

משרד הדתות

פעולות ביקורת

במחלקה למקומות קדושים נבדקו סדרי מסירת עבודות שיפוץ ואחזקה ברחבת הכותל המערבי. עוד נבדקו הפעולות לתכנון העיצוב של רחבת הכותל המערבי; בירורי השלמה נערכו בעיריית ירושלים ובחברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי שבעיר העתיקה. במחלקה לישיבות ומוסדות תורה נבדק הטיפול במתן הקצבות לישיבות ולמכונים תורניים; בדיקות השלמה נערכו גם במשרד הפנים ובמשרד החינוך והתרבות ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר. בדבר מסירת הזמנות פרסום ראה בדו"ח זה, עמ' 237.

פעולות באיזור הכותל המערבי

מאז 1967 עוסק משרד הדתות בשיפוץ רחבת הכותל המערבי וסביבתו הקרובה. במסגרת העבודות הועמק מפלס הרחבה וגם רוצף, נחשפו ושופצו אולמות ומבואות מתקופות הסטוריות שונות בשטח המקביל להמשך החומה המערבית — מרחבת הכותל המערבי צפונית; הבולטים מביניהם: "אולם החשמונאים" — אולם מתקופה שקדמה לתקופת הבנייה ההרודיאנית; "קשת וילסון" — שריד מגשר שהוביל להר הבית בתקופת הבית השני; רחוב מקורה המוביל מהר הבית מערבה שנבנה כנראה לאחר התקופה הרומית; אולם רב קשתות, הצמוד לחומה, כנראה מתקופת הצלבנים. במסגרת העבודות נחשף גם חלק מהחומה המערבית, המהווה את המשך הכותל המערבי. נעשו גם צעדים לקראת תכנון ועיצוב של סביבת הכותל המערבי (ראה להלן).

ההוצאות על עבודות אלו נזקפו לתקציב הפיתוח של המשרד; בשנת הכספים 1975 הסתכמה ההוצאה ב־608,000 ל"י, ולשנת הכספים 1976 הוקצב סכום דומה. כלל הוצאות המשרד על עבודות הבינוי השיקום הסתכמו מאז שנת 1967 ב־5.8 מליון ל"י. הוצאות המשרד על אחזקה שוטפת ולמתן שירותים לקהל הסתכמו בשנת הכספים 1975 בסך 531,000 ל"י ובשנת הכספים 1976 הוקצב סך 550,000 ל"י.

המשרד פועל באיזור הכותל המערבי מכוח חוק השמירה על המקומות הקדושים, תשכ"ז—1967, ששר הדתות ממונה על ביצועו. לפי החוק, יהיו המקומות הקדושים בארץ שמורים מפני חילול וכל פגיעה אחרת ומפני כל דבר העלול לפגוע בחופש הגישה של בני כל הדתות אל המקומות הקדושים להם או ברגשותיהם כלפי אותם המקומות. הטיפול בפעולות השונות באיזור הכותל המערבי מרוכז במשרד הדתות במחלקה למקומות קדושים, המונה מנהל ושני עובדים.

בחודשים יולי—ספטמבר 1976 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הדתות את הפעולות שנעשו באיזור הכותל המערבי. בירורי השלמה נערכו גם בעיריית ירושלים ובחברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה בירושלים.

מסירת עבודות לקבלנים

הוראות התכ"ם קובעות את דרכי ההתקשרות עם קבלנים ואת חובת ההודקקות למע"צ כיחידת הביצוע של הממשלה לעבודות בנייה. עוד קובעות ההוראות את המקרים, שניתן למסור עבודות בשיטת חישוב ההוצאות בתוספת רווח (רג"י), וביניהם: דחיפות מיוחדת, שאינה מאפשרת עיבוד חשבון כמיוות; עבודה מיוחדת שקבלנים מסרבים לקבוע את מחירה מראש.

לביצוע עבודות באיזור הכותל המערבי התקשר המשרד עם כמה חברות קבלניות. חלק מהעבודות נעשו באמצעותה ובפיקוחה של מע"צ, וחלקן בהתקשרויות ישירות של המשרד עם קבלנים. בבדיקת אחדות מההתקשרויות העלתה הביקורת ליקויים, שהעיקריים שבהם מובאים להלן:

עבודות בנייה ושיפוץ

בשנת 1967 נמסרו לראשונה עבודות שיפוץ באיזור רחבת הכותל המערבי לחברה — באמצעות מע"צ ועל פי מכרז. העבודות בוצעו בפיקוח מע"צ, אולם בנובמבר 1968 פרשה מע"צ מהאחריות לביצוען כיוון שלדבריה לא ראתה בהן עבודות בנייה רגילות, שעליהן חלה חובת הויקה אליה. החברה המשיכה בביצוע העבודות, ובמאי 1969 נעשה חוזה בין משרד הדתות לחברה לביצוע עבודות בשיטת רג"י, שהיקפן הכספי הוערך ב-250,000 ל"י; מאותו מועד ועד תחילת שנת 1971 בוצעו עבודות על ידי החברה בהיקף כספי של כשני מיליון ל"י; לגבי העבודות בעלות ההיקף הכספי שמעל לנקוב בחוזה לא נערכה התקשרות חוזית. ביולי 1971, בעקבות פניית המשרד למע"צ, חזרה מע"צ וקיבלה על עצמה את הפיקוח על העבודות, וערכה חוזה עם הקבלן לביצוע עבודות בשיטת רג"י בהיקף של 400,000 ל"י, אולם בנובמבר 1973 שוב פרשה בנימוק, שאין מבוצעות עבודות הנדסיות אלא עבודות אחזקה.

המשרד המשיך להעסיק את החברה, אולם לא ערך עמה חוזה לגבי המשך העבודות, בהיקף שמעל לנקוב בחוזה עם מע"צ. עבור עבודותיה הגישה החברה למשרד חשבוניות חודשיות, שמשנת 1973 עד סוף שנת 1976 הסתכמו בכ-2.7 מיליון ל"י. לחשבוניות לא צורפו העתקים מפנקס כוח האדם, שצריכה החברה לנהל ושיפרט את מספר העובדים שהעסיקה, ימי העבודה, שעות העבודה ופרטים על שכר העובדים; בכך נבצר מהמשרד לעמוד על דרך קביעת התשלומים שנדרשו.

הביקורת הצביעה על הצורך "שהמשרד יעשה חוזה עם החברה כמקובל ושיוטט ששלום חשבוניות על עבודות רג"י יהיה על פי אסמכתאות כנדרש בעבודות כאלה. עוד על המשרד לבדוק את דרך חישוב הסכומים, ששילם לחברה מאז שנת 1973.

עבודות תאורה

בשנת 1968 התקשר המשרד עם מתכנן להקמת מערכת תאורה ברחבת הכותל המערבי. שכן טרחת המתכנן שולם לפי חישוביו הוא בלא להתבסס על תעריפים מוסכמים. לאחר הקמת המערכת התקשר המשרד בשנת 1970 על פי מכרז עם קבלן לביצוע עבודות אחזקה. לפי המלצת המתכנן נמסרה האחזקה לחברה קבלנית, שהצעתה במכרז הייתה יותר יקרה. עם החברה לא נחתם חוזה לקביעת העבודות הדרושות ודרך התשלומים עבורן. החברה הגישה את חשבוניותיה לפי תעריף שונה מזה שהציעה במכרז, ואף ביצעה עבודות ללא תיאום מוקדם עם המשרד. בסוף שנת 1970, בעקבות חילוקי דעות כספיים בין החברה למשרד, הופסקה עבודת האחזקה של החברה. המשרד המשיך עד אמצע 1972 להעסיק את החברה בעבודות הרחבה של מערכת התאורה, שגם לגביהן התעוררו מפעם לפעם חילוקי דעות בקשר לחשבוניות שהגישה החברה, ובשני מקרים דרש חשב המשרד בדיקות נוספות בטרם יפרע אותן. בעקבות הביקורת הודיע משרד הדתות, שלא יעסיק עוד קבלנים בלי שקודם יעשה עמם חוזה.

תכנית לעיצוב רחבת הכותל המערבי וסביבתה

איזור הכותל המערבי הינו מבחינה מינהלית בתחום פעולתם של שלושה גופים: משרד הדתות, עיריית ירושלים, והחברה לשיקום ולפיתוח הרובע היהודי בעיר העתיקה. האחריות העליונה בנושא היא בידי ועדת השרים לענייני ירושלים.

השטח של רחבת הכותל המערבי שופץ בהתחשב בצורך להכשיר בכל המהירות את המקום לצורכי ביקוריו של הקהל. אצל הגופים שטיפלו בנושא התגבשה דעה, שיש צורך בעיצוב האיזורי לטווח יותר ארוך. משרד מבקר המדינה סקר את השתלשלות הטיפול בתכניות לעיצוב האתר:

1. משנת 1968 העסיק משרד הדתות אדריכל ירושלמי לשם תכנון העבודות ברחבת הכותל המערבי; מתחילת שנת 1970 כיהן האדריכל בתפקיד יועץ אדריכלי לשר הדתות. עם פרישת

היועץ במרס 1974 נערך מכרז ומונה יועץ אחר. באוקטובר 1970 הטיל שר הדתות על היועץ האדריכלי להנחות גוף תכנוני של עוד חמישה אדריכלים, שהוקם על ידי משרד הדתות. מטרת הגוף הייתה לפעול לקביעת עקרונות לעיצוב איזור הכותל המערבי, שיהוו בסיס לתכנון בעתיד. בשנת 1972 מסר גוף זה למשרד את תוצאות עבודתו: "חקר תכנוני לאזור הכותל המערבי" והוא פורסם על ידי המשרד בתחילת 1973 בצורת חוברת. בחוברת מובאות מסקנות המציינות, שרחבת הכותל המערבי תוך זמן קצר באופן סופי ומוגמר. כן ניתנו במסקנות שורה של הנחיות לרבות הלכתיות, שיש להתחשב בהן.

2. במקביל לפעולתם של האדריכלים ניהלו שלושת הגופים הקשורים בנושא מגעים ביניהם, כדי להכין תכנית אב כוללת לאיזור הכותל המערבי על ידי צוות מתכננים משותף. עמדתה של עיריית ירושלים הייתה, שלפני שיעשה תכנון האיזור, יש לסכם את העקרונות לתכנון וליצור פרוגרמה מפורטת, שתעסוק בשאלות מהותיות, דתיות ואחרות, ולאורה יפעלו המתכננים. הוחלט ששר הדתות יתייעץ בכל האמור עם הרבנות הראשית.

במאי 1972 הוכן על ידי הגופים, זכרון דברים מסכם שלפיו תפקידו של צוות המתכננים הוא לבחון את הרעיונות שהובאו בחקר והתכנון שבוצע מטעם משרד הדתות ולהכין תכנית אב כוללת, תוך קבלת הנחיות בענייני הלכה מהרבנות הראשית ובנושאי ארכיאולוגיה מהמשלחת הארכיאולוגית באיזור הכותל המערבי.

באמצע 1972 נפסק המשא ומתן בין הגופים בשל חילוקי דעות בין אדריכלי הצוות: תפיסתו של אדריכל משרד הדתות הייתה, שתפקיד הצוות הוא להכין תכנית כללית ביותר לקביעת עקרונות לפעולות; תפיסת אדריכל החברה לפיתוח הרובע היהודי הייתה, שאין הצדקה לעיבוד תכנון מדויק וסופי. גם היועץ המשפטי לממשלה ומנכ"ל משרד המשפטים, שקיבלו לעיונם את זכרון הדברים המסכם, העלו מספר בעיות בנוגע לסמכויות לתכנון רחבת הכותל המערבי, והצביעו על הצורך בהקמת ועדה בינמשרדית לענייני הכותל; עוד, ציין מנכ"ל משרד המשפטים, שעל כל פנים אין ההכרעה יכולה ליפול אלא לאחר דיון בוועדת השרים לענייני ירושלים.

3. בשנת 1973 הוזמנה החברה לפיתוח הרובע היהודי מאדריכל החברה, שעסק בעקיפין בנושא במסגרת תכנון חלק הרובע היהודי הקרוב לרחבת הכותל המערבי, תכנית מפורטת לעיצוב רחבת הכותל המערבי. ההזמנה נעשתה גם על דעת עיריית ירושלים. ביוני 1973 הוצגה התכנית ביוזמת ראש העירייה, לפני הוועדה הבינלאומית לענייני ירושלים שכונסה אז. שר הדתות הסתייג מהצעת התכנית והודיע שהיא לא הוכנה על דעת משרדו.

עם התפרסם התכנית הודיע יו"ר אגודת האינג'ינרים והארכיטקטים בירושלים למנהל החברה לפיתוח הרובע היהודי, שהמועצה העליונה לאדריכלות וועד איגוד הארכיטקטים בישראל רואים "חשיבות מירבית בנתינת אפשרות לכל מתכנן ומעצב יהודי-לחביב את רעיונותיו לפתרון תכנוני של רחבת הכותל המערבי"; לדעת איגוד הארכיטקטים יש לערוך תחרות-רעיונית לעיצוב הרחבה, "ואף אם הטיפול בעיצובה ימשך דור או שניים, עדיף הדבר על הכנת תכנית פזיזה". התנגדות לתכנית הובעה באופן אישי גם על ידי מספר אדריכלים, שאחד מהם אף הגיש תכנית מפורטת.

4. באוגוסט ובספטמבר 1974 הוצגה התכנית, שהוזמנה על ידי החברה לפיתוח הרובע היהודי והעירייה, לפני ועדת השרים לענייני ירושלים. באותה עת חלו חילופי גברי, ושר המשפטים, שכיהן גם כשר הדתות לא הביע הסתייגות מהתכנית. לפי הערכה דאו של מומיני התכנית נדרשו לצורך ביצוע התכנית כ-50 מיליון ל"י. ועדת השרים סברה, ש"התכנון המוצע עשוי לשמש כהצעת תכנון רעיוני יסודי אשר על בסיסו יקוימו תהליכי בדיקה וביקורת ויתקבלו הערות והצעות", ולצורך זה החליטה על הקמת ועדה מייעצת של שבעה מומחים לבדיקת התכנית. עוד הוחלט, שדגם התכנית יוצג לעיון ולהגשת הערות והצעות של הציבור ושוועדת המומחים תביא את מסקנותיה והמלצותיה לפני הממשלה. ראש עיריית ירושלים הודיע במכתבו מפברואר 1977 אל מבקר המדינה, כי החליטת ועדת השרים משקפת גם את עמדתו וכי פעולותיו בקשר לתכנון רחבת הכותל המערבי באו לסייע ולקדם את עבודת רשויות התכנון המוסמכות לפי החוק.

בתחילת 1975 הוקמה ועדת המומחים בראשות מי שהיה לפני כן יושב ראש הדירקטוריון של החברה לפיתוח הרובע היהודי, ארבעה אדריכלים בהם יועץ שר הדתות ונציגי העירייה והמשלחת הארכיאולוגית לאיזור הכותל. ביולי 1975 הוצג דגם התכנית בפני הציבור.

בתחילת עבודתה של הוועדה ביקש נציג משרד הדתות לצרף אליה חבר קבוע נוסף הבקי בנושאים הלכתיים. בינתיים התמנה שר דתות חדש, שדרש לקבוע יסודות הלכתיים שלאורם תיבחן התכנית.

כיוון שלא נתקבלה הדרשה, פרש נציג משרד הדתות זמנית מדינוי הוועדה. לאחר מכן הוסכם, שיצורף לוועדה חבר הבקי בהלכה, אך סיכום זה לא יצא לפועל. מאידך החליטה הוועדה להביא את סיכומיה לפני אחד הרבנים הראשיים.

משרד הדתות, במגמה לבטא את התנגדותו לתכנית ולהציג עקרונות תכנוניים משלו, הקים בסוף שנת 1975 ועדה משלו בהרכב של סמנכ"ל המשרד, האדריכל יועץ השר, ארבעה רבנים וחמישה פרופסורים.

עד סוף ינואר 1977 לא הגישו שתי הוועדות את המלצותיהן.

הקצבות לשיבות ומכוני מחקר תורניים

משרד הדתות מקציב מתקציבו מדי שנה בשנה סכומים לתמיכות בשיבות ובמכוני מחקר תורניים. הקצבות אלה נועדו לסייע לשיבות בהחזקת תלמידיהן ובמימון פעילותן השוטפת של המכונים. עוד מקציב המשרד לשיבות כספים לצורכי פיתוח, לרבות הקצבות בסכום מקביל לסכום ההמרה של כספי תרומות במטבע חוץ לשיבות — בלירות ישראליות — "הקבלות תקציביות". כן עומדת לרשות המשרד קרן למתן הלוואות לפיתוח לשיבות מכספים של מפעל הפיס ובנק.

את עניין התמיכות מרכזת המחלקה לשיבות ומוסדות תורה שבמשרד. למחלקה שלושה עובדים: מנהל, סגן ועוזר ראשי, העורך ביקורים בשיבות.

בטבלה דלהלן נתונים על הסכומים — כולל הקבלות תקציביות — ששולמו לשיבות ולמכוני מחקר תורניים בשנות הכספים 1973—1976 (במליוני ל"י):

שנת כספים	שיבות		מכונים תורניים		ס"ה הוצאה לשיבות ומכונים	ס"ה הוצאות המשרד לפעולותיו השונות
	תקציב רגיל	תקציב פיתוח	תקציב רגיל	תקציב פיתוח		
1973	7.2	23.1	7.1	0.8	38.2	85.7
1974	23.3	16.6	4.0	0.9	44.8	106.6
1975	29.4	55.5	5.2	1.8	91.9	189.2
1976 (1)	66.3	37.3	5.5		109.1	152.7

(1) הנתונים מתייחסים לתקציב בתחילת השנה וכוללים גם הקבלות תקציביות. המקור: הדין וחשבון הכולל של החשב הכללי של תקבולים והוצאות המדינה לסוף כל שנת כספים.

בחודשים מארס—יוני 1976 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הדתות את סדרי הטיפול בהקצבות לשיבות ולמכונים. נבדקו ההסדרים לקביעת עצם הזכאות להקצבות וסכומיהן ולדיווח על השימוש בכספים. בדיקות השלמה נערכו גם במשרדי הפנים, החינוך והתרבות והסעד ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

שיבות

השיבות הנתמכות מסווגות כדלהלן: ישיבות קטנות (תלמידיהן בגיל 14—18); ישיבות תיכוניות, המשלבות לימודים תורניים בלימודים תיכוניים; ישיבות מקצועיות, המשלבות לימודים תורניים בלימודי מקצוע; ישיבות הסדר, המשלבות לימודים תורניים יחד עם שירות בצה"ל; ישיבות גבוהות (תלמידיהן מעל גיל 18); כוללים — מוסדות לאברכים נשואים, שסיימו ישיבות גבוהות, ומכשירים עצמם לתפקידי רבנות, דיינות והוראה.

לפי תחשיבי המשרד, מכסה השתתפותו כ-10% מההוצאה השנתית השוטפת של הישיבות הנתמכות על ידין להחזקת תלמידיהן — להוציא ישיבות הסדר. הבסיס לתשלום ההקצבה לישיבה

הוא מספר תלמידיה. הסכום לתלמיד נקבע על ידי פורום משרדי, המורכב ממנכ"ל המשרד, סגנו ומנהל המחלקה. בשנת הכספים 1974 נקבע, שלישיבה יוקצב סכום חודשי של 40 ל"י לתלמיד ולישיבת הסדר 180 ל"י; בשנת הכספים 1975 הועמד הסכום על 60 ל"י לתלמיד וישיבה, 200 ל"י לתלמיד וישיבת הסדר ו-70 ל"י לתלמיד כולל.

לפי נתוני המשרד, מספר המוסדות, שהיו זכאים להקצבות שנתיות בשנת הכספים 1976, היה 418 כדלהלן, בפירוט מספר התלמידים: 28 ישיבות קטנות — 2,170; 24 ישיבות תיכוניות — 4,635; 10 ישיבות מקצועיות — 1,700; 9 ישיבות הסדר — 960; 90 ישיבות גבוהות — 8,350; ו-257 כוללים — 7,240. בין תלמידי הישיבות כלולים גם תלמידים מחוץ לארץ, הנמצאים בארץ עקב לימודים. מנהל המחלקה מסר למשרד מבקר המדינה, שהוא מעריך את מספרם של התלמידים מחו"ל ב-3,000 עד 4,000.

שאלונים

כדי שהמחלקה תוודא את מספר התלמידים שבכל ישיבה נתמכת, היא שולחת, לקראת כל שנת כספים לישיבות, שאלון בפירוט דרישה לדווח במדויק על מספר התלמידים. השאלונים נועדו לאפשר למחלקה לתכנן הקצבותיה לישיבות. הישיבות נדרשות להחזיר עד לפברואר שלפני שנת הכספים החדשה את השאלון ממולא, בצירוף דו"ח כספי שנתי, של שנת הכספים שנמתיימה (ראה גם להלן).

לפי זה, מגיעים השאלונים אל המחלקה סמוך לתחילת שנת הכספים החדשה, כאשר תקציב המחלקה כבר נקבע למעשה. משרד מבקר המדינה הציע איפוא למשרד, שיפעל לקבלת השאלון הממולא במועד יותר מוקדם. המשרד הודיע שיאמץ את ההצעה.

סדרי בקרה על תשלומים לישיבות

1. מתפקידו של העוזר הראשי של מנהל המחלקה לבקר בישיבות במשך שנת הכספים. תכלית הביקורים היא לבדוק, אם מספר התלמידים בישיבה הוא כמוצהר בשאלון. בעקבות ביקורי העובד בישיבות הורתה המחלקה לחשב המשרד בשנת הכספים 1974 לשנות את סכומי ההקצבות ל-22 ישיבות: לעשר הופחתו הסכומים, וליתרן הם הועלו. בשנת הכספים 1975 שונתה ההקצבה ל-29 ישיבות, לעשרים מהן היא הופחתה.

2. ביקורי העובד בישיבות אמנם הקיפו את מרביתן, אך במקרים רבים לא היה בהם כדי לוודא את מספר התלמידים בפועל. בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה הודיע המשרד, שידרוש מהישיבות ניהול רישום נוכחות תלמידיהן, כדי שיומצא לעובד בשעת ביקוריו, ועל פיו הוא יוכל לעמוד על מספר התלמידים.

3. העובד בביקוריו בישיבות לא התייחס למצב הדיור והתחזוקה של הישיבות, אף כי מתקציב הפיתוח של המשרד מוקצבים כספים לישיבות לשיפור תנאי הדיור (ראה להלן). תפקיד זה כלול בין התפקידים, שהעובד אמור למלא על פי הגדרת תפקידיו על ידי נציבות שירות המדינה.

השתתפות עובדים בכירים של המשרד בהנהלת ישיבות

בהתאם להוראות התקשי"ר אסורה השתתפות עובד מדינה בהנהלת תאגיד, אם יש בכך משום התנגשות עם תפקידיו בשירות המדינה; בשום מקרה לא תאושר השתתפות כזו, אם תחום פעולתו של התאגיד קרוב לתחום פעולתו של המשרד, שבו מועסק העובד.

שניים מעובדיו הבכירים של המשרד, הממונים על קביעת סכומי ההקצבות לישיבות, היו חברים בהנהלות ישיבות, שקיבלו הקצבות מהמשרד. בעקבות הערת הביקורת התפטרו שני העובדים מחברותם בהנהלות הישיבות.

הקצבות לישיבות מהתקציב הרגיל

בתחשיבי המשרד, כפי שהוגשו לאגף התקציבים במשרד האוצר, ושהיו מבוססים על אומדן עלות ההחזקה לתלמיד, נתבקשו סכומים גדולים בהרבה מסכומי ההקצבות בפועל, שאושרו לצורך

זה למשרד הדתות. לקראת שנת הכספים 1974 ביקש משרד הדתות תקציב של כ-65 מליון ל"י לפי סך של 4,500 ל"י לתלמיד בשנה ולקראת שנת הכספים 1975 ביקש המשרד 93 מליון ל"י, לפי סך של 6,000 ל"י לתלמיד. ההקצבות שאושרו בראשית השנה היו בין 15—20 אחוז בלבד מהסכומים שהמשרד ביקש, והם הוגדלו במידה ניכרת במשך השנה. להלן נתונים על הסכומים, שאושרו בתחילת שנת הכספים, ועל ההתפתחות בארבעה פרטי התקציב הרגיל (תמיכה בישיבות רגילות; תמיכה בישיבות הסדר; תמיכה באברכי כוללים; תמיכה בישיבות תכוניות) המיועדים להחזקת תלמידי הישיבות, לרבות התוספות התקציביות, שאושרו על ידי משרד האוצר במהלך שנות הכספים 1974 ו-1975 (בל"י):

תקציב מקורי	תקציב בסוף השנה	ההוצאה למעשה
1974	11,100,000	23,389,405
1975	22,850,000	29,443,832

המקור: דו"חות החשב הכללי לשנים הנדונות.

תמיכה בישיבות רגילות

1. תשלום ההקצבות לישיבות רגילות (הישיבות לסוגיהן להוציא כוללים וישיבות הסדר) נעשה מפרט תקציבי גפרד. בראשית שנת הכספים 1974 יועדו לפרט זה 10 מליון ל"י ובמשך השנה התווספו לו עוד 8.6 מליון ל"י. בשנת הכספים 1975 היה התקציב המקורי בפרט זה 20.75 מליון ל"י והתווספו לו עוד 2 מליון ל"י במהלך השנה. בדבריי ההסבר להצעות התקציב של משרד הדתות נאמר, שחלוקת כספי התמיכה לישיבות היא בהתאם למספר התלמידים.

לבד מהתמיכות שלפי מספר התלמידים הקציב המשרד מהפרט התקציבי האמור לחלק מהישיבות גם מענקים מיוחדים: בשנת הכספים 1974 הוקצב בדרך זו ל-44 ישיבות סך 540,000 ל"י, בסכומים שנעו בין 1,000 ל"י ל-70,000 ל"י לישיבה; ובשנת הכספים 1975 הוקצבו ל-81 ישיבות 815,000 ל"י בסכומים, שנעו בין 1,000 ל"י ל-50,000 ל"י; כמחצית מסכום זה מקורו בתוספת תקציבית של שני מליון ל"י, שיועדה לכיסוי התייקרויות. את התוספת ביקש המשרד על אף שבפרט התקציבי, כפי שאושר למשרד בראשית שנת הכספים 1975, נכלל כבר סכום לכיסוי התייקרויות צפויות — עד ל-30% — ושיעור ההתייקרויות השנתית אמנם היה בדומה לאומדן; המשרד העביר לישיבות את הקצבותיו, בלא שהפריד בין ההקצבה הרגילה ובין התוספת שבגין ההתייקרויות. המשרד הסביר, שהמענקים ניתנים בהתחשב בצורכי הישיבות. לביקורת לא נמסר תיעוד על חלוקת המענקים בהתאם לקריטריונים.

2. בנוסף למענקים המיוחדים הועברו מהפרט האמור כספים למטרות, כמו קיום קיטנות קיץ לתלמידים, מענקי פיתוח ואף לארגוני גג של ישיבות שונות: בשנת הכספים 1974, כ-700,000 ל"י, ובשנת הכספים 1975, כ-492,000 ל"י.

תמיכה לישיבות הסדר

המשרד מקציב כספים לישיבות הסדר מפרט תקציבי שנועד לכך. בתחילת שנת הכספים 1974 יועדו 900,000 ל"י, ובמשך השנה נתווספו סכומים, ובסוף השנה הועמד הפרט התקציבי על 1.9 מליון ל"י בקירוב. בתחילת שנת הכספים 1975 הוקצבו לפרט התקציבי 1.5 מליון ל"י והוא הוגדל במשך השנה ל-2.8 מליון ל"י. הסכומים, שנתווספו במשך השנה, יועדו על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר לכיסוי גרעונות של ישיבות ההסדר. גם מכספי פרט זה ניתנו מענקים מיוחדים בסכומים שונים, שנעו מ-25,000 ל"י ל-100,000 ל"י ויועדו לישיבות הסדר. בשנת הכספים 1975 הסתכמו המענקים ב-458,000 ל"י.

אמנם המדובר הוא במענקים בסכומים לא גדולים; אף על פי כן מן הראוי, לדעת הביקורת, שגם מענקים, במידה שהם ניתנים לקראת סוף השנה, יחולקו לפי קריטריונים ברורים דוגמת הסכומים שמההקצבה המקורית.

הקבלות תקציביות לתרומות במטבע חוץ. מאז שנת הכספים 1972 מופעל הסדר, שלפיו ישיבות ומוסדות תורניים, שקיבלו תרומות במטבע חוץ, מקבלים על פי החלטת האוצר, הקצבות בסכומים מקבילים לסכומי ההמרה של התרומות בלירות ישראליות. עד שנת הכספים 1976 לא תוקצבו סכומי ההקבלה בתקציב משרד הדתות לתחילת שנת הכספים, אלא הועברו על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר לתקציב משרד הדתות במשך שנת הכספים, והמשרד העבירם לישיבות. הסכומים הועברו לתקציב המשרד, לאחר שזה קיבל מהמוסדות אישורים בנקאיים על המרת כספי התרומה, ודיווח על כך לאגף התקציבים. בשנת הכספים 1974 הוצאו כ-15 מליון ל"י להקבלות תקציביות; בשנת הכספים 1975, כ-54 מליון ל"י; ובשנת הכספים 1976 הוקצבו כ-66 מליון ל"י (29 מליון ל"י בתקציב הרגיל ו-37 מליון ל"י בתקציב הפיתוח). מהסדר זה נהנו בשנים הנדונות 108 ישיבות. מתפקיד משרד הדתות לוודא את ביצוע המרת התרומות לל"י ולפקח על כך, שכספים אלה וכן סכומי ההקבלה ינוצלו למטרות שלהן נועדו — בדרך כלל בנייה ופיתוח של מבני דת.

1. לשם הפעלת פיקוח על השימוש בכספי ההמרות וההקבלות, דורש המשרד מהישיבות להמציא למשרד דו"ח כספי ומאוזן, מאושר על ידי רואה חשבון; כן נערכים על ידיו ביקורים במקום.

הביקורת העלתה, שהמשרד לא עמד על קבלת הדו"חות הדרושים: כמה מהמוסדות שנהנו מהקבלות תקציביות, לא דיווחו כלל על השימוש בכספים, ואחרים אמנם דיווחו, אך לא על מלוא השימוש בכספים — בין מהמרות ובין מהקבלות. לאחר ביקוריו של נציג המשרד במוסדות לא נערכו דו"חות בכתב. בעקבות הביקורת הודיע המשרד, שהוא פועל לתיקון סדרי הדיווח.

2. בשנת הכספים 1975 הסכים משרד האוצר, שמשרד הדתות יתכל להקציב באישורו השר למוסדות תורניים הקבלות תקציביות לתרומות בסכום כולל של מליון \$. בשנת הכספים 1976 הוגדל הסכום ל-1.5 מליון \$. אולם משרד הדתות נתבקש שלא לאשר הקבלה תקציבית, אלא לתרומה, שסכומה 100,000 \$ לפחות, כפי שגם נהג משרד האוצר באישור הקבלות לתרומות המתקבלות והמיועדות למטרות שונות.

בשנת הכספים 1975 אישר שר הדתות הקבלות תקציביות ל-23 ישיבות. ל-19 אושרו הקבלות לתרומות, שהיו בסכומים קטנים מ-100,000 \$ בהסתמך על הודעות הישיבות, שהן עתידות לקבל את היתרה המשלימה. רק לגבי שש מ-19 הישיבות דאג המשרד, שהישיבות יתחייבו בכתב לכך, שסכום התרומה אכן יושלם לסך 100,000 \$. במועד סיום הביקורת עוד לא היו במשרד נתונים, באיזו מידה הושלמה יתרת התרומה, בעיקר בנוגע לאותן ישיבות שלא התחייבו.

הקצבות מתקציב הפיתוח. בשנת הכספים 1974 הוצאו מתקציב הפיתוח של המשרד 1.35 מליון ל"י ל-94 ישיבות, ובשנת הכספים 1975 הגיע הסכום ל-1.78 מליון ל"י ונהנו ממנו 93 ישיבות. הזכאות להקצבות נקבעת בוועדה משרדית בהשתתפות סמנכ"ל המשרד, מנהל המחלקה וסגנו. החלטות הוועדה מועברות לאישור השר.

הלוואות מקרן משותפת למפעל הפיס ולבנק. הלוואות למטרות פיתוח ניתנות לישיבות גם במסגרת קרן משותפת למפעל הפיס ולבנק; ההלוואות ניתנות על פי הכוונת הוועדה המשרדית דלעיל ובאישור השר. כנגד כספי מפעל הפיס המכסים 75% מסכומה הכולל של הקרן, מעמיד הבנק מאמצעיו העצמיים את החלק הנותר*. ההלוואות, הניתנות לישיבות באמצעות הבנק, הן ללא הצמדה לתקופה של 15 שנה, ונושאות ריבית בשיעור 12% לשנה. בגין חלקו של הבנק מבטיח האוצר לבנק את כיסוי הפרשי ההצמדה, שיחולו על הקרן ועל ריבית בשיעור 9% לשנה — שיעור הריבית המירבי, שמותר היה לבנק לגבות על מלוות צמודים. ביטוח ההצמדה נעשה כנגד פרמיה בשיעור של 3% לשנה המועברת לאוצר. בשנת הכספים 1974 עמד לרשות הקרן סך חמישה מליון ל"י, שניתנו כהלוואות ל-110 ישיבות; ובשנת הכספים 1975, 6.8 מליון ל"י, שניתנו ל-92 ישיבות.

1. בדיקת התייעוד, המחייבם להלוואות שאושרו לישיבות, הראתה, שבשנת הכספים 1974 אישרה הוועדה הלוואות בסכום כולל של כשבעה מליון ל"י, בעוד שכאמור עמדו לרשות הקרן חמישה מליון ל"י בלבד. על ידי כך כבר הועד סך של שני מליון ל"י מכספי הקרן שיוקצבו בעתיד.

* בקרנות משותפות של גופים אחרים עם מפעל הפיס השתתפות הבנקים היא בשיעור 40% מן הסכום הכולל של הקרן.

2. אושרו על ידי הנהלת המשרד מספר הלוואות שלא במסגרת הדיונים הסדירים של הוועדה בדבר מתן הלוואות מכספי הקרן. האישורים ניתנו בעקבות פניות של ישיבות אל הנהלת המשרד. הישיבות מקבלות אפוא למטרות פיתוח כספים בתור הקבלות תקציביות, מענקים מתקציב הפיתוח והלוואות הקרן. בשנת הכספים 1975 הסתכמו הכספים בכ-61.5 מליון ל"י. הישיבות, שפנו למשרד בדבר קבלת מענקי פיתוח, לא נדרשו בדרך כלל לצרף אסמכתאות לצורכי הפיתוח והסכומים הדרושים. גם פיקוח על השימוש בכספים כמעט שלא קיים*. העדר סדרי פיקוח הוא בניגוד להוראות החשב הכללי, שעל חשבי המשרדים להבטיח באמצעות דו"חות כספיים של מוסדות נתמכים, שכספים המועברים אליהם ינוצלו למטרותיהם. רוב הישיבות, שקיבלו מענקי פיתוח, לא המציאו דו"חות כספיים.

מכוני מחקר תורניים

המכונים, שבהם תומך המשרד, עוסקים במחקר תורני ובהוצאת ספרות תורנית לאור. בתקציב המשרד כלולים פרטים ל-25 מכוני מחקר גדולים ופרט נוסף למתן הקצבות לעוד 32 מכוני, בעלי היקף פעילות יותר קטן. בשנת הכספים 1974 הסתכמו ההקצבות לכלל המכונים בארבעה מליון ל"י, מזה כ-400,000 ל"י למכונים הקטנים; ובשנת הכספים 1975, 5.2 מליון ל"י, מזה 550,000 ל"י למכונים הקטנים.

המשרד לא עיבד קריטריונים מפורטים בכתב — לפי תחומי פעולה ולפי היקף פעילות — שלפיהם ייקבע מה הוא מכון, הזכאי לתמיכה מהמשרד. גם בדברי הסבר, שהמציא המשרד לאגף התקציבים שבמשרד האוצר, לא פורטו דרכי החישוב של התמיכה במכונים. בין המכונים, שלהם מקציב המשרד כספים, יש כאלה הפועלים למעשה במסגרת אחת; אולם ההקצבות לאותם מכונים הוצגו בחוק התקציב בפרטים נפרדים. הביקורת עמדה על כך, שיש להגדיר ברורות טיבו של מכון לקביעת זכאותו להקצבה והיקפה.

המשרד לא הקפיד לקבל מהמכונים דו"חות כספיים על השימוש בכספים המועברים אליהם. בשנת הכספים 1975 נדרש המשרד על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר פעמים מספר, להעביר לעיונו דו"חות כספיים ותכניות עבודה של המכונים כדי לעמוד על השימוש שנעשה בכספי ההקצבות ולהסתייע בנתוני הדו"חות לצורך קביעת ההקצבות בעתיד. המשרד העביר לאגף התקציבים רק שישה דו"חות ואלו התייחסו לשנת הכספים 1973.

הקצבות לישיבות ומכונים תורניים על ידי משרדי ממשלה אחרים

מענקים לישיבות ולמכוני מחקר תורניים ניתנים גם על ידי משרדי ממשלה אחרים — בעיקר פנים, חינוך ותרבות — וגם על ידי רשויות מקומיות — לישיבות שבתחומן אשר מרבית תלמידיהן הם מבני המקום. בדרך כלל מיועדים המענקים למימון תכניות פיתוח ולהחזקת תלמידי המוסדות. מבירורים, שקיימה הביקורת עם משרדי הממשלה האמורים עולה:

משרד הפנים

עיקר הסכומים שהעביר משרד הפנים היו במסגרת המענקים המיוחדים הניתנים על ידי לרשויות מקומיות. המענקים יועדו למוסדות, הנמצאים בתחום שיפוטה של רשות מקומית, והם ניתנים בעקבות פנייתו של הרשות המקומית אל הממונה על המחוז שבמשרד הפנים.

סכומי המענקים המיוחדים כלולים במסגרת תקציבית נפרדת, ללא פירוט המענקים למטרותיהם. הוראות שחרור כספי המענקים ניתנות ישירות על ידי משרד הפנים לחשב הכללי**.

בשנת הכספים 1974 הוענק סך 5.4 מליון ל"י לישיבות ולמכוני מחקר תורניים; ובשנת הכספים 1975, כ-13.8 מליון ל"י. סכומים נוספים, המיועדים למוסדות תורניים, ניתנו מתקציביהן הרגילים של רשויות מקומיות.

* בדבר פיקוח על שימוש בכספים שיועדו למטרות פיתוח, ר' בדו"ח שנתי 23 (עמ' 129) בפרק השתתפות האוצר במימון הפעולות של המוסדות להשכלה גבוהה.

** בעניין זה ראה דו"ח שנתי 25 עמ' 558, ובדו"ח זה עמ' 484.

משרד החינוך והתרבות מקציב למוסדות חינוך תורניים סכומים לצרכי פיתוח על ידי הקבלות תקציביות וכן להשתתפות בהוצאות החזקת תלמידיהם. הקצבות אלה ניתנות לפי הקריטריונים למתן הקצבות למוסדות חינוך על יסודיים אחרים. עוד מקציב המשרד סכומים לצורכי מחקר חורני. לפי נתוני המשרד הוקצב בסך הכל, בשנת הכספים 1974 סך כ-25 מליון ל"י, ובשנת הכספים 1975 סך כ-60 מליון ל"י. סכומים נוספים הוקצבו על ידי מחלקות המשרד מסעיפים תקציביים כלליים כמו — למטרות בטחון ורכישת ריהוט.

משרדי הממשלה דלעיל מעבירים סכומים למוסדות תורניים ולעתים לאותם מוסדות, ללא תיאום ביניהם. כספים, שהוענקו למוסדות תורניים על ידי משרד הפנים, ניתנו על פי שיקוליו הוא מתוך כלל הסכום למענקים, שעמד לרשות המשרד. המענקים, שניתנו בשנות הכספים 1974—1975 הן על ידי משרד הפנים והן על ידי משרד החינוך והתרבות, לא הוצגו בתור שכאלה בתקציביהם, וגם למשרד הדתות לא היה מידע מרוכז על כלל הקצבות אלו. באוגוסט 1976 פנה שר הדתות אל שר האוצר בהצעה, שמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר יתבקשו להעביר באמצעות משרד הדתות, את הקצבותיהם למוסדות תורניים.

*

פרק זה נוגע לצד הכספי של פעולות משרד הדתות בעזרה למוסדות ההשכלה התורנית ומכונה מחקר תורניים. חלק גדול מתקציבו של משרד הדתות מוצא על תמיכות בתקציביהם ועל השתתפות — מצד התרומות שהמוסדות משיגים בעצמם — במימון פעולות פיתוח. הכספים שמתקציבו של משרד הדתות ומתקציביהם של משרדי ממשלה אחרים המסתכמים בסכומים לא מבוטלים, מתחלקים בין מספר גדול של מוסדות. במצב דברים זה יש חשיבות בעיבוד קריטריונים לדרכי החלוקה של האמצעים. כפי שעולה מהממצאים, דרושה יתר תשומת לב לשיפור נהלי הביצוע, הפיקוח והתיאום הבין משרדי.

ממצאי מעקב

ענייני קבורה

דו"ח שנתי 25, עמ' 281

הטיפול על ידי משרד הדתות

מבין חברות קדישא (ח"ק) שהמוסד לביטוח לאומי שילם להן דמי קבורה, היו 64 חברות שפעלו ללא רשיון מאת שר הדתות, ומהן גם ח"ק שפעלו במקומות יישוב בינוניים וגדולים. ח"ק אחרות, שהיו בעלות רשיון, לא חתמו על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי לצורך תשלום דמי קבורה, ומשרד הדתות לא פעל במידה מספקת כדי להביאן לידי חתימת ההסכם.

המשרד פעל לאיתור ח"ק ללא רשיון, ופרט למספר מצומצם של ח"ק קטנות, פועלות כיום רוב ח"ק לפי רשיון. ב-1 באוקטובר 1976 נכנסו לתוקפן תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה) תשל"ו—1976: לפיהן לא ייגבה תשלום כלשהו עבור קבורה או הקמת מצבה ממשפחות נפטרים שסיכמו לקבורה בתנאים סטנדרדיים (ראה להלן). המשרד והמוסד פועלים במשותף לכו, שכל ח"ק יחתמו על הסכם עם המוסד בהתאם לתקנות החדשות. המשרד מעיין בהצעה, שלא לחדש רשיון לח"ק שלא יחתמו עד 1.4.1977 על הסכם עם המוסד.

מבין 325 ח"ק בעלות רשיון ממשרד הדתות 114 היו חברות שפעלו בקיבוצים, והן לא גבו אגרות. מבין 221 ח"ק הנותרות אושרו אגרות מצבה ל-39 בלבד, מהן לשלוש ח"ק הגדולות