

# משרד הדתות

## פעולות ביקורת

במחלקה למקומות הקדושים נבדקו פעולות המשרד בקשר לארגון חגיגות ל"ג בעומר במירון. במחלקת הכספים נבדק ביצועם של סעיפים נבחרים מתקציב המשרד לשנת הכספים 1968/69.

נערכה ביקורת באגודה למען המקומות הקדושים בא"י, שמשרד הדתות משתתף בהנהלתה.

להשלמת בדיקה שנערכה במועצות הדתיות נבדקו פעולות ביחידות הנוגעות בדבר במשרד הדתות, במשרד הראשי ובמשרדים האזוריים.

## חגיגות ל"ג בעומר במירון

מדי שנה בשנה פוקדים עשרות אלפי איש את קבר רבי שמעון בר יוחאי, שליד מירון. מספר המבקרים גדול במיוחד בחגיגות ל"ג בעומר, ובשנת תשכ"ט השתתפו בחגיגות אלה, לפי ההערכה של משרד הדתות, כ-90,000 איש.

בחוק השמירה על המקומות הקדושים, תשכ"ז — 1967, נקבע, שהמקומות הקדושים יהיו שמורים מפני חילול וכל פגיעה אחרת, ומפני כל דבר העלול לפגוע בחופש הגישה של בני הדתות אל המקומות הקדושים להם או ברגשותיהם כלפי אותם המקומות. על ביצוע החוק ממונה שר הדתות והוא רשאי, לאחר התייעצות עם הנציגים של בני הדתות הנוגעות בדבר, ובהסכמה של שר המשפטים, להתקין תקנות לפי החוק האמור. החוק נתקבל אחרי מלחמת ששת הימים, בסיון תשכ"ז (יוני 1967). בטבת תשכ"ח (ינואר 1968) התקין שר הדתות תקנות הנוגעות לעניין קבר רבי שמעון בר יוחאי; תקנות אלה היו הראשונות, שפורסמו על פי החוק. בתקנות פורטו פעולות, כגון שחיטה, אכילה, רוכלות ופשיטת יד, שיש להימנע מהן כיוון שאין הן לכבוד המקום, ומשום כך אסורה עשייתן בבניין הקבר ובחצר שמסביב לו. עוד נקבע בתקנות, כי ממונה, שנתמנה על ידי שר הדתות, יהיה רשאי ליתן הוראות להבטחת קיומם של איסורים אלה ואף להרחיק מבניין הקבר מי שמפריע לממונה במילוי תפקידו.

לאחר פרסום התקנות קיימו משרד הדתות, משרד הבריאות, משטרת ישראל, המחלקה לעבודות ציבוריות של משרד העבודה, המועצה האזורית מרום הגליל, שבתחומה נמצא האתר, וגורמים אחרים הנוגעים בדבר, דיונים לשם תיאום פעולותיהם לקראת חגיגות ל"ג בעומר תשכ"ח (16.5.1968). בדיונים אלה, שהתקיימו במארס 1968, סוכם על כמה הסדרים בתחומי התברואה, כיבוי אש והגשת עזרה ראשונה באתר הקבר וכן בסביבתו,

אשר על הנעשה בה אין למשרד הדתות אחריות ישירה. בין השאר הוחלט להקים משחטה בריחוק מקום מבניין הקבר. כשניגשו להכנות המעשיות התברר, שלא תהא אפשרות להקים את המשחטה אלא כעבור חודשים מספר — כלומר לא לפני מועד החגיגות של אותה השנה.

בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה ביולי 1968, בעקבות תלונה, העלתה שבעת החגיגות היו פעולות אסורות כגון אלו שנוכרו לעיל — שחיטה, אכילה, רוכלות ופשיטת יד — ודבר זה יש בו כדי להוכיח, שבעת החגיגות לא הופעל פיקוח יעיל במקום. אף לא נתמנה "ממונה" על פי התקנות. משרד הדתות הסביר, שבדיונים הבינמשרדיים, שהתקיימו מאז פרסום התקנות, היה ברור, שבזמן הקצר שנותר לא תהיה אפשרות מעשית לעשות לפני החגיגות של אותה שנה הכנות במלוא ההיקף הדרוש. נוכח הסבר זה העמיד משרד מבקר המדינה את הגורמים הנוגעים בדבר על אחריותם ובעיקר על הצורך להבטיח תנאי תברואה נאותים בחגיגות ל"ג בעומר תשכ"ט.

בישיבת תיאום בינמשרדית, שכונסה בינואר 1969, סוכמו הצעדים הארגוניים לקראת חגיגות אותה שנה (6.5.1969), ובין היתר הוטל על מע"צ להכין הצעה להקמת שתי משחטות. חודש לפני החגיגות הודיעה מע"צ, שגם הפעם אין באפשרותה להקים את המשחטות בעוד מועד.

כיוון שכך, סיכמו הגורמים הנוגעים בדבר לאסור את השחיטה בשטח הקבר ובסביבתו וליתן לאיסור זה פרסום נאות תוך ציון, שכל העובר על האיסור ייענש כחוק. עם זאת לא הסכימו משרד הבריאות, המשטרה והמועצה האזורית ביניהם בדבר הגוף, שיפקח בפועל על קיום איסור השחיטה בסביבת הקבר.

מדינים וחשבונות, שהכינו עובדי משרד הדתות ורופא הנפה, מתברר, שמשרד הדתות עשה כמה צעדים לתיקון המצב: הציב במקום עובד האחראי על הסדר במשך השנה, ובשעת החגיגות צורפו אליו שני עובדים נוספים לעזור לידו; מסר עבודות נקיון לקבלן; מימן סלילה של כבישי גישה והכנה של מקומות חנייה. צעדים אלה הביאו לשיפור מה לעומת המצב בשנים שעברו. אולם במתן השירותים הציבוריים התגלו עדיין ליקויים חמורים: אם כי משרד הדתות פירסם ברדיו ובעיתונות את דבר איסור השחיטה ואף הציב שלטים במקום בדבר האיסור, לא היה פיקוח באתר על קיומו, ובמשך 11 ימים (1.5.1969 עד 11.5.1969) נשחטו מאות ראשי צאן וזאת אף בלא פיקוח תברואי; דוכנים הוקמו ללא רשיון ונמכרו בהם, ללא פיקוח, מצרכי מזון; הסידורים להספקת מים וליתר מתקני התברואה לא היו מספיקים. תנאי התברואה היו ירודים, ולדברי רופא הנפה היה בהם כדי לסכן את בריאות הציבור. אשר לאתר הקבר עצמו, נתמנה אמנם "ממונה" על פי התקנות, אך המינוי נעשה רק בסיוון תשכ"ט, לאחר החגיגות של אותה שנה, וגם זאת בעקבות הביקורת.

ביולי 1969 העמיד משרד מבקר המדינה את משרד הדתות ואת המועצה האזורית על כך, שהצעדים שנעשו בעבר להשגת תיאום בין הגורמים השונים הנוגעים לכל הקשור באתר וסביבתו ולחלוקת האחריות ביניהם, לא הביאו את התוצאות הרצויות.

## טיפול בענייני הר ציון

הר ציון הוא אתר מיוחס בירושלים, המהווה אחד המוקדים לעלייה לרגל ועד למלחמת ששת הימים היה המרכזי בהם. רבבות עולים במשך השנה אל ההר.

משרד הדתות וכן "האגודה למען המקומות הקדושים בארץ ישראל" (להלן: האגודה) מטפלים בהחזקתו של ההר ובשיקום השטחים והמבנים שעליו, למעט השטחים והמבנים המוחזקים על ידי כנסיות שונות. לנוחות המבקרים סללו משרד הדתות והאגודה כביש גישה להר, התקינו שבילים ומדרגות ונטעו גן. האגודה הקימה את "מרתף השואה" להנצחת זכרון של הקהילות, שהושמדו באירופה. בעבודות אלה הושקע במשך השנים, לפי הערכת המשרד, סך של מליון ל"י בקירוב, מרביתו מתקציב הפיתוח של המדינה והיתר מכספי האגודה.

ביזמת האגודה ובעידודה הוקמו על ההר, במשך השנים, ארבעה בתי כנסת, שלושה מוסדות לימוד — ישיבה לוקנים, ישיבה לצעירים מהתפוצות ובית ספר לבנות — שני בתי מלאכה לעיבוד אבני חן, שתי סטודיות לאמנים, ובית-דפוס. במבנה שכור מאחת הכנסיות מקיימת האגודה חנות למכירת תשמישי קדושה ומוכרות; בהסכמת האגודה הוקמו על ההר שתי חנויות דומות נוספות. האגודה מארגנת על ההר פעולות רבות, ביניהן תערוכות, טכסים של עלייה לרגל בשלוש הרגלים ובימי זכרון, חגיגות בר מצווה, ימי עיון וכנסים בענייני יהדות. פעולות אלה מממנת האגודה ממקורותיה היא וכן מהקצבות של משרד הדתות והחברה הממשלתית לתיירות.

בהוצאות ההחזקה השוטפת של חלק ניכר מהמבנים שעל הר ציון ובשטח שמסביב נושאת האגודה. משרד הדתות משתתף בהקצבה שנתית — בשנת 1967/68 בסך 15,600 ל"י. על ההר מועסקים באופן קבוע שבעה עובדים של משרד הדתות, מהם בתפקידי מינהל של האגודה ומהם בשמירה.

התפקידים בקשר להר ציון מבוצעים חלקם בשם המשרד וחלקם בשם האגודה, ובתחומים מינהליים מסוימים יש שילוב בין פעולות המשרד לבין פעולותיה של האגודה. בשנת 1949 מינה שר הדתות, על דעת הרבנים הראשיים לישראל, ל"ממונה על הר ציון" את אחד העובדים הבכירים של משרד הדתות; לאחר מכן, בשנת 1950, הוא מינה למנהל הכללי של המשרד; עד 1964 הוא שימש גם סגן יושב ראש האגודה, ומאו יושב הראש שלה. האגודה עומדת לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה תשי"ח — 1958 (נוסח משולב) כגוף, שהממשלה משתתפת בהנהלתו. במחצית השנייה של 1969 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות משרד הדתות והאגודה בהר ציון.

### האגודה למען המקומות הקדושים בארץ ישראל ומוסדותיה

"האגודה למען המקומות הקדושים בארץ ישראל" נוסדה בשנת 1950 על פי חוק האגודות העותומני. מייסדיה היו הממונה על הר ציון, שלושה עובדים של משרד הדתות, וארבעה אישי ציבור. מטרת האגודה, על פי תקנונה, היא לשמור על מקומות קדושים, לשפרם ולעודד את העלייה אליהם. האגודה מטפלת גם במערת הסנהדרין שבירושלים ובמערת אליהו שבחיפה, אולם עיקר עיסוקה הוא בהר ציון. על פי התקנון רשאית האגודה, לשם השגת מטרותיה, לגבות דמי חברות, לקבל תרומות והקצבות, לרכוש ולשכור נכסי דניידי ודלא נייד, להתקשר בחוזים, ללוות ולהלוות כספים. עוד נקבע בתקנון, שהאסיפה הכללית

חייבת להתכנס לפחות פעם בשנה, לבחור הנהלה לשנה הקרובה, לקבוע את התקציב, לאשר את הדין וחשבון של ההנהלה היוצאת, ולבחור ועדות לעניינים מיוחדים. על הנהלתה, שהיא בת חמישה חברים ואשר שלושה מהם מהווים מנין חוקי, להציע לאסיפה הכללית את התקציב ולמסור פעם בשנה דין וחשבון כספי וענייני על עבודתה. ב־1966 הוחלט, שהאסיפה הכללית תתכנס פעם בשנתיים.

חלק מחברי הנהלת האגודה רשמו ב־1962 אגודה עותומנית נוספת — "אגודת הר ציון" — שמטרותיה, על פי התקנון שלה, "לשפר את הר ציון והמקומות הקדושים הקשורים בו על פי המסורת" וכן "להפכו לתלפיות לציבור היהודי בארץ וברחבי העולם". ב־1963 החליטה האגודה למען המקומות הקדושים בארץ ישראל, שהיא תמשיך לעסוק בעניינים רוחניים, ולקופתה יוכנסו כל התמיכות ממשרדי הממשלה, מ"יד ושם" ומקופות הצדקה; ואילו "אגודת הר ציון" תעסוק בענייני ייצור ושיווק, והכנסותיה ייועדו למימון מפעלי ההנצחה והחינוך שעל הר ציון. למעשה לא נעשתה כל הפרדה בין שתי האגודות והן פועלות כאגודה אחת. הרכב ההנהלה כיום מבחינה פרסונלית הוא זהה; חבר העובדים הוא אחד, ואין הפרדה בהנהלת החשבונות ובדו"ח כספי.

האגודה מעסיקה בענייני ההר אחד עשר עובדים ובאמצעות חברת "המשקם" (חברה בע"מ לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל) כ־60 קשישים, העוסקים בתפקידי פולחן ומלאכה וכן בשיווק בחנות האגודה. האגודה רואה בהקמתם של מוסדות ומפעלים על ההר, ביצירת מקורות פרנסה לעשרות משפחות, בהעסקת זקנים, ובארגון פעולות רוחניות, הגשמה של מטרות, שלשמן היא הוקמה.

— חלוקת התפקידים בענייני הר ציון בין משרד הדתות לבין האגודה לא הוגדרה בכתב, ולא נקבעו נהלים לפיקוח של המשרד על האגודה.

### ניהול הנכסים

על ההר נמצאים מוסדות ומפעלים שונים, שרובם הוקמו במקום ביזמת האגודה או בידעיתה, ואלה מחזיקים בחלק מהמבנים שבמקום; מבנים אחדים נמצאים בידי אנשים פרטיים. נגד האגודה תלויים ועומדים בבתי משפט כמה משפטים בדבר משמעות התקשי-רויותיה עם המחזיקים. הסטטוס המשפטי של החזקת האגודה בחלק מהמבנים והמקרקעין אינו ברור, ודרוש שהאגודה — בשיתוף עם משרד הדתות ומשרד הפנים — תעשה להבהרתו.

במשך השנים עשתה האגודה בחלק מהמבנים שעל ההר עבודות שיפוץ כדי להתאימם למטרות שונות וכן לשימוש של קהל מבקרים. את העבודות מימנה האגודה מתרומות, שהיא קיבלה למטרות מוגדרות, וכן ממקורותיה הכלליים.

— האגודה לא קבעה תכנית אב לפעולותיה, ולא תכנית מימון, והפעולות נעשו על פי יוזמות בודדות.

האגודה לא תיאמה את פעולות הבנייה, כשזה היה דרוש, עם ועדת התכנון, הפועלת ליד משרד הפנים, שלה סמכות הרישוי על הבנייה בשטח ההר.

— המתקנים לכיבוי אש לא היו במצב תקין, והעובדים לא קיבלו הדרכה לשימוש בהם.

## סדרי המינהל

- בדיקה של סדרי המינהל באגודה העלתה ליקויים.

(א) האגודה לא ניהלה רישום של חברים, ולא ניתן לקבוע, מי הם חברי האגודה המוזמנים לאסיפה הכללית.

(ב) מוסדות האגודה לא פעלו בסדירות. האגודה לא ניהלה ספר החלטות, והפרוטוקולים של ישיבות מוסדותיה לא תויקו במרוכז. המסמכים, שהועמדו לרשות הביקורת, ערוכים במקרים רבים כך, שלא ניתן לדעת על פיהם, אימתי נתקבלה החלטה; מה הקשר בינה לבין החלטות קודמות באותו עניין; מי נטל חלק בפועל בישיבה, שבה התקבלה החלטה, ואם התקיימה במגין חוקי. כיוון שכך, אין אפשרות מעשית לעמוד על סדירותן של פעולות האגודה על פי מסמכיה.

(ג) עבודת המשרד של האגודה לא הייתה מאורגנת. לא הוקם תיקיון, ואין תיעוד מסודר ורצוף על פעולות האגודה ועסקותיה. האגודה פועלת זה 19 שנה, ומאז הקמתה לא גנזה את החומר הארכיוני הבלתי פעיל שהצטבר.

(ד) לא נערכו חוזי עבודה עם העובדים, וזכויותיהם וחובותיהם לא נקבעו. בידי האגודה לא היה תיעוד סדיר של הפרטים הנוגעים לדבר על העסקתו של כל אחד מעובדיה. הפיקוח על נוכחות העובדים לא היה סדיר.

## ניהול הכספים

על פי הדו"חות הכספיים של האגודה הסתכמו הוצאותיה בשנת 1967/68 בסך 231,336 ל"י ובשלוש השנים 1965/66 עד 1967/68 בסך 636,638 ל"י. הדו"ח הכספי לשנת 1968/69 עדיין לא נערך. להלן הפירוט (בל"י).

ש"ח בשנים	שנת	
1965/66	1967/68	
עד 1967/68		
398,521	148,160	<b>הכנסות</b>
158,690	52,306	תרומות
		מכירת תשמישי קדושה ומוכרות ופעולות אחרות (1)
		<b>הקצבות:</b>
41,900	15,600	משרד הדתות - הקצבה כללית
15,587	7,270	משרד הדתות - לפעולות מוגדרות
21,940	8,000	החברה הממשלתית לתירות
<u>636,638</u>	<u>231,336</u>	ס"ח
		<b>הוצאות</b>
355,818	112,297	שכר עבודה ותנאים סוציאליים
108,246	38,790	טכסים, אירועים ופעולות אחרות
109,520	33,805	שכר דירה, החוקת הבית, הוצאות ארגוניות
573,584	184,892	ס"ח
63,054	46,444	<b>הפרשות לקרנות</b>
<u>636,638</u>	<u>231,336</u>	ס"ח

(1) הכנסות אלה הן גטו, לאחר קיומו ההוצאות להשגתן, ובכללן שכר עבודה.

- בדיקה של סדרי ניהול החשבונות והכספים ושל הדו"חות הכספיים השנתיים העלתה ליקויים.

(א) חלק מההכנסות וההוצאות נעשו ללא תיעוד וחלק בתיעוד חלקי בלבד. הדבר גורע מהאפשרות לאמת על פי המסמכים את נכונות הרישומים בדבר ההכנסות וההוצאות.

(ב) הספרים לא נסגרו בסוף כל שנת כספים. ברישום סדיר בספרים של פעולות האגודה מאז אפריל 1969 הוחל רק שמונה חודשים, לאחר מכן, בדצמבר אותה שנה.

(ג) משנת הכספים 1964/65 לא נערכו מדי שנה בשנה דינים וחשבונות כספיים. במאוס 1969 הוגשו להנהלה בעת ובעונה אחת ארבעה דו"חות כספיים, לשנים 1964/65 — 1967/68, שהוכנו על ידי רואה החשבון של האגודה, ובהם הערותיו על סדרי הנהלת החשבונות והבידוק הפנימי. לא נמצאו פרוטוקולים המעידים, שדו"חות אלה, על ההערות שבהם, נדונו בהנהלת האגודה. עד סיום הביקורת, בינואר 1970, לא נערך הדו"ח הכספי לשנה המסתיימת ביום 31.3.1969. שינויים בחשבונות, שנעשו לצורך הכנת הדו"חות הכספיים, לא נרשמו בספרים, ובמצב זה לא ניתן היה להשוות את הנתונים שבדו"ח הכספי לאלה שבספרי האגודה.

(ד) לא הייתה הקפדה במיון נכון של חשבונות: סכום של כ-2,200 ל"י, שהאגודה העבירה בכל אחת מהשנים האחרונות לגוף שלישי, כדי שזה ישלם אותו לחלק מעובדיה, נרשם לחובת חשבון "תמיכות ומענקים שונים". תקבולים ותשלומים של האגודה לא מוינו כראוי, וחלק מהם נרשמו בדו"חות הכספיים בחשבונות חו"ז כאקטיב או כפסיב, בעוד שלמעשה הם היו הכנסות או הוצאות מוחלטות.

(ה) במאזן ליום 31.3.1968 כלול באקטיב סך של 2,875 ל"י כ"חייבים בהלוואה לזמן ארוך"; סכום זה ניתן לעובדי האגודה, בלי שנקבעו מועדי פרעון ובלי שנתקבלו בטחונות מתאימים.

(ו) במאזן נכללו יתרות של חשבונות חייבים וזכאים, בלא שבוררו תחילה.

(ז) במאזן של האגודה כלולים חשבונות של קרנות, שיתרתם ליום 31.3.1968 הסתכמה בסך 189,700 ל"י. הסכומים הרשומים לזכות הקרנות הועברו אליהן, במשך שנות קיומה של האגודה, מהכנסותיה. לא הומצאו למשרד מבקר המדינה החלטות האגודה על הקמת הקרנות, מטרותיהן וההפרשות אליהן.

### ניהול המלאי

בחנות לממכר תשמישי קדושה ומזכרות של האגודה מועסקים יותר מ-20 עובדים, ביניהם עובדי "המשקם". ערך המלאי המשוער, לפי דו"חות האגודה, היה בסוף מארכ 1967 — 113,000 ל"י ובשנה שלאחריה — 150,000 ל"י.

- בדיקה של סדרי ניהול המלאי העלתה ליקויים.

(א) ספירת המלאי בחנות נערכה לאחרונה על ידי רואה החשבון שלה, בינואר 1965, ומאז לא ערכה האגודה כל ספירה. בדצמבר 1969 ערך משרד מבקר המדינה ספירה מידגמית של 45 סוגי פריטים, שערכם, לפי הרשום בכרסת המלאי, הסתכם ב-21,000 ל"י בקירוב. ב-31 מהם, שערכם כפי שהיה רשום בכרסת, מסתכם ב-16,000 ל"י בקירוב, היו הפרשים בין הכמויות שנמצאו בעין לבין אלה הרשומות בכרסת המלאי; חסרו

פריטים שערכם כ-6,500 ל"י, והיה עודף בסך 1,300 ל"י. היו גם הפרשים ביתרה הכללית של המלאי בין הרישום בחשבונות הקנייה והמכירה הראשיים לבין היתרה הכללית שבכרססת העזר, המנוהלת לפי פריטים.

(ב) בחנות נמצאים פריטים של סחורות, שנתקבלו מספק, למכירה בתנאי משגור. לא הומצאו למשרד מבקר המדינה הסכמים בין האגודה לבין הבעלים על תנאי החזקתן ומכירתן של הסחורות. הסחורות גם לא נרשמו בכרססת המלאי.

(ג) בידי האגודה תשמישי קדושה וחפצים אחרים בעלי ערך כספי וסנטימנטלי, שהושארו במקום, והם הוצגו בחלקם בתערוכות ובחלקם נשמרים בגניזה. תנאי התחזוקה של החפצים שאינם בשימוש אינם מניחים את הדעת.

(ד) המצאי הנייד של האגודה, הנמצא במבנים רבים הפזורים על שטר ההר, לא נרשם.

\*

האגודה פיתחה את הר-ציון והכשירה אותו כאתר למבקרים, ופעולותיה נעשו בחסכנות. עם זאת נמצאו ליקויים רבים בסדרי המינהל והחשבונות, שאינם תואמים כללי מינהל ממשלתי תקין.

בדצמבר 1969 העמיד משרד מבקר המדינה את משרד הדתות ואת האגודה על הצורך לבדוק בהקדם את תפקידי האגודה ולהגדירם מחדש; לקבוע לפעולותיה תכנית אב ותכנית מימון, וכן לעשות צעדים, כדי שענייני המינהל והחשבונות של האגודה ינוהלו בסדירות.

קיומה של מסגרת ארגונית מיוחדת לפעולות הר ציון אין בו כדי לגרוע מאחריות משרד הדתות לנעשה. מן הדרוש שהמשרד יגדיר את חלוקת התפקידים בינו לבין האגודה ויקיים פיקוח על פעולותיה.

## מועצות דתיות

בשנת 1969 היו קיימות, לפי נתוני משרד הדתות, 186 מועצות דתיות, מהן 27 בעיריות, 71 במועצות מקומיות ו-88 ביישובים שבמסגרת מועצות אזוריות. מתפקידן של המועצות הדתיות לספק לתושבים היהודיים שבתחום הרשות המקומית שירותי דת — החזקת בתי כנסת, הדרכה דתית ומתן שיעורי תורה, שירותים בקשר לעריכת נישואין ורישומם, השגחה על הכשרות ושחיטה, והחזקת מקוואות. יש מועצות דתיות העוסקות גם בענייני קבורה\*. ביישובים יהודיים, שבהם אין מועצות דתיות (בעיקר יישובי עולים), ניתנים שירותי דת יהודיים על ידי ועדים דתיים.

על פי חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, תש"ט — 1949, כמתוקן כמה פעמים (להלן: החוק), רשאי שר הדתות להקים מועצה דתית, ועליו לחדש מומן לזמן את הרכבה תוך קביעת מספר חבריה, שלא יעלה על מספר חברי הרשות המקומית. חברי מועצה דתית

\* על חברות קדישא שליר מועצות דתיות ראה "היחידה לענייני קבורה", דו"ח שנתי 19, עמ' 216.

מתמנים, לפי החוק, על ידי שר הדתות מבין המועמדים המוצעים: 10% על ידי הרבנות המקומית, 45% על ידי הרשות המקומית ו-45% על ידי משרד הדתות.

משרד הדתות עוסק בהדרכת המועצות הדתיות וביקורת הכספים והחשבונות שלהן באמצעות יחידות של המשרד הראשי וכן על ידי המשרדים האזוריים של משרד הדתות, שמתפקידם לקיים את המגע השוטף עם המועצות הדתיות. משרד מבקר המדינה עמד בעבר על הצורך בהרחבת ביקורת החשבונות במועצות הדתיות על ידי משרד הדתות (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 218, דו"ח שנתי 19, עמ' 215).

בהתאם להוראות החוק על המועצה להחליט על תקציב שנתי; בעודף ההוצאות של המועצה הדתית על הכנסותיה ישאו הרשות המקומית, שבתחומה פועלת המועצה הדתית, בשיעור של שני שלישים, והממשלה — בשיעור של שליש אחד; תקציב המועצה הדתית טעון אישור הרשות המקומית.

לשם הסדרת דרכי הפעולה של מועצות דתיות פירסם שר הדתות תקנות בענין הטלת אגרות בעד שירותי דת וכן בעניין הגשת הצעות תקציב ואישורן. בתחום המינהל הכללי והכספי הוציא משרד הדתות הוראות פנימיות (להלן: ההוראות)\*, שיש בהן כדי להנחות את המועצות הדתיות בפעולתן על פי כללי מינהל ציבורי תקין.

בשנת 1967/68 פעלה ביזמת משרד הדתות ועדה, שמתפקידה היה להציע נהלים תקציביים של מועצות דתיות. בראש הוועדה היה סגן מנהל כללי של משרד הדתות, ועם חבריה נמנו נציגי מועצות דתיות, מרכז השלטון המקומי, ומשרד האוצר. הוועדה המליצה על מבנה תקציב חדש, התואם את המבנה של תקציבי הרשויות המקומיות. בינואר 1968 פירסם שר הדתות תקנות בדבר הגשת הצעות תקציב של מועצות דתיות ואישורן. בתקנות נקבע טופס אחיד הבנוי על מספור סעיפי התקבולים והתשלומים, המאפשר זיהוי סעיפי התקציבים של המועצות הדתיות והעשוי לשמש יסוד לעבודות מחקר ולמיכון. עוד הוציא משרד הדתות, בשנת 1968, נהלים בדבר ניהול פנקסי קבלות, סדרי תשלומים ורישום בפנקסים. עדיין לא הוכנו נהלים בדבר הזמנות, קניות, העסקת עובדים, ניהול פנקסי שטרות ומילוח, ורישום מלאי.

בינואר 1965 הקימו המועצות הדתיות "חבר המועצות הדתיות בישראל" — אגודה שהוקמה על פי החוק העותומני. מטרתיו העיקריות של החבר הן לייצג את המועצות הדתיות בעניינים מינהליים ותקציביים ולסייע להן במימון פרויקטים.

בשנת 1968/69 העסיקו המועצות הדתיות, לפי נתוני משרד הדתות, 2,372 עובדים, מהם 1,310 עובדים במשרות חלקיות.

בעמוד הבא טבלה המפרטת, לפי נתוני משרד הדתות, את כלל התקציבים המאושרים של המועצות הדתיות לשנת 1968/69.

מהטבלה מתברר, שכלל תקציב ההוצאה של המועצות הדתיות הסתכם בשנת 1968/69 ב-27.9 מליון ל"י בקירוב; אומדן ההכנסה של המועצות הדתיות לאותה שנה הגיע ל-4.8 מליון ל"י — סכום המהווה 17% מכלל ההוצאה; עודף ההוצאה על ההכנסה בסך 23.1 מליון ל"י — כישויו חל בשני שלישים (15.4 מליון ל"י) על הרשויות המקומיות ובשליש אחד (7.7 מליון ל"י) על משרד הדתות.

רוב המועצות הדתיות מנהלות בעצמן את ענייני המנגנון וענייני הכספים והחשבונות. בכמה מועצות דתיות מבוצעים עניינים אלה, כולם או מקצתם, על ידי הרשויות המקומיות,

\* בדבר חוסר תוקפן המחייב של ההוראות ראה פסק דין של בג"ץ 190/62 עמרני נגד יו"ר המועצה הדתית ראש העין (פ"ד ט"ו, עמ' 2333).



כלל התקציבים המאושרים של המועצות הדתיות לשנת 1968/69 (באלפי ל"י ובאחוזים)

ס"ה עורך ההוצאה על ההכנסה	ס"ה אומדני הכנסות	פירוט סעיפי ההוצאות										ס"ה תקציבי הוצאות	מועצות דתיות — בתחומן של
		אחוז מכלל ההוצאה	פרעון מלוות	אחוז מכלל ההוצאה	מבנים דתיים	אחוז מכלל ההוצאה	הוצאות לפעולות	אחוז מכלל ההוצאה	הוצאות ארגוניות	אחוז מכלל ההוצאה	משכורת		
14,100	3,550	11	2,115	14	2,300	18	3,350	7	1,200	50	8,685	17,650	עיריות
6,000	1,150	3	235	20	1,430	17	1,230	12	820	48	3,435	7,150	מועצות מקומיות
3,000	100	3	110	16	520	32	1,000	11	300	38	1,170	3,100	מועצות אזוריות
23,100	4,800	9	2,460	15	4,250	20	5,580	8	2,320	48	13,290	27,900	ס"ה

שבתחומן הן פועלות, בחלקן תמורת החזרת הוצאות. לפי נתוני משרד הדתות היו בשנת 1969 מועצות דתיות, שחשבונותייהן נוהלו על ידי רשויות מקומיות. גם בביצוע עבודות הפיתוח מסתייעות רוב המועצות הדתיות ברשויות מקומיות. במועצות דתיות שביישובים שבתחום מועצות אזוריות מבוצעים כל העניינים האלה בדרך כלל על ידי הוועדים המקומיים.

מועצה דתית עומדת לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, כגוף הנתמך על ידי הממשלה ועל ידי רשות מקומית; הביקורת על גוף נתמך מופעלת, אם ועדת הכספים של הכנסת או מבקר המדינה החליטו על כך, ובמידה שהחליטו. בעקבות החלטות מבקר המדינה נערכה לראשונה ביקורת במועצה דתית ירושלים, שעליה הוצא דו"ח בשנת 1964; לאחר מכן הופעלה ביקורת בעוד 12 מועצות דתיות, ועד סוף ינואר 1970 הוצאו דו"חות על שמונה מהן (באר שבע, כפר אתא, כפר עקרון, רמת גן, אשקלון, חדרה, יקנעם, נתניה). להלן מספר ממצאים, אשר יש בהם כדי להדריך מועצות דתיות בפעולותיהן. מרבית הממצאים הם בתחום המינהל, והם שכיחים גם ברשויות מקומיות.

### המועצה וועדותיה

כמעט בכל המועצות הדתיות, שבהן נערכה ביקורת, קבע משרד מבקר המדינה תדירות מועטה מדי בקיום ישיבות מליאתן. בשבע המועצות הדתיות, שבהן נערכה ביקורת, לא נוהל ספר החלטות.

ברבות מהמועצות לא היו פעילות הוועדות שנבחרו על ידיהן, פרט לוועדות הנהלה וכספים. בחלק מהמועצות לא פעלה ועדת הביקורת של המועצה, ובאחת מהן לא נבחרה כלל (על החשיבות הנודעת לפעולת ועדת הביקורת במועצות דתיות עמד מבקר המדינה בדו"ח שנתי 18, עמ' 633).

### עובדי המועצה

במקביל לרשויות מקומיות נערך, בשנת 1966, סיווג העובדים גם במועצות הדתיות. נמצא כי מועצות דתיות אחדות שילמו לחלק מעובדיהן משכורות בסכומים שמעל הדרגה; שנקבעה להם בסיווג. כמה מועצות שילמו דמי שעות נוספות ללא אישור המליאה או ההנהלה, ולעתים אף לא על פי דיווח נאות. הביקורת העירה למועצות רבות, שהן לא גיהלו תיקים אישיים לחלק מהעובדים, או שלא כללו בהם את כל המסמכים הדרושים; בחלק מהמועצות לא כללו התיקים האישיים של השוטטים והמשגיחים גם אישורים בכתב מהרב המקומי בדבר כשירותם לכהן בתפקידיהם, כפי שהיה דרוש על פי הנחיות משרד הדתות.

### בתי שחיטה לעופות

סדרי הפיקוח הווטרינרי על בתי שחיטה לעופות נקבעו בתקנות בדבר בתי שחיטה לעופות, שפורסמו על ידי שר החקלאות במאי 1960, מכוח ההוראות של פקודת מחלות בעלי חיים משנת 1945. בתקנות נקבע, בין היתר, איסור הפעלת בתי שחיטה לעופות אלא לפי אישור בכתב מאת מנהל השירותים הווטרינריים שבמשרד החקלאות, ואיסור שחיטת עופות מחוץ לבית שחיטה. בית שחיטה לעופות הוא בין העסקים, שניהולם טעון, על פי הוראות החוק, רשיון מהרשות המקומית שבתחומה הוא נמצא, והוא לא ניתן אלא באישור מוקדם של משרד הבריאות.

בחמש מועצות דתיות עמדה הביקורת על כך, שבתי השחיטה לעופות פועלים ללא רשיון מטעם הרשות המקומית המוסמכת וללא היתר מטעם מנהל השירותים הווטרינריים, כנדרש. במקרים אחדים קבעו הרופאים הווטרינריים של הרשויות המקומיות, כי בתי השחיטה שבתחומן מהווים סכנה לבריאות הציבור מחמת התנאים הסניטריים הגרועים השוררים בהם.

### הקמת מבנים לצורכי דת

בענין מימון הקמת מבנים פועלות המועצות הדתיות על סמך ההוראות הכלליות להכנת הצעת התקציב ודרכי ביצועו, שהוצאו על ידי משרד הדתות. מועצות אחדות לא נהגו להגיש למשרד הדתות תכניות למימון הבנייה ולקבל את הסכמתו להתחייבויות הכרוכות בתכנית, כפי שנקבע בהוראות.

בביצוע עבודות לא שמרו מועצות מספר על כללים מקובלים לגבי גופים ציבוריים. שש מועצות ביצעו עבודות פיתוח ללא פרסום מכרזים וללא פיקוח נאות על מהלך ביצוע העבודות. חוזים רבים עם קבלנים לביצוע עבודות לא הובאו לחתימת ראש הרשות המקומית, כנדרש על פי החוק.

במרבית המקרים נתגלה, שהקמת מבנים נמשכה למעלה מן הצורך — דבר שגרם לעליית הוצאות הבנייה; הסיבה לכך הייתה בעיקר חוסר מימון. היו אף מקרים, שהבנייה לא הושלמה והגיעה לשלד בלבד.

### ניהול כספים וחשבונות

בתחום ניהול כספים וחשבונות העירה הביקורת למספר מועצות דתיות על אי שמירת הכללים של מינהל כספי תקין — על הצורך לנהל פנקס מלוות, להחתים פקודות היומן על ידי ראש המועצה והגזבר ולערוך התאמת חשבון המועצות עם החשבונות שבפנקסים של משרד הדתות או של הרשות המקומית. הביקורת העלתה מקרים, שיתרות תקציביות, שלא נוצלו בשנת תקציב מסוימת, נרשמו כהוצאה ממשית, נגד זיכוי חשבון ח"ו, כדי לאפשר ניצול היתרה בשנה שלאחריה. דרך רישום זו פוגמת בנכונות הדו"חות הכספיים של המועצות ובעקרון של שנתיות התקציבים.