימון. כחלק מן הקריטריונים תידרש כל קהילה לבחור את הרב באמצעות מנגנון דמוקרטי מוסדר אחת לכמה שנים. מטרתה של הצעה זו מחד גיסא למנוע התערבות פוליטית של הרשות המקומית בנעשה בקהילות פנימה, ומאידך גיסא למנוע את הפיכתם של הרבנים לעובדי הרשות המקומית על כל ההגבלות הנלוות לכך. מוצע להחליף את רבני השכונות ברבני קהילות מאחר שבמצב הנוכחי תפקיד רב השכונה אינו אפקטיבי, והציבור בדרך כלל אינו נצרך לו כפי שהראיתי בפרק הרלוונטי, מה גם שיש קושי בירוקרטי להסדיר מנגנון לבחירת רב שכונה.⁷⁵⁴

רבנות מקומית. תפקידם העיקרי של הרבנים המקומיים היום הוא הפיקוח על מערך הכשרות. מאחר שבמודל המוצע לא יהיה מערך הכשרות בסמכותן של מחלקות הדת, תפקיד רב העיר כממונה על מחלקת הדת יתייחר במידה מסוימת. לאור זאת, וכן כדי שלא תיווצר מחלוקת סמכויות בין הרבנים המקומיים ובין מנהל מחלקת הדת כפי שקורה במועצות הדתיות, מוצע להפריד את הרבנות המקומית ממחלקת הדת, כך שהרב לא יהיה ממונה על המחלקה. תפקידם של הרבנים המקומיים יתמקד אפוא בהנהגה הרוחנית של העיר, בהרבצת תורה ובפסיקה הלכתית לתושבים. בתחומים המעטים

753 פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן.

754 עם זאת, רבני השכונות המכהנים ימשיכו כמובן בתפקידם עד הגיעם לגיל פרישה.

שמחלקת הדת תידרש בהן לפסיקה הלכתית כדוגמת קביעת הסטנדרטים ההלכתיים לבניית המקוואות ולתחזוקת העירובין, ייקבעו נהלים כלליים על ידי הרבנות הראשית, והפיקוח בשטח ייעשה בידי רבנים או גורמים מקצועיים שתמנה מחלקת הדת. עם זאת, אם הרשות המקומית תחפוץ בכך, היא תוכל להחליט שהרב המקומי יהיה הממונה על מנהל מחלקת הדת מבחינה הלכתית.

כמו כן מומלץ שהרב המקומי ייבחר בהליך בחירות פשוט יותר המשקף את רצון תושבי העיר ושכהונתו תוגבל לכמה שנים שלאחריהן יוכל להיבחר לתפקיד בשנית (וכן לקדנציות נוספות). לנוכח ההפרדה המוצעת בין הרבנות המקומית למחלקת הדת, מהלכים אלו אינם הכרחיים למען קידום שירותי הדת במסגרת מחלקת הדת, אך יש להם, כמובן, חשיבות בפני עצמם.

מ ס ו י כ ו ס

בישראל פועלות היום 131 מועצות דתיות המספקות שירותי דת במגוון תחומים: כשרות, שחיטה, מקוואות, נישואין, קבורה, רבנות, עירובין, תמיכות ותרבות תורנית. בשנת 2014 עמד תקציבן השנתי הכולל על 760 מיליון ש"ח. סקרים מלמדים כי אמון הציבור במערכת שירותי הדת ובעובדיה הוא הנמוך ביותר מתוך ארגוני המגזר הציבורי, אך מחקר זה מלמד כי אין מדובר רק בבעיה תדמיתית: איכות השירותים שהמועצות הדתיות מספקות אכן נמוכה מאוד כמעט בכל תחום שירות ובכל פרמטר שניתן לבחון.

בניגוד לטענות המבקשות לתלות את רמת השירותים הירודה בתופעות כדוגמת שחיתות, מונופול כלכלי, מחסור בכלי פיקוח ורגולציה או היעדר סל שירותים, מחקר זה מבקש להצביע על שתי בעיות מבניות, שורשיות: ראשית, המועצות הדתיות אמורות להיות גוף מוניציפלי המשקף את הרכב הרשות המקומית, ואולם בפועל השר לשירותי דת שולט במינויים למועצות הדתיות. במצב זה המועצות הדתיות משרתות את האינטרס הפוליטי של השר המכהן ולא את האינטרס של התושבים המקומיים. שנית, המועצות הדתיות נבנו מלכתחילה כגופים פוליטיים, כך שאין הפרדה בין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי בתפקיד היו"ר או המנכ"ל, דרישות הסף המקצועיות למגוון התפקידים נמוכות מאוד ולעיתים אינן נאכפות כלל, ולפיכך תפקידים רבים מאוישים על בסיס לא־מקצועי.

לנוכח דברים אלה מציע המחקר לערוך רפורמה כוללת שתביא לביטול המועצות הדתיות, ובמקומן יספקו מחלקות דת ברשויות המקומיות את שירותי הדת כחלק בלתי נפרד מפעילות הרשות, בדומה למודל מחלקות הרווחה והחינוך בשלטון המקומי: מחלקות הכפופות לעירייה אך נתונות לרגולציה של המשרד הממשלתי הרלוונטי וזכאיות לתקצוב מטעמו. כמו כן, מוצע להחריג את תחום הכשרות ולהעביר את אספקתו לגופים פרטיים, ובדרך זו למקד את תפקיד הרב המקומי בהנהגה רוחנית.

מימוש הצעה זו יביא לייצוג של האינטרסים האמיתיים של הציבור המקומי בתחום שירותי הדת באמצעות נציגי הציבור המקומיים. זאת ועוד, כמחלקה ברשות המקומית יחולו הכללים המינהליים והמקצועיים הקיימים ברשות

המקומית גם על שירותי הדת, ומנהל מחלקת הדת לא ייבחר על רקע פוליטי אלא על פי מכרז ועמידה בתנאי סף מחמירים. יתרונות נוספים בהצעה הם מתן אפשרות לשומרי הסף של הרשות המקומית ולחברי האופוזיציה לשמש מנגנוני בקרה על שירותי הדת, יצירת חיבור בין גופים ציבוריים אשר יכולה להביא לידי ייעול כלכלי ומניעת חיכוכים בין המועצה הדתית והרבנות המקומית כפי ששכיח היום.

המחקר מראה כי בניגוד לטענות העולות בדרך כלל מהמשרד לשירותי דת שיש רשויות מקומיות המבקשות לפגוע בהיקף אספקת שירותי הדת ובאיכותם, הניסיון מלמד כי גם בתחום שירותי הדת – כמו בתחומים רבים אחרים – הרשויות המקומיות קשובות יותר מכל גוף ציבורי אחר לצרכים העולים מן השטח. לאור זאת נראה שהגיע הזמן לבטל את יצור הכלאיים ששמו "מועצה דתית" ולהעביר לידי הרשויות המקומיות את האחריות על אספקת שירותי הדת.

רשימת המקורות

ספרים, מאמרים ומחקרים

- אברמזון, בחינת עלויות = אברמזון יורם ושות' רואי חשבון, "בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות: טיוטא ראשונית - מוגש לאגף תקציבים", משרד האוצר, 2015.
- אוסטרובסקי, ארגון הישוב = משה אוסטרובסקי (המאירי), **ארגון הישוב היהודי בארץ-ישראל**, ירושלים: ראובן מס, התש"ב.
- אחרק-ויין, פינקלשטיין ושוורץ, מערך המקוואות = מיכל אחרק-ויין, אריאל פינקלשטיין ודביר שוורץ, **מערך המקוואות בישראל**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2015.
- אלגרבלי, אספקת = אלירם אלגרבלי, **אספקת שירותי דת בישראל: העברת מרכז הכובד מהשלטון המרכזי למקומי**, [חמ"ד]: פלי הוצאה לאור, 2012.
- אמנת מימד-לובוצקי-ביילין = "אמנת מימד-לובוצקי-ביילין [תנועת מימד, אלכס לובוצקי ויוסי ביילין]: אמנה חדשה בנושא דת ומדינה", 1998.

- אריאן וקיסר־שוגרמן, דיוקן = אשר אריאן ואיילה קיסר־שוגרמן, **יהודים ישראלים - דיוקן: אמונות, שמירת מסורת וערכים של יהודים בישראל, 2009**, ירושלים: מרכז גוטמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה, וקרן אבי חי, 2011.
- בארי, אוהב ישראל = יהושע בארי, **אוהב ישראל בקדושה: הגות רוחו ושיח לבבו של הרב אברהם יצחק הכהן קוק**, כרך ראשון, תל אביב: ספרי ח. י. כ, תשמ"ט.
- בארי, השלטון המקומי = איתי בארי, "השלטון המקומי כיחידת ניהול", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2014.
- בן דהן, מהפכה = אלי בן דהן, "מהפכה בשירותי הדת: זה לא בשמיים", **מדיניות ציבורית, עיתון לחידושי מדיניות בישראל 12 (2013)**, עמ' 13.
- בן־פורת, הלכה למעשה = גיא בן־פורת, **הלכה למעשה: חילוננו של המרחב הציבורי בישראל**, חיפה: פרדס 2016.
- בן־צור, הצעה = עומר בן־צור, **המועצות הדתיות בישראל: הצעה לרפורמה**, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, 2004.
- ברלין ופינקלשטיין, הקבורה האזרחית = יאיר ברלין ואריאל פינקלשטיין. **הקבורה האזרחית בישראל: עשרים שנה לחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית התשנ"ו-1996**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2016.
- גביזון ומדן, מסד לאמנה = רות גביזון ויעקב מדן, **מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשיים בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן אבי־חי, 2003.
- גזית, מונופול הנישואין = ירון גזית, **מונופול הנישואין**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר שווקים, 2012.
- דון־יחיא, מוסדות דתיים = אליעזר דון־יחיא, **מוסדות דתיים במערכת הפוליטית: המועצות הדתיות בישראל**, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1988.

דורון, הפער = בני דורון, "הפער המתרחב בין הקדושה למציאות", ארץ אחרת 60 (2011).

דורפמן, חופש = אביחי דורפמן, חופש הדת והחופש מדת בראי הרעיון הדמוקרטי, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015.

המכון למחקר, הקצאת קרקע = המכון למחקר ופיתוח מוסדות חינוך ורווחה, "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור", 2005.

הרמן ואחרים, מדד הדמוקרטיה = תמר הרמן, אלה הטר, חנו כהן, דנה בובליל ופאדי עומר, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2016, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2016.

התנועה הרפורמית, יחסי = התנועה הרפורמית, יחסי דת ומדינה בישראל: עקרונות יסוד ומצע למציאות ישראלית חדשה, ירושלים: המרכז הרפורמי לדת ומדינה, 2011.

ויגודה־גדות, כהן ומזרחי, ביצועי = ערן ויגודה־גדות, נסים כהן ושלמה מזרחי, ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית (2016), חיפה: המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה, 2016.

וינטר, קבורה = שירי וינטר, שירותי קבורה בישראל, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, 1999.

חדו"ש, הודעה = "הודעה לתקשורת: חצי קדנציה לאחר הבחירות לרשויות המקומיות - הסטטוס קוו החדש והבעייתי במועצות הדתיות: אישה אחת במועצה אבל חס וחלילה לא יותר", אתר חדו"ש, 2016.

חדו"ש, מצגת = "מצגת חופש הנישואין בישראל", אתר חדו"ש, 2016.

טליאס, הכשרות הפרטיות = מוטי טליאס, "הכשרות הפרטיות בישראל: רגולציה וולונטרית כתוצר משולב של ביקוש והיצע", חקר החברה החרדית 2 (2015), עמ' 117-146.

- יהוד ופינקלשטיין, חוקי המסחר = תומר יהוד ואריאל פינקלשטיין, חוקי המסחר והעבודה ביום המנוחה במדינות העולם: מחקר השוואתי, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2016.
- ירדן ופינקלשטיין, מינוי = איתן ירדן ואריאל פינקלשטיין, מינוי רבני ערים בישראל, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2013.
- כלב, מנגנוני הבקרה = ברק כלב, מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, ביה"ס לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך, 2009.
- לאו, גבולות = נועה ובנימין לאו, שו"ת 8: גבולות האחריות של הבלנית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015.
- לוי, לכתוב = יגיל לוי, לכתוב נייר מדיניות, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2011.
- ליפשיץ, המודל = הדר ליפשיץ, "זה הזמן למודל הקהילתי", נאמני תורה ועבודה (ללא ציון תאריך).
- ליפשיץ וספיר, שירותי הדת = הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל: דיון נורמטיבי וניהולי לקראת רפורמה", מחקרי משפט כג (תשס"ז-2006), עמ' 117-194.
- מזרחי, מועצות דתיות = שלי מזרחי, "מועצות דתיות", הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2012.
- מידני, משפט = אסף מידני, "משפט השלטון המקומי", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, 2014.
- משה, מערך כשרות = נטע משה, "תיאור מערך כשרות מזון ומשקאות בישראל ואומדן עלויות", הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2017.
- נאמני, דוח הוועדה = נאמני תורה ועבודה, "דוח הוועדה הציבורית לבחינת שירותי הדת היהודיים", 2005.

נבות, שחיתות פוליטית = דורון נבות, **שחיתות פוליטית בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2012.

נדב וקריב, מערך = גלית נדב וגלעד קריב, **מערך שירותי הדת היהודיים בישראל: הצעה לארגון מחדש**, ירושלים: המרכז לפלורליזם יהודי, 2005.

נייר עמדה = "נייר עמדה לדיון בנושא שקיפות במועצות הדתיות", נאמני תורה ועבודה, שתי"ל ואדוות, 2016.

סטטמן וספיר, דת ומדינה = דני סטטמן וגדעון ספיר, **דת ומדינה בישראל: עיון פילוסופי-משפטי**, תל אביב: ידיעות ספרים ואוניברסיטת חיפה, 2014.

פינקלשטיין, גלגלים חלודים = אריאל פינקלשטיין, "על גלגלים חלודים ושמן אסור", **השילוח** 8 (2018), עמ' 51-74.

פינקלשטיין, הכפילות העדתית = אריאל פינקלשטיין, **הכפילות העדתית בתפקדי הרבנות בישראל**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2014.

פינקלשטיין, מתן תמיכות = אריאל פינקלשטיין, **מתן תמיכות וקמחא דפסחא על ידי המועצות הדתיות**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2016.

פינקלשטיין, סיכום = אריאל פינקלשטיין, **סיכום פעילות הכנסת ה-19 בענייני דת ומדינה**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2015.

פרידמן, הארנק והחרב = דניאל פרידמן, **הארנק והחרב: המהפכה השיפוטית ושבירה**, תל אביב: ידיעות אחרונות, 2013.

פרידמן, רבנות = שוקי פרידמן, "רבנות ישראלית-דמוקרטית", **אתר נאמני תורה ועבודה**, 2014.

פרידמן ופינקלשטיין, כשר כאן = אריאל פינקלשטיין ושוקי פרידמן, **כשר כאן? ליקויים והצעות לרפורמה בשוק הכשרות**, מחקר מדיניות 117, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה 2017.

רוזנר, פנים חדשות = רבקה רוזנר, "פנים חדשות במראה", **ארץ אחרת** 46 (2008).

שיין, השחיתות = חיים שיין, באר שחת: המקורות היסטוריים של השחיתות
 הישראלית, הוד השרון: המרכז האקדמי שערי משפט, 2015.

שלו, ברטוב וקפלן, הדרכת כלה = אלון שלו, עידית ברטוב ואלעד קפלן, הדרכת
 כלה: סקירה והצעת חוק, ירושלים: עתים, 2015.

שפרינצק, אי-לגליזם = אהוד שפרינצק, איש הישר בעיניו: אי-לגליזם בחברה
 הישראלית, תל אביב: ספריית פועלים, 1986.

מן התקשורת

אביטל, רפורמה = תומר אביטל, "רפורמה בשירותי הדת: המועצות הדתיות
 יוצמצמו מ-133 ל-80", כלכליסט, 19.5.2013.

אדמקר, חשד = יקי אדמקר, "חשד לשחיתות במועצה הדתית בירושלים: מינויי
 קרובים, איומים והאזנות", וואלה, 16.7.2015.

אדמקר, כתובה מהודרת = יקי אדמקר, "עבור 'כתובה מהודרת': כך נגבו כספים
 שלא כחוק מזוגות לפני חתונה", וואלה, 6.10.2016.

אדמקר, פשיטה = יקי אדמקר, "פשיטה על המועצה הדתית בירושלים: בכירים
 נעצרו בחשד להונאה", וואלה, 10.7.2016.

אהרוני, עריכת חופה = אפרת אהרוני, "למרות האיסור, הרב מצגר מודה:
 'עריכת חופה היא לעתים הכנסה לרבנים'", גלובס, 2.4.2013.

אהרן, גפני = ישראל אהרן, "גפני מאיים: 'יהדות התורה' תפעל לסגירת מועצות
 דתיות", כיכר השבת, 10.1.2012.

אורלב, יום = זבולון אורלב, "יום הזהות היהודית", השבת - צהר, גיליון 333,
 א' באדר א' התשע"א, עמ' 2.

אטינגר, הרבנות = יאיר אטינגר, "הרבנות חאפשר לנשים לטבול במקוואות
 ציבוריים ללא נוכחות בלנית", הארץ, 22.6.2016.

- אטינגר, מבקר המדינה = יאיר אטינגר, "מבקר המדינה צפוי לערב את היועץ המשפטי בתלונה על מינויים פסולים של בכירי ש"ס, הארץ, 23.1.2012.
- אטינגר, קושרק ויגנה, תקנה חדשה = יאיר אטינגר, נועה קושרק, וינר יגנה, "שר הדתות מנצל תקנה חדשה כדי למנות עשרות פעילים של ש"ס למועצות הדתיות", הארץ, 29.11.2009.
- אלי, חשד = יוסי אלי, "חשד: שלושה חרדים הונו את משרד החינוך", nrg, 20.3.2012.
- אלי, מוסדות תורניים = יוסי אלי, "חשד: מוסדות תורניים הונו את המדינה במיליונים", nrg, 6.5.2012.
- ארלוזורוב, הנס = מירב ארלוזורוב, "הנס של מרכזי משרד הדתות (2)", דה מרקר, 25.5.2006.
- ארלוזורוב, מרכז = מירב ארלוזורוב "איך מוציאים מרכז ומשלמים 32 מיליון שקל יותר (3)", דה מרקר, 29.5.2006.
- ארלוזורוב, מקווה = מירב ארלוזורוב, "איך כמעט מצא עצמו היישוב החילוני כחל עם מקווה", דה מרקר, 24.5.2006.
- ארליך, זעם = ניצן ארליך, "זעם בקרית אתא: הרב מימון גזען ושתלטן", כיכר השבת, 4.2.2011.
- בלומנפלד, דוח ביקורת = בלומנפלד, מירי, "דו"ח ביקורת: ליקויים חמורים במחלקות הכשרות והנישואין במועצה הדתית בכפ"ס", local, 6.2.2014.
- בן דהאן, תגובה = אלי בן דהאן, "תגובה למאמר 'היש כוח ללידה' ", הצופה, 28.11.2003.
- בנדט, אחגרי = שבתי בנדט, "אחגרי שר הדתות: מינויים, כשרות, נישואים – ורפורמה", וואלה, 17.3.2008.
- בן-פורת, חשד = עדו בן-פורת, "חשד: הונו את משרד החינוך במיליונים", ערוץ 7, 22.11.2016.

- ברוך, דיגיטאלית = חזקי ברוך, "חדש: מועצה דתית דיגיטאלית", ערוץ 7, 15.8.2016.
- ברוך, נקמה = חזקי ברוך, "נקמה ברבה של ירושלים?", ערוץ 7, 27.9.2015.
- ברוך, רבנים = חזקי ברוך, "רבנים שלא מתפקדים - יועברו מתפקידם", ערוץ 7, 8.1.2014.
- ברוך, הבית היהודי = עוזי ברוך, "הבית היהודי נלחם על משרד הדתות", ערוץ 7, 11.3.2013.
- גל, כשרות = אדי גל, "הרב דיסקין ביטל תעודת כשרות, הרב מימון החזיר", ynet, 20.1.2013.
- גל, מכרזים = אדי גל, "הרב מימון: לעצור מכרזים במועצה הדתית אתא", ynet, 14.3.2013.
- גרוזמן, מקורבים = מנדי גרוזמן, "עיכוב בהקמת מועצות דתיות מאפשר לש"ס לקדם מקורבים", nrg, 16.11.2015.
- גרוזמן, סכסוך = מנדי גרוזמן, "ברקת נכשל: סכסוך בין הרבנים של ירושלים", nrg, 5.5.2016.
- גרוזמן, עיכוב = מנדי גרוזמן, "עיכוב של שנתיים: רפורמת רישום הנישואין עדיין תקועה", nrg, 24.2.2016.
- גרוניך, עימות = צביקה גרוניך, "בגלל עימות בין רב ומפקח כשרות אין תעודות לעסקים", כיכר השבת, 24.4.2014.
- גרייזינגר, עימות = חיים גרייזינגר, "העימות בין השר מרגי לרבני צהר מגיע לכנסת", nrg, 8.11.2011.
- גרינווד, המחירים = חנן גרינווד, "בעקבות הפרסום בכיפה: המחירים במקווה ירדו", כיפה, 13.5.2015.
- גרינווד, שימוע = חנן גרינווד, "ראש לשכתו של הרב שטרן הוזמן לשימוע לקראת פיטורין", כיפה, 21.7.2015.

- דרוקר ורוזנר, תחקיר = רביב דרוקר וישראל רוזנר, "תחקיר: כך מרוויח בנו של הרב עובדיה מיליונים ממותג הכשרות של המשפחה", נענע 10, 23.4.2013.
- הלוי, קמחא דפסחא = יהודה הלוי, "הוראה חדשה: אלפי אברכים לא יקבלו קמחא דפסחא", **בחדרי חרדים**, 26.3.2014.
- הללי, כתב אישום = יונתן הללי, "מסתמן: כתב אישום נגד הרב הראשי של חיפה", **nrg**, 30.1.2014.
- הררי, היועמ"ש = אורלי הררי, "היועמ"ש נגד הרבנים הראשיים", **ערוץ 7**, 14.7.2015.
- וייס, יהדות התורה = יוסי וייס, "יהדות התורה' תגיש הצעה לביטול כל המועצות הדתיות", **כיכר השבת**, 9.1.2012.
- ויסטוך, נשים = משה ויסטוך, "בהוראת מנדלבליט: 30% נשים במועצות דתיות", **כיפה**, 9.8.2016.
- חכמון, חשד = אלון חכמון, "חשד לאפליה בפתח תקווה: הרבנות סירבה לרשום יוצאי אתיופיה לנישואים", **מעריב**, 22.2.2016.
- חרמץ, חותמות = דוד חרמץ, "חשיפה: חותמות הכשרות - בניגוד לחוק", **news1**, 1.7.2013.
- טסלר, מערך הקבורה = יצחק טסלר, "פחד מוות: שערוריית מערך הקבורה בישראל", **nrg**, 2.6.2011.
- יבלונקה, אחרי = אורי יבלונקה, "אחרי 4 שנים: משרד הדתות מוקם מחדש", **nrg**, 6.1.2008.
- כהן, ממצאים = אלי כהן, "ממצאים חמורים: חשד לשחיתות בכשרות הרבנות", **בחדרי חרדים**, 16.7.2015.
- כהן, בעיניים עצומות = חופית כהן, "אני טובלת במקווה בעיניים עצומות, אחרת אקיא", **mynet**, 17.2.2014.
- כהן, המועצה = ישראל כהן, "המועצה הדתית לרב שטרן: צר לנו אך כהונתן הסתיימה", **כיכר השבת**, 1.12.2014.

- כהן וניר-נאמן, יוקר המוות = סיון כהן ונגה ניר-נאמן, "הכול כלול - יוקר המוות: התחקיר המלא", **נענע 10**, 23.2.2015.
- לב, הרב יוסף = חיים לב, "הרב יוסף הורה: להקפיא בחירת רבני י-ם", **ערוץ 7**, 27.8.2012.
- לוין, שיא = אליעזר לוין, "שיא: 1,828 מסעדות כשרות בישראל", **news1**, 25.11.2010.
- לוצקי, אין מנוחה = דפנה לוצקי, "אין מנוחה", **הארץ**, 6.5.2002.
- ליאל, כלות = דפנה ליאל, "לראות ולא להאמין: כך מדריכים כלות ברבנות", **mako**, 7.8.2010.
- ליברמן, חלוקים = אפי ליברמן, "רב עיר אחד? הרבנים חלוקים בדעתם", **כיכר השבת**, 1.12.2013.
- מורגנשטרן, מחיר המוות = רונית מורגנשטרן, "מחיר המוות", **mako**, 27.5.2016.
- מניב, משרד החינוך = עמרי מניב, "משרד החינוך ישלח חוקרים לשיבוע", **nrj**, 24.1.2012.
- מערכת, הנחיה חדשה = מערכת כיפה, "הנחיה חדשה: בכל מועצה דתית ימונה אחראי חופש המידע", **כיפה**, 31.12.2017.
- מרסיאנו ושומפלבי, הממשלה = אילן מרסיאנו ואטילה שומפלבי, "הממשלה אישרה את פירוק משרד הדתות", **ynet**, 8.10.2003.
- נחמני, האולמות = נחמני, "הרב שמשגע את האולמות בראשון לציון", **nrj**, 17.5.2010.
- נחשוני, אלטרנטיבה = קובי נחשוני, "אלטרנטיבה לרבנות: רבני צהר הקימו מערך כשרות", **ynet**, 26.2.2018.
- נחשוני, היוזמה = קובי נחשוני, "בן 92, רב עיר כבר 65 שנה: היוזמה להגביל את כהונת הרבנים", **ynet**, 3.11.2016.

- נחשוני, המקוואות = קובי נחשוני, "המקוואות הפקיעו מחירים - בית המשפט פסק: רבע מיליון ש"ח לנשים", *ynet*, 8.5.2017.
- נחשוני, הפקרות = קובי נחשוני, "הפקרות במשרד הדתות: שירות אחד - תעריף שונה", *ynet*, 12.5.2015.
- נחשוני, הרבנות = קובי נחשוני, "הרבנות הראשית ביטלה את תעודות הרווקות", *ynet*, 28.3.2016.
- נחשוני ובן-קימון, בקשה לייצוגית = קובי נחשוני ואלישע בן-קימון, "בקשה לייצוגית: מחירים מופקעים במקוואות הנשים", *ynet*, 17.11.2015.
- נכטיגל, פיצוץ = יוסי נכטיגל, "על סף פיצוץ: רבני אשדוד נאבקים על השליטה בעיר", *כיכר השבת*, 13.10.2010.
- נעים, מדוע = לי נעים, "מדוע מגביל הרב את מספר ספקי הבשר בבאר שבע?", *mako*, 16.3.2014.
- עמית, המנגנון = חגי עמית, "כשרות: הכירו את המנגנון שאת מחירו משלם כל אזרח בישראל", *דה מרקר*, 7.2.2014.
- עמית, יום עבודה = חגי עמית, "נפוטזם, בזבוז, שחיתות ואיומים - כך נראה יום עבודה במועצה דתית בישראל", *דה מרקר*, 14.3.2014.
- עמית, ימין וקוליוחין, הייסורים = אבי עמית, אנטוניה ימין, וניק קוליוחין, "הייסורים בדרך לחופה אל מול המצלמה: מה עובר על זוגות חילונים המבקשים להינשא", *נענע 10*, 22.7.2013.
- ערוץ 7, כשליש = "רק כשליש מהמסעדות בישראל כשרות", *אתר ערוץ 7*, 29.1.2007.
- פיוטרקובסקי, תביעת ענק = שלמה פיוטרקובסקי, "תביעת ענק: קיבלו מהמדינה כספים במרמה", *ערוץ 7*, 27.11.2016.
- פינקלשטיין, דבר המלך = אריאל פינקלשטיין, "דבר המלך ודתו", *מקור ראשון*, 13.3.2015.

- פינקלשטיין, שכונה = אריאל פינקלשטיין, "עושים שכונה: הרב בן דהן טרם הוביל שינוי", **nrg**, 7.8.2014.
- פרידסון, רב ראשי = יעל פרידסון, "תושבי ירושלים מנסים לעצור מינוי רב ראשי זמני לעיר", **nrg**, 3.9.2014.
- פרנק, סיבות = תני פרנק, "225 סיבות למה לא צפוי שיפור במועצות הדתיות", **סרוגים**, 9.1.2015.
- צזנה, השר = שלמה צזנה, "השר והמנכ"ל, ראש בראש", **nrg**, 23.5.2002.
- ראובן, חברות קדישא = יצחק ראובן, "חברות קדישא מגלגלות מיליארד שקל בשנה ללא שליטה", **גלובס**, 29.2.2016.
- רבינוביץ, שומרים = אהרן רבינוביץ, "שומרים על הג'ובים': עשרות ערים מתנהלות ללא רבנים ראשיים - הרשימה המלאה", **בחדרי חרדים**, 3.1.2017.
- רואה, ביילין ואלדר = ענת רואה, "ביילין ואלדר: 'נבטל את המועצות הדתיות' ", **ynet**, 26.9.2000.
- רוט, התוכנית = שרי רוט, "פרסום ראשון - זו התכנית הסודית של ש"ס: בחירות לרבנות במודיעין עלית", **חרדים10**, 24.6.2015.
- רוטנברג, תחקיר מיוחד = שרה רוטנברג, "כאן קבורה השחיתות - תחקיר מיוחד", **בחדרי חרדים**, 12.1.2009.
- שאול, ראש העיר = בן שאול, "ביתר: ראש העיר נגד הרב הדתי לאומי", **ערוץ 7**, 18.7.2016.
- שיף, מתנכל = אבי שיף, "הגר"א שטרן לראש"ל: 'יו"ר המועצה הדתית מתנכל לי' ", **בחדרי חרדים**, 16.7.2015.
- שפר, קרית אחא = אליענה שפר, "קרית אחא: רבני העיר רבים, המסעדנים סובלים", **nrg**, 6.9.2011.

דוחות ביקורת - רשויות מקומיות

- אור עקיבא, 2012 = אגף הביקורת - עיריית אור עקיבא, "דוח מבקר העירייה לשנת 2009/2010", 2012.
- אזור, 2003 = אגף הביקורת - מועצה מקומית אזור, "דוח ביקורת מס' 3 לשנת 2002", 2003.
- אפרת, 2009 = אגף הביקורת - מועצה מקומית אפרת, "דוח מבקר המועצה לשנים 2009", 2007-2008.
- אשקלון, 2006 = אגף הביקורת - עיריית אשקלון, "דוח מבקר העירייה לשנת 2005", 2006.
- אשקלון, 2016 = אגף הביקורת - עיריית אשקלון, "דוח מבקר העירייה לשנת 2015", 2016.
- באר שבע, 2005 = אגף הביקורת - עיריית באר שבע, "דוח ביקורת שנתי מס' 22 לשנת 2004", 2005.
- באר שבע, 2006 = אגף הביקורת - עיריית באר שבע, "דוח ביקורת שנתי מס' 32 לשנת 2005", 2006.
- באר שבע, 2011 = אגף הביקורת - עיריית באר שבע, "דוח ביקורת שנתי מס' 28 לשנת 2010", 2011.
- באר שבע, 2012 = אגף הביקורת - עיריית באר שבע, "דוח ביקורת שנתי מס' 29 לשנת 2011", 2012.
- בת ים, 2003 = אגף הביקורת - עיריית בת ים, "דוח מבקר העירייה לשנת 2002", 2003.
- גבעת שמואל, 2012 = אגף הביקורת - עיריית גבעת שמואל, "דוח מבקר העירייה לשנת 2011", 2012.
- גבעתיים, 2000 = אגף הביקורת - עיריית גבעתיים, "דוח מבקר העירייה לשנת 1999", 2000.

- הוד השרון, 2011 = אגף הביקורת - עיריית הוד השרון, "דוח ביקורת בנושא המועצה הדתית", 2011.
- חדרה, 2004 = אגף הביקורת - עיריית חדרה, "דוח ביקורת שנתי מס' 15 לשנת 2003", 2004.
- חולון, 2014 = אגף הביקורת - עיריית חולון, "דוח מבקר העירייה לשנת 2013", 2014.
- חיפה, 2003 = אגף הביקורת - עיריית חיפה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2002", 2003.
- חיפה, 2008 = אגף הביקורת - עיריית חיפה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2007", 2008.
- חיפה 2013 = אגף הביקורת - עיריית חיפה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2012", 2013.
- חיפה, 2015 = אגף הביקורת - עיריית חיפה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2014", 2015.
- יבנה, 2003 = אגף הביקורת - עיריית יבנה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2002", 2003.
- יבנה, 2012 = אגף הביקורת - עיריית יבנה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2011", 2012.
- ירושלים, 2003 = אגף הביקורת - עיריית ירושלים, "דוח מבקר העירייה לשנת 2002/2003", 2003.
- ירושלים, 2007 = אגף הביקורת - עיריית ירושלים, "דוח מבקר העירייה לשנת 2006/2007", 2007.
- כוכב יאיר, 2012 = אגף הביקורת - מועצה מקומית כוכב יאיר, "דוח ביקורת שנתי מס' 11 לשנת 2010", 2012.
- כפר יונה, 2002 = אגף הביקורת - מועצה מקומית כפר יונה, "דוח ביקורת - המועצה הדתית", 2002.

- כפר סבא, 2000 = אגף הביקורת - עיריית כפר סבא, "דוח ביקורת שנתי מס' 23 לשנת 1999/2000", 2000.
- כפר סבא, 2001 = אגף הביקורת - עיריית כפר סבא, "דוח ביקורת שנתי מס' 24 לשנת 2000/2001", 2001.
- כפר סבא, 2006 = אגף הביקורת - עיריית כפר סבא, "דוח ביקורת שנתי מס' 29 לשנת 2005", 2006.
- כפר סבא, 2012 = אגף הביקורת - עיריית כפר סבא, "דוח ביקורת שנתי מס' 35 לשנת 2011", 2012.
- לוד, 2015 = אגף הביקורת - עיריית לוד, "דוח מבקר העירייה לשנת 2014", 2015.
- נשר, 2010 = אגף הביקורת - עיריית נשר, "דוח מבקר העירייה לשנת 2009", 2010.
- נתניה, 2008 = אגף הביקורת - עיריית נתניה, "דוח ביקורת שנתי מס' 24 לשנת 2007", 2008.
- נתניה, 2016 = אגף הביקורת - עיריית נתניה, "דוח ביקורת - המועצה הדתית", 2016.
- ערד, 2002 = אגף הביקורת - עיריית ערד, "דוח מבקר העירייה לשנת 2001", 2002.
- פתח תקווה, 2011 = אגף הביקורת - עיריית פתח תקווה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2010", 2011.
- פתח תקווה, 2016 = אגף הביקורת - עיריית פתח תקווה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2015", 2016.
- קדימה-צורן, 2014 = אגף הביקורת - מועצה מקומית קדימה-צורן, "דוח מבקר המועצה לשנת 2013", 2014.
- קצרין, 2015 = אגף הביקורת - מועצה מקומית קצרין, "דוח ביקורת מס' 1 לשנת 2014", 2015.

קריית ביאליק, 2009 = אגף הביקורת - עיריית קריית ביאליק, "דוח ביקורת בנושא המועצה הדתית", 2009.

ראש העין, 2009 = אגף הביקורת - עיריית ראש העין, "דוח מבקר העירייה לשנת 2008", 2009.

ראשון לציון, 2004 = אגף הביקורת - עיריית ראשון לציון, "דוח שנתי מס' 24 לשנת 2003", 2004.

ראשון לציון, 2010 = אגף הביקורת - עיריית ראשון לציון, "דוח שנתי מס' 30 לשנת 2009", 2010.

רחובות, 2011 = אגף הביקורת - עיריית רחובות, "דוח ביקורת מס' 30/1 - המועצה הדתית", 2011.

רמלה, 2003 = אגף הביקורת - עיריית רמלה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2002", 2003.

רמת גן, 2013 = אגף הביקורת - עיריית רמת גן, "דוח מבקר העירייה לשנת 2012", 2013.

רעננה, 2007 = אגף הביקורת - עיריית רעננה, "דוח ביקורת מס' 9 לשנת 2006", 2007.

תל אביב, 2007 = אגף הביקורת - עיריית תל אביב, "דוח מבקר העירייה לשנת 2006", 2007.

דוחות מבקר המדינה

מבקר המדינה, 1989 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 39 לשנת 1988 ולחשבונות שנת הכספים 1987", 1989.

מבקר המדינה, 1992 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 42 לשנת 1991 ולחשבונות שנת הכספים 1990", 1992.

מבקר המדינה, 1993 = מבקר המדינה, "דוח 3 על הביקורת במועצה הדתית קריית אתא", 1993.

- מבקר המדינה, 1994 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 44 לשנת 1993 ולחשבונות שנת הכספים 1992", 1994.
- מבקר המדינה, 1995 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 45 לשנת 1994 ולחשבונות שנת הכספים 1993", 1995.
- מבקר המדינה, 1996 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 46 לשנת 1995 ולחשבונות שנת הכספים 1994", 1996.
- מבקר המדינה, 1997 = מבקר המדינה, "דוח על הביקורת במועצות דתיות", 1997.
- מבקר המדינה, 1998 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 48 לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996", 1998.
- מבקר המדינה, 1999 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 49 לשנת 1998 ולחשבונות שנת הכספים 1997", 1999.
- מבקר המדינה, 2000 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998", 2000.
- מבקר המדינה, 2001 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 51 לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999", 2001.
- מבקר המדינה, 2003 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001", 2003.
- מבקר המדינה, 2004 = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2003", 2004.
- מבקר המדינה, 2007 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005", 2007.
- מבקר המדינה, 2008 = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007", 2008.
- מבקר המדינה, 2009 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007", 2009.

מבקר המדינה, 2010 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 60 לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008", 2010.

מבקר המדינה, 2012 = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2012", 2011-2012.

מבקר המדינה, 2013 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 63 לשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011", 2013.

מבקר המדינה, 2014 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 64 לשנת 2013 ולחשבונות שנת הכספים 2012", 2014.

מבקר המדינה, 2014 = מבקר המדינה, "דוח שנתי 65א", 2014.

מבקר המדינה, 2015 = מבקר המדינה, "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015", 2015.

מבקר המדינה, 2017 - מבקר המדינה, "דוח שנתי 67 לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015", 2017.

חוקים, תקנות, פסיקה והצעות חוק

אילטוב, הצעה = ח"כ רוברט אילטוב, הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון - ביטול המועצות הדתיות) התשע"ב-2012, פ/4151/18.

בג"ץ 348/70 נחום כפיר נ' המועצה הדתית של אשקלון.

בג"ץ 291/74 ראובן בילט נ' הרב שלמה גורן.

בג"ץ 516/75 אורי הופרט נ' שר הדתות.

בג"ץ 732/84 ח"כ יאיר צבן נ' השר לענייני דתות.

בג"ץ 121/86 סיעת ש"ס נ' השר לענייני דתות.

בג"ץ 153/87 לאה שקדיאל נ' השר לענייני דתות.

בג"ץ 397/88 עמותת "מנוחה נכונה" נ' השר לענייני דתות.

- בג"ץ 699/89 הופמן נ' מועצת עיריית ירושלים.
- בג"ץ 4608/91 עציון נ' השר לענייני דתות.
- בג"ץ 5483/95 גינדי נ' שר הדתות.
- בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות.
- בג"ץ 861/98 אליהו אמינוף נ' שמואל אלטלף.
- בג"ץ 6859/98 אליהו אנקונינה נ' פקיד הבחירות אור עקיבא.
- בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות.
- בג"ץ 6499/99 המפלגה הדתית לאומית נ' בן עזרא.
- בג"ץ 11157/03 אירוח גולן בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל.
- בג"ץ 4934/04 המרכז לפלורליזם יהודי - התנועה ליהדות מתקדמת בישראל נ' ראש הממשלה.
- בג"ץ 6051/08 המועצה המקומית ראש פינה נ' השר לשירותי דת.
- בג"ץ 2532/10 מכון עתים ואחי נ' הרבנות הראשית לישראל ואחי'.
- בג"ץ 3431/10 רוני צרפתי נ' השר לשירותי דת.
- בג"ץ 5659/10 ראש עיריית ירושלים נ' ועדת הבחירות לבחירת רבני העיר ירושלים.
- בג"ץ 7068/10 חמי דורון נ' השר לענייני דתות.
- בג"ץ 8733/11 שמעון ביטון נ' השר לשירותי דת.
- בג"ץ 2797/12 הרב יוסף טולדנו נ' השר לשירותי דת.
- בג"ץ 5224/13 אבי בטיטו נ' השר לשירותי דת.
- בג"ץ 4790/14 יהדות התורה נ' השר לשירותי דת ואחי'.
- בג"ץ 5080/14 שניאור זלמן יפה ואחי' נ' השר לשירותי הדת
- בג"ץ 6494/14 שי גיני נ' הרבנות הראשית.

גפני, הצעה 2000 = ח"כ משה גפני, הצעת חוק רשות שירותי הדת היהודיים, התש"ס-2000, פ/1360.

גפני, הצעה 2003 = ח"כ משה גפני, הצעת חוק רשות שירותי הדת היהודיים, התשס"ג-2003 פ/1422.

גפני, הצעה 2004 = ח"כ משה גפני, הצעת חוק רשות שירותי הדת היהודיים, התשס"ד-2004 פ/2104.

דגנ"ץ 5026/16 שי גיני נ' הרבנות הראשית לישראל.

הודעת שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ח-2018.

המשרד, תזכיר איחוד מועצות = המשרד לשירותי דת, תזכיר חוק, חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון - איחוד מועצות דתיות), התשע"ג-2013.

המשרד, תזכיר דין משמעתי = המשרד לשירותי דת, תזכיר חוק, חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון - דין משמעתי לרבני ערים), התשע"ד-2014.

המשרד, תזכיר ועדת בירור = המשרד לשירותי דת, תזכיר חוק, חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון - ועדת בירור לרבני עיר), התשע"ד-2014.

המשרד, תזכיר כשרות = המשרד לשירותי דת, תזכיר חוק, הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (כללים אחידים למתן תעודת הכשר), התשע"ד-2014.

המשרד, תזכיר קבורה = המשרד לשירותי דת, תזכיר חוק, הצעת חוק שירותי קבורה (קבורה יהודית), התשע"ה-2015.

הרבנות, תקנות = הרבנות הראשית לישראל, תקנות והוראות לרישום נישואין, טבת תשע"ג.

חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983.

חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

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

חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.

- חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.
- חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.
- חוק לתיקון פקודת הנישואין והגירושין (רישום) (מס' 2), התשע"ד-2013.
- חוק מגורי רבנים במקום כהונתם, התשס"ג-2002.
- חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.
- חוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953.
- חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971.
- חוק שעות עבודה ומנוחה, תשי"א-1951.
- יהב, הצעה = ח"כ יונה יהב, הצעת חוק שירותי הדת היהודיים, התשנ"ז-1997, פ/1157.
- לביא, הצעת חוק = ח"כ עליזה לביא, יהודה גליק, שרון השכל, נחמן שי, איציק שמולי, יעל כהן-פארן, איילת נחמיאס ורבין, יוסי יונה, איתן ברושי, מרב מיכאלי, יעקב פרי, אלעזר שטרן, ומיקי לוי, הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון - בחירת החברים במועצה הדתית), התשע"ו-2016.
- סק 59/09, הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות המעו"ף וארגון רבני השכונות נ' מדינת ישראל - המשרד לשירותי דת ואח'.
- ע"א 9486/00 וירג ליביה נ' המועצה הדתית כרמיאל ואח'.
- עע"מ 5875/10 התנועה המסורתית נ' המועצה הדתית באר שבע.
- עע"מ 662/11 יהודית סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים.
- ע"מ 14-02-54361 בלומנפלד ואח' נ' המועצה הדתית זכרון יעקב ואח'.
- פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש).
- פקודת הנישואין והגירושין (רישום), 1919.
- פקודת העריות (נוסח חדש).

- צו חופש המידע (קביעת רשות ציבורית - מועצה דתית), התשס"א-2000.
- צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995.
- שטרית, הצעה = שטרית, מאיר, הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון - ביטול המועצות הדתיות) התשע"ב-2012, פ/4049/18.
- ת"פ 15-12-55649 פרקליטות מחוז תל אביב (פלילי) נ' אברהם יוסף.
- ת"צ 14-05-2139 עתים - יעוץ ומידע במעגל החיים היהודי נ' המועצה הדתית בת ים ואחי, עמדה ב"כ היועץ המשפטי לממשלה.
- ת"צ 15-11-36735 ישראלי כהן ואחי נ' המועצה הדתית ירושלים ואחי.
- תקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר) התשמ"ט-1988.
- תקנות בחירות רבני עיר, תשל"ה-1974.
- תקנות הדיינים (אגרות), התשי"ז-1957.
- תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993.
- תקנות כנסת ישראל, 1927.
- תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000.
- תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), התשנ"ט-1999.
- תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשל"ד-1974.
- תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013.
- תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007.
- תקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966.
- תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תש"ל-1970.
- תקנות תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, תשכ"ח-1968.

פרסומים ממשלתיים ופרוטוקולים

אגף בכיר, חיוב אישי = אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות משרד הפנים, "המלצות הוועדה לחיוב אישי והחלטות הגורמים המוסמכים", 2016.

דברי הכנסת, 2013 = דברי הכנסת: חוברת ד, 2013.

דברי הכנסת, 2015 = דברי הכנסת: חוברת ה, 2015.

הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות = "הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות", 2006.

החלטת ממשלה, מינוי ממונים = החלטת ממשלה מס' 1825, בנושא "מינוי ממונים למועצות הדתיות – תנאי כשירות ופסלות", 24.5.2004.

היחידה, חופש המידע = היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים, "חוק חופש המידע: דוח מחקר", 2015.

הלשכה, הודעה לתקשורת = הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "הודעה לתקשורת: לקט נתונים חדש מתוך הסקר החברתי 2015 – אמון הציבור במוסדות, בגופים ובארגונים שונים", 2016.

הלשכה, שנתון 2017 = הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2016 – מס' 68, 2017.

המינהל, נתונים = המינהל לשלטון מקומי, האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה, משרד הפנים, "נתונים סטטיסטיים ברישוי עסקים לשנת 2012", 2014.

המינהל, סל שירותים = המינהל לשלטון מקומי, אגף בכיר למינהל מוניציפאלי, אגף מחקר ומידע, משרד הפנים, "סל שירותים מחייב ברשות המקומית", 2013.

המשרד, דוח 2012 = המשרד לשירותי דת, "דין וחשבון שנתי לפי סעיף 14א' לחוק שירותי הדת היהודיים לשנת 2012", 2013.

המשרד, דוח 2013 = המשרד לשירותי דת, "דין וחשבון שנתי לפי סעיף 14א' לחוק שירותי הדת היהודיים לשנת 2013", 2014.

- המשרד, חוזר 87/2 = המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל 87/2, התשמ"ז.
- המשרד, חוזר 87/5 = המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל 87/5, התשמ"ח.
- המשרד, חוזר 88/5 = המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל 88/5, התשמ"ח.
- המשרד, חוזר 88/7 = המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל 88/7, התשמ"ט.
- המשרד, חוזר 91/4 = המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל 91/4, התשנ"א.
- המשרד, חוזר התש"ע/1 = המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל התש"ע/1.
- המשרד, חוזר נב/3 = המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל, נב/3, התשנ"ב.
- המשרד, חוזר נח/2 = המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל נח/2, התשנ"ח.
- המשרד, חוזר נט/3 = המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל נט/3, התשנ"ט.
- המשרד, חוזר סא/2 = המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל סא/2, התשס"א.
- המשרד, חוזר סג/1 = המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל סג/1, התשס"ג.
- המשרד, חוזר סט/1 = המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל סט/1, התש"ע.
- המשרד, חוזר עב/1 = המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל עב/1, התשע"ב.
- המשרד, חוזר עג/1 = המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל עג/1, התשע"ג.
- המשרד, חוזר עג/2 = המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל עג/2, התשע"ג.
- המשרד, חוזר עד/1 = המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל עד/1, התשע"ד.
- המשרד, חוזר עו/1 = המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל עו/1, התשע"ו.
- המשרד, חוזר עז = המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל עז, התשע"ז.
- המשרד, כללים לרבנים = המשרד לשירותי דת, "כללים לרבנים עובדי ציבור בנושא עריכת חופות, עבודה פרטית, מתן שיעורים והרצאות וכיו"ב", 2009.
- המשרד, נוהל אגרות = המשרד לשירותי דת, "נוהל מס': מד 4.3, נוהל עבודה, ניהול אגרות המקווה", 2013.

המשרד, נוהל שירות = המשרד לשירותי דת, "הוראה מס': מד-4.1.1, הוראת עבודה, השירות הניתן במקווה", 2013.

המשרד, נוהל תחזוקה = המשרד לשירותי דת, "נוהל תחזוקת המקווה", 2013.

הרבנות, מתכונת חדשה = הרבנות הראשית לישראל, לשכת המנכ"ל, "מתכונת חדשה במבחני הרבנות הראשית לישראל", תשע"ז.

ועדת השקיפות, מסקנות = "מסקנות הוועדה המיוחדת ליישום הנגשת המידע הממשלתי ועקרונות שקיפותו לציבור בעקבות החלטה על דיון מהיר בנושא: שקיפות במועצות הדתיות", 2016.

ועדת צדוק = "דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותיפקודן", 1993.

ילקוט הפרסומים, קבורה = ילקוט הפרסומים 7209, 2016.

משרד האוצר, דוח 19א = אגף שכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, "דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2011, דו"ח מס' 19 - חלק א", 2012.

משרד האוצר, דוח 20א = אגף שכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, "דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2012, דוח מס' 20 - חלק א", 2013.

משרד האוצר, דוח 21 = אגף שכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, "דין וחשבון על חריגות שכר לכאורה בגופים הציבוריים בשנת 2013 ופעילות יחידת האכיפה ויחידת החקירות בשנת 2014 - דוח מס' 21", 2015.

משרד האוצר, דוח 22א = אגף שכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, "דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2014, דוח מס' 22 - חלק א", 2015.

משרד האוצר, דוח 22ב = אגף שכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, "דין וחשבון על חריגות שכר לכאורה בגופים הציבוריים בשנת 2014 ופעילות יחידת האכיפה ויחידת החקירות בשנת 2015 - דוח מס' 22 - חלק ב", 2016.

משרד האוצר, התכנית = משרד האוצר, "התכנית הכלכלית לשנים 2013-2014",
תשע"ג.

משרד הפנים, חוזר 5/2001 = משרד הפנים, חוזר מנכ"ל מס' 5/2001,
התשס"א.

פרוטוקול 400, הכנסת = פרוטוקול הישיבה הארבע מאות של הכנסת השלוש
עשרה, 20.12.1995.

פרוטוקול 508, ועדת הכספים = פרוטוקול מס' 508 מישיבת ועדת הכספים,
23.11.2016.

פרוטוקול 172, ועדת הפנים = פרוטוקול מס' 172 מישיבת ועדת הפנים ואיכות
הסביבה, 14.3.2004.

פרוטוקול 245, ועדת הפנים = פרוטוקול מס' 245 מישיבת ועדת הפנים ואיכות
הסביבה, 14.5.2001.

פרוטוקול 323, ועדת הפנים = פרוטוקול מס' 323 מישיבת ועדת הפנים והגנת
הסביבה, 25.6.2014.

פרוטוקול 52, ביקורת המדינה = פרוטוקול מס' 52 מישיבת הוועדה לענייני
ביקורת המדינה, 23.10.2013.

פרוטוקול 86, ביקורת המדינה = פרוטוקול מס' 86 מישיבת הוועדה לענייני
ביקורת המדינה, 16.2.2016.

פרוטוקול 93, ביקורת המדינה = פרוטוקול מס' 93 מישיבת הוועדה לענייני
ביקורת המדינה, 15.6.2010.

רשות התקשוב, איכות השירות = רשות התקשוב הממשלתי, משרד ראש הממשלה,
"מדידת איכות הציבור הממשלתי לציבור: דוח מסכם לשנת 2016", 2017.



Policy Paper 118

RELIGIOUS COUNCILS

**Religious Services, Public
Management, and Politics**

Ariel Finkelstein

April 2018

Text Editors: Irit Steinitz, Tamar Shaked
Series and Cover Design: Studio Tamar Bar Dayan
Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-223-0

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2018 by the Israel Democracy Institute (RA)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: <http://en.idi.org.il>

To order books:

Online Book Store: en-idi-store/publications

E-mail: orders@idi.org.il

Tel: (972)-2-5300-800; Fax: (972)-2-5300-867

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

ABSTRACT

Background

A religious council is an independent public authority that provides religious services to the Jewish public. Today there are 131 religious councils in Israel, offering a range of services: kashrut certification, ritual slaughter, ritual baths, marriage, burial, rabbinical services, eruvim [Sabbath boundaries], funding of religious activities and institutions, and religious culture. Funding for the religious councils comes from the Ministry of Religious Services, local government, and independent revenue from fees for services. In 2014, the annual turnover of religious councils in Israel totaled NIS 760 million.

The public and scholarly discourse on religious services and the religious councils primarily addresses normative issues that highlight the tension between religion and state in Israel. This study, however, seeks to examine the religious councils from a different perspective: that of public administration. Therefore, the central questions in this study are not normative; rather, they

concern the effectiveness and efficiency of the religious services provided by the religious councils.

Flaws in the functioning of the religious councils

Survey data on public sector performance in recent decades indicate that of 32 public organizations and agencies in Israel, the religious councils receive the lowest confidence rating from Israeli citizens. The religious councils also receive a low grade in terms of public satisfaction with the quality of services provided. The first part of this document describes the religious councils' operational shortcomings. Based on an examination of about 60 reports by municipal auditors and about 20 reports by the state comptroller, the study found multiple deficiencies in all areas of the religious councils' activity. Salient deficiencies include: the absence of kashrut inspectors from businesses they are supposed to be inspecting; poor quality of services in the marriage departments; sanitation problems at the ritual baths; use of funds earmarked for burial to cover the deficits of religious councils; and improper funding of assistance programs and religious culture. There are systemic failings in the collection of fees in all areas of service, along with many flaws in personnel management at the religious councils, including the recruitment of an excessive number of employees beyond the statutory levels. The study also found that the council plenum usually does not function properly. Furthermore, the councils operate with a lack of transparency and do a very poor job of making information accessible to the public.

These findings portray a dismal picture of the quality of services the religious councils provide. Due to the unique nature of religious services, it is difficult to compare the religious councils to other public entities. Nonetheless, the general impression is that many of the flaws found in

the religious councils are not prevalent in other government institutions. This negative impression is reinforced when comparing the level of services provided by the religious councils with the level of identical services offered by other public bodies, such as business registration, transparency, and accessibility of information.

Lack of representation and professionalism

The second part of this document examines the structural factors underlying the functional deficiencies outlined above. Contrary to the consensus in public discourse, there is no real evidence of unusually high levels of corruption in the religious councils. And in all of their areas of activity, except for kashrut, the religious councils are not a monopoly in the simple economic sense of the word. Moreover, while Ministry of Religious Services officials attribute the flaws to a lack of enforcement and inspection powers, this argument is unconvincing in light of the extensive powers already vested in the ministry, many of which the ministry fails to exercise.

The study notes two main and interconnected factors responsible for the deficiencies in the performance of the religious councils:

1. Lack of representation

The religious councils are in essence municipal bodies and are thus primarily funded by local government, with additional revenues from fees collected from local residents and businesses. Accordingly, the law stipulates that the composition of the religious council must reflect the local organizations and ethnic-religious communities interested in receiving religious services. Directives from the director-general of the

Ministry of Religious Services on this subject, as well as High Court rulings over the years, make it clear that this representation should be expressed in the composition of the religious council, based on the relative strength of the factions and parties elected to the city council.

However, in practice, the minister of religious services has almost complete control over the appointment of religious council chairmen due to the complex nature of the procedure defined for this purpose. The law states that once every five years, after the local elections, a new religious council will be appointed. The council, in turn, selects the chairman. According to the law, 45% of the members of the religious council are appointed by the minister of religious services, 45% by the city council, and 10% by the local rabbis. If no consensus is reached on appointing members to the religious council, the appointment process is canceled and the minister chooses two appointees to run the religious council. This also occurs when a religious council stops functioning.

As of November 2016, three years after local elections, 75 religious councils (57%) were headed by ministerial appointees. Even when religious councils are appointed according to the standard procedure, it is evident over the years that the incumbent minister uses his appointees to strengthen his party's control of the religious council—despite the fact that the law and the director-general's directives forbid such partisanship. The legal advisor of the Ministry of Religious Services also determined in 2016 that “the minister does not appoint the members of a religious council, unless he knows in advance who will serve as the head of the religious council.”

A similar phenomenon is evident in the appointment of the municipal rabbis, who become the authorities on the religious council in matters pertaining to Jewish law (*halacha*). Although representatives of the local

public are supposed to choose the rabbis in a procedure defined by law and regulations, in practice the minister of religious services orchestrates the process and appoints some of the local representatives. Thus, over time, we see a strong connection between the party of the incumbent minister and the party-religious affiliation of the selected rabbis.

Consequently, though the religious council members and the local rabbis are officially supposed to be appointed by representatives of the local public in accordance with the unique character of each locality, in practice the minister of religious services wields decisive power in the system of appointments to the religious councils.

2. Lack of professionalism

The conventional approach in public policy is to divide powers between the political echelon and the civil service. The role of the political echelon—ministers in national government, and the mayor in local government—is to formulate policy, while the civil servants, led by the director-general, are responsible for implementing policy in a professional way. Thus, elected officials, unlike civil servants, are not required to have professional qualifications. This approach is also applied to religious councils, because their role is perceived as political by definition. That is, the head of the religious council is by law a political appointee, and party affiliation determines the appointee's suitability for this role rather than professional qualifications and administrative experience. Yet the head of the religious council also serves as the director-general of the religious council, its chief executive. The same is true for the local rabbis: they are political appointees, but the job demands considerable professional knowledge that is not usually acquired in the process of becoming an ordained rabbi, which is the basic requirement for this position.

In fact, the lack of professionalism is not confined to the positions filled by political appointees. It is also evident in other positions on the religious council, such as department heads and lower-ranking personnel. In the past, there were no requirements at all for most of the positions on the religious council, and only in recent years has the Ministry of Religious Services tried to advance this issue. However, the minimum requirements are still very low, and they are often unenforced.

This combination of lack of representation and lack of professionalism at the structural level creates three acute problems with religious councils:

(1) Staffing. It is clear that jobs are filled on the basis of political patronage. Consequently, the quality of service is severely impaired, and in many cases, superfluous positions are created.

(2) Resource allocation. The religious council's resources and assistance funds are often allocated on a narrow political basis, and fees are collected in an unequal way.

(3) Oversight. The minister of religious services and his ministry serve as the regulator of the religious councils, yet also appoint most of the council heads. The regulator thus has a conflict of interests vis-à-vis the supervised entities.

Other structural problems

The study identifies several other structural problems in religious councils that negatively affect their performance, though these problems are less serious than those mentioned above.

(1) Poor division of powers. The current legal situation does not clearly delineate the division of powers between the local rabbinate and the religious council, or between the two local rabbis in localities that employ both an Ashkenazi rabbi and a Sephardi rabbi. This creates a great deal of friction that hampers the performance of the religious council.

(2) Small religious councils. Most of the religious councils are very small public bodies: 58% of them have an annual turnover of less than NIS 5 million. This detracts from the economic effectiveness of religious councils and the quality of the services they provide.

(3) Lack of internal oversight mechanisms. In the large majority of religious councils, there are no internal oversight mechanisms in the form of institutional watchdogs, such as a legal advisor, treasurer, or internal auditor. In addition, unlike city councils, most religious councils do not have a full contingent of members and thus lack an internal oversight mechanism composed of opposition members.

(4) No term limit for local rabbis. Local rabbis are appointed to serve for unlimited terms and often serve for decades, into old age. This legal situation creates a reality in which rabbis fail to carry out their duties or are unsuitable for the community they are supposed to serve.

The proposal

Over the years, a number of reforms have been proposed, most of which address a specific structural problem and leave the religious councils intact. These proposals have not offered a comprehensive plan. My proposal, on the other hand, is to carry out a comprehensive reform that addresses most of the problems outlined above. It calls for eliminating religious councils and providing religious services via local authority religious affairs departments that would be an integral part of their activity,

similar to the existing departments of welfare and education. These departments are subordinate to the local authority, but are also subject to regulation by the relevant government ministry and are eligible for funding from it. The employees of the religious affairs department would thus be appointed by the local authority, and the department would report directly to the mayor and the council members. At the same time, however, the department would be subject to regulation by the Ministry of Religious Services, which would also fund it.

Since kashrut services have become less localized over the years, and in light of the negative effects of the economic monopoly created by the kashrut system, the proposal suggests that these services not be included in the responsibilities of the religious affairs departments, and that instead they should be provided by private kashrut organizations. This change would enable the local rabbis, who now spend most of their time on kashrut, to focus on offering spiritual leadership, teaching Torah, and advising the residents on issues pertaining to Jewish law. The proposal also calls for replacing the neighborhood rabbi with a community rabbi, to be appointed by the religious affairs department via a democratic tender process conducted in the communities once every few years. The department would participate in funding the rabbis' salaries on an equal basis in the various communities in the locality.

Rationale

The proposal offers solutions for most of the problems this study identifies. Regarding **representation**, instead of a complicated procedure that tries to perfectly match the party affiliation of religious council members to that of city council members, the

department of religious affairs would report directly to the members of the city council, and the current complex process would become superfluous. As for **professionalism**, once religious services are provided by a municipal department, they will be subject to the local authority's administrative and professional rules. Thus, instead of being politically chosen by members of the religious council, the department head will be appointed via a tender and after meeting rigorous requirements. The department will then be administered by professionals, and it will be much more difficult to use religious services for political-partisan purposes. This proposal also solves the problem of **small religious councils** and the problem of lack of **internal oversight mechanisms**, because when religious services are provided by the local authority they will be part of a much larger entity, enjoying advantages of scale and becoming subject to all of the internal oversight mechanisms that operate in local government.

The proposal also has advantages in terms of its simplicity and political feasibility. First, contrary to other alternatives for comprehensive reform, which seek to create a new and complex array of religious services, the essence of this proposal is to completely subordinate the religious council to the local authority, a fairly simple step that can also be implemented gradually. Second, similar proposals have over the years received the support of Knesset members and groups from the entire range of parties and streams—right and left; ultra-Orthodox, national religious, and secular; from the Reform movement in Israel and former Labor MKs Yona Yahav and Yossi Beilin, to former MK Zevulun Orlev of the Jewish Home party and MK Moshe Gafni of the United Torah Judaism party.

Opponents of this proposal argue that the religious council should remain an autonomous religious entity because the local authorities would harm and curtail the provision of religious services. However, experience shows that the opposite is true. For years, the local

authorities have allocated ample space for religious services, even though not obligated to do so. For over a decade, municipalities have been in charge of building ritual baths, and this has not stirred any of the kind of complaints that were voiced in the past, when religious councils and, subsequently, the Ministry of Religious Services were responsible for ritual baths. In fact, departments of religious affairs have already replaced religious councils in a number of local authorities throughout Israel, and so far, local residents have not raised real concerns about a decline in religious services. Some argue that secular entities would try to cut back religious services, but this can also happen in the current legal situation if a secular person is appointed minister of religious services. Past experience, however, indicates that the appointment of secular ministers has not significantly harmed religious services.

These findings show that, despite claims to the contrary, the local authorities seem to be more attentive than any other public body to grassroots needs for religious services. Therefore, religious councils are not only unnecessary; they are detrimental to the provision of religious services.

131 מועצות דתיות, שחלקן החלו לפעול עוד לפני קום המדינה, מספקות שירותי דת לציבור היהודי בישראל במגוון תחומים: כשרות, שחיטה, מקוואות, נישואין, קבורה, רבנות, עירובין ותמיכה כספית בפעילויות ובמוסדות דת ותרבות תורנית.

השיח הציבורי והמחקרי בנושא מתרכז בעיקר בסוגיות הנורמטיביות, ואלו משקפות באופן החריף ביותר את המתח שבין דת ומדינה בישראל. ואולם מחקר זה מבקש לבחון את המועצות הדתיות מנקודת מבט אחרת - זו של המינהל הציבורי. לפיכך השאלות שעומדות כאן במוקד אינן נורמטיביות אלא נוגעות במידת האפקטיביות והיעילות של שירותי הדת. המחקר בוחן את רמת המקצועיות ואת איכות השירות של המועצות הדתיות ומוצא ליקויים בתחומים רבים. שתי סיבות שורשיות לכך: מעורבות יתרה של המשרד לשירותי דת (הפוגעת בייצוגיות) ואי-הפרדה בין הרובד הפוליטי לרובד המקצועי-ניהולי. בלב ההצעה: העברת האחריות לאספקת שירותי הדת בישראל לידי הרשויות המקומיות.

אריאל פינקלשטיין הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנט במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בראילן. עוסק בחקר השלטון המקומי בישראל וביחסים שבין דת ומדינה.

מחקר המדיניות רואה אור במסגרת פעילות המרכז ללאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה.

מנהל המרכז: ד"ר שוקי פרידמן
סגן נשיא אחראי: פרופ' ידידיה שטרן