

משרד הדתות

פעולות ביקורת

בהנהלת בתי הדין הרבניים ובהנהלת המשרד נבדקו הפעולות המינהליות הנוגעות להפעלת בתי הדין הרבניים. כן נבדקו סדרי העבודה באחדים מבתי הדין הרבניים.

במחלקה למועצות דתיות נבדקו הפעולות הנוגעות להעברת כספים על ידי המשרד אל המועצות הדתיות. נבדקה דרך קביעת גובה התקציב למועצות, קבלת דיווח כספי מהמועצות על השימוש בכספים ומידת הפיקוח של המשרד על המועצות הדתיות. כן נבדקו סדרי התיאום בין הגופים השונים במשרד העוסקים בהעברת כספים למועצות דתיות.

ענייני מינהל בבתי דין רבניים

מערכת בתי הדין הרבניים מהווה חלק ממערכת השיפוט הממלכתי בארץ והיא מורכבת משתי ערכאות: בתי הדין האזוריים — הפועלים כערכאה ראשונה ובית הדין הגדול בירושלים הפועל כערכאה שיפוט עליונה ודן בערעורים על פסקי דין הניתנים על ידי בתי הדין האזוריים. סמכויות השיפוט של בתי הדין הרבניים הן בעיקרן בתחום המעמד האישי, והן מעוגנות בעיקרן בחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין גירושין), התשי"ג—1953; החוק קובע, שענייני נישואין וגירושין של יהודים בישראל, אזרחי המדינה או תושביה, יהיו בשיפוטם היחודי של בתי הדין הרבניים; לגבי שיפוט של המעמד האישי של יהודים או עניינים אחרים (מוזנות, אפטרופסות, ירושות ועוד), אשר בהם אין לבית הדין הרבני שיפוט יחודי מותנית סמכותו בהסכמת הצדדים הנוגעים לדבר.

הנושאים של מינוי דיינים, והרכב בתי הדין הרבניים, תקופת כהונת הדיינים ותנאי פרישתם, מוסדרים בחוק הדיינים, התשט"ו—1955. לפי החוק, כשיר להתמנות דיון מי שהוסמך לכך על ידי מועצת הרבנות הראשית תוך שנתיים לפני המינוי; תנאי ההסמכה וסדריה קבועים בתקנות. המינוי כדיין הוא על ידי נשיא המדינה לפי הצעת ועדת מינויים בראשות השר לענייני דתות. שני הרבנים הראשיים הם בתוקף תפקידם דיינים, ללא מינוי נוסף, ומשמשים בזה אחר זה כנשיא בית הדין הרבני הגדול. עוד נקבע, שבית הדין הרבני הגדול ידון בלא פחות משלושה דיינים ובבית דין אזורי ישבו שלושה דיינים (המהווים הרכב). בכל בית דין אזורי ימנה שר הדתות, בהסכמת הרבנות הראשית, אב בית דין; ואם נתמנו יותר מאב בית דין אחד, ימנה השר, בהתייעצות עם נשיא בית הדין הרבני הגדול, אחד מאבות בתי הדין לשמש כראש אבות בית הדין; כאשר רב עיר כשיר לדיינות, ישמש הוא כראש אבות בתי הדין.

לפי חוק הדיינים, יקבע השר לענייני דתות, בהתייעצות עם נשיא בית הדין הגדול ועם שר המשפטים, את סדרי המינהל של בתי הדין הרבניים; וימנה על ביצועם אחד הדיינים, שיהיה אחראי בפניו (להלן — מנהל בתי הדין). רק בינואר 1983 נקבעו סדרי המינהל כנדרש בחוק, עד מועד זה היו נהוגים סדרי מינהל בהתאם להנחיות שניתנו מפעם לפעם על ידי מנהל בתי הדין. סדרי המינהל מינואר 1983 מתייחסים לשעות שמיעת הדיונים, לתפקידי אב בית הדין ומזכירות בית הדין, לדיווחים סטטיסטיים, להפעלת סדרי המינהל ולהעברת דיון באופן ארעי לכהן בבית דין אחר.

סדרי הדיון בבתי הדין מוסדרים בתקנות הדיון בבתי הדין הרבניים, המבוססות בעיקרן על ההלכה. התקנות מתייחסות בעיקרן להרכב בתי הדין, מקום המשפט, הגשת המשפט, הזמנת בעלי הדין ועדים, ומהלך הדיון.

מנהל בתי הדין משמש בתוקף תפקידו כראש הנהלת בתי הדין הרבניים — במסגרת המשרד לענייני דתות; הנהלת בתי הדין אחראית ומפקחת על מזכירויות בתי הדין, סדרי המינהל, כוח אדם, תקציבים, וציוד. הנהלת בתי הדין מנתה ב-1982 שבעה עובדים: מנהל, סגן מנהל, יועץ משפטי; עובד סוציאלי, מטפל בענייני גירור ועוזר למנהל; כן כיהן המזכיר של אחד מבתי הדין גם כממונה על הטיפול בפניות הציבור אל הנהלת בתי הדין.

ב־1982 פעלו שני הרכבים בבית הדין הרבני הגדול ו־24 הרכבים בעשרה בתי הדין האזוריים. בשנת הכספים 1981 היה תקציב בתי הדין 53.2 מיליון שקל וההוצאה למעשה 53.8 מיליון שקל; בשנת הכספים 1982 היה התקציב בסך כ־96 מיליון שקל. עיקר התקציב נועד לתשלום המשכורות של הדיינים ועובדי בתי הדין וההוצאות המינהליות.

בחודשים מארס–יוני 1982 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות המינהליות של בתי הדין ושל הנהלת בתי הדין. בעיקר נבדקה יעילות סדרי העבודה בשים לב למצבת כוח האדם, האמור לשרת את קהל הפונים. הביקורת נערכה בהנהלת בתי הדין ובבתי הדין בירושלים, בתל אביב ובחיפה. ביקורת קודמת בנושא נערכה ב־1971, וממצאיה התפרסמו בדו"ח שנתי 22 (עמ' 304).

מצבת כוח האדם בהשוואה להיקף הפעילות

בכל בית דין מצויה מזכירות ובראשונה מזכיר ראשי המוסמך לרבנות. המזכיר אחראי לקשרים עם הנהלת בתי הדין ועם גורמי חוץ ולפעולות המינהליות והכספיות של בית הדין. צוות העובדים המינהליים חייב לכלול סופר דיינים, שעיקר תפקידו לכתוב את פרוטוקול הדיון, פקיד עזר, המשמש כשליח בית הדין והאחראי לסדר; ובבתי הדין שבהם מוסדרים גיטין — גם סופר גיטין, הכותב את הגט, ושני עדי גיטין. ללא איוש של משרות אלה, הדורשות עובדים, שהתמחותם ספציפית, לא ניתן לקיים פעילות תקינה של דיוני בית הדין; כשחסר עובד, עלול שלא להיערך דיון.

הביקורת סקרה נתונים על היקף העבודה של בתי הדין בשנים 1979–1981, אשר דווח עליהם על ידי בתי הדין אל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; במקביל נבדקו נתונים על השינויים במצבת כוח האדם בבתי הדין. השוואת שתי מערכות הנתונים העלתה, שבתקופה האמורה גדל היקף ההיוקקות אל בתי הדין, בלא שגדל במקביל כוח האדם השיפוטי והמינהלי כדלקמן:

השנה	תיקים שנפתחו	תיקים שנתבררו	תיקים שטרם נתבררו	עובדים מינהליים	מספר הרכבים
1979	40,312	39,884	22,738	141	22
1980	45,526	42,545	25,678	142	26
1981	48,948	44,014	28,619	135.5	26
הגידול באחוזים ב־1981 בהשוואה ל־1979	21.4	10.3	25.9	4.0(—)	
הגידול באחוזים ב־1981 בהשוואה ל־1980	7.5	3.5	11.5	4.5(—)	

הביקורת העלתה ליקויים בעריכתם של הדיווחים החודשיים של בתי הדין אל הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על היקף פעילותם, דיווחים שעליהם מתבססת הלשכה בפרסומיה לציבור. תיק שנפגד, כיוון שהתובע זנח את תביעתו, דווח עליו כ"תיק שנתברר", כאילו נערכו בו דיונים בפני בית הדין. לעתים, כאשר חזרו ונעזרו תביעות ישנות, נפתחו להן תיקים חדשים, ואילו בדיווחים ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה הם נכללו בין אלו, שנפתחו לראשונה באותו חודש. עם זאת, הואיל ובתי הדין עורכים כך דיווחיהם כבר במשך שנים, הרי שהסטייה הפכה לחלק מן השיטה, ועל כן ניתן להתבסס על נתוני הדיווח כדי להצביע על מגמה כללית, כפי שנעשה במקרה דנן. מכל מקום העירה הביקורת להנהלת בתי הדין, שעליה להביא לכך, ששיטת הדיווח של בתי הדין אל הלשכה לסטטיסטיקה תשקף נאמנה את מגוון הפעילות.

מצבת הדיינים

1. כאמור, על פי חוק הדיינים, לדון בית דין אזורי בשלושה. מהטבלה עולה, כי ב־1980 לא חל שינוי במספר ההרכבים שפעלו בבתי הדין; עם זאת בתקופת הביקורת היה חסר דיין בחמישה הרכבים והם פעלו ב"הרכב חסר" של שני דיינים בהעבירם את התיק לעיונו של דיין שלישי ולחתימתו על פסק הדין.

2. מינוי דיינים חדשים לבתי הדין נעשה על ידי נשיא המדינה, על פי המלצת ועדת מינויים, כפי שנקבע בחוק הדיינים. בראש ועדת המינויים השר לענייני דתות וחבריה הנוספים: שני הרבנים הראשיים, שני נציגי דיינים, שר אחד, שני חברי כנסת ושני עורכי דין. בפברואר 1981 התכנסה ועדת המינויים ובחרה ארבעה דיינים לבית הדין הגדול ו-19 דיינים לבתי הדין האזוריים; בתקופה שמפברואר 1981 עד סוף 1982 לא התכנסה הוועדה, אף כי בינתיים פרשו דיינים לגמלאות; בשל המחסור בדיינים לא התאפשרה פתיחתו של בית דין חדש בנתניה. כדי להשלים הרכבים בבתי דין אזוריים שונים, בשל העדרות זמנית של אחד הדיינים, מונו שני דיינים. נתברר כי לא היה באפשרותם של דיינים אלו למלא את משימתם זו, כיוון שהיה עליהם להשתתף לתקופות ארוכות דרך קבע בהרכבים של שני בתי דין לשם השלמתם.

3. על פי סעיף 13 לחוק הדיינים, שעות הדיון של הדיינים בבתי הדין נקבעות על ידי השר לענייני דתות בהתייעצות עם נשיא בית הדין הרבני הגדול, ובהתייעצות עם שר המשפטים. סדרי המינהל מינואר 1983 אישרו את שעות הדיון שהיו נהוגות עד אז ברוב בתי הדין — מתשע בבוקר עד אחת ושלושים בצהריים. ביוזמת מנהל בתי הדין לפי הוראותיו החלו מוכריויות בתי הדין בשנים האחרונות לדוות, מדי חודש, על ימי העבודה ושעות העבודה של הדיינים.

הביקורת מציינת שאמנם יש בכך שיפור לגבי המצב שהיה קיים בעבר, אך עדיין יש מקום ליתר הקפדה במלוי ההוראות של מנהל בתי הדין.

4. בהתאם לחוק הדיינים, ישמשו רבני העיר, אם הם כשירים לדיינות, כראשי אבות בית דין בבתי הדין שבהם יותר מהרכב אחד. רק בשניים מבין חמישה בתי דין, שבהם יותר מהרכב אחד, מילאו שני רבני העיר, שהיו כשירים לדיינות, תפקיד זה באופן קבוע; בבית דין אחד לא ישבו שני רבני העיר בדין, ובשני האחרים שימש רק רב אחד בתפקיד זה. כל רבני העיר, הכשירים לדיינות — אף אלו שלא שימשו בתפקיד ראש אבות בית דין — קיבלו את משכורתם על פי השכר המשולם לראש אבות בית דין, כולל ההטבות הסוציאליות, הגבוה משכר רב עיר. על המשרד לענייני דתות והנהלת בתי הדין לפעול לכך, שרבני עיר, הכשירים לדיינות, ימלאו בפועל את תפקידם לפי החוק במערכת בתי הדין הרבניים; כן עליהם למצוא הסדר — במידת לצורך תוך ייזום תיקון החוק — שיבטיח ששכר דיינים ישולם רק לאותם רבני עיר, שאמנם מכהנים כראש אבות בית דין.

כח אדם מינהלי

1. על פי הטבלה — לעיל, מספר העובדים המינהליים בבתי הדין ב־1981 היה קטן ממה שהיה ב־1979; ב־1982 לא חל שינוי במגמה ובמספר העובדים בבתי הדין הרבניים; אף על פי שמספר ההרכבים גדל ב־18%. ב־1981 בהשוואה ל־1979 לא הוטאם כוח האדם המינהלי לגידול זה. המחסור בעובדים מינהליים החריף עקב ההוראה לצמצם את מספר העובדים במשרדי הממשלה. בעקבות בקשות של הנהלת בתי הדין לאייש משרות שנתפנו כדי שניתן יהיה להתמודד עם היקף העבודה, מינתה נציבות שירות המדינה באמצע 1980 ועדה לבדיקה ארגונית של בתי הדין ולהגשת המלצות לאיוש משרות מינהליות בהתאם להיקף העבודה ולמספר הדיינים; חבריה היו עובדי המשרד לענייני דתות, נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים שבמשרד האוצר. הוועדה הטילה על צוות מצומצם מחוזה לערוך בדיקה מקיפה בבית הדין בתל אביב ובדיקות השלמה בבתי דין אחרים. בינואר 1981 אישרה הוועדה את המלצות הצוות. המלצות התייחסו לשיפור וייעול העבודה בבית הדין בתל אביב; שינוי שיטות העבודה בתיקון; מיכון כרטסת פרטי התובעים; שיפור חנאי ההמתנה; ייעול גביית האגרות; כן עובדו נתונים על כוח האדם המינהלי הדרוש בבתי הדין. עד סוף 1982 לא יושמו המלצות הוועדה.

ב־1980 אישרה נציבות שירות המדינה העסקת עשרה עובדים ארעיים בבתי הדין, אך לא היה בכך לספק את הצרכים.

2. בבתי הדין באשדוד ובאשקלון לא הועסקו סופרים גיטין לכן נאלץ בית הדין ברחובות לערוך גם גיטין של בתי דין אלו. במצב זה חלו עיכובים בפעולת בתי הדין באשדוד ובאשקלון; בבית הדין באשקלון למשל נמצאו בתקופת הביקורת 16 תיקים, שפסק הדין לגביהם ניתן עוד בתשמ"א (1980/81), אך הגיטין שאמורים היו להינתן בתיקים אלו, עדיין לא נכתבו.

הנהלת בתי הדין הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי תעשה לכתובת גיטין גם בבתי הדין באשקלון ובאשדוד, ועל ידי כך יוקל העומס בתחום זה בבית הדין ברחובות. עד מועד סיום הביקורת לא חל שינוי במצב.

הליכי המינהל

קהל הפונים לבית הדין נזקק לשירותיו בעניינים רגישים בדרך כלל, שיש לעשות לפתרונם המהיר; לכן הציפייה היא להליכים יעילים ככל הניתן:

1. בבתי הדין נפתח תיק נפרד לכל תביעה; ונרשם בכרססת ידנית. במקרים של תביעות המתעוררות בעקבות התביעה העיקרית, נפתח תיק נפרד נוסף ומספורו נעשה ללא זיקה למספר התיק העיקרי; לדוגמא, במקרה של בקשה לצו עיכוב יציאה מהארץ בעקבות תביעת גירושין, נפתח תיק נפרד בנוסף לתיק הגירושין. הוא הדין כשנסגר תיק עקב הפסקת הליכים, ולאחר מכן הצדדים מעוניינים בחידוש הדיון, נפתח תיק חדש. בדרך זו תופת בלא צורך מספר התיקים וחל סרבול בהליכי העבודה.

2. בבתי הדין האזוריים, שבהם קיים יותר מהרכב אחד, נהוג שאחד ההרכבים דן במכלול העניינים שבין בני זוג. על כן נדרש כל בעל דין על ידי עובד בית הדין, שתפקידו לקבוע מי מבין ההרכבים ידון בעניינו, להודיעו, אם נפתחו בעניינו תיקים קודמים ובפני איזה הרכב התקיים הדיון. פקידי בית הדין מסתמכים על מידע הנמסר להם מפי בעלי הדין במקום להסתמך על מידע הכלול בכרססת; הכרססת אינה מצוייה בידי אותו עובד הקובע מי מבין ההרכבים ידון בענין מסוים. בנסיבות אלו יתכן שבעל דין, שאינו מעוניין מטעמים שלו לחזור ולהופיע בפני ההרכב, שדן בענייניו הקודמים, לא ימסור פרטים מלאים.

3. הזמנות בעלי דין ועדים נשלחות בדואר רשום. לעתים לא עלה בידי העובדים לאתר מוזמנים, אך לא נמסר על כך לבעלי הדין ואלו הופיעו לדיון, אם כי לא ניתן היה לקיימו. במקרים אחרים לא הקפידה מזכירות בית הדין להודיע לבעל הדין על מועדי הדיון, ובשל כך לא התקיים הדיון. במועד שנקבע. בבית הדין שבתל אביב פרש לגמלאות העובד, שעסק במשלוח ההזמנות, ועבודתו נעשתה על ידי בעלי תפקידים אחרים בזמנם הפנוי. כתוצאה מכך חלו תקלות בזימון הצדדים לדיון.

4. הצדדים לדיון או באי כוחם רשאים לעיין בתיקים, בתנאי שהדבר נעשה בין כתלי בית הדין ובהשגחת עובד. הפיקוח על התיקים חשוב, לבל יילקחו או ישונו מסמכים שבתיק.

הביקורת העלתה, שסררי השמירה על התיקים לא היו קפדניים; נמצא מקרה, שנעשה על ידי בעל דין נסיון לשנות פרומטקול של בית הדין. עוד נמצאו כמה מקרים שנעלמו תיקים או מסמכים מתוכם.

5. שיטת אחסון התיקים לקויה. התיקים מונחים כמרפס פתוחים זה לצד זה בצפיפות וקשה לאתרם. כחלק מכתי הדין מצויים ליד התיקים הפעילים תיקים לא פעילים, המונחים שם מאז פתיחתם. פעולות כיעור של החומר, בשיתוף עם גנן המדינה, נערכו רק בכית הדין בתל אביב; הוחל בהן בכתי הדין בחיפה וכפתח תקוה.

6. לעתים מוטל בעקבות החלטת בית הדין, על בעלי הדין, להפקיד בקופת בית הדין ערבונות. פקדונות אלה הם לרוב בצורה של ייפוי כוח ושיקים; עוד מופקדים חפצים המשמשים כמוצגים לעדות, למשל תמונות וסלילי הקלטה.

כנספת בית הדין בתל אביב נמצאו שיקים שלא נשאו תאריך ואחרים, שנשאו תאריכים ישנים, וכן ייפויי כת, שנחלקם פג תוקפם. מזכירות בית הדין לא ערכה מעקב אחר הפקדונות המצויים כנספת כדי לשמור על תקיפותם של אלו, שעוד היו דרושים, ולהחזיר לבעלים אותם פקדונות, ששוב לא היו נחוצים. כיומן הקופה של בית הדין לא נרשמו פרטים על חלק ניכר מן הפקדונות כדרוש על פי התכ"ם. מעטפות שכללו חומר, שנסב על עדויות רגישות, נמצאו כנספת כשהן פתוחות, אף כי לפי הנחיות כתי הדין אין לפתוח מעטפות כאלה אלא באישור הרכב בית הדין הנוגע לדרך. לא נמצא אישור כזה.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שמערכת המנהל-של כתי הדין הרכביים לא התאימה את עצמה לגידול שבהיקף עבודתה. כוח האדם השיפוטי לא גדל בשנים האחרונות, ועובדה זו נשתקפה בקצב הפעילות של כתי הדין, ובהצטברות של תיקים שטרם נכתרו.

סדרי העבודה אף הם אינם עונים על הדורש, כעיקר מן הכתינות הבאות: נפתחים תיקים לכל הליך של תביעה, ללא התאמה בין תיק עיקרי לתיק נלווה; כרססת התיקיון אינה כלי יעיל

לאיתור תיקים; פדרי השמירה על המסמכים אינם תקינים; אין הקפדה במסירת הודעות לכעלי דין או לעדים על מועדי דיון או על דחייתם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד לענייני דתות, שיש לעשות לשיפור הליכי העבודה בבתי הדין על ידי הנהגת שיטות חדשות בעיקר באמצעות מחשב. מרכז המערכת יביא לריכוז הנתונים, הפוזרים כיום בתיקים רבים, יקל על העומס המוטל על פקידיו בתי הדין, וישפר את השירות לציבור.

המחלקה למועצות דתיות

המועצות הדתיות ברחבי הארץ מטפלות במתן שירותי דת ביישובים היהודיים: החזקת בתי כנסת, עריכת נישואין, החזקת מקוואות, פיקוח על כשרות ושחיטה, שירותי רבנות, הקמת עירובין, ואם הן בעלות רשיון כחברה לענייני קבורה — שירותי קבורה והחזקת בתי עלמין. במרוצת השנים הוקמו בארץ 200 מועצות דתיות.

המועצות הדתיות פועלות בתוקף חוק 'שירותי הדת היהודיים' (נוסח משולב), התשל"א—1971. החוק דן בהקמת מועצה דתית, סמכויותיה ואופן קביעת תקציבה. לשם הסדרת ענייני המועצות הדתיות התקין השר לענייני דתות, שהוא הממונה על ביצוע החוק, שורת תקנות לניהול המועצות הדתיות, לחילופי גברי במועצות הדתיות, להכנת הצעות תקציב של המועצות הדתיות ואישורן, ולהטלת אגרות על ידי המועצה הדתית.

הטיפול במועצות הדתיות מטעם המשרד לענייני דתות הוא בידי המחלקה למועצות דתיות, שמתפקידה לעסוק בענייני מימון תקציבי המועצות הדתיות ובהעברת הכספים אליהן, בבדיקת דיווחות כספיים של המועצות ובפיקוח על אופן ניהולן והדרכתן.

ב־1982 מנתה המחלקה 10 עובדים: מנהל המחלקה, פקיד המטפל בהעברת כספי התקציב השוטף, פקיד המטפל בהעברת כספי תקציב הפיתוח, שלושה פקידים המטפלים בנושא כוח אדם במועצות הדתיות, פקיד תיקון ושלוש מזכירות. בנוסף לעובדי המחלקה בירושלים מוטל על שני עובדים במשרדים האזוריים בתל אביב ובחיפה לקשר בין המחלקה לבין המועצות הדתיות שבתחומם ולהדריך את עובדי המועצות בניהול המועצה ובשימוש בתקציב.

המועצות הדתיות הן גופים מבוקרים על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה — כגופים הנתמכים על ידי הממשלה והרשויות המקומיות. עד סוף 1982 הופעלה ביקורת על 31 מועצות דתיות.

בתקופה יולי 1982 עד ינואר 1983 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות של המחלקה הנוגעות לענייני כספים ושל ועדות המאשרות מענקי פיתוח למועצות. ביקורת קודמת במחלקה נערכה ב־1975, וממצאיה התפרסמו בדו"ח שנתי 26 (עמ' 368).

תקציב רגיל

אישור התקציב

חוק שירותי הדת קובע, כי כל מועצה דתית תכין הצעת תקציב של שירותי הדת במועד ובצורה, שיקבע השר לענייני דתות. ההצעה מוגשת לאישורה של הרשות המקומית אם המקום שלתושביו מספקת המועצה שירותי דת, נמצא בתחום שיפוט של רשות מקומית, ובכל מקרה אחר — לשר לענייני דתות. תקנות תקציבי השירותים היהודיים, התשכ"ח—1978, קובעות, כי על מועצה דתית להגיש את הצעת התקציב לאישורה של הרשות המקומית עד 1 באוקטובר הקודם לשנת התקציב, וזו צריכה לדון בה תוך 30 יום ולאשרה או להודיע שהיא חולקת עליה. על פי החוק, נחלקו הדעות בין המועצה לרשות המקומית בנוגע להצעת התקציב שהוגשה, תכריע בדבר הממשלה, והיא תאשר את ההצעה בשינויים או בלי שינויים. משאשרה ההצעה היא תחייב את המועצה, וזו לא תוציא כל הוצאה שהיא אלא אם נכללה בתקציב. לפי החוק, הממשלה נושאת בשליש מהתקציב שאושר והרשות המקומית בשני שלישים. למועצה דתית הכנסות מאגרות עבור שירותים, שהיא מספקת לתושבים על פי תעריפים, שנקבעו ע"י השר. הממשלה, באמצעות המשרד לענייני דתות והרשויות המקומיות מממנות איפוא את ההוצאות של המועצות הדתיות, שאינן מכוסות על ידי ההכנסות מאגרות, כאשר למשרד לענייני דתות אין למעשה שליטה על קביעת תקציבי המועצות הדתיות שבתחום הרשויות המקומיות.

במחצית הראשונה של שנת כספים אין לרוב המועצות הדתיות תקציבים מאושרים, אם בגלל עיכובים של המועצות בהגשת הצעות התקציב לאישור הרשות המקומית ואם משום שהרשויות המקומיות עיכבו את אישורן מעבר לתקופה שנקבעה בחוק. במצב דברים זה פועלות המועצות ללא מסגרת תקציבית מאושרת והמשרד משלם להן באותה תקופה מקדמות חודשיות על חשבון השתתפותו בתקציב.

בשנת הכספים 1982 שולמו המקדמות — עד לקבלת התקציב המאושר של המועצות על בסיס דו"חות כספיים של שנת הכספים 1981. כך באפריל 1982 שולמה המקדמה על בסיס הנתונים של ההוצאה למעשה בדצמבר 1981 בתוספת שיעור עליית המדד ב-21.8% בחודשים ינואר 1982 עד מארס 1982. לפי זה, המקדמות החודשיות, ששולמו למועצות, היו בדרך כלל גמוכות מהחלק ה-1/12 של התקציב, שאישרו להן הרשויות המקומיות לשנת הכספים 1982, ולעיתים הן היו אף גמוכות ממנו בכ-50%.

עם אישור התקציב צריך היה חישוב המקדמה החודשית להתבסס עליו, אך למעשה שיעור המקדמה החודשי שהועבר לאחר אישור תקציבה לא היה קבוע. כך למשל בחודשים אוגוסט וספטמבר 1982 הועבר למועצות החלק ה-1/12 מהשתתפות המשרד בתקציביהן, ואילו באוקטובר 1982 שולם להן סכום, שהיה גמוך ב-40% מאלו ששולמו בחודשים אוגוסט וספטמבר; זאת עקב מגבלות תקציביות של המשרד. כתוצאה מכך נאלצו המועצות הדתיות לפעול בתנאים לא נוחים.

קביעת התקציב

החוק קובע, כי הממשלה נושאת בשיעור של שליש מהתקציב שאושר למועצה הדתית; תקציב זה כולל בתקציב המשרד לענייני דתות.

להלן נתונים על השתתפות המשרד לענייני דתות בתקציב הרגיל של המועצות הדתיות בשנות הכספים 1979—1982 (באלפי שקלים):

שנת הכספים	תקציב מקורי (1)	תקציב מתוקן (2)	הוצאה למעשה (3)
1979	13,700	21,000	18,920
1980	27,500	42,927	42,921
1981	105,000	103,500	97,924
1982	169,000		

(1) המקור: תחנות התקציב של המשרד לענייני דתות.

(2) המקור: דו"ח ביצוע התקציב לסוף שנת הכספים.

1. הנתונים שבטבלה מצביעים על כך, שבשנים 1979—1980 הוגדל במהלך השנה התקציב המיועד למימון תקציבי המועצות. ב-1979 הוגדל התקציב במהלך השנה ב-7.3 מיליון שקל (53%) וב-1980 ב-15.4 מיליון שקל המהווים 56% מהתקציב המקורי. ל-1981 אושר תקציב, שהיה גבוה בכ-150% מהתקציב של השנה הקודמת; תקציב זה לא שונה במהלך השנה (ראה להלן).

הגידול בתקציב המשרד במהלך שנות הכספים 1979—1980, כמו בשנים קודמות נבע מכך, שהרשויות המקומיות אישרו למועצות הדתיות תקציבים בשיעורים גבוהים בהרבה ממה שהוקצב בתחילת שנת הכספים בתקציב המשרד וללא תיאום עמו. תקציבים אלה חייבו בתוקף החוק, את הגדלת תקציב המשרד והמשרד דרש וקיבל הגדלה זו. המועצות גם רשאיות לבקש במשך שנת כספים תקציבי מילואים (תקציב נוסף), ולחלק ניכר מהן אישרו זאת הרשויות המקומיות ושוב גרר הדבר חיוב מקביל של תקציב המשרד. הגידול בתקציב נבע גם מכך, שחלק מהמועצות חרגו במהלך השנה מהתקציב שאושר להן על ידי הרשויות המקומיות, וכתוצאה מכך הן פעלו בתנאי גרעון עד לקבלת כספים מהמשרד במהלך שנת הכספים הבאה. כך למשל, בתקציב ל-1980 ייעד המשרד 7.5 מיליון שקל לכיסוי גרעונות מהשנים 1978—1979 ובשנת 1981 יועדו 10 מיליון שקל לכיסוי גרעונות משנת 1980.

2. חוסר התיאום בקביעתם של תקציב המשרד בבעיה זו ושל תקציבי המועצות הדתיות על ידי הרשויות המקומיות הביאו לכך, שמשרד האוצר פנה פעמים מספר אל המשרד לענייני דתות לפעול באמצעות שינוי החוק לתיקון הדברים. בתחילת 1981 סוכם בין שני המשרדים, שלקראת

שנת הכספים 1981 יודיע המשרד לענייני דתות לכל הרשויות המקומיות והמועצות הדתיות מה יהיה סכום השתתפותו בתקציביהן באותה שנה, וסכום זה יהיה הבסיס לבניית התקציב של כל מועצה דתית. כן נקבע, שהמשרד לא ישא באחריות לגרעונות שיווצרו ולא יממנם בשנים הבאות.

בעקבות הסיכום דלעיל הוגדל במידה ניכרת תקציב המשרד לשנת הכספים 1981 להשתתפות בתקציבי המועצות מ־42 מיליון שקל ב־1980 ל־105 מיליון שקל.

ועדה של המשרד לענייני דתות בראשות המנכ"ל קבעה את התקציב לכל מועצה מתוך התחשבות בשיעור ההתייקרויות הצפוי באותה שנה והודיעה להן על כך, אך לא הביאה זאת לידיעת הרשויות המקומיות, כדי שיתחשבו בכך בבואן לאשר את הצעות התקציב. המועצות הדתיות לא שמרו בהצעות התקציב שהכינו על המסגרת שקבע להן המשרד ותקציביהן, כפי שאושרו על ידי הרשויות המקומיות, חרגו ממנה, באופן ניכר. משרד מבקר המדינה ערך השוואה אקראית של התקציבים, שאושרו על ידי רשויות מקומיות ל־14 מועצות, אל אלו שעל פי שיעור ההשתתפות שקבע המשרד ונמצא, כי תקציבה של כל אחת מן המועצות היה גבוה בשיעור שבין 15% ו־104%. המשרד נהג איפוא כבעבר והעביר למועצות כספים על פי תקציביהן המאושרים.



המצב כמתואר נובע מכך, שלמשרד לענייני דתות אין, לפי החוק, חלק באישור תקציבי המועצות הדתיות, ולמעשה חייב להשתתף בכיסוי הוצאותיהן, ואפילו עולה סכום ההשתתפות על שהוקצב לכך בתקציבו הוא. עוד בביקורת הקודמת על המחלקה למועצות דתיות, שממצאיה הוכחו בדו"ח שנתי 26 (עמ' 370) קבע מבקר המדינה: "משהוגש למשרד הדתות תקציב מאושר של מועצה דתית, מתחוללת למעשה מאליה התחייבות המחלקה לממן מתקציב המשרד לענייני דתות שליש של עודף ההוצאה על ההכנסה של המועצה, כאשר מכוח החוק אין למשרד לענייני דתות סמכות לשנות תקציב מאושר".

לדעת הביקורת במצב הקיים על המשרד לענייני דתות לבחון עם משרד האוצר דרכים לאכיפת המסגרת התקציבית שלו על תקציבי המועצות הדתיות.

ביצוע התשלומים למועצות הדתיות

דו"חות כספיים. תקנות המועצות הדתיות (ניהול), תש"ל—1970, קובעות, כי ראש מועצה דתית וגזבר המועצה חייבים להגיש לשר במועד ובצורה שהורה, דו"ח כספי מאושר על ידי רואה חשבון מוסמך על הכנסותיה והוצאותיה של המועצה. בהוראות השר אל המועצות הדתיות בדבר סדרי מינהל כספי נקבע, כי אחת לשלושה חודשים יוגש למשרד דו"ח כספי. את הדו"ח שבתום הרבעון האחרון, המהווה דו"ח שנתי, יש להגיש עד חודש יוני של שנת הכספים שלאחריה.

להגשת הדו"חות הכספיים במועד חשיבות רבה. על פיהם יכול המשרד לדעת על הפעילות במועצות, כיצד מנוהלים בהן ענייני הכספים ואם ובכמה הייתה חריגה מן התקציב. במיוחד אמור הדבר לגבי הדו"ח התקופתי האחרון, מאחר שממנו ניתן למשרד להסיק מסקנות בדבר שיעורי הביצוע של התקציב.

הביקורת העלתה, כי מועצות רבות לא המציאו למשרד את הדו"חות בזמן; כך היו עד דצמבר 1982 כ־30 מועצות, שעדיין לא הגישו את הדו"ח המסכם לשנת הכספים 1981. עד אוקטובר 1982 לא נקט המשרד פעולה כלפי המועצות שלא דיווחו, והמשיך להעביר אליהן באופן סדיר את הקצבותיו.

העברת יתרות. בסיום כל שנת כספים צריכה המחלקה לבדוק את ההוצאות של המועצות וביצוע תקציביהן ולאחר מכן להעביר אליהן את יתרות התשלומים שהן זכאיות להן.

המחלקה העבירה את הסכומים למועצות באיחור רב, גם כאשר אלה כבר המציאו לה את הדו"חות הכספיים. למשל, היתרות לשנת הכספים 1980 הועברו מתקציב שנת 1982 למועצות רק בנובמבר 1982 אף על פי שמדובר היה בסכומים לא מבוטלים, שהגיעו עד ל־40% מתקציבי המועצות לשנת הכספים 1980; העיכובים נגרמו בעיקר בשל פיגורים בבדיקת נתוני הדו"חות על ידי עובדי המחלקה.

2. מטרת הבדיקה של הדו"חות הכספיים היא, כפי שצוין, לוודא, שהמועצות לא חרגו בהוצאותיהן מהשיעורים, שנקבעו בסעיפי תקציביהן. התקנות בעניין תקציבים מאפשרות למועצות באישור השר לענייני דתות וראש הרשות המקומית, להעביר בשעת הצורך סכומים מסעיף הוצאה אחד לשני.

הביקורת העלתה, כי רוב המועצות הדתיות, שהעבירו סכומים מסעיף לסעיף, לא הגישו בקשות לקבלת אישורים. למרות זאת, העבירה המחלקה את יתרת התקציב לאותן מועצות.

הביקורת עמדה על כך, שבהתנהגות זו של המשרד יש משום הסכמה שבשתיקה עם התעלמות ממסגרת התקציב המאושר והמחייב ומהדרכים שנקבעו לשנינו.

3. בסיום שנת הכספים 1980 ולפני העברת יתרות התקציב ערכה המחלקה בדיקה וניתוח של הדו"חות הכספיים גם באמצעות מחשב. בנובמבר 1981 הועברו ממזאי הבדיקה אל המועצות, אך אלה לא הגיבו עליהם. שנה לאחר מכן הובאו לידיעת המועצות ממזאי הבדיקה הידנית השגרתית לגבי אותה שנה. בין שתי מערכות הנתונים לא הייתה זהות בפרטים רבים. הסיבה לכך הייתה, שהבדיקה הממוכנת התבססה על נתונים לא מדויקים. הכספים שהוצאו איפוא על הבדיקה הממוכנת לא הביאו את התועלת המקווה. על המשרד לשפר את מערכת הבקרה הממוכנת, כדי שתוכל להתבסס על נתונים לשם הפעלת פיקוח ובקרה על הפעולות הכספיות של המועצות.

4. על המועצות הדתיות מוטל לכלול בהצעות התקציב שלהן — על פי הנחיות שממציאה להן המחלקה — רק הוצאות למטרות המוכרות על ידי המשרד. לאחר תום שנת הכספים ובדיקת הדו"חות הכספיים צריכים עובדי המחלקה לוודא, שאכן לא הוצאו כספים על מטרות חריגות; כאשר אותה הוצאה מסוג זה, על משרד להימנע ממימונה.

5. עד סיום שנת הכספים 1979 נהגו חלק מהמועצות להעביר כספים לשיבות. עניין זה היה על דעת המחלקה. תשלומים אלה נעשו תוך תיאום בין המחלקות הנוגעות לעניין במשרד — המחלקה למועצות דתיות ומחלקת הישיבות.

בשנת הכספים 1980 החליטה המחלקה להפסיק להכיר בתשלומים לשיבות כהוצאה מוכרת על ידה, אך לא הודיעה על כך למועצות; ההוראה, שאין להעביר עוד כספים לשיבות ולכוללים הועברה למועצות רק במארכ 1981. על אף זאת היו מועצות, שהעבירו כספים למסדות ללימוד תורה בשנת הכספים שלאחריה. בחלק מהמקרים לא ניכתה המחלקה סכומים אלו מתשלומיה למועצות הנדונות; גם עניין זה מצביע על החסרון שבאישיות המשרד בתהליך ההכנה והאישור של תקציבי המועצות.

מלוות. בתקציביהן של אחדות מהמועצות הדתיות נכלל סעיף מלוות. לעיתים קרובות אין המועצות מתאמות עם המשרד את קבלת המלוות, אף על פי שהוא משתתף במימון החזרי המלוות. לרוב אין המועצות מגישות דיווח על המלוות, כגון מועד קבלת ההלוואה, מטרתה ותנאי ההחזר. בנסיבות אלו חסר המשרד אמצעי פיקוח על השימוש בכספי המלוות. הביקורת העירה על כך עוד בדו"ח שנתי 26 (עמ' 372), ובעקבות זאת הודיע המשרד, שהמחלקה נערכת לריכוז נתונים על היקף המלוות שנטלו המועצות, תנאיהם ומועדי החזרתם. הביקורת הנוכחית העלתה, כי הפעולה לא בוצעה. משנמצא על ידי המחלקה, כי מועצות נטלו מלוות ללא תיאום מוקדם עמה. לעתים ניכתה את סכומי ההחזר של המלוות מסכום השתתפות המשרד בתקציבי המועצות כפי שצריכה הייתה לעשות ולעתים לא.

הוצאות פיתוח. כמה מועצות דתיות כללו בתקציבן הרגיל גם הוצאות על שיפוצים ובנייה במקום לכלול אותן בתקציב הפיתוח. המחלקה מימנה לעיתים הוצאות אלה במסגרת ביצוע התקציב הרגיל (ראה גם להלן).

הכנסות מאגרות. בחוק שירותי הדת נקבע כי המועצות רשאיות, באישור השר לענייני דתות ולפי תקנות שהתקין לעניין זה, לגבות אגרות בעד שירותיהן. על פי תקנות המועצות הדתיות (ניהול) התש"ל-1970, המועצות חייבות לנהל חשבונות לכל הכספים המתקבלים בשמן.

משרד האוצר דרש מהמשרד להקפיד על כך, שהמועצות יגדילו את שיעורי המימון העצמי בתקציביהן. בשנת הכספים 1980 מימנו ההכנסות של המועצות מאגרות כ-14.5% מכלל הוצאותיהן.

הביקורת העלתה, כי מספר מועצות לא טרחו כלל לגבות אגרות עבור השירותים שסיפקו. המחלקה לא המריצה בכך את המועצות הדתיות וכתוצאה מכך גדל סכום ההשתתפות של משרדי הממשלה בתקציבי אותן מועצות שלא גבו אגרות. מממציאה של המחלקה הפנימית

לביקורת המועצות הדתיות עולה, שהיו מקרים אחדים, שמועצות דתיות התירו לעובדיהן לקחת לעצמם כהשלמה למשכורתם, את ההכנסות מאגרות, בלא שבספרי החשבונות נערך כל רישום בקשר לאותן אגרות.

רישום התשלומים למועצות. חישוב יתרות החוב של המשרד מדי סוף שנת כספים מתבסס על רישומים הנערכים ידנית בכרטסת המחלקה, שבה מרוכזים נתונים על התקציב השוטף על כל מועצה: סכומי הצעות התקציב, סכומי התקציב המאושר, שיעור הוצאה בפועל ותשלומים שהמשרד העביר במהלך השנה. כל סכום, ששולם למועצה, נרשם בטופס "הוראות תשלום", המועבר לגזברות המשרד לתשלום, ובמקביל הוא אמור להירשם בכרטסת שמנהלת המחלקה. לכרטסת זו חשיבות רבה, מאחר שרק בה אמורים להתרכז מלוא הנתונים על התשלומים שהועברו לכל מועצה במהלך שנת הכספים, ורישומים אלה מהווים בסיס לחישוב שיעור התחייבויותיו של המשרד לכל אחת מהמועצות הדתיות.

הביקורת העלתה, כי המשרד לא ערך בדיקה השוואתית של סך הרישומים בכרטסת הידנית שמנהלת המחלקה אל סך ההוצאה השנתית מסעיף התקציב, המיועד להשתתפות. בתקציב הרגיל של המועצה הדתית; זאת כמטרה לוודא שאמנם נכללו ברישומים כל התשלומים שהועברו למועצות הדתיות למימון התקציב השוטף. משרד מבקר המדינה ערך השוואה מדרגית של נתוני הוראות התשלום של המחלקה אל הרישומים בכרטסת ונמצאו ארבעה תשלומים, שכובעו למועצות ולא נרשמו בכרטסת. התשלומים היו בסכומים שבין 60,000 ל-750,000 שקל. ממצא זה מטיל דופי באמינות הרישומים בכרטסת המחלקה. לפי זה, בסיכומים השנתיים, שערכו עובדי המחלקה בדבר יתרת התחייבויות של המשרד למועצות, לא נכללו סכומים שכבר שולמו להם ויתכן שאף לא סכומים נוספים. על המשרד לערוך בדיקה של תשלומיו למועצות בשנים האחרונות כדי לוודא, שאכן לא הועברו למועצות סכומי יתר; ואם יתגלו העברות כאלה, יש לדרוש את החזר הכספים.

תקציב פיתוח

המועצות הדתיות עוסקות גם בבנייה ובשיפוצים של מבני דת — בתי כנסת, מקוואות, משחטות; התקנת עירובין; הקמת בתי עלמין. הזכאות למענק השתתפות במימון הפרוייקטים השונים נקבעת בדרך כלל על ידי ועדה בינמשרדית שבה שותפים נציגי המשרד לענייני דתות ומשרד הפנים. משרדים אלו מממנים את ההוצאות לפיתוח באותם שיעורים של מימון התקציב הרגיל — $\frac{1}{3}$ משרד הדתות ו- $\frac{2}{3}$ משרד הפנים (באמצעות הרשויות המקומיות)*. לבניית מקוואות ולהתקנת עירובין מאשרת הוועדה מימון לכלל הבנייה וההתקנה וליתר הפרוייקטים — רק חלק מהעלות לפי שיקול דעתה. לאחר אישור הפרוייקטים השונים מועברות החלטות הוועדה למועצות הדתיות וכן לרשויות המקומיות, שצריכות לאשר את התקציב שנקבע לפרוייקטים.

להלן נתונים על השתתפות המשרד בתקציבי הפיתוח של המועצות הדתיות ההוצאה למעשה לשנות הכספים 1979 עד 1982 (באלפי שקלים):

הוצאה למעשה	תקציב		
	תקציב מקורי	תקציב סופי	
4,511	1,900	2,300	1979
5,454	3,800	5,470	1980
10,441	—	13,500	1981
—	30,000	—	1982

1. הביקורת העלתה, כי השתתפות המשרד בהוצאות הפיתוח של המועצות הדתיות באה מסעיף שבתקציב הרגיל של המשרד, בעוד שצריך היה להיכלל בתקציב הפיתוח.

2. קביעת שיעורי ההשתתפות של המשרד בתקציבי הפיתוח של המועצות הדתיות נעשתה בלי להתחשב באישורי הוועדה הבינמשרדית למועצות הדתיות בשנים קודמות — הגם שטרם מומשו — אלא על סמך הסכומים שאישר להן המשרד בשנה הקודמת, בתוספת התייקרויות צפויות. כתוצאה

* בנושא זה ראה גם בד"ח זה כפרק על משרד הפנים.

מכך נאלץ המשרד מדי שנה להגדיל במהלכה את תקציבו המקורי שהועיד לכך, כפי שעולה מהנתונים דלעיל.

אישור בקשות לבנייה. תהליך אישור בקשה למימון של בניית בתי כנסת ומקוואות, ושל הקמת בתי עלמין הוא כדלהלן: על המועצה הדתית להגיש לוועדה הבינמשרדית טופס בקשה, שהוכן על ידי המשרד, בצירוף תכניות בנייה מאושרות על ידי הוועדה לבניין ערים (לגבן בתי כנסת – טופס כזה ניתן למלא רק אם ציבור המתפללים נרשם כעמותה או כמסד ללא כוונות רווח). הוועדה גם דורשת מהמועצות הדתיות להוכיח, שהן מנהלות חשבונות בצורה מסודרת ומבוקרת על ידי רואה חשבון מוסמך. בטופס הבקשה יש לפרט גם מקורות מימון נוספים. הוועדה הבינמשרדית אמורה לדון בבקשות רק לאחר מילוי כל הדרישות כמפורט.

1. הביקורת העלתה מקרים, שהוועדה הבינמשרדית אישרה הקצבת כספים לבניית בתי כנסת או שאישרה פרויקטים על סמך מכתבי בקשה בלבד, בלי שצורפו מסמכי רקע ולעתים אף לא הוגשו הבקשות על גבי הטופס המתאים. אישור תקציבים ללא מסמכי רקע ואסמכתאות מהווה פגיעה בכללי מינהל תקין. על המשרד לבדוק אם פרויקטים שאושרו בשנים האחרונות לוו במסמכי הרקע הדרושים וכן לבדוק את הדרכים השונות, שאיפשרו לו לקיים פיקוח מטעמו באתרי הבנייה במטרה לוודא, שהסכומים אכן הוצאו למטרות שלשמן ניתנו.

2. הוועדה לא קבעה קריטריונים לחלוקת תקציבי הפיתוח – במיוחד בשים לב לצורכי האוכלוסיה, לעלות הבנייה ולמידת ההשתתפות הנדרשת – ובכך אפשרה מתן מענקים ותקציבים לבניית מבנים, שעלותם גבוהה במיוחד. כך למשל, ביוני 1982 אישרה הוועדה סכום של שני מיליון שקל להרחבת בית כנסת בירושלים – סכום גבוה בהרבה מאלו שאישרה הוועדה באותה תקופה לבניית בתי כנסת אחרים. הוועדה לא נימקה בפרוטוקול של דיוניה את הסיבות למענק המוגדל.

אישור מענקים למבני דת. 1. המחלקה ריכזה מידע על מבני דת, שנבנו או שופצו בתחומי המועצות הדתיות בתמיכתה של הוועדה הבינמשרדית. המידע נגזע לסכומי המענקים, לקבלות שהמועצות המציאו למשרד ולפרטי התשלומים, שהמשרד ביצע להן. הנתונים רוכזו בשתי מערכות של כרטסות: האחת נוהלה באופן ידני והאחרת באמצעות מחשב. בשעת דיוניה לא השתמשה הוועדה בכרטסות אלו. הוועדה אף אישרה יותר מפעם מענק לאותו פרויקט תוך תקופת זמן קצרה. כך למשל, לאחד מבתי הכנסת אישרה הוועדה שני מענקים: באפריל 1982 500,000 שקל, וביוני 1982 מיליון שקל. כל אחד מהסכומים הוענק באמצעות מועצה דתית אחרת; פירושו של דבר שאושר מענק לבית כנסת, שאיננו בתחום שיפוטתה של אחת מהמועצות הדתיות. במקרה אחר אושרו בנובמבר 1981 100,000 שקל עבור שיפוצים בבית כנסת, ובפברואר 1982 אושרו 250,000 שקל עבור הרחבת אותו בית כנסת.

2. הוועדה הבינמשרדית אישרה למועצות דתיות הקצבות כוללות עבור שיפוצים בבתי כנסת בלי שהיה על המועצות, שבתחומיהן יותר מבית כנסת אחד, לפרט בבקשה את שם בית הכנסת, שבו עומדים להיערך שיפוצים, תיאור השיפוצים, היקפם ועלותם. כך למשל, אושרו בפברואר 1982 למועצה דתית 150,000 שקל וביוני 1982 עוד 1,075,000 שקל לחלוקה בין בתי כנסת שונים. במצב זה הוועדה אינה ממלאת את סמכויותיה לחלוקת ההקצבות ומוותרת ללא סיבה סבירה על יישום התנאים שקבעה לקבלת מענק.

3. בנוסף לוועדה הבינמשרדית פעלו במשרד שתי ועדות, שאישרו הענקת כספים לבניית בתי כנסת ושיפוצים: "הוועדה לבתי כנסת" בראשות מנכ"ל המשרד, שאישרה כספים מתקציב הפיתוח של המשרד לבתי כנסת, וה"וועדה לעזרה לבתי כנסת", שהעניקה כספים מהתקציב הרגיל עבור שיפוצים קטנים.

הוועדות פעלו ללא תיאום ביניהן; המשרד גם לא פעל לריכוז הנתונים על מענקים, שאושרו על ידי הוועדות השונות. בנסיבות אלו יש שאושרו למבני דת מענקים כפולים. הביקורת העלתה מקרים מספר, שאושרו לבתי כנסת מענקים על ידי שלוש ועדות בתקופת זמן קצרה: לבית הכנסת במבשרת ציון אושרו 380,000 שקל לפי הפירוט הבא: במארס 1981 5,000 שקל על ידי הוועדה לעזרה לבתי כנסת; בנובמבר 1981 100,000 שקל על ידי הוועדה הבינמשרדית ו-125,000 שקל על ידי הוועדה לבתי כנסת, וביוני 1982 מענק נוסף של 150,000 שקל על ידי הוועדה הבינמשרדית. לבית כנסת בראשון לציון הוענקו 700,000 שקל לפי הפירוט הבא: ביוני 1981 200,000 שקל על ידי הוועדה לבתי כנסת; בדצמבר 1981 250,000 שקל על ידי הוועדה הבינמשרדית, ובאפריל 1982, 250,000 שקל ושוב על ידי הוועדה הבינמשרדית.

4. הוועדה הבינמשרדית אישרה מענקים להקמה ולשיפוצים של בתי כנסת בשיבות ובאלופנות לבנות, אף על פי שמענקים אלו צריכים היו להתאשר על ידי ועדה משרדית אחרת — "הוועדה לשיבות" בראשות המנכ"ל; בין שתי הוועדות לא היה כל תיאום.

5. עוד העלתה הביקורת, כי מועצות דתיות כללו בתקציבן הרגיל סכומים עבור בנייה ושיפוצים, אף על פי שפעולות מסוג זה צריכות היו להתממן על ידי מענק שאישרה הוועדה הבינמשרדית. עובד המחלקה, שטיפל בענייני התקציב הרגיל של המועצות, לא העביר מידע בנדון לעובד אחר, שטיפל בענייני תקציב הפיתוח. בנסיבות אלה קיימת אפשרות שמועצות יקבלו תשלומים כפולים לאותה המטרה — כאלה שיאושרו על ידי הוועדה וימומנו מתקציב פיתוח וכאלה שימומנו מהתקציב הרגיל.

לדעת הביקורת חייב המשרד לעשות את כל הדרוש, כדי שהטיפול כמתן מענקים למועצות הדתיות ירוכז בידי גורם אחד ועל ידי כך תימנע אפשרות של מתן כספים למועצה לאותה מטרה על ידי מספר גורמים בשל חוסר תיאום ביניהם.

אישור בקשות לבניית מקוואות. 1. הוועדה הבינמשרדית מאשרת מימון של מלוא העלות של בניית מקוואות על סמך בקשות מפורטות של מועצות דתיות. מספר ניכר מהמקוואות נבנים על ידי "המרכז לטהרת המשפחה" — אגודה שנוסדה על פי החוק העותומני לפני כ-30 שנה.

הביקורת העלתה, כי בשיבות של הוועדה לאישור תקציבים לבניית מקוואות השתתף באופן סדיר יו"ר המרכז לטהרת המשפחה שאינו נמנה עם חבריה. מלבד הפגם הפורמלי שיש בכך מהווה הדבר פגיעה בכללי המינהל התקין, בכך, שמי שהיה שותף בקבלת ההחלטה על אישור הפרוייקט ושיעור המענק למימונו, הוא זה שיקבל את הסכום שאושר ויבצע את הבנייה.

2. היו מקרים, שאישרה הוועדה תוספת מענקים לבניית מקוואות, לעתים זמן קצר יחסית לאחר מתן האישור הראשון*. באחדים מהמקרים היו המענקים הנוספים בסכומים גבוהים במאות אחוזים מהמענק המקורי; הוועדה לא פירטה את שיקוליה לאישור המענקים המוגדלים.

ביצוע החלטות הוועדה הבינמשרדית

כדי לקבל את הסכומים, שאישרה להן הוועדה הבינמשרדית, צריכות היו המועצות הדתיות להמציא למשרד אישור מהרשות המקומית לתקציב בלתי רגיל, דהיינו תקציב נוסף מן הרשות עבור פיתוח. עד אפריל 1982 היה על המועצות להמציא המחלקה גם חשבוניות כראייה לכך שהעבודות בוצעו. מאז אותו מועד אין המועצות חייבות להגיש עוד חשבוניות אלא אישור מראש המועצה הדתית וגובה המועצה שהעבודה בוצעה כשסכומה עד 50,000 שקל וגם אישור מההנדס הרשות המקומית או מההנדס הבנייה שביצע את הפרוייקט. כשסכומה מעל 50,000 שקל. אשר לחשבוניות קבע המשרד שהן ישארו במשרדי המועצות הדתיות ויבדקו במסגרת הביקורת המקובלת של המשרד על פעולותיהן. הביקורת העלתה כי המחלקה לביקורת המועצות הדתיות במשרד, שעליה הוטלה בדיקת החשבוניות והשימוש בכספי הפיתוח, לא ערכה בדיקות כאלו.



עניין מרכזי של המשרד לענייני דתות בסדרי העברת כספים למועצות הדתיות מן התקציב הרגיל הוא ששיעור השתתפותו בתקציביהן נקבע, בהתאם לחוק הקיים על פי התקציב שמאשרות להן הרשויות המקומיות ובלא שיש למשרד כל דיעה בעניין זה. זה גורם שסכום השתתפותו בפועל בדרך כלל גבוה מהשיעור שכלל למטרה זו בתקציבו, כיוון, שהרשויות המקומיות מחייבות את המשרד להשלים את תקציב המועצות הדתיות, והא גודלם אשר יהיה, בשיעור של שליש בלא שהמשרד והרשויות המקומיות כאחד יתאמו ביניהם מראש את היקף תקציבי המועצות ושהמשרד לא עשה לפתרון יסודי של העניין באמצעות שינוי החוק. כאשר הושג עם משרד האוצר הסכם, כי לכל מועצה תוכן בתחילת השנה מסגרת תקציבית, שעל פיה יועברו לה כספים, לא עשה המשרד להגשמת הפעולה, ושוב חויב תקציבו מעבר למתוכנן. המחלקה למועצות דתיות גם לא פעלה בתקיפות נגד מועצות, שחרגו מתקציביהן או שמימונו הוצאות, שהן לא היו רשאיות להוציא מתקציבן.

* ב-1981 אושרו הגדלות תקציב לכ-60 מקוואות וב-1982 (עד אוגוסט 1982) — לכ-40 מקוואות.

הניהול השוטף של ענייני הכספים על ידי המחלקה לא איפשר למועצות לנהל את ענייניהן בצורה מסודרת; מקדמות חודשיות ששולמו למועצות עד לאישור תקציביהן היו כשירותים קטנים יחסית; גם יתרות משנת כספים חולפת, שחכה המחלקה למועצות, ושהיוו חלק ניכר מתקציבי מספר לא מבוטל של מועצות שולמו להן במידה לא מעטה בגלל עיכובים בעבודת המחלקה, כאיחור רב. שיטת רישום התשלומים מהתקציב הרגיל הייתה אף היא לקויה.

מתקציב הפיתוח הוענקו לעתים לאותו פרוייקט — לדוגמה בניית בית כנסת — סכומים על ידי גורמים שונים בתוך המשרד. בידי הוועדה הבינמשרדית, שמלבד נציגי המשרד חברים בה נציגי משרד הפנים, שאישרה מענקי פיתוח למועצות הדתיות, לא היה מידע מרוכז על מענקים קודמים שאישרה ועל מענקים, שניתנו על ידי מקורות אחרים; קרה גם שהיא עצמה אישרה מענקים לאותו פרוייקט.

בעת דיניה לא התכספה הוועדה הבינמשרדית לעתים קרובות על מסמכי רקע של הפרוייקט בכלל זה תחשיב עלות הבנייה. היא אף לא קבעה קריטריונים לזכאות למענק והיקפו.

אשר לאישור מענקים לבניית מקוואות, השתתף דרך קבע בדיוני הוועדה הבינמשרדית בלא להיות חבר בה — נציג הגוף שעסק בבנייה ואליה הועברו רוב כספי המענקים.

לדעת הביקורת, על המשרד לפעול בראש וראשונה לכך, שתקציבי המועצות הדתיות ייקבעו כמשותף על ידו ועל ידי הרשויות המקומיות. עליו לארגן מחדש את המערכת, המטפלת בהעברת כספים למועצות ובמיוחד כספים המיועדים לפיתוח. על המשרד להפקיד בידי גוף אחד את הסמכויות למתן תקציבים אלו וכן לרכז את נתונים על המענקים והתקציבים הנוספים הניתנים למועצה כאמצעות משרדים אחרים.

אמצעי חשוב לשיפור קבלת ההחלטות הוא התקנת מאגר נתונים ממוכן, מלא ומעודכן, אשר יעמוד לרשות הוועדה הבינמשרדית, לקבלת החלטותיה.