

768



מבקר המדינה

דו"ח על הביקורת
במועצה הדתית
ירושלים

ירושלים, תשל"ב - 1972

משרד מבקר המדינה
ביקורת הרשויות המקומיות

דו"ח 2 על הביקורת
במועצה הדתית
ירושלים

ירושלים, אלול תשל"ב - אוגוסט 1972

1 דין-וחשבון זה מסכם את הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה של המועצה הדתית ירושלים. הביקורת נערכה בשנת 1971 והתייחסה לפעולות המועצה בשנים 1965/66 עד סוף 1970/71. חלק מן המימצאים עודכנו ביוני 1972. המימצאים שהועלו במהלך הביקורת נמסרו לראש המועצה הדתית, לטיפול. דין-וחשבון זה כולל את מימצאי הביקורת העיקריים. הדין-וחשבון הקודם של מבקר המדינה על הביקורת במועצה הדתית ירושלים הוצא בתשרי תשכ"ה (ספטמבר 1964).

2 המועצה הדתית ירושלים עומדת לביקורת מבקר המדינה על-פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף הנתמך על-ידי הממשלה ועל-ידי רשות מקומית. מבקר המדינה החליט להפעיל את הביקורת על המועצה ביום ל' בסיון תשכ"א (14.6.1961).

המועצה הדתית וועדותיה

בראשית התקופה הנסקרת כיהנה מועצה דתית, שהרכבה נקבע

3

על-ידי שר הדתות במאי 1964, על-פי תקנות המועצות הדתיות (חידוש הרכב), תשכ"ג-1963; בספטמבר 1967 קבע שר הדתות הרכב חדש של המועצה, על-סמך חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, תש"ט-1949 (כיום: חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), תשל"א-1971) (להלן: החוק), ובה 21 חברים, כמיספר החברים במועצה שקדמה לה. באדר תשל"ב (פברואר 1972) פורסמה הודעת שר הדתות על הרכב חדש של המועצה ובה 31 חברים, כמיספר חברי המועצה הנוכחית של עיריית ירושלים. עם כינון הרכבה החדש של המועצה פרש מתפקידו ראש המועצה; עם פרישתו התעוררה השאלה של זכויותיו הכספיות בגין שירותיו בעבר. עד סיום הביקורת לא סוכם העניין.

בדצמבר 1960 ובאוקטובר 1967 הוציא משרד הדתות, בתורת

4

רשות מפקחת, הוראות בדבר ניהול מועצות דתיות (להלן: ההוראות), שהיה בהן כדי להנחות את המועצות הדתיות בפעולתן על-פי כללי מינהל ציבורי תקין. בהתאם לחוק התקין שר הדתות, ביוני 1970, תקנות בדבר ניהול מועצות דתיות (להלן: התקנות).

בתקופה הנסקרת כיהנו ראשי המועצה בשכר. עד לשנת 1967

5

היה לראש המועצה סגן אחד שכיהן בשכר, עד יוני 1970 - שלושה סגנים, ומאז - ארבעה סגנים בשכר. גם לראש המועצה הנוכחי ארבעה סגנים המכהנים בשכר וממונים על מחלקות שונות במועצה.

- לפי התקנות רשאית המועצה לבחור, מבין חבריה, סגן ראש מועצה אחד או יותר, במיספר שאושר על-ידי שר הדתות. המועצה לא ביקשה ולא קיבלה את אישורו של השר למינוי יותר מסגן אחד לראש המועצה. בעיקבות הביקורת ביקשה המועצה, באפריל 1972, את אישורו של השר לכהונת ארבעת הסגנים בשכר. שר הדתות נתן את האישור המבוקש ב-1.6.72.

6

11/3/71

המועצה הדתית ירושלים

- 7 - ההוראות והתקנות קובעות כי מליאת המועצה תקיים לפחות ישיבה רגילה אחת לחודש, להוציא החודשים ניסן ותשרי, אם החליטה על כך. המועצה לא החליטה על אי-קיום ישיבות רגילות בחודשים ניסן ותשרי ולא קיימה את ישיבותיה בתדירות הדרושה: בשנת 1969 קיימה חמש ישיבות בלבד, בשנת 1970 - ארבע ובשנת 1971 - שבע ישיבות.
- 8 המועצה בחרה בפברואר 1968 בוועדות לענייני הנהלה, כספים, מנגנון, בתי כנסת, ושירותי דת.
- 9 - בתקופה הנסקרת לא בחרה המועצה, כנקבע בהוראות, בוועדת ביקורת שמתפקידה לבקר את פעולות המועצה, ועדותיה ומוסדותיה, לבדוק את חשבונותיה, את הכנסותיה ואת הוצאותיה מבחינת חוקיותן ותכליותיהן, וכן לאשר את הדו"חות התקופתיים של המועצה. בהתחשב בתפקידי הוועדה הצביעה הביקורת למועצה על החשיבות שבקיום ועדת ביקורת.
- 10 - בשנת 1968 קיימה ועדת ההנהלה 10 ישיבות בלבד, בשנת 1969 - תשע, בשנת 1970 - שמונה ובשנת 1971 לא קיימה הוועדה ישיבות כלל. גם יתר ועדות המועצה לא קיימו ישיבות בתדירות סבירה.
- 11 הביקורת העמידה את המועצה על הצורך להקפיד על קיום ישיבות המועצה בתדירות הדרושה, ועל הצורך לכנס את ועדותיה בתכיפות סבירה.
- 12 - המלצות שונות של ועדת ההנהלה, בתחומים של קבלת עובדים, העלאות בדרגה וכן מסירת עבודה לקבלן, בוצעו לפני שהובאו לדיון המועצה ולהחלטתה, כנדרש בתקנות ובהוראות.

פ ע ו ל ו ת

13 המועצה הדתית ירושלים מקיימת את השירותים הבאים: לישכת הרבנות הראשית לירושלים ושירות של רבנים בשכונות ובבתי כנסת; שחיטה וניקור; פיקוח על הכשרות; רישום נישואין ועריכת חופה וקידושין; השתתפות בהקמת בתי כנסת ואחזקתם; בניית מיקוואות ואחזקתם; פעולות למען שמירת שבת; קיום רשת עירובין; פעולות קמחא דפסחא; אספקת תשמישי קדושה לנצרכים; ומתן תמיכות והקצבות. שירותי קבורה ניתנים על-ידי שמונה חברות קדישא שבעיר.

שירותי רבנות

14 הוצאת המועצה לשירותי רבנות בשנת 1970/71 הסתכמה ב-644,030 ל"י. תקציבי המועצה ותקן עובדיה כללו בכל שנה מישרות של שני רבני עיר - של העדה האשכנזית ושל העדה הספרדית. בלישכת הרבנות הראשית לירושלים וכן בשכונות ובבתי כנסת משמשים 102 רבנים.

15 בדו"ח הקודם על הביקורת במועצה הזער, כי מבחינת מינהל תקין דרוש שהמועצה תקבע נהלים בעניין מינוי רבנים שכונתיים ותפקידיהם. בנובמבר 1968 ערכה המועצה רשימת תפקידים של רבני שכונות ובתי כנסת וחילקה את העיר ל-22 שכונות לצורך קביעת הרבנים השכונתיים. המועצה גם קבעה שעל הרבנים לדווח לה באופן שוטף על פעולותיהם.

16 - בדיקת תיקים אישיים של הרבנים שבמועצה העלתה כי למרביתם אין תעודת כשירות לכהן בתפקיד רב. בחלק מן התיקים לא נמצאו כתבי מינוי של הרבנים, ובחלק מכתבי המינוי שבתיקים לא צוינו השכונה או בית הכנסת בו יכהן הרב.

המועצה הדתית ירושלים

- 17 - המועצה לא קבעה הנחיות בדבר שעות נוכחות הרבנים בלישכת הרבנות שבמשרדי המועצה ובדבר השעות לקבלת קהל על-ידיהם. 17/1/74
- 18 - מהתיקים מתברר שמיספר רבנים גרים בריחוק של 2 עד 4 ק"מ ממקום כהונתם, והדבר עלול להשפיע על דרך מילוי תפקידיהם. הביקורת העירה למועצה שעם מינוי הרבנים לתפקידיהם יש לדאוג לכך שמילוי סדיר של התפקיד יובטח ככל האפשר גם מבחינת קירבת מקום מגוריו של הרב למקום בו הוא עתיד לכהן. 17/1/74

שחיטה וניקור

- 19 בית המיטבחים לבקר ולצאן מופעל על-ידי עיריית ירושלים. השחיטה בשביל הצריכה היהודית נעשית על-ידי השוחטים של המועצה הדתית. בבית המיטבחים מעסיקה המועצה 6 שוחטים ו-4 מפקחים, ובאיטליזים - 12 מנקרים ו-6 מפקחי ניקור.
- 20 לפי נתוני המועצה הדתית נשחטו בבית המיטבחים ב-1970/71 על-ידי עובדיה 4,585 ראשי בקר, 1,215 עגלים ו-2,170 כבשים.
- 21 אגרת השחיטה היא 12 ל"י לראש בקר ו-3 ל"י לעגל או לכבש; אגרת הניקור (לחלקים הקדמיים) הוא 5 ל"י לראש בקר ו-3 ל"י לעגל או לכבש.
- 22 הכנסות המועצה מאגרות שחיטה וניקור והוצאותיה לאחזקת המחלקה לשחיטה בשנים 1967/68 עד 1970/71 היו כלהלן (בלירות):

<u>שנת הכספים</u>	<u>הכנסה</u>	<u>הוצאה</u>
1967/68	81,896	334,186
1968/69	98,208	348,096
1969/70	95,859	355,626
1970/71	92,159	413,924

המועצה הדתית ירושלים

- 23 - עובד המועצה, מפקח בבית המיטבחים, הועסק על-ידיה הן בחישובי הסכומים המגיעים למועצה בגין אגרות השחיטה והניקור והן בגבייתם, בלא שחישוביו ייבדקו על-ידי עובד אחר, דבר הנוגד את כללי המינהל התקין. על ליקוי זה הוער גם בדו"ח הביקורת הקודם.
- 24 - אגרות השחיטה אינן נגבות על-ידי המועצה בעת השחיטה, אלא כחודש עד חודשיים אחרי-כן. המועצה אינה מנהלת כרטסת לרישום החיובים והזיכויים של חייבי אגרות.
- 24
31/12/71
31/12/71
31/12/71

הפיקוח על הכשרות

- 25 הפיקוח על הכשרות מטעם המועצה הקיף, בדצמבר 1971 - 5 מישואות לעופות, 15 איטליזי עופות, 4 מיפעלי מזון, 19 מיזנונים, 41 בתי קפה ומיסעדות, 14 בתי מלון, 7 אולמים למסיבות, 53 מאפיות ומיגדניות ו-30 מוסדות. במיספר בתי מלון ומיסעדות גדולות מועסקים מפקחי כשרות פרטיים, באישורה ובפיקוחה של המועצה הדתית. עוד מטפלת המועצה בפיקוח על תקינות העירוב, ועל מיקוואות.
- 26 בהתאם לחוק, גובה המועצה אגרות כשרות מהמקומות ומהמוסדות שבפיקוחה. המועצה הגיעה לידי הסכמים עם משרד הסעד, מחלבה מרכזית, למישחטות בעיר ומחוצה לה, בדבר השתתפותם המיוחדת בהוצאות המועצה להשגחה ולפיקוח עליהם.
- 27 הכנסות המועצה מאגרות ומתשלומים אלה והוצאותיה לפיקוח בשנים 1967/68 עד 1970/71 היו כלהלן (בלירות):

המועצה הדתית ירושלים

<u>הוצאות</u>	<u>הכנסות</u>	<u>שנת הכספים</u>
136,401	33,003	1967/68
141,797	17,372	1968/69
150,166	20,032	1969/70
169,955	16,060	1970/71

- 28 - המועצה אינה נוהגת לערוך למפקחי כשרות תוכנית לביקוריהם במקומות הנתונים לפיקוחם, ואין לה נתונים על היקף העבודה שבכל מקום הנתון לפיקוחה, לצורך חלוקת העבודה בין המפקחים על הכשרות. צ"ל/פיקוח
- 29 - השימוש בכרטסת שניהלה המועצה לרישום פרטים על תשלום אגרת הכשרות, תקופת ההכשר, ותוצאות הפיקוח - הופסק לפני שנים מיספה, ומאז אין למועצה נתונים על פעולות הפיקוח על הכשרות, ואין בידיה מכשיר לוודא אם כל ההכנסות שהיתה צריכה לגבות, נתקבלו למעשה. בעיקבות הביקורת חידשה המועצה את הניהול השוטף של הכרטסת. צ"ל/פיקוח
- 30 - נמצא כי מצד המועצה אין טיפול נאות בדו"חות היומיים של המפקחים, דבר שנודעת לו השפעה על תיקון הליקויים המועלים על-ידיהם. צ"ל/פיקוח
- 31 - בשנת תשכ"ג התקשרה המועצה עם מישחטת עופות בבית שאן ועם מישחטה בבית שמש בדבר פיקוח על כשרות שחיטת העופות בהן, תמורת 2,500 ל"י לשנה כל אחת. המועצה לא ערכה הסכמים בכתב עם המישחטות. צ"ל/פיקוח

רישום נישואין

המועצה מטפלת ברישום נישואין וסידור חופות וקידושין, ובמתן תעודות רווקות. לפי נתוניה פתחה המועצה תיקי נישואין והוציאה תעודות רווקות, בשנים תשכ"ח - תשל"א, כלהן:

32

<u>תעודות רווקות</u>	<u>תיקי נישואין</u>	<u>השנה</u>
740	1,650	תשכ"ח
818	1,750	תשכ"ט
916	2,001	תשל"ל
901	2,200	תשל"א

בדו"ח הקודם על הביקורת במועצה הדתית ירושלים הוער על צפיפות ותנאי המתנה לא נוחים לקהל המבקר במחלקת הנישואין של המועצה; הביקורת הנוכחית העלתה, כי בתקופה הנסקרת בדו"ח זה עברה המועצה למשרדים חדשים ומרווחים ואולם ההמתנה של הבאים לרישום וסידור נישואין מרווח אף הוא ומתאים לתפקידו.

33

המועצה גובה אגרות בעד מתן השירותים האמורים. לפי התעריף שאושר על-ידי שר הדתות, בהתאם לחוק, אגרת תעודת רווקות היא בשיעור של 5 ל"י, ואגרת רישום נישואין - מ-9 ל"י עד 75 ל"י, בהתאם לרמת המקום בו סודרו הנישואין.

34

הכנסות המועצה מהאגרות האמורות והוצאותיה להחזקת המחלקה בשנים 1967/68 עד 1970/71 היו כלהלן: (בלירות):

35

<u>שנת הכספים</u>	<u>הכנסות</u>	<u>הוצאות</u>
1967/68	62,917	75,857
1968/69	75,125	87,378
1969/70	81,886	85,790
1970/71	91,668	99,568

המועצה הדתית ירושלים

36
דין/יש' ני
קצ"מ/כ"י
- מזוגות הנרשמים לנישואין גובה המועצה 3 ל"י בנוסף לאגרה המאושרת בחוק. המועצה הסבירה כי הגבייה באה לכסות רק חלקית את הוצאותיה הכרוכות בהסברה ובקיום של דיני טהרת המישפחה. לגבייה זו אין אסמכתא בחוק.

בתי כנסת ואחזקתם

37
המועצה משתתפת בהוצאות של אירגונים שונים לבניית בתי כנסת, הרחבתם ושיפוצם: בשנים 1967/68 עד 1970/71 הסתכמה הוצאת המועצה ב-537,000 ל"י. המועצה גם משתתפת בהוצאות אחזקת בתי כנסת, והוצאתה זו בשנת 1970/71 היתה כ-153,000 ל"י. סכומי ההקצבות השנתיות לאחזקה נעו בין 100 ל"י ל-1,000 ל"י לבית כנסת.

38
כ"ט/יק"ג
- המועצה לא קבעה קריטריונים לחלוקת הקצבותיה לבתי כנסת ובבדיקה של כרטסת בתי הכנסת שניהול המועצה נמצא, שמיספר בתי כנסת קיבלו הקצבות לאחזקה שנה-שנה, בעוד שבתי כנסת רבים קיבלו הקצבות רק אחת לכמה שנים. הביקורת המליצה לפני המועצה לרכז נתונים בסיסיים לגבי בתי הכנסת, בדבר מעמדם המישפטי, הבעלות על הרכוש, מיספר המתפללים בהם ושיעורי התורה הניתנים בהם, כדי שימשו בסיס לשיקוליה בדבר מתן הקצבות לאחזקה ולפיתוח.

39
כ"ט/יק"ג
כ"ט/כ"א
כ"ט/כ"א
- המועצה לא נהגה להודיע לבתי הכנסת על ההקצבות שהיא הקציבה להם ובמיקרים רבים נהגה להשהות אצלה זמן רב - משנה עד שלוש שנים - את ההמחאות שהיא היתה מכינה לחלוקת הקצבותיה לאחזקת בתי כנסת, עד למסירתן למוטבים; חלק מן ההמחאות אף לא נמסרו כלל למוטבים, ששמותיהם נקובים בהמחאות, ואחר תקופת השהייה ארוכה ביטלה אותם המועצה ומסרה את תמורתן לבתי כנסת אחרים. בשנת 1971 ביטלה המועצה 17 המחאות כאלה, בסכום כולל של 5,400 ל"י.

המועצה הדתית ירושלים

- 40 - בשנת 1968 הורה יושב-ראש ועדת בתי כנסת לחלק 24,500 ל"י בין שבעה בתי כנסת, בסכומים של 1,000 ל"י עד 5,000 ל"י לכל *כ"ב/מקצלה* אחד מהם, בלא שהקצבות אלה הומלצו על-ידי מליאת הוועדה וועדת הכספים, כמקובל, ובלא שהובאו, כדרוש, לדיון במליאת המועצה.
- 41 - המועצה רוכשת מדי שנה בשנה ספרי קודש לחלוקה לבתי כנסת. בשנים 1967/68 עד 1970/71 הסתכמה הוצאה זו ב-18,000 ל"י *כ"ב/י"א* בקירוב. המועצה אינה מנהלת רישום של רכישת הספרים, חלוקתם, והמלאי שנשאר.
- 42 הכספים שהמועצה מעבירה לוועדי בתי הכנסת לצורך בניית בתי כנסת, שיפוצם או תיקונם, באים מהלוואות שהמועצה מקבלת ממשד הפנים וממשרד הדתות, באמצעות עיריית ירושלים. ההלוואות נפרעות מתקציבי המועצה. עיריית ירושלים מעבירה את כספי ההלוואות למועצה בתנאי שזו תמציא לה על גבי טופס מיוחד (שהוכן על-ידי העירייה) דיווחים על פירטי העבודה, התקדמותה, ביצועה, ועל ביקורים במקום העבודה. טופס הדיווח האמור, שעליו הוסכם בין העירייה לבין המועצה, הונהג בספטמבר 1969.
- 43 - בדיקת דו"חות המועצה לעירייה ותיקיה המתייחסים לעבודות פיתוח בבתי כנסת ולבניית בתי כנסת, העלתה: *כ"ב/מ"א*
- 44 א. דו"חות המועצה לעירייה על התקדמות העבודה או ביצועה לא התבססו על עובדות ונתונים הרשומים בתיקיה. הביקורת העירה *כ"ב/מ"א* למועצה כי מאחר שדיווח מפורט היה תנאי מפורש של העירייה להעברת הכספים, הרי שהיה עליה לערוך את הדיווחים, שהיא מגישה לעירייה, בהתאם לעובדות ולנתונים שבידיה.

המועצה הדתית ירושלים

45 ב. לחלק מבתי הכנסת, המקבלים הקצבות לצורכי פיתוח, הכינה המועצה המחאות לתשלום סכומי ההקצבות, לאחר שקיבלה את הכספים מהעירייה בשבילם, אולם היא היתה משהה אצלה את ההמחאות, שהיתה מכינה בשבילם, תקופת ארוכה - משנה עד שנתיים ויותר, כפי שגם נהגה בהקצבותיה לאחזקה מתקציבה הרגיל (ראה לעיל, קטע 39); עד להעברת ההמחאות למוטבים היתה המועצה משתמשת בכספים כאלה למימון הוצאותיה השוטפות.

מיקוואות

46 המועצה מחזיקה שבעה מיקוואות ומשתתפת בהוצאות האחזקה של 15 מיקוואות אחרים. כל המיקוואות האלה נמצאים בפיקוח המועצה מבחינת תקינותם. בשנת 1970/71 הוציאה המועצה לאחזקת שבעה מיקוואותיה 220,522 ל"י, והכנסותיה ממיקוואות אלה הסתכמו באותה שנה ב-80,516 ל"י. הוצאת המועצה לפיקוח על כל המיקוואות והשתתפותה בהוצאות האחזקה של 15 המיקוואות הגיעה באותה שנה ל-82,894 ל"י. בשנים 1967/68 עד 1970/71 הוציאה המועצה 550,000 ל"י לבניית מיקוואות.

47 - בשנת 1969/70 ביצעה המועצה שיפוץ מיקוואות, באמצעות קבלן, בהוצאה כוללת של 50,700 ל"י, ובשנת 1970/71 - ב-66,400 ל"י, מבלי שפירסמה מיכרזים לעבודות אלה, כדרוש על-פי כללי מינהל תקין. העבודות נמסרו לאותו קבלן, והמועצה לא נהגה לערוך עימו חוזי עבודה.

48 - חשבוניות הקבלן המתייחסות לעבודות שבוצעו בשנת 1970/71, ושתמורתן שולמה לו באותה שנה, אבדו, לדברי המועצה, מבלי שההוצאה בגינן נרשמה בספריה. בעיקבות הביקורת רשמה המועצה את ההוצאה האמורה לעיל (66,400 ל"י) - במרס 1972.

הקצבות ותמיכות

- 49 המועצה מגישה תמיכה חודשית ל-23 תלמידי-חכמים נצרכים בסכומים של 25 ל"י עד 50 ל"י לחודש. המועצה מקציבה לבתי כנסת סכומים חודשיים בשביל מגידי שיעורי תורה, בסכומים של 10 ל"י עד 250 ל"י. המועצה גם מספקת תשמישי קדושה לנצרכים. הוצאת המועצה למטרות אלה הסתכמה בשנת 1970/71 ב-58,836 ל"י.
- 50 מיפעל "קמחא דפסחא", הקיים ליד המועצה הדתית, מגיש עזרה למעוטי יכולת על-ידי חלוקת הקצבות תמיכה לנזקקים, לצורכי הפסח. בראש המיפעל בירושלים מכהנת ועדה ציבורית, שעם חבריה נמנה ראש המועצה. המיפעל מנוהל על-ידי אחד מעובדי המועצה, והוצאותיו ממומנות מתרומות ומהקצבות המועצה; חשבונות המיפעל מנוהלים בנפרד על-ידי המועצה.
- 51 הוצאת המיפעל בשנת תשל"א (1970/71) הסתכמה ב-43,788 ל"י, וכוסתה מתרומות - 13,354 ל"י ומכספי המועצה - 30,434 ל"י.
- 52 - עובדי המועצה מרכזו בידיו הן את הגבייה של התרומות, הן רכישת המיצרכים, והן את רישום ההכנסה וההוצאה. צירוף תפקידים זה אינו מתיישב עם עקרונות מינהל ציבורי תקין.

מ י נ ה ל

עובדי המועצה

- 53 בדצמבר 1971 העסיקה המועצה 94 עובדים במישרות שלימות ו-110 - במישרות חלקיות, כלהלן:

המועצה הדתית ירושלים

<u>מישרות חלקיות</u>	<u>מישרות שלימות</u>	
-	1	רב עיר
-	3	רבנים בלישכת הרבנות
28	11	רבני שכונות
60	-	רבני בתי כנסת
1	2	רבנים חוקרי נישואין ומסדרי חופה וקידושין
-	12	רבנים במחלקות
2	12	מפקחים ומשגיחים על כשרות
10	7	עובדי מיקוואות
-	6	שוחטים
16	12	מנקרים ומפקחי ניקור
1	1	מדריכות בתחום טהרת המישפחה
1	-	ספרן
1	27	עובדי מינהל
<u>110</u>	<u>94</u>	סה"כ

בנוסף על 106 רבנים, מעסיקה המועצה, בתפקידים מינהליים, 12 עובדים, המדורגים בדירוג רבנים.

54

הוועדה לדירוג עובדי המועצות הדתיות, שהיתה מורכבת מנציגי משרד הדתות, מרכז השילטון המקומי והסתדרות הפקידים, החליטה בנובמבר 1961 כי דינם של עובדי המועצות הדתיות נדין העובדים המינהליים ברשויות המקומיות, וכי חוקת העבודה, עליה הוסכם בין מרכז השילטון המקומי ומרכז הסתדרות הפקידים, חלה גם על עובדי המועצות הדתיות. מאחר שעל עובדי עיריית ירושלים חלה חוקת עבודה נפרדת, נוהגת המועצה בדרך-כלל בענייני עבודה על-פי חוקה זו, (להלן: החוקה) והתקשי"ר.

55

המועצה הדתית ירושלים

56 - לפי הוראות החוקה והתקשי"ר קבלת עובד מדרגה י"א ומעלה בדירוג האחיד טעונה מיכרז. בדיקת תיקי העובדים שנתקבלו בין השנים 1965 ל-1971 העלתה שהמועצה קיבלה בתקופה זו תשעה עובדים חדשים בדרגות שלמעלה מ-י"א בדירוג האחיד, בלא שפירסמה מיכרזים לקבלתם, כדרוש. *מכ"ס/214*
מכ"ס/511

57 - לפי החוקה אדם קרוב-מישפחה לאחד מחברי המועצה או לאחד העובדים לא יוכל להתקבל לעבודה אלא לאחר דיון ושיקול מיוחד, *מכ"ס/214*
מכ"ס/214 בתקופה הנסקרת קיבלה המועצה, פעולה מתיקה, שבעה רבנים ועובדים, שהם קרובים של חברי המועצה או של מנהלי מחלקות במועצה, בלא שנמצא תיעוד על קיום דיון ושיקול מיוחד בכל מיקרה, כדרוש.

58 - המועצה מעסיקה עובדת המקבלת את שכרה לפי רישומי בעלה, עובד המועצה, על עבודתה, בניגוד להוראות החוקה. *מכ"ס/214*
מכ"ס/214
מכ"ס/214
מכ"ס/214

59 - במרבית התיקים האישיים של עובדי המועצה לא נמצאו מיסמכים ונתונים הדרושים לחישוב משכורות, פיצויים וקיצבאות, ולא הוראות בכתב על שינויים ברכיבי המשכורת. שינויים כאלה מבוצעים בדרך-כלל על סמך הוראות בעל-פה. על ליקויים אלה הוצבע עוד בדו"ח הקודם על הביקורת במועצה; בעיקבות הביקורת אומנם החלה המועצה לתקן את הליקויים, אבל כעבור זמן קצר הפסיקה את הטיפול בכך. *מכ"ס/214*
מכ"ס/214

60 - בתקופה הנסקרת העלתה המועצה את עובדיה בדרגה אחת או יותר, מבלי להקפיד על קיום התנאים שנקבעו לכך בהסכמים הקיבוציים מהשנים 1964 ו-1969 בדבר הנהגת דירוג אחיד בשירות הציבורי, החלים גם על עובדי המועצות הדתיות. מספר החלטות של המועצה להעלאות בדרגה שהובאו לעיריית ירושלים לאישורה נדחו על-ידי העירייה. חרף התנגדות העירייה, הנושאת בשני שלישים מעודף ההוצאה על הכנסה העצמית של המועצה הדתית, ביצעה המועצה את ההעלאות בדרגה, כפי שהחליטה.

המועצה הדתית ירושלים

- 61 - המועצה סיווגה בדירוג רבנים מיספר עובדים המטפלים בפיקוח על מיקוואות, עירובין, כשרות המזון, ובחקירת נישואין. בתיקים האישיים של שמונה מהם אין תיעוד, שהעובדים מוסמכים לרבנות. *2/14/21*
- 62 - שעות העבודה הנהוגות במשרדי המועצה הדתית הן 25-30 לשבוע בלבד, במקום 40-45 שעות המקובלות במוסדות ציבור אחרים. שעות העבודה הנהוגות בבית המיטבחים הן 20-25 לשבוע. *2/14/21*
- 63 - גיליונות הנוכחות היו מונחים במשרד המועצה כשכל עובד היה יכול לחתום עליהם בכל שעות היום: היו עובדים שאומנם חתמו עליהם עם בואם לעבודה וגם עם סיומה, אולם בלא לציון בגיליון את שעת בואם ושעת יציאתם; עובדים אחרים חתמו רק עם בואם לעבודה ולא עם סיומה. עוד הועלה שכמה עובדים נהגו לחתום כבר עם בואם לעבודה גם על סיומה. *2/14/21*
- 64 - הביקורת דנה עם המועצה על הצורך להנהיג במשרדי המועצה ובבית המיטבחים שיטת רישום של נוכחות עובדים בצורה אחידה ומחייבת, שתאפשר פיקוח שוטף על שעות נוכחותם של העובדים. *2/14/21*
- 65 - רב שכונתי, המדורג בדירוג רבני ומכהן במישרה חלקית (60%) שהה בחוץ-לארץ 21 חודש תוך ארבע שנים, שלא מטעם המועצה, והיא המשיכה לשלם לו את משכורתו ברציפות גם בתקופת היעדרו. בעיקבות הביקורת נקטה המועצה צעדים ראשוניים לגביית תשלומי היתר האמורים. עוד נמצא כי המועצה שילמה לרב בית כנסת, המכהן במישרה חלקית, את שכרו גם בעד תקופות של מיספר חודשים בהן שהה בחוץ-לארץ, שלא מטעם המועצה, מעבר לתקופות חופשתו. *2/14/21*
2/14/21

המועצה הדתית ירושלים

66 - לפי הרישומים של המועצה נעדר עובד המועצה, המועסק במישרה שלימה, מעבודתו במשך חמישה חודשים, בלא סיבה סבירה, אולם המועצה המשיכה לשלם לו את משכורתו ברציפות. גם לעובד אחר, המכהן במישרה חלקית (40%), הנעדר מעבודתו למן חודש אפריל 1969, משלמת המועצה את משכורתו.

581/214
28/7/68

ענייני כספים

תקציבים

67 - בשנים הנסקרות הגישה המועצה את הצעות תקציביה לאישור העירייה באיחור של ארבעה עד שמונה חודשים מהמועד שנקבע לכך. מפעם לפעם על-ידי שר הדתות בתקנות בדבר הגשת הצעות תקציבים ואישורן. המועצה אף לא ביקשה משר הדתות להאריך את המועד להגשת הצעת התקציב לאישור, כפי שהיתה רשאית לבקש על-פי התקנות בדבר הגשת הצעות תקציבי המועצות הדתיות היהודיות ואישורן, משנת 1968.

כספ/תקציב
3/7/68

68 - מדי שנה בשנה חרגה המועצה הן מהסכומים הכוללים של תקציבה והן מהסכומים שהוקצבו לה בפרקים שונים בתקציבה: בשנים 1967/68, 1968/69 ו-1969/70 הוציאה המועצה 78,000 ל"י, 129,000 ל"י ו-53,000 ל"י, כסידרן, מעל לסכומי התקציבים השנתיים. כספים אלה באו למועצה מההכנסה העצמית בפועל שעלתה על אומדן ההכנסה העצמית בתקציבה. החריגות בשנים האמורות היו בעיקר בפרקים "מוסדות נתמכים (בתי כנסת ומיקוואות)" ו"הנהלה כללית" (ב-1969/70 - כ-92,000 ל"י ו-16,000 ל"י).

כספ/תקציב
3/7/68

69 - מדי שנה בשנה כללה המועצה בתקציבה אומדני הכנסה עצמית הנמוכים בהרבה מההכנסה שהיתה משיגה בפועל, כלהלן (בלירות):

כספ/תקציב
2/7/68

המועצה הדתית ירושלים

הכנסה עצמית של המועצה

<u>שנת הכספים</u>	<u>אומדן ההכנסה</u>	<u>ההכנסה בפועל</u>	<u>יתרת ההכנסה בפועל</u>
1967/68	170,072	248,120	78,048
1968/69	200,000	328,704	128,704
1969/70	230,275	295,649	65,374
1970/71	275,000	308,554	33,554

עיריית ירושלים אישרה את תקציב המועצה הדתית וקבעה מראש את חלקה בהוצאות המועצה בהתבסס על עודף ההוצאה על ההכנסה של המועצה, כפי שהופיע בתקציב המאושר, מדי שנה בשנה.

70

נהגים אלה, של המועצה הדתית ושל העירייה, הביאו לידי כך שסכומי ההשתתפות של העירייה לכיסוי חלקה בעודף ההוצאה על הכנסה של המועצה הדתית היו גדולים, מדי שנה בשנה, מאלה שהיא היתה חייבת בהם בהתאם לחוק. הביקורת העירה על כך לעיריית ירושלים.

71

הכנסה והוצאה

ההכנסה וההוצאה של המועצה הדתית בשנים 1969/70 ו-1970/71, לפי נתוני המועצה, וחשבונות האקטיב והפסיב לאותן השנים, מובאים להלן בנספחים. להלן טבלה המראה את הוצאת המועצה ואת הכנסתה, לפי המקורות, בשנים 1967/68 עד 1970/71, לפי הדו"חות הכספיים של המועצה (בלירות):

72

שנת הכספים	סה"כ הוצאה בתקציב רגיל	הכנסה - תקציב רגיל				תקציב בלתי רגיל		סה"כ הוצאה בתקציב רגיל	סה"כ הכנסה בתקציב רגיל	שנת הכספים
		הכנסה עצמית	האחוז מכלל ההכנסה	השתתפות משרד הדתות	השתתפות העירייה	הוצאה	הכנסה			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
1967/68	1,721,120	248,120	14.42%	491,000	982,000	1,721,120	1,055,000	1,055,000	2,776,120	2,776,120
1968/69	2,022,178	328,704	16.25%	564,491	1,128,983	2,022,178	260,000	260,000	2,282,178	2,282,178
1969/70	2,245,649	295,649	13.12%	650,000	1,300,000	2,245,649	25,000	25,000	2,270,649	2,270,649
1970/71	2,483,554	308,554	12.06%	750,000	1,500,000	2,558,554	367,500	369,000	2,851,054	2,927,554

בשנת 1970/71 לא רשמה המועצה בהוצאותיה בתקציב הרגיל 75,000 ל"י, שנרשמו בהקצבות מטעם העירייה ומשרד הדתות, כפי שנהגה בשנים הקודמות (ראה להלן, קטע 78), ומכאן עודף ההכנסה על ההוצאה בתקציב הרגיל בשנה זו.

73 ההכנסות העצמיות העיקריות של המועצה באות מאגרות שחיטה, רישום נישואין וסידור נישואין ותעודות הכשר, שנקבעו בתקנות. בשנת 1970/71 התחלקה ההכנסה העצמית כלהלן: 30% מאגרות שחיטה, 30% מאגרות נישואין, 26% ממיקוואות, 9% מאלם הנישואין שבבניין המועצה ו-5% מתעודות הכשר.

74 - בתחילת מרס 1972 לא רשמה עדיין המועצה את כל ההכנסות וההוצאות המתייחסות לשנת 1970/71, ולא ערכה דו"ח כספי לאותה שנה; גם בשנים הקודמות נהגה המועצה לסיים את הרישום של הכנסותיה והוצאותיה, וכן לערוך דו"חות כספיים, באיחור של כשנה.

74
 38/81
 38/81
 38/81
 38/81
 38/81

המועצה הדתית ירושלים

- 75 - במרס 1971 מסרה המועצה, לשלושה עיתונים יומיים, כתבה על היקף פעולותיה ושילמה לכל אחד מהם 600 ל"י תמורת הפירסום. המועצה שילמה 600 ל"י גם לעיתון יומי נוסף, שלא פירסם כתבה זו, ואף לא נתבקש לכך על-ידי המועצה. כספ/סמ
81/ג
- 76 - בהתאם להחלטת המועצה חתמו על המחאותיה ראש המועצה ושלושה מסגניו, שאחד מהם שימש גיזבר. ריבוי החתימות גרם לעיכובים במסירת ההמחות למוטבים. בעיקבות הביקורת החליטה המועצה, החל במרס 1972, על שתי חתימות מחייבות בלבד, אשר אחת מהן של ראש המועצה. כספ/סמ
81/ג
- 77 - המועצה נהגה לרשום את ההוצאה עם הכנת ההמחאה למוטב, בעוד שמסירת ההמחאות למוטבים הושהו בדרך-כלל בידיה במשך תקופות ארוכות. לעיתים עד שלוש שנים (ראה לעיל, קטע 39). שיטת רישום זו פוגעת בשנתיות התקציב ובנכונות הנתונים של ההוצאה בפועל. כספ/סמ
81/ג
- 78 - בכל שנת כספים רשמה המועצה בפנינססיה כהכנסה את הסכומים שהוקצבו בתקציביה המאושרים כהשתתפות של משרד הדתות ושל העירייה, ולא את הסכומים שהיא קיבלה מהם בפועל. לגבי עיריית ירושלים רשמה המועצה בפנינססיה כהכנסה, מפעם לפעם, גם סכומים שלא הוקצבו לה על-ידי העירייה. צורת רישום זו הביאה להתהוות הפרשים בין חשבונות המועצה לבין אלה של המשתתפים בתקציבה, לדוגמה: פינססי המועצה מראים חוב משרד הדתות למועצה, לסוף שנת 1969/70, בסך 246,017 ל"י, ואילו בפנינססי משרד הדתות רשום חוב למועצה הדתית לסוף אותה השנה בסך 208,999 ל"י בלבד. עוד רשום בפנינססי המועצה, לסוף שנת 1970/71, סכום של 254,634 ל"י כחוב העירייה למועצה, ואילו פינססי העירייה מראים חוב למועצה לסוף אותה שנה בסך 83,700 ל"י בלבד. כספ/סמ
81/ג

המועצה הדתית ירושלים

79 - עוד בדו"ח הקודם על הביקורת במועצה העיר מבקר המדינה על נוהג המועצה לזקוף, בסוף כל שנה, לתקציבי ההוצאה שלה סכומים שלא הוציאה אותם למעשה, ולזכות בהם זכאים בלתי מוגדרים. בתקופה הנסקרת המשיכה המועצה לזקוף לתקציבי ההוצאה שלה סכומים שלא הוציאה בפועל בשנים שבהן נרשמו כהוצאה, והמשיכה לזכות בסכומים אלה מטרות כלליות כזכאים בלתי מוגדרים. בשנים שלאחר ביצוע הרישומים נהגה המועצה לשלם חלק מכספים אלה, לפי המטרות הכלליות, לזכאים שונים. בסוף 1970/71 היו רשומים בפינקסי המועצה מיספר זכאים כלליים כאלה, בסכום כולל של כ-230,000 ל"י. הביקורת העירה למועצה שבנוהג זה היא יוצרת למעשה קרנות בלא הקצבה מתאימה לכך בתקציבה המאושר, ופוגעת בעיקרון של שנתיות התקציב.

31/3/71
31/3/71

80 - המועצה לא ניהלה פינקס קופה לרישום שוטף של התקבולים והתשלומים; כנדרש על-פי ההוראות ועל-פי כללי מינהל תקין. המועצה גם לא ערכה, כמקובל, שוברות הכנסה והוצאה ולא פקודות זיכוי, שימשו בסיס לרישום בחשבונות.

80
31/3/71
31/3/71

81 - המועצה לא ניהלה חשבונות חייבים וזכאים לרישום חובותיה לספקים ולרישום זכויותיה ממקבלי שירותיה.

81
31/3/71
31/3/71

82 - המועצה אינה עורכת פעולות התאמה בין חשבונותיה בבנקים לבין הרישומים בפינקסיה. בדיקת היתרות שנערכה על-ידי הביקורת לסוף השנים 1967/68, 1968/69, 1969/70 ו-1970/71 העלתה הפרשים ניכרים, כלהלן: בפינקסי המועצה רשומים הסכומים 58,349 ל"י, 255,144 ל"י, 273,099 ל"י ו-244,570 ל"י, כסידרם, כסכומים שהמועצה חייבת לבנקים בגין משיכות-יתר, ואילו לאותם התאריכים רשומים בחשבונות הבנקים הסכומים 175,642 ל"י, 171,449 ל"י, 63,323 ל"י ו-193,494 ל"י, כסידרם, לזכות המועצה בגין פיקדונותיה בבנקים.

82
31/3/71
31/3/71

המועצה הדתית ירושלים

83 - המועצה לא ניהלה חשבונות לרישום המילוות שקיבלה לצורכי פיתוח, ולרישום הסכומים שהיא שילמה על חשבון כל מילווה. לפי נתוני העירייה, שבאמצעותה מקבלת המועצה את מרבית המילוות, היתה המועצה חייבת לסוף מרס 1971, על חשבון המילוות (קרן) 2,111,000 ל"י. לפירעון מילוות הוציאה המועצה בשנים 1967/68, 1968/69, 1969/70 ו-1970/71 את הסכומים 52,386 ל"י, 166,981 ל"י, 209,237 ל"י ו-188,229 ל"י, כסידרן.

84 - המועצה לא ניהלה רישום המצאי שבמשרדיה ובמוסדותיה; היא לא הטביעה ברהיטים ובציוד שלה סימנים המעידים על בעלותה עליהם; במשרדי המועצה, המכילים גם ארכיון של תיקים לרישום נישואין, וכן ספרייה גדולה, ובה גם ספרים יקרי ערך, אין מכשירים לכיבוי-אש. המועצה לא ביטחה את המצאי האמור מפני שריפה או גניבה.

* * *

85 מדין-וחשבון זה עולה, כי מבחינות רבות לא התקדמה המועצה הדתית ירושלים די-הצורך למן הוצאת דו"ח הביקורת הקודם: הביקורת מצאה ליקויים כיבדי מישקל במינהל, ובמיוחד בתחום ניהול כספים וחשבונות ובניהול כוח-אדם.

86 בתקופה הנסקרת הוצאו תקנות ותוקנו הוראות אחדות בחוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, ולאחרונה חלו גם שינויים בהרכב המועצה הדתית. דרוש שהמועצה, בהרכבה החדש, תיתן את מלוא תשומת הלב לתיקון הליקויים שהועלו.

מבקר המדינה

ירושלים, י"ד באב תשל"ב,
25 ביולי 1972

המועצה הדתית ירושלים

נספח א'

הכנסותיה והוצאותיה יל המועצה
בשנים 1969/70 ו-1970/71

הוצאה			הפרק והסעיף	הכנסה			הפרק והסעיף
1970/71	1969/70	1970/71		1969/70			
הוצאה בפועל	חקציב מאוסר	הוצאה בפועל	הכנסה בפועל	אומדן מאוסר	הכנסה בפועל	(1)	
(8)	(7)	(6)	(4)	(3)	(2)		
						<u>תקציב רגיל</u>	
						<u>הכנסה עצמית</u>	
379,640	369,100	333,680				אגרות נישואין	
643,927	665,000	493,441				ואישורים	
99,568	103,600	85,790	91,668	81,000	81,886	אגרות שחיטה וניקור	
413,924	442,550	355,626	92,159	87,000	95,859	אגרות העודות הכשר	
169,955	182,000	150,166	16,060	17,000	20,032	מיקואות	
82,894	104,050	110,517	80,516	67,500	65,394	שונות *	
36,462	56,500	64,668	28,151	22,500	32,478		
53,637	77,025	64,794	308,554	275,000	295,649	סה"כ הכנסה עצמית	
						<u>השתתפויות</u>	
85,688	86,000	147,604				משרד הדתות	
220,522	171,175	154,493				עיריית ירושלים	
54,200	41,000	56,500	750,000	750,000	650,000	סה"כ השתתפויות	
54,838	2,000	19,233	1,500,000	1,500,000	1,300,000		
188,299	225,000	209,137	2,250,000	2,250,000	1,950,000	סה"כ תקציב רגיל	
2,483,554	2,525,000	2,245,649	2,558,554	2,525,000	2,245,649	<u>תקציב בלתי רגיל</u>	
						מילוח פיתוח	
						להקמת מיבני דת:	
317,500	319,000	-	319,000	319,000	-	בהי כנסה	
50,000	50,000	25,000	50,000	50,000	25,000	מיקואות	
367,500	369,000	25,000	369,000	369,000	25,000	סה"כ תקציב בלתי רגיל	
						<u>יחרה הכנסה על הוצאה:</u>	
75,000	-	-				בתקציב הרגיל	
1,500	-	-				בתקציב הבלתי רגיל	
2,927,554	2,894,000	2,270,649	2,927,554	2,894,000	2,270,649	סה"כ	

* "שונות" בהכנסות כולל בעיקר דמי השכרת אולם לנישואין
"שונות" בהוצאות כולל בעיקר הפרשה למילוח חיסכון מעבידים.

נספח ב'

חשבון האקטיב והפסיב
(לתאריכים 31.3.70 ו-31.3.71)

<u>31.3.1971</u>	<u>31.3.1970</u>	<u>ה פ ס י ב</u>	<u>31.3.1971</u>	<u>31.3.1970</u>	<u>ה א ק ט י ב</u>
ל"י	ל"י		ל"י	ל"י	
244,570.61	273,098.64	בנקים (משיכות-יתר)	105.38	105.38	קופה
366,917.67	391,077.80	<u>זכאים:</u>	54,059.30	61,320.52	בנקים
57,185.26	56,108.22	שונים			<u>חייבים:</u>
		עובדים	25.-	66,883.59	שונים
		<u>יתרת הכנסה על הוצאה:</u>	6,632.35	6,147.09	עובדים
75,000.-	-	בתקציב הרגיל	238,334.51	339,811.08	עיריית ירושלים
1,500.-	-	בתקציב הבלתי רגיל	446,017.-	246,017.-	משרד-הדתות
<u>745,173.54</u>	<u>720,284.66</u>	סה"כ	<u>745,173.54</u>	<u>720,284.66</u>	סה"כ
=====	=====		=====	=====	

המופצה הדתית ירושלים

