

המשרד לענייני דתות

פעולות ביקורת

בהנהלת המשרד ובמחלקת הישיבות נבדקו ההתפתחויות שחלו במערכת התשלומים השוטפים למוסדות דת ובאופן חלוקת מענקי פיתוח ומענקים יחודיים מכוח ההסכם הקואליציוני. עוד נבדק יישום הנוהל של היועץ המשפטי לממשלה בדבר סדרי העברת תמיכות למוסדות.

במזכירות הראשית של מועצת הרבנות הראשית נבדקו ההיבטים המינהליים הקשורים לתהליכי הסמכת רבנים לכשירים לדיינות, בכלל זה הליכי הבחינות.

נערכה ביקורת על הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר הקיצוצים בתקציב המשרד לשנת הכספים 1984.

תמיכות במוסדות ללימוד תורה

ריכוז ממצאים

המשרד הפחית את המספר המינימלי של תלמידים, הנדרש בשנתיים הראשונות ממוסד ללימוד תורה, המקבל תמיכה מהמשרד מ-25 תלמידים ל-15 בלבד. בכך נסוג המשרד מהיעד שלא לעודד הקמה של מוסדות חינוך קטנים, המהווים לעתים רק מסגרת ארעית.

ביקורת, שהחל בה המשרד לענייני דתות בינואר 1983 במוסדות, שלומדים בהם תלמידים מחו"ל, הופסקה זמן קצר לאחר ההתחלה.

המשרד לא קיוו מההקצבות למוסדות, שלומדים בהם תלמידים מחו"ל, את ההקצבות, שקיבלו מהמשרד לקליטת עלייה.

דיווחי המוסדות למשרד על שינויים במצבת התלמידים עדיין אינם על בסיס חודשי; המוסדות מדווחים רק אחת לחצי שנה.

המשרד לא בדק אם אברכים, שבגינם הוא משלם למוסדות, עובדים לפרנסתם ועל כן אין הם זכאים לתמיכה.

לא נקבעו כללים לתהליך ההכרה של המשרד בזכאותו של מוסד לתמיכה. היו מוסדות, שתהליך ההכרה בהם נמשך מעל לחצי שנה.

מספר הביקורים של עובדי המשרד במוסדות פחת באופן משמעותי לעומת 1983, והביקורים לא נערכו על פי תכנית מסודרת.

ב-1984, שלא כבשנה קודמת, לא הפסיק המשרד לתמוך במוסדות שבמועד הביקורת של המשרד חסרו בהם תלמידים במספר ניכר.

המשרד עדיין אינו דורש מהמוסדות הנתמכים לנהל רישום נוכחות של התלמידים כמנגנון ביקורת נוסף.

אישור המענקים על ידי המשרד לא נעשה על-פי קריטריונים ברורים. חלק מהמוסדות שקיבלו מענק לא צרפו לבקשות את המסמכים הדרושים. ועדת הישיבות לא פרטה בפרוטוקולים את השיקולים לאישור המענק ולגובהו.

המשרד לא ניהל רישום מרוכז על כל הסכומים, שמקבלים המוסדות מהמקורות השונים. המוסדות נתמכים גם על ידי מספר משרדי ממשלה וגופים ממשלתיים אחרים, אך עדיין לא נערך תיאום ביניהם לגבי סכום התמיכה, בניגוד לנוהל היועץ המשפטי לממשלה מ-1983.

משרד האוצר אישר לשני מוסדות חדשים, בתקציב לשנת 1984, מענק של 60 מיליון שקל. למוסד אחד אושר התקציב עוד לפני שנרשם כאגודה. מרבית תקציבו של המוסד האחר נועדה לא לעצמו אלא לתמיכה בגופים אחרים. יתר על כן, גופים אחרים אלה קיבלו מענקים משלהם ישירות מהמשרד. לשני המוסדות האמורים יש הנהלה משותפת.

משרד מבקר המדינה בדק, מאז 1976, במשרד לענייני דתות מספר פעמים את סדרי העברת התמיכות למוסדות ללימוד תורה. נבדקו אופן העברת התשלומים השוטפים הניתנים למוסדות על פי מספר תלמידיהם, חלוקת המענקים המיוחדים, תשלומי מענקים מכוח ההסכם הקואליציוני וסדרי הפיקוח של המשרד על המוסדות הנתמכים.

בעקבות ממצאי הביקורת שפורסמו בדו"ח שנתי 32 של מבקר המדינה (עמ' 217) דנה בנושא הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת וביום 26.7.83 אושרו במליאת הכנסת ההחלטות כדלקמן:

- (1) על המשרד לקיים פיקוח על השימוש בכספי התמיכה;
 - (2) הכנסת תובעת מהמשרד שהתמיכה למוסדות תינתן רק על פי הקריטריונים שקבעה ועדת הישיבות שבמשרד, וכי החלטות הוועדה יהיו מנומקות ומבוססות.
 - (3) הכנסת קובעת כי על המשרד לרכז מידע מלא על הסכומים שאושרו למוסדות על ידי מספר מחלקות במשרד ולקיים תיאום ביניהן.
- להלן נתונים כספיים על התמיכה במוסדות ושיעורה מכלל תקציב המשרד לשנות הכספים 1980 עד 1983 (באלפי שקלים):

השנה	התקציב הרגיל של המשרד	ההקצבה למוסדות ללימוד תורה	שיעור ההקצבה למוסדות מכלל תקציב המשרד (באחוזים)
1980	253,854	134,414	53
1981	742,780	488,435	66
1982	2,482,634	1,855,985	75
1983	6,497,325	5,084,839	78

המקור: דו"ח החשב הכללי על ביצוע התקציב של המשרד.

מהנתונים ניתן לראות, כי החל מ-1981 גדלו באופן משמעותי ההקצבות למוסדות ללימוד תורה. הדבר נבע בעיקר מההסכם הקואליציוני, שהביא להגדלת התמיכה השוטפת והמענקים למוסדות ללימוד תורה.

המשרד לענייני דתות מעביר למוסדות מדי חודש, בין התאריכים 13 עד ה-17 בו, את התמיכות, המחושבות על פי מספר התלמידים הלומדים בהם ועל פי סוג המוסד. להלן פירוט סכומי התמיכה בתלמיד על פי סוג המוסד לשנת הכספים 1983 ולמחצית הראשונה של 1984 (עד אוקטובר 1984), (בשקלים):

התמיכה לתלמיד מאפריל עד אוקטובר 1984*	התמיכה השנתית לתלמיד ב-1983	סוג הישיבה
73,313	62,000	מתיבתא כיתות ז'-ח'
73,313	62,000	ישיבה קטנה כיתות ט'-יא'
73,313	62,000	ישיבה תיכונית ומקצועית כיתות ט'-יב'
73,313	62,000	ישיבה גדולה מכיתה יא'
88,605	74,500	כולל יום שלם אברכים
41,580	35,000	כולל חצי יום
99,000	82,000	בעלי תשובה
99,000	82,000	ישיבת הסדר
99,000	82,000	ישיבה מעבר לקו הירוק
59,000	49,000	מוסד לבנות בפנימיה
99,000	82,000	מוסד לבעלות תשובה בפנימיה

* התמיכה בתלמידים ב-1984 התעדכנה על ידי האוצר מדי שלושה חודשים. הביקורת הסתיימה בנובמבר 1984, ולכן מתייחסים הנתונים רק למחצית הראשונה של שנת הכספים.

בחודשים אוגוסט עד נובמבר 1984 חזר משרד מבקר המדינה ובדק את ההתפתחויות, שחלו במערכת התשלומים השוטפים למוסדות, וכן את אופן חלוקת מענקי הפיתוח והמענקים הייחודיים שמכוח ההסכם הקואליציוני. עוד נבדק אופן יישום ההוראות החדשות של הנוהל למתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה, שהוכן על ידי היועץ המשפטי לממשלה בעקבות חוות הדעת של מבקר המדינה משנת 1981, ואשר הוכנס לתוקף ב-1.9.83. בדבר ביקורות קודמות בנושא ראה בדו"חות שנתיים 27 (עמ' 284), 29 (עמ' 930), 32 (עמ' 217, 262, ו-265), 33 (עמ' 65) ו-34 (עמ' 224).

קריטריונים

הקריטריונים לזכאות של מוסד לקבלת תמיכה שוטפת נקבעו במהלך השנים על ידי "ועדת הישיבות", שבראשה מנכ"ל המשרד וחבריה הם חשב המשרד, קצין התקציבים, סמנכ"ל, יועץ השר לענייני ישיבות ועוזר המנכ"ל. להלן פרטים בדבר הקריטריונים, שהיו נהוגים עד 1984:

1. מספר התלמידים המועזרי במוסדות הלימוד או בכיתות צריך להיות 25 תלמידים במוסד ו-10 בכיתה (בעיירת פיתוח - 15 תלמידים במוסד ו-5 בכיתה); לגבי כוללים - מינימום של 10 תלמידים ו-5 בעיירות פיתוח.
2. ועדת הישיבות קבעה שבכמה סוגי מוסדות, הפועלים במסגרת מוסד גג, ניתן לאחד את רשימות התלמידים, כדי שיתקבל מספר התלמידים המועזרי המזכה לתמיכה.
3. התמיכה באולפנא מותנית בקיום תנאי פנימיה במוסד. הביקורת העלתה, כי המשרד לא הגדיר מה הם תנאי פנימיה. התשלום לאולפנות ניתן בגין כל התלמידות, בלא שנבדק מספר התלמידות השוהות מחוץ לפנימיה.
4. העדרות של 25% מתלמידיו של מוסד, כאשר נערכת בו ביקורת מטעם המשרד, תגרור הפסקת התשלומים, עד שתערך בדיקה נוספת.

במהלך 1984 הנהיגה הוועדה כמה שינויים בקריטריונים:

1. במאי 1984 הוחלט שרק כוללים, שלפחות 80% מתלמידיהם הגישו הצהרה, שתורחם אומנותם, יהיו זכאים לקבל תמיכה שוטפת.
2. בספטמבר 1984 החליט המשרד להקל באופן משמעותי בקריטריון הבסיסי שקבע בדבר מספר התלמידים הדרוש במוסדות חדשים (להוציא כוללים). במקום מספר מינימלי של 25 תלמידים, שנדרש עד אז לקביעת זכאות המוסדות לתמיכה נקבע, שיידרשו רק 15 תלמידים למשך השנתיים הראשונות. בהחלטה זו נסוג המשרד מהיעד שהציב לעצמו בשנים האחרונות, שלא לעודד הקמת מוסדות לימוד קטנים המהווים לעתים רק מסגרת ארעית.

תמיכה בתלמידים מחו"ל

במוסדות ללימוד תורה, הנתמכים על ידי המשרד, לומדים גם תלמידים מחו"ל במעמד של עולים חדשים או במעמד של תיירים. מוסדות אלו מקבלים סיוע גם מהמשרד לקליטת העלייה: מלגות קיום לפי מספר תלמידים, ותמיכה בפעולות חברה ותרבות.

1. בדו"ח שנתי 34 (עמ' 229) התייחס מבקר המדינה אל השוואה, שערך משרד האוצר ב-1982 בין המספר של תלמידי ישיבות מחו"ל, שעבורם משלם המשרד לקליטת העלייה כספים למוסדות, לבין מספר תלמידי חו"ל, שבגינם משלם המשרד לענייני דתות לאותם מוסדות. נמצא אז, כי המשרד לענייני דתות תמך בכ-2,500 תלמידים יותר מאשר המשרד לקליטת העלייה. בעקבות תוצאות הבדיקה דרש משרד האוצר מהמשרד לענייני דתות, לערוך בדיקה במוסדות, שלומדים בהם תלמידים מחו"ל, לשם אימות דיווחי המוסדות.

הבדיקה של המשרד לענייני דתות החלה בינואר 1983 בארבעה כוללים לחוזרים בתשובה, שבהם רוב התלמידים הם מחו"ל. נמצאו אי התאמות בין מספר התלמידים, המדווח למשרד, לבין מספר הלומדים בפועל. בדיקת המשרד במוסדות לא נמשכה. בדצמבר 1983 הודיע המשרד לענייני דתות למשרד מבקר המדינה, כי הוא עומד לערוך בדיקה מקיפה בכל המוסדות, שלומדים בהם תלמידים מחו"ל, אך גם בדיקה זו לא יצאה אל הפועל.

מתברר שגם ב-1984 היה הבדל בין מספר התלמידים מחוץ לארץ, שנתמכו על ידי המשרד לענייני דתות (6,200), לבין מספר התלמידים מחו"ל, שקיבלו תמיכה מהמשרד לקליטת העלייה (כ-3,000). הביקורת עמדה על הצורך להתחיל לאלתר בבדיקת הסיבות לפער זה, במיוחד לאור אי ההתאמות שנמצאו.

2. בדיון, שנערך על התקציב לשנת הכספים 1983 בין משרד האוצר לבין המשרד לענייני דתות נקבע כי המשרד לענייני דתות יתן מענקים משלימים בלבד למוסדות המקבלים תמיכה גם ממקורות אחרים. לפי זה, סכום התמיכה בגין תלמיד מחו"ל, מכל המקורות גם יחד יהיה זהה לתמיכה עבור תלמיד ישיבה, הניתנת על ידי המשרד לענייני דתות בלבד. ברם, במשך שנת הכספים 1983 לא פעל המשרד לענייני דתות על פי הסיכום האמור.

בהתאם לסיכום נוסף בין שני המשרדים מאפריל 1984, היה על המשרד לענייני דתות לקזז את התמיכה שמקבלים המוסדות בגין תלמידים מחו"ל מהמשרד לקליטת העלייה, מהתמיכה הניתנת בגין תלמידים אלו על ידי המשרד לענייני דתות; זאת על פי רשימות, שיוגשו לו על ידי המשרד לקליטת העלייה. קיווה זה צריך היה לצאת לפועל החל מחודש אפריל 1984, וגם בעניין זה לא נעשתה פעולה כלשהי. בחודש ספטמבר 1984, הורה משרד האוצר בשלישית, לבצע את הקיזוז בהתאם לנתונים שיעביר המשרד לקליטת העלייה לתקופה מאז תחילת השנה ועד חודש אוגוסט, וקיזוז שוטף מחודש ספטמבר ואילך. באמצע ספטמבר החליטה ועדת הישיבות לתאם עם המשרד לקליטת העלייה הסדר קבוע בעניין תלמידים מחו"ל; ברם, עד מועד סיום הביקורת לא חל שינוי במצב ולא נעשה לקיזוז התמיכה כאמור.

דיווחי המוסדות וביקורת ממוחשבת

עד 1980 דיווחו המוסדות למשרד לענייני דתות בתחילת כל שנת כספים על תלמידיהם באמצעות שאלון שקיבלו מהמשרד. כך למשל, בשנת הכספים 1976 דיווחו באופן ידני 418 מוסדות על כ-25,000 תלמידים. מערכת הנתונים הידנית לא איפשרה בדיקת אמינות הנתונים המרובים, שנכללו בשאלון. ב-1980 הוקמה מערכת ממוחשבת של רשימות תלמידים שכללה מערכת בקרה על הנתונים שדווח עליהם. המוסדות נדרשו לדווח על תלמידיהם אחת לחצי שנה. תהליך הקמת המערכת נמשך כשנה. בתחילת 1983 הועבר הטיפול במערכת הממוחשבת מהמרכז למיכון משרדי ליחידה לעיבוד נתונים של משרד החינוך והתרבות.

1. מערכת הביקורת הממוחשבת איפשרה למשרד לערוך בדיקות השוואה של הנתונים שהמוסדות דיווחו עליהם. בדיקות אלו נערכות מדי שנה ברשימות התלמידים, המוגשות למשרד עם פתיחת שנת הלימודים:

(א) השוואת נתונים מזהים: השימוש במחשב יצר אפשרות לכך, שמרשימת התלמידים יגרעו אלו, ששם או מספר תעודת הזהות שלהם לא תאם את נתוני משרד הפנים.

המשרד לא ערך בדיקה זו ברשימות שהוגשו באפריל 1984. המשרד לא ערך בדיקות אף בדבר מהימנות הנתונים המזהים של תלמידים בעלי נתינות זרה, שאינם כלולים בקובץ מרשם התושבים. מאחר שכפי שצויין לעיל, מדובר במספר לא מבוטל של תלמידים, יש לבדוק גם נתונים אלה.

(ב) בדיקת כפילויות בנתוני תלמידים: בבדיקה מאתרים תלמידים, שדווח עליהם יותר מפעם בכלל הרשימות של המוסדות. עם הפעלת בדיקה זו התברר, שתופעה זו שכיחה, כיוון שמוסדות לא הקפידו למחוק מרשימותיהם שמות תלמידים שעזבו את המוסד, וכאשר התלמידים עברו למוסד אחר דווח עליהם פעם נוספת - ע"י המוסד החדש. גורם נוסף לכפילות בדיווח נבע מכך, שתלמידים נרשמו למספר מוסדות בלי להודיע למוסדות האחרים על ביטול הרשמתם, לאחר שהחלו בלימודים במוסד אחר. המוסדות מצידם לא הקפידו למחוק בתחילת השנה מרשימותיהם שמות תלמידים, שלא הגיעו ללימודים.

בעבר נהג המשרד לעכב תשלומים בגין שמות של תלמידים, שנפלטו על ידי המחשב בגלל דיווח כפול, לכל אחד מהמוסדות, שדיווחו עליהם, עד לכירור העניין עמם. באפריל 1984 החליט המשרד שאם שם של תלמיד דווח על ידי יותר ממוסד אחד, יש לבדוק את תאריכי תחילת הלימודים של התלמיד במוסד ולכלול אותו רק ברשימה של אותו מוסד, שדיווח על התאריך המאוחר יותר. לפי נסיונו הניח המשרד, שקיימת סבירות גבוהה, שהכפילות נובעת מכך, שהמוסדות אינם מדווחים על עזיבת תלמידים. רק אם דיווחו שני מוסדות או יותר על כניסת תלמיד באותו חודש, יימחק שמו מרשימותיהם של כל המוסדות שדיווחו עליו. ברשימות, שהוגשו באפריל 1984, נמצאו כ-1,100 שמות "כפולים": 1,000 אושרו לתשלום ונכללו ברשימה של אחד מבין המוסדות שדיווחו עליהם, על פי הכלל שנקבע לעיל: 1-100 תלמידים לא אושרו ולמוסדות לא הועברו כספים בגינם.

2. בדו"ח שנתי 32 (עמ' 219) העירה הביקורת על כך, שהמוסדות לא דיווחו באופן שוטף למשרד על תלמידים שעזבו את המוסד במהלך שנת הלימודים, אלא רק אחת לחצי שנה, כאשר נדרשו להגיש רשימות של התלמידים הלומדים בהם. כיוון שמסגרת הלומדים במוסדות התורניים היא גמישה ומאפשרת כניסה ועזיבה של תלמידים במהלך השנה, לא שיקף הדיווח החצי שנתי ברוב המקרים את המציאות. מנכ"ל המשרד הורה לישיבות ב-1983 כי עליהן לדווח מדי חודש על כל גריעה ממצבת התלמידים או תוספת עליה. העדר דיווח חודשי שוטף או גילוי אי-דיוק במצבת התלמידים יגרור הפסקה מיידית של העברת ההקצבות עד לכירור העניין.

בישיבה, שנערכה בהשתתפות שר האוצר, נציגי אגף התקציבים וחברי הכנסת של אגודת ישראל במאוס 1984, בנושא תמיכות במוסדות התורניים, הוחלט, שהחל מראשית שנת הכספים 1984 יידרשו המוסדות להמציא דו"ח חודשי על תנועת התלמידים בהם. אי קבלת הדו"ח החודשי במשך שלושה חודשים יגרום לעיכוב בתשלום החודשי: המוסדות נתבקשו להמציא בסדירות דו"חות חודשיים.

בתקופת הביקורת דיווח המוסדות עדיין היה חצי-שנתי ועל פיו שולם להם. ברשימות, שהוגשו עד יוני 1984, דווח על תלמידים שנתקבלו בחודשים אפריל, מאי ויוני 1984. ברשימות החצי-שנתיות, שהגישו המוסדות עד אוקטובר 1984, דווח על תלמידים, שנתקבלו בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1984. לדעת הביקורת על המשרד להימנע מתשלום תמיכה למוסד בגין תלמידים, שהצטרפו אליו אחרי תחילת שנת הלימודים ולהפסיק תשלום תמיכות בגין תלמידים שעזבו מוסד במהלך שנת הלימודים. לצורך זה, על המשרד לפעול בהקדם לכך, שיומצאו לו הדיווחים החדשיים על תלמידים שעזבו את המוסד במהלך שנת הלימודים, ושיופסק מתן תמיכות למוסדות שלא דיווחו כנדרש. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי החל להעריך למראת קבלת דיווחים על כסים חודשיים.

3. בדו"ח שנתי 32 (עמ' 223) המליצה הביקורת, שהמשרד יבדוק באמצעות נתוני המוסד לביטוח לאומי, אם יש אברכים, שהמשרד משלם כגינם לכוללים, למרות שהם עובדים לפרנסתם, ולכן אין הם זכאים על פי קריטריון המשרד לתמיכה. בדצמבר 1983 הטילה ועדת הישיבות על אחד מעובדי המשרד לערוך בדיקה זו, אך עד מועד סיום הביקורת, בנובמבר 1984, היא לא נערכה.

ביקורת במוסדות

המשרד עורך ביקורות במוסדות באמצעות עובדי מחלקת הישיבות. ב-1984 נערכה הבדיקה על ידי שלושה מעובדי המחלקה. לביקורת זו חשיבות רבה, מאחר שהיא מאפשרת לדעת, אם התלמידים, שבגינם משלם המשרד, אכן לומדים דרך קבע במוסדות. כפי שכבר צויין, קורה לעתים, שהמוסדות משמשים להם מקום לימודים ארצי בלבד.

ביקורת להקניית זכאות למוסדות חדשים

מתפקיד מבקרי המשרד לערוך ביקורת במוסדות, הפונים לראשונה למשרד לקבל תמיכה, כדי לקבוע את זכאותם לכך. לצורך זה יש לבצע שתי ביקורות לפחות. ועדת הישיבות בודקת את ממצאי הביקורות. אם מתברר שהמוסד עומד בקריטריונים שנקבעו וגם בדיקות המחשב וידאו זאת, מאשרת ועדת הישיבות את זכאות המוסד לתמיכה שוטפת.

בבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה לגבי 17 מוסדות חדשים מכין 25 שהוכרו בשנת הכספים 1984, נמצא, כי תהליך ההכרה של מוסדות לא מעטים נמשך לעתים למעלה מחצי שנה, בעוד שלגבי מוסדות אחרים תהליך ההכרה נמשך רק חודש. למוסד אחד אף שולם המשרד את התמיכה חודש למפרע ממועד הגשת הבקשה. לדעת הביקורת שומה על המשרד לקבוע זמן מירבי לטיפול בבקשה לקבלת הכרה ואת מועד התחלת ביצוע התשלום של התמיכה למוסד שהוכר.

ביקורות שוטפות

בדו"חות השנתיים הקודמים התייחס מבקר המדינה לנושא הבקרה על המוסדות ודרש להגביר את הפיקוח עליהם. ואמנם בחודשים נובמבר ודצמבר 1983 הגביר המשרד לענייני דתות את הביקורות במוסדות, ובמשך חודשיים אלו נבדקו 64 מוסדות. לעומת זאת, ירד מספר הביקורות בחודשים ינואר 1984 עד אוקטובר 1984 במידה ניכרת; במשך תקופה זו נערכו רק 48 ביקורות, מהן כ-30 במוסדות חדשים. לפי זה, במשך עשרת החודשים של שנת 1984 הפיקוח של המשרד על המוסדות הנתמכים היה מצומצם ביותר.

עניין זה הועלה גם על ידי משרד האוצר בפני הנהלת המשרד לענייני דתות. בתגובה על כך הודיע המשרד לענייני דתות למשרד האוצר, כי החל בספטמבר 1984 יבצע בכל המוסדות הנתמכים על ידי ביקורות פעמיים בשנה לפי תכנית עבודה שיגבש.

נקיטת צעדים נוכח העדרות תלמידים

1. ב-1983 קבעה ועדת הישיבות, כי העדרות של 25% מתלמידין של מוסד בעת ביקורת, תגרוור הפסקת תשלומים עד לבדיקה הבאה. בעקבות החלטה זו הובאו מקרים מסוג זה לדיון בפני ועדת הישיבות. מבקר המדינה ציין בדו"ח שנתי 34 (עמ' 228), כי עד יולי 1983 עוכבה התמיכה ל-23 כוללים, שחסרו בהם תלמידים עד לעריכת ביקורת חוזרת; מזה ל-7 כוללים הוחלט להפסיק לחלוטין את התמיכה בגלל מספר תלמידים קטן מהמינימום הנדרש על ידי המשרד. בחודש דצמבר 1983 החליטה ועדת הישיבות להפסיק בעקבות ממצאי הביקורת החוזרת את התמיכה ל-10 מוסדות.

הביקורת של משרד מבקר המדינה העלתה, על פי נתוני אותן ביקורות מועטות, שנערכו על ידי המשרד ב-1984, כי בשנה זו חל שינוי במגמת המשרד. נגד מוסדות, שבעת הביקור בהם נערך מספר ניכר של תלמידים, שוב לא ננקטו צעדים, כפי שהתחייב מהממצאים. לגבי כמה מוסדות הסתפקה הוועדה בהפחתת שיעור התמיכה ולגבי מוסדות אחרים, גם כאשר חסרו בהם למעלה מ-60% ממספר התלמידים, לא ננקטו צעדים.

2. ביוני 1984 נערכה ביזמת משרד האוצר, תוך שיתוף פעולה של עובדי מחלקת הישיבות שבמשרד לענייני דתות, ביקורת ב-11 ישיבות גדולות. בעקבות הבדיקה הורה משרד האוצר ביולי 1984 למשרד לענייני דתות, שלשלוש ישיבות יש להפסיק תשלומים עד לעריכת ביקורת חוזרת, משום שנעדרו בהן בין 32% ל-60% מכלל התלמידים.

למרות זאת, המשיך המשרד לענייני דתות להעביר תמיכות לשתיים משלוש הישיבות: לישיבה השלישית הפחית המשרד, את שיעור התמיכה בהתאם להוראות האוצר.

ביולי 1984 ערך המשרד לענייני דתות ביקורת נוספת בשתי הישיבות האמורות, ושוב נמצא, כי מספר התלמידים היה קטן מהמוצהר. עד ספטמבר 1984 לא הופחתו התמיכות בישיבות אלה.

לדעת הביקורת על המשרד להגביר את הפיקוח ולנקוט צעדים של ממש כנגד מוסדות שנמצא לגביהם כי מספר תלמידיהם בפועל אינו תואם את הנתונים שעליהם דנוחו למשרד.

רישום נוכחות

1. עוד ב-1976 המליץ משרד מבקר המדינה בפני המשרד לענייני דתות כי ידרוש מהמוסדות הנתמכים על ידי הנהגת רישום נוכחות של תלמידיהם, כדי שבעת הביקורת ניתן יהיה לעקוב אחרי רישומי הנוכחות של התלמידים למשך תקופת לימודים ולוודא, שרשימות התלמידים שהומצאו למשרד אכן מדויקות. הנהגת הרישום דרושה, כיוון שממצאי ביקור אחד אינם משקפים את המצב לאשורו לאורך תקופת הלימודים. בעקבות הביקורת הדפיס המשרד יומני נוכחות והמציאם למוסדות. חלק מהמוסדות התנגדו לדרישה, ובעקבות זאת החליטה ועדת הישיבות באוגוסט 1982 לוותר על כך, והמשרד חדל להמציא יומנים נוספים למוסדות.

למשרד לענייני דתות אין די כוח אדם כדי להפעיל פיקוח צמוד על המוסדות. כאשר מתברר בעת ביקור במוסד שנעדרים בו תלמידים אין באפשרותו לערוך ביקור חוזר כאותם מוסדות. לפיכך, לדעת הביקורת, על המשרד להיזקק לאמצעי פיקוח חלופיים דוגמת רישום נוכחות ועליו אישור לחזור ולדרוש מהמוסדות לערוך רישום יומי של נוכחות התלמידים.

2. חלק מהמכניזם, הישיבות הקטנות, התיכוניות, המקצועיות והאולפנות, הנתמכות על ידי המשרד לענייני דתות, מקבלות תמיכות שוטפות גם ממשרד החינוך והתרבות. משרד החינוך והתרבות גם מפקח על המוסדות, ואחת מדרישות הפיקוח שלו היא, שהמוסד הנתמך ינהל רישום נוכחות יומי של תלמידיו. הביקורת המליצה, שהמשרד לענייני דתות ישתמש בנתוני הנוכחות שבידי משרד החינוך והתרבות כדי להשוותם אל הנתונים שבידו ולייעל על ידי כך את מערכת הפיקוח שלו.

מוסדות מורכבים מסניפים

מוסדות, אשר להם סניפים במקומות אחרים, נהגו לדווח על כל התלמידים ברשימה אחת בלא לציין את מקום הלימוד של התלמיד. עובדת קיומם של הסניפים התבררה לעתים למבקרים מטעם המשרד רק בעת שנערכה ביקורת באחד הסניפים ובה נמצא, שחסרים תלמידים רבים לעומת המפורט ברשימה. בעקבות זאת המליץ מבקר המדינה בדו"ח שנתי 34 (עמ' 207), שהמשרד ידרוש מהמוסדות, אשר להם סניפים בכמה מקומות, לדווח ברשימה נפרדת על תלמידי כל סניף. באוקטובר 1984 החליטה ועדת הישיבות, שכל סניף יידרש לעמוד בכל הקריטריונים כמפורט לעיל, שנקבעו לגבי מוסדות נתמכים.

תכנית ביקורת

1. בדו"חות שנתיים 32 ו-34 העירה הביקורת על כך, שבידי המשרד לענייני דתות אין תכנית ביקורת מוכנה מראש וכי הביקורות נעשו בעיקר במוסדות חדשים לפי הוראות אד-הוק של מנהל המחלקה לישיבות. מחוסר תכנון ומעקב נערכה ביקורת חוזרת במוסדות, שממצאי הביקורת הקודמת לגביהם היו משביעי רצון, כעוד שבמוסדות רבים אחרים, שלמשרד לא היה מידע משלו עליהם, לא נערכה כלל ביקורת במהלך השנה.

ב-1984 עדיין לא הייתה תכנית ביקורת ולא נערכה רשימת-מעקב בנוגע לביקורות שנערכו במהלך השנה.

2. כתוצאה מהעדר תכנית ביקורת קרה שעובדים נשלחו לביקורת בימים, שבהם המוסדות היו סגורים מפאת חופשה. כך למשל יצא אחד המבקרים לביקורת במספר ישיבות יום אחרי חג השבועות, שהוא איסרו חג וגם יום טוב שני של גלויות, ולכן לא מתקיימים לימודים סדירים ביום זה.

3. דו"חות הביקורת לשנים 1983 ו-1984 לא היו מרוכזים: חלקם נמצאו בתיקיה של המחלקה, אשר הייתה מסודרת לפי מוסדות, חלקם בתיקיה כארכיב המשרד וחלקם היו פזורים במקומות שונים במחלקה. במצב זה לא היה למשרד מידע מרוכז על הביקורות שנערכו במוסדות כדי להסיק מהן מסקנות לגבי עריכת ביקורות בעתיד.

לדעת הביקורת על המשרד לענייני דתות לגבש תכנית ביקורת שנתית, ולהגביר את הביקורות על פי סדרי עדיפויות תוך התחשבות בנתונים כמו מספר התלמידים הלומדים במוסד, מועד הביקורת האחרונה וממצאיה.

מענקים

בנוסף לתמיכות השוטפות על פי מספר התלמידים בישיבות, תומך המשרד לענייני דתות במוסדות ללימוד תורה גם באמצעות מענקים חד-פעמיים, המיועדים למימון פעולות שוטפות ועבודות פיתוח. החל ב-1981 התרחבה מסגרת זו וחלק מהמוסדות קיבלו מענקים בסכומים גבוהים, ששולמו מתקציב המשרד ושהבסיס להם היווה ההסכם הקואליציוני. תקציב המענקים לשנת הכספים 1984 היה 2,585 מיליון שקל, מתוך זה 2,242 מיליון שקל מענקים מכוח ההסכם הקואליציוני. על סכום זה ניתנה ביולי 1984 תוספת התייקרות בשיעור של כ-35%.

מענקים יזומים על ידי המשרד

מוסד, המבקש מענק מהמשרד, צריך למלא טופס בקשה. הטופס הוכן על פי הוראות הנוהל למתן תמיכות על ידי משרדי ממשלה. בטופס יש לציין את הסכום המבוקש, הפרוייקטים, שעבורם מתבקשת התמיכה, ומקורות נוספים למימון. לטופס הבקשה יש לצרף דו"ח כספי תקופתי מבוקר לשנה הקודמת; תקציב מאושר או הצעת תקציב לשנה, שעבורה מתבקשת התמיכה; אישורים משלטונות המס; וכאשר מדובר בהקמת מבנה – הערכת מהנדס בדבר עלות הבנייה. ועדת הישיבות צריכה לאשר על סמך טופסי הבקשות, את זכאותו של המוסד למענק ואת סכומו. על פי החלטת הוועדה, מותנית העברת המענק למוסד בהמצאת חשבוניות מס במקור על תשלומי המוסד בגין בנייה. הסכום הכולל של החשבוניות צריך להיות בסכום כפול מן הסכום, שאושר על ידי הוועדה.

1. בביקורת, שנערכה בעבר על ידי משרד מבקר המדינה, נמצא, כי המענקים חולקו ללא קריטריונים ברורים. במאסר 1981 הגדירה ועדת הישיבות את המטרות, שלשמן יינתנו המענקים: בנייה, שיפוץ, רכישת ציוד וריהוט, כיסוי גרעונות וסיוע לישיבות חדשות. ביולי 1984 נקבע הסכום המירבי לכל בקשה למענק בהתאם ליעדיו: לבנייה – 1 מיליון שקל; לשיפוץ – 750,000 שקל ולכיסוי גרעון – 500,000 שקל.

בחודשים יולי ואוגוסט 1984 אישרה הוועדה מענקים ל-210 מוסדות ללימוד תורני בסכום כולל של 80.6 מיליון שקל, לפי החלוקה שלהלן: ל-36 מוסדות אושרו מענקים לבנייה בסכום כולל של 29.3 מיליון שקל; ל-66 מוסדות אושרו מענקים בסך 27 מיליון שקל לשיפוץ; ול-108 מוסדות אושרו 24.3 מיליון שקל עבור כיסוי גרעון. בספטמבר 1984 החליטה ועדת הישיבות להכפיל את כל סכומי המענקים, שאושרו למוסדות בשנת תקציב זו. משמעותה של החלטה זו היא מתן תוספת בשיעור של 100% עבור חודש – חודשיים בלבד. אישור המענקים לא נעשה על פי קריטריונים כמו עלות הפרוייקט, אם המדובר בבנייה, או היקף הגרעון, אם המענק הוא לשם כיסוי; מענקים שקיבל המוסד מן המשרד בשנה הקודמת או אף השנה; גודל המוסד ומספר התלמידים בו; צרכיו הכספיים של המוסד, ועוד.

2. הביקורת בדקה את התיעוד שהתייחס לבקשות של 50 מוסדות למענק לשם בנייה, אשר אושרו במהלך 1984. רק 14 מבין המוסדות צרפו לבקשה דו"ח כספי מבוקר. שום מוסד לא הציג הערכת עלות ואישורי בנייה.

3. בפרוטוקולים של ועדת הישיבות לא פורטו השיקולים לאישור המענק וסכומו. הביקורת העלתה שני מקרים, שאושרה הגדלה נוספת של מענקים בלא ציון הסיבה לכך.

4. הביקורת בדקה מאלו מקורות קיבלו המוסדות תמיכות בשנים 1983 ו-1984: תמיכות שוטפות לפי מספר התלמידים, מענקים חד-פעמיים לפעולות שוטפות ולפיתוח, מענקים יחודיים, בדרך כלל בסכומים גבוהים – שניתנו מכוח הסכם קואליציוני באמצעות המשרד לענייני דתות. כמו כן ניתנים למוסדות מענקים והלוואות בתנאי החזר נוחים על ידי מפעל הפיס וכן מענקים מכספי עזבונות לטובת המדינה, על ידי האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים.

בדו"ח שנתי 32 (עמ' 221) העירה הביקורת על כך, שבמשרד לא נמצא ריכוז של הסכומים שהועברו למוסדות ממקורות אלו. מתברר, שעל אף המקורות הרבים, שמהם מקבלים המוסדות כספים, עדיין לא הכין המשרד ריכוז של כל הסכומים שהועברו לכל אחד מהם. אמנם הנהיג המשרד כרטסת למטרה זו בתחילת 1984, אך לא רוכזו בה כל הסכומים, שהועברו למוסדות. ועדת הישיבות המשיכה לאשר מענקים למוסדות, בלי שיהיו בידה כל הנתונים על הסכומים שקיבלו המוסדות בפועל. גם הוראות הנוהל למתן תמיכות על ידי משרדי ממשלה קובעות, שעל כל משרד ממשלתי, לרכז את כל המידע בקשר לתמיכה הניתנת לגופים הנתמכים על ידו.

בדו"חות השנתיים 32 ו-34 העיר מבקר המדינה על כך, שמוסדות ללימוד תורה נתמכו על ידי גופים ממשלתיים אחדים ללא תיאום ביניהם. המבקר גם העיר על היעדר ריכוז של מידע על הכספים המועברים למוסדות על ידי המשרדים. המלצת המבקר היתה כי על משרד האוצר, שלו תפקיד מרכזי בקביעת היקף ההרשאה להוצאה לתמיכות, להקים בהקדם מנגנון לתיאום התמיכות במטרה למנוע תשלומים כפולים או בלתי מוצדקים. מנגנון כזה טרם הוקם.

הנוהל למתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה קובע, שתמיכה בגוף מסוים תינתן בדרך כלל על ידי משרד אחד, המופקד על תחום הפעילות העיקרי של אותו גוף. אמנם אפשר שבמקרים יוצאים מן הכלל תינתן תמיכה על ידי יותר ממשרד אחד, אך במקרים אלו דרוש שיושבי הראש של ועדת התמיכות, הפועלת בכל משרד, יתאמו ביניהם את מתן התמיכה והיקפה כדי למנוע כפילות בטיפול או תמיכה יתר.

עד מועד סיום הביקורת לא נערך התיאום הדרוש בין יושבי ראש ועדות התמיכות וגם במשרד האוצר אין עדיין נתונים מרוכזים על התמיכות הניתנות למוסדות. ב-1984 החל משרד האוצר להיערך לקראת ריכוז מידע על כל הכספים הניתנים למלכרי"ם (מוסדות ללא כוונות רווח), כולל המוסדות ללימוד תורני.

מענקים מכוח ההסכם הקואליציוני

המשרד לענייני דתות הופקד על העברת רוב המענקים שהבסיס להם הוא ההסכם הקואליציוני. בדו"ח שנתי 34 (עמ' 230) הובאו ממצאי ביקורת על חלוקת המענקים וסדרי העברתם. מענקים אלה נעשו על פי רשימות, שהכינו חברי הכנסת, ללא פרטים על פעילות המוסדות וצורכיהם. נמצא שלמעלה ממחצית הסכום, שהוקצב לכל מפלגה, חולק בין מספר קטן של מוסדות. בדיקת הדו"חות הכספיים של מוסדות אלה על ידי משרד מבקר המדינה הראתה, שלעיתים היו המענקים מעבר לצרכיהם. בין מוסדות אלו נכללו כמה מוסדות חדשים, שהוקמו לאחר חתימת ההסכם הקואליציוני, ואושרו להם מענקים בלא שנבדקו פעילותם והיקף הוצאותיהם.

בעקבות עתירה של מוסדות חב"ד לבג"צ⁽¹⁾, בשל טענת קיפוח בחלוקת המענקים, ביקשו נציגי המפלגות השותפות להסכם הקואליציוני, שמוסדות הלימוד, שאושרו להם מענקים, ייכללו בתקציב המשרד לענייני דתות לשנת הכספים 1984, בתקנות תקציביות נפרדות. נוכח זאת, נכללו בתקציב המשרד 39 מוסדות, הקשורים ל"אגודת ישראל" והמפד"ל, בתקנות תקציביות נפרדות. הסכומים, שהוקצבו למוסדות אלה, נעו בין 3 מיליון שקל ל-100 מיליון שקל.

(1) בג"צ מס' 780/83, מוסדות חב"ד נגד מדינת ישראל, ממשלת ישראל ושר האוצר.

מלבד זאת, נכללו בתקציב המשרד מענקים מכוח ההסכם הקואליציוני בתקנות תקציביות כלליות: "מענקים מיוחדים לבנייה והרחבת ישיבות"; "קרן לאזורי פיתוח"; וכן מענקים לישיבות הסדר, לישיבות תיכוניות ומקצועיות, לאולפנות, לישיבות שמעבר לקו הירוק ולמכונים תורניים. היקף מענקים אלו בתקציב 1984 היה 2,490 מיליון שקל.

1. עם המוסדות שנכללו בתקציב המשרד בתקנות תקציביות נפרדות, נמנו שני מוסדות הקשורים ל"אגודת ישראל" – "קרן סטפן מליין" ו"מרכזים קהילתיים רוחניים"; לכל אחד מהם הוקצבו 60 מיליון שקל. המוסד הראשון הוא עמותת חדשה, שנוסדה רק במאי 1984, ולמרות זאת אושר לו המענק במסגרת התקציב לשנת 1984, דהיינו עוד לפני הקמתו. המוסד הגיש למשרד אישור על רישומו בעמותה, אישור מרואה חשבון כי ספרי החשבוניות נמצאים בביקורת, והצעת תקציב כללית מאוד לשנת 1984, המתייחסת אך ורק להוצאות על בניית שני מרכזים קהילתיים. המענק שולם למוסד על סמך מידע זה וללא נתונים על מקורות הכנסה, תכנית פעולות וכו'.

המטרות המוצהרות של המוסד השני היו "לייסד, לקיים ולהחזיק מתיבתות, לסייע לתלמידים ולמוסדות חינוך ולחלק מילגות ומענקים לתלמידים". מבדיקת הדו"חות הכספיים של העמותה עולה, שרוב תקציבה לשנים 1982 ו-1983 יועד לתמיכה בשתי מתיבתות ("שדה חמד" ו"חזון יחזקאל") שבשנים אלו נהנו ישירות, על פי ההסכם הקואליציוני, ממענקים בסכומים גבוהים, ובתקציב ל-1984 יועדו לכל אחד מהם מענקים בסכום של 36 מיליון שקל. יוצא אפוא, כי המתיבתות נהנו, בנוסף למענקים שהועברו אליהן ישירות מהמשרד לענייני דתות, גם ממענקים שהועברו אליהן בעקיפין דרך מוסדות אחרים. ככך פעל המשרד לענייני דתות בניגוד להוראות משרד האוצר שלפיהן אין לשלם מענקים מכוח ההסכם הקואליציוני לתאגידים, המשמשים צינור להעברת כספים לגוף שלישי.

הביקורת בדקה את המסמכים של שני המוסדות שהוקצבו להם 60 מיליון שקל לכל אחד. מהבדיקה עולה שיש להם הנהלה אחת. גם המטרות של שניהם כלליות ודומות מאוד ונראה לכאורה כי יש כפילות בהקמתם.

עוד התברר, כי משרד האוצר הורה למשרד לענייני דתות להקדים את מועד מתן המענקים לשני מוסדות אלו: בעוד שמוסדות אחרים קיבלו את כספי המענקים במהלך השנה לשיעורים על פי הנחיות משרד האוצר, הרי שמוסדות אלה קיבלו את מלוא הסכום עד סוף יוני 1984. בדרך זו גם לא נפגעו שני המוסדות מהוראת משרד האוצר מאוקטובר 1984 לקצץ בתקציב המשרד, בעוד שלמוסדות אחרים קוצצו 30% מתורת התקציב, שעדיין לא הועברה להם.

לנוכח הסכומים הגדולים, שהועברו בשנים האחרונות לשני המוסדות, כאשר הם קשורים ביניהם בקשרי ניהול ולהם מטרות דומות, יש מקום לכך, שתיעשה בדיקה מקיפה לגבי השימוש בכספים. בדיקות דומות נעשו בעבר על ידי המשרד לענייני דתות ומשרד האוצר באמצעות רואה חשבון פרטי; גם כאן יש מקום לשכירת שירותים מקצועיים לשם עריכת בדיקה מפורטת.

2. ב-29 במאי 1984 ניתן פסק דין על ידי בג"צ בעתירה דלעיל, שהגישו מוסדות חב"ד בדצמבר 1983. בג"צ קבע שאין לחלק את המענקים המיוחדים מכוח ההסכם הקואליציוני אלא על פי קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים. בחלוקת המענקים יש לקחת בחשבון את העובדה, שמוסדות חב"ד לא קיבלו בעבר כל מענק ממקור זה. בעקבות פסק הדין הפסיק משרד האוצר את העברת המענקים, שמקורם בהסכם הקואליציוני, למעט המענקים למוסדות שנכללו בתקנות תקציביות נפרדות. סגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר הורה למנכ"ל המשרד לענייני דתות, ביולי 1984, להעביר לאגף התקציבים ולאישורו של היועץ המשפטי לממשלה הצעה לקריטריונים, שלפיהם יחולקו המענקים המיוחדים.

ביולי 1984 הגיש המשרד למשנה ליועץ המשפטי לממשלה הצעה לקריטריונים וב-29 ביולי אותה שנה היא אושרה על ידיו. הומלץ גם, שבמהלך השנה ייערך מעקב אחר ביצועם, ולאור הנסיון והצרכים יבדקו הקריטריונים על ידי ועדה שתמונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה ומנכ"ל המשרד לענייני דתות.

על פי הקריטריונים שאושרו, הזכאים ליהנות מכספים אלו, הם מוסדות, שנמצאו מתאימים מבחינת הנהלים והכללים, שקבע המשרד כדלהלן: חלק מהסכום יינתן לפי מספר התלמידים הלומדים בכל מוסד; חלק יחולק באופן שווה בין המוסדות; ויתרת הכספים תיועד לצורכי פיתוח. המענק לפיתוח יאושר על פי מצב המבנים, היקף הבנייה והשיפוצים, גודל המוסד, מספר שנים שהוא קיים, צרכיו הכספיים והקצבות אחרות שקיבל לצרכי פיתוח. בספטמבר 1984 אישר אגף התקציבים לשחרר את הכספים, לאחר שבוועדת הכספים של הכנסת אושר סכום המענק שיש להעביר למוסדות חב"ד.

הביקורת בדקה את פירוט החישובים שנערכו על ידי המשרד לשם קביעת המענק לחב"ד ומצאה, כי הסכום, ששולם לחב"ד, היה קטן ב-1,170,000 שקל מזה שצריך היה לשלם לו בגין ישיבות תיכוניות ואולפנות. המשרד לענייני דתות הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ההפרש ישולם לחב"ד.



מממצאי הביקורת עולה, שחל שיפור מסוים בכל הקשור למערכת הבקרה הממוכנת של המשרד על דיווחי רשימות התלמידים, המשמשים בסיס לתשלום התמיכות השוטפות. לא חל שיפור בנוגע לביקורת השוטפת של המשרד במוסדות הנתמכים.

לא היה תיאום בין המשרד לענייני דתות לבין המשרד לקליטת העלייה בקשר לתמיכה במוסדות בגין תלמידים מחו"ל. סיכומים שנכתבו על ידי המשרדים השונים בקשר לתמיכה בתלמידים מחוץ לארץ, לא בוצעו. על משרד האוצר לפעול לתיאום התמיכות הניתנות למוסדות בגין תלמידים מחו"ל.

בתחום העברת המענקים, הניתנים לשם פיתוח וכיסוי גרעונות, עדיין לא יושמו כל המלצות מבקר המדינה מביקורות קודמות. על המשרד לענייני דתות לקבוע קריטריונים ברורים לחלוקת מענקים אלו. לא הייתה הקפדה במילוי הוראות הנוהל בדבר מתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה; ועדת התמיכות אישרה מענקים למוסדות, גם כשאלו לא צרפו לבקשה את המסמכים הדרושים.

מוסדות קיבלו תמיכות ממספר משרדי ממשלה, בלא שהיה תיאום לגבי היקף התמיכה בין ועדות התמיכות הפועלות במשרדים אלו. המשרד לענייני דתות גם לא ריכז את כל המידע על תמיכות, שקיבלו המוסדות, אם על ידיו ואם בהמלצתו, על ידי גורמים אחרים. מוסדות חדשים קיבלו מענקים כסכומים גבוהים, בלא שנבדקו פעילותם וייעודם של הכספים.

הרבנות הראשית – הסמכת רבנים ככשירים לדיינות – ענייני מינהל

ריכוז ממצאים

לא נקבעו בתדירות סבירה מועדים לבחינות בכתב, ועברו שנים בין הבחינות. כל המועדים שנקבעו שוווּ לפחות פעם אחת, ופעמים תוך פרק זמן קצר, דבר שגרם אי-ודאות בקרב המועמדים ועומס יתר למערכת הבחינות. הועלו ליקויים בסדרי תיוק המסמכים האישיים של המועמדים.

ההוראות

מינוי דיינים לבתי הדין הרבניים מוסדר בחוק הדיינים, התשט"ו-1955. נשיא המדינה הוא הממנה את הדיינים, על פי הצעה של ועדת מינויים. הדיינים נבחרים מבין רבנים, שהוסמכו על ידי מועצת הרבנות הראשית, תוך שנתיים לפני המינוי, ככשירים להתמנות לדיינים. לתפקיד זה של המועצה חשיבות רבה, כיוון שהוא מאפשר להכין עתודה של מועמדים לדיינות: בשנים האחרונות סבלו בתי הדין ממחסור מתמיד של דיינים ונגרם סבל ניכר לציבור הפונים לבתי דין אלה, הדנים בנושאים רגישים בתחום האישי (בנושא זה ראה דר"ח שנתי 33, עמ' 171).

בהתאם לחוק, תנאי ההסמכה וסדריה ייקבעו בתקנות, שיתקין השר לענייני דתות, בהסכמת המועצה. על פי תקנות הדיינים (תנאי הסמכה וסדריה), התשט"ו-1955, לא יוסמך אדם להיות כשיר להתמנות כדיין בבית דין אזורי, אלא אם נתמלאו בו תנאים אלה:

- (א) הוא הוסמך לרבנות ("יורה יורה ידין ידין") על ידי רב מומחה או מוסד תורני, שהמועצה מכירה בהסמכתם כמספיקה,
- (ב) מלאו לו שלושים שנה,
- (ג) הוא נשוי או היה נשוי,
- (ד) אורח חייו ואופיו הולמים את מעמדו של דיין בישראל,
- (ה) עמד בבחינות הנערכות מטעם המועצה או קיבל פטור מהן.

מדרישות הבחינות: (1) ידיעה יסודית בשולחן ערוך – "אבן העזר" (דיני אישות) ו"חושן המשפט" (דיני ממונות וסדרי משפט); (2) ניסוח פסק דין במשפט לדוגמא; (3) ידיעת תקנות הדיון וסדרי: (4) ידיעה כללית בתלמוד ובפוסקים (בנושא זה מאפשרת המועצה בחינה בעל-פה).

המועצה רשאית לפטור מועמד להסמכה מבחינות, כולן או מקצתן, אם הוא ממלא אחרי התנאים הבאים:

1. הוא הוסמך, לפי התקנות, שנתיים או יותר לפני כן;
2. הוא ידוע כגדול בתורה ומפורסם.

כעד הפטור חייבים להצביע רוב חברי המועצה, ביניהם שני הרבנים הראשיים.

בחודש מאי 1978 תיקן השר לענייני דתות בהסכמת מועצת הרבנות הראשית את התקנות המקוריות משנת 1955 על ידי התקנת שלוש תקנות נוספות והרחיב בכך את האפשרות של מתן פטור מבחינות כדלקמן:

"(3) מבקש, שכיהן כרב עיר או כדיין, בארץ או בחו"ל, לפחות עשר שנים;

"(4) מבקש שכיהן לפחות שלוש שנים בתפקיד היועץ המשפטי לשיפוט הרבני או מנהל המחלקה לשיפוט הרבני, ושר הדתות הודיע למועצה כי ייעד את המבקש לתפקיד מנהל בתי הדין, האחראי בפני השר על ביצוע סדרי המינהל של בתי הדין, על פי סעיף 13 לחוק הדיינים, התשט"ו-1955;

"(5) מבקש המכהן כרב עיר בעיר שיש בה בית דין רבני".

הטיפול המינהלי בהליכים, הקשורים בהסמכת כשירים לדיינות, הוא בידי המזכירות של מועצת הרבנות הראשית, שבה מועסקים 10 עובדים: חמישה עוסקים בעניינים הכלליים של המזכירות, בכלל זה בנושא הבחינות לדיינות, ויתרם בענייני כשרות.

בחודשים אוגוסט – ספטמבר 1984 בוק משרד מבקר המדינה את ההיבטים המינהליים, הקשורים לתהליך הסמכת כשירים לדיינות, בכלל זה נושא הבחינות. הבדיקה נערכה במזכירות של מועצת הרבנות הראשית בירושלים.

כשירות המועמדים

הביקורת בדקה, אם המועמדים לדיינות בשנים האחרונות אכן עמדו בתנאים שנקבעו בתקנות, כמפורט לעיל. הבדיקה התייחסה לשתי קבוצות של מועמדים כדלקמן:

הקבוצה הראשונה כללה 22 רבנים, ששמותיהם נמסרו על ידי המזכיר הכללי של הרבנות הראשית ב-17.10.83. לשר לענייני דתות כבעלי תעודת כשירות לדיינות, אשר טרם מונו כדיינים.

שישה רבנים מקבוצה זו היו פטורים מבחינות לדיינות וקיבלו את תעודות הפטור שלהם על סמך היותם רבני עיר, לאחר שענו על הדרישות האחרות של החוק. 16 הרבנים האחרים עמדו בכל הבחינות לדיינות. שמונה מהם הוסמכו לדיינות על ידי רב ראשי: ושמנה, על ידי גורמים אחרים.

עד 1981 נהגה הרבנות הראשית לבדוק, על פי מסמכי המועמדים לדיינות, אם הם אכן הוסמכו כרבנים. בפברואר 1982 החליטה מועצת הרבנות הראשית על קריטריונים חדשים שלפיהם יש לדרוש מכל מועמד לגשת לבחינות לרבנות, הנערכות על ידיה, או, לחילופין, לעמוד לבחינה בעל-פה בפני אחד הרבנים הראשיים. עשרים ושניים הרבנים בקבוצה זו קיבלו תעודות כשירות לדיינות קודם למועד השני.

כאמור, לפי התקנות, תנאי מוקדם להסמכה ככשיר לדיינות הוא הסמכה לרבנות על ידי רב או על ידי מוסד, שהרבנות מכירה בהסמכתם. מתברר שהרבנות לא פרסמה רשימה של מוסדות או של רבנים "מוכרים" לצורך החוק. הרבנות הראשית הסבירה, שלא פרסמה רשימה כזו, משום שמשמעותה פסילת מוסדות אחרים. לדעת הביקורת, רשימה כזו אכן רצויה, וכל מוסד, המעוניין להיכלל בה, יפעל כדי להתאים את עצמו להרשימות.

הקבוצה השנייה שנבדקה היתה של 151 מועמדים לדיינות, שבשנת התשמ"ג - מועד הבחינה האחרונה שנערכה - ביקשו להיבחן בחלק "אבן העזר" של ה"שולחן ערוך". לגבי קבוצה זו הופעלו הקריטריונים החדשים שקבעה הרבנות הראשית בפברואר 1982 כדלקמן: (1) מלאו לו 29 שנים; (2) הוסמך "יורה יורה" על ידי רב ראשי לישראל; או ניגש לבחינה ב"איסור והיתר" בפני אחד הרבנים הראשיים לישראל ואושר על ידו שעמד בה; או היה בעל כשירות לרב עיר, שניתנה על פי החלטת המועצה; או אושר לו בעבר, על ידי מועצת הרבנות הראשית, לגשת לבחינות.

מתברר, שכל המועמדים מהקבוצה האמורה מילאו אחר הקריטריונים הדרושים.

התקנות קובעות, כאמור, שאורח חייו ואופיו של מועמד יהיו הולמים דין כישראל. היו מספר מקרים, שמועמדים נתפסו בשעת המבחן כשבידיהם חומר, שלא אושרה הכנסתו לאולם הבחינה, דבר המטיל ספק, אם אופיים של אלה עולה בקנה אחד עם הנדרש מדין. בכל המקרים, שהוכח הדבר, נפסלו הבחינות, או שהנבחנים עצמם החליטו שאין טעם למסור את מחברת הבחינה. עם זאת, לא קבעה המועצה אלו צעדים יש לנקוט נגד נבחנים במקרים כאלה, כגון: לאסור על אותם נבחנים שנתפסו לגשת לבחינות נוספות לפרק זמן מסוים או לצמיתות. הוסבר לביקורת, שהעניין נדון במועצה, וזו החליטה שלא לפסול מועמד כזה מלגשת פעם נוספת לבחינות בעתיד בהנחה, שהדבר לא יישנה. לדעת הביקורת אין מקום לעבור לסדר היום על התנהגות כזאת מצד נבחן ויש לקבוע אמצעים מתאימים שיש לנקוט באירועים מסוג זה.

מתן פטור מבחינות

לפי סעיף 13 לחוק הדיינים, ימנה השר לענייני דתות את אחד הדיינים, שיהיה אחראי בפניו על סדרי המינהל בבתי הדין הרבניים (מנהל בתי הדין). תקנה 12(4) לתקנות מסמיכה את המועצה לפטור מהבחינות לדיינות מבקש, שביהן לפחות 3 שנים בתפקיד היועץ המשפטי לשיפוט הרבני או בתפקיד מנהל המחלקה לשיפוט רבני ושהשר ייעד אותו לתפקיד מנהל בתי הדין. תקנה זו איפשרה את מינויו של המנהל הנוכחי של בתי הדין הרבניים.

לפי סעיף 8(ד) לחוק, במקום שיש רב עיר כשיר לדיינות, ישמש הוא ראש אבות בית דין אזורי בעירו. בתקנה 12(5) נקבע, כאמור, כי המועצה רשאית לפטור מבחינות לדיינות מבקש, המכהן כרב עיר, שיש בה בית דין רבני - זאת בלי שנקבעה תקופת זמן מינימלית, שבה עליו לכהן בתפקיד רב עיר. לעומת זאת לפי תקנה 12(ד), רב עיר, בעיר שאין בה בית

דיון, עשוי ליהנות מפטור מבחינות לדיינות, רק אם כיהן 10 שנים לפחות. עד מועד סיום הביקורת - דצמבר 1984 - נתמנו על סמך התקנות החדשות שלושה רבנים, בלי שנדרשו לעמוד בבחינות.

קביעת מועדים לבחינות

מערכת הלימודים בכוללים ובבתי המדרש לרבנים ולדיינים בנוייה כך, שידיעה יסודית בשולחן ערוך, בחלק "אבן העזר", נרכשת במשך שלוש עד ארבע שנים, והחלק "חושן משפט" נלמד במשך עוד כארבע שנים. החוק והתקנות אינם מפרטים את מועדי הבחינות: אולם לפי החלטה עקרונית של מועצת הרבנות הראשית מיום ד' אלול התשל"ח (6.9.78), "... תערכנה הבחינות לדיינות מדי שנה בשנה, בחודשים כסלו, טבת, שבט".

קיום מערכת בחינות במתכונת כזאת נועד לאפשר למועמדים להתכונן לבחינות במועדים קבועים: כך שמועמד, שהחל את לימודיו בנושא מסוים, יוכל להיבחן מייד בתום לימודיו, ולא יצטרך להמתין תקופה ארוכה עד שתקויים בחינה באותו נושא. קיום בחינות במועדים קבועים מראש מאפשר גם לראשי כוללים לתכנן את מערכת הלימודים שלהם לטווח ארוך בהתאמה למערכת הבחינות. לעמידה במועדי הבחינות בתחום זה ישנה חשיבות נוספת, במיוחד למועמדים לדיינות החיים ממילגה ואינם מפרנסים את משפחותיהם במשך שנות הלימודים לדיינות. בתום הלימודים לדיינות נפסקת המילגה, שמקבל התלמיד המכולל, והוא מעוניין לגשת ככל המוקדם לבחינה, כדי שיוכל לפרנס את משפחתו. תעודת הכשירות לדיינות, שהוא מקבל עם סיום הבחינות, מאפשרת את הצגת מועמדותו למינוי כדיון, וגם כאשר טרם מונה דיון, שכרה בצדה, מפני שהתעודה מקובלת במערכת החינוך כמקבילה לתואר דוקטורט אקדמי.

חשוב גם לקבוע את מועדי הבחינות זמן רב מראש, כדי שאפשר יהיה להודיע על כך בעוד מועד לכל המועמדים, וכך יוכלו להתכונן לבחינה כהלכה (ובמיוחד אם עבר זמן ממושך, מאז למדו את החומר). שינוי בתאריך של בחינה, לאחר קביעתו, גורם עומס יתר על הצוות המינהלי, המטפל במערכת הבחינות, שממנו נדרש להודיע על השינוי. הדבר גם עלול לגרום מתח למועמד, שהתכונן תקופה ארוכה לקראת מועד הבחינה. לעתים, מפאת חוסר זמן, צריך להודיע למועמד, השרוי בחוסר ודאות ובמתח, במברק או באמצעות הטלפון, על המועד החדש, ובסמוך לו, בלי שיוכל לחזור ולהתכונן לבחינה כהלכה.

1. הביקורת בדקה את מועדי הבחינות שנערכו מאז התשל"ג (1973). הן לגבי תדירותן והן לגבי קיומן במועדים שנקבעו. להלן נתונים על תדירות הבחינות בכתב שנערכו בשנים האחרונות, על מספר המועמדים שניגשו אליהן ועל מספר המועמדים שעמדו בהן:

נושא הבחינה	תאריך הבחינה	מספר מוזמנים	מספר נבחנים	עמדו במבחנים מספר %
"אבן העזר"	3.2.73	58	50	26
	10.5.77	69	54	27
	8.5.79	43	35	8
"חושן משפט"	30.11.82	138	111	66
	21.3.73	58	36	24
	9.8.77	69	56	36
ניסוח פסק דין לדוגמא	5.5.80	46	31	7
	3.4.73	58	49	28
	17.8.77	69	50	36
תקנות וסדרי דין	18.8.80	39	27	15
	8.4.73	58	32	25
	6.9.77	69	53	39
	30.6.80	38	23	10

מהנתונים דלעיל יוצא, שעברו למעלה מארבע שנים מאז נערכו לאחרונה בחינות כ"חושן משפט", בניסוח פסק דין לדוגמא, ובתקנות וסדרי דיון, ושנתיים מאז הבחינה האחרונה כ"אבן העזר". מצב דברים זה פגע במיוחד באותם מועמדים, שלא ניגשו לבחינות יחידות ושאינן באפשרותם לדעת את מועד הבחינות. בתקופת הביקורת, חסרה שלושה מועמדים בחינה כ"חושן משפט" בלבד, ולמועמד האחר, בחינה בניסוח פסק דין לדוגמא. רק עם השלמת הבחינה החסרה יהיו רשאים לגשת למבחן בעל-פה, ואם יצליחו, יקבלו כשירות לדיינות. מבין ארבעת הנבחנים האמורים ניגש מועמד אחד לבחינתו הראשונה ב-1973; שני מועמדים, ב-1977; והמועמד הרביעי, ב-1978. מצב דומה היה קיים לגבי שני מועמדים, שעמדו בכל הבחינות בכתב, והמתינו זמן ממושך לבחינה האחרונה בעל-פה, אך לא נקבע לה תאריך.

עוד מתברר, שהיו תקופות של שלוש וארבע שנים, שבהן לא ידעו המועמדים מתי ייערכו הבחינות הבאות. בעת הביקורת, כמעט שנתיים לאחר הבחינות האחרונות כ"אבן העזר" וארבע שנים לאחר הבחינות ביתר הנושאים, טרם נקבעו מועדים חדשים לבחינות; זאת למרות ההחלטה העקרונית של המועצה, שהבחינות ייערכו מדי שנה בשנה, במועדים קבועים.

2. הביקורת העלתה שלעיתים לא מעטות שונו מועדי הבחינות. להלן נתונים על מועדי הבחינות שחלו בהם שינויים רבים:

נושא הבחינה	התאריך המקורי	התאריך הבחינה בפועל	הפער בחודשים בין התאריך המקורי לבין תאריך הבחינה בפועל
"אבן העזר"	3.2.73	3.2.73	—
	26.4.77	10.5.77	0.5
	12.12.78	8.5.79	5
	22.6.82	30.11.82	5
	27.3.79	5.5.80	13
"חושן משפט"	23.4.79	18.8.80	16
ניסוח פסק דין לדוגמא	23.4.79	30.6.80	14
תקנות וסדרי דין			

מהנתונים שבטבלה עולה, כי מרבית המועדים שנקבעו בשנים האחרונות לבחינה, שונו, ומשך הזמן בין המועד המקורי למועד הבחינה בפועל הלך והתארך עד לתקופה של למעלה משנה. הביקורת העלתה עוד, כי לא תמיד לווו השינויים התכופים במועדי הבחינות בקביעת מועדים חדשים, דבר שהוסיף על אי-הוודאות לגבי תאריך הבחינה וגרם עבודה מינהלית מיותרת.

פיקוח על הבחינות

המועצה מינתה שלושה גופים מינהליים לטיפול בעריכת הבחינות לדיינות: ועדת נאמנים, שעליה הוטל לחלק מספרים חסויים לנבחנים, כדי ששמותיהם יישמרו בסוד עד אחרי בדיקת המבחנים; צוות מפקחים, שתפקידו לשמור על הסדר בעת הבחינות ואף לשמור שלא יימצא אצל הנבחנים חומר שאין היתר להשתמש בו לצורכי הבחינה; וכן ועדת בחינות, בת שלושה או ארבעה חברים, שתפקידה לבדוק כל בחינה.

1. על אף התפקיד הרגיש שממלא צוות המפקחים, לא ניתנו לו הוראות בכתב, במסגרת הדרכה מסודרת, בדבר תפקידיו ובדבר דרך הביצוע של משימות הפיקוח.

2. כל בחינה חייבת להיבדק על ידי כל חברי ועדת הבחינות, כדי שיינתן ציון משותף. כל חבר בוועדת הבחינות חייב להיות דיין. כיוון שמספר הדיינים מועט ורובם עסוקים בעבודתם השוטפת

ובפעילות תורנית אחרת, קשה למצוא דיינים, שיסכימו לבדוק את הבחינות. גם מהסכימו עקרונית לכך, לעיתים לא מצאו את הזמן לכיצוע הבדיקה. התוצאה היא, שבדיקת הבחינות אורכת זמן רב.

להלן פערי הזמן בין תאריכי הבחינות לבין מועד אישור התוצאות:

משך הזמן בחדשים	מועד אישור התוצאות	מועד הבחינה	נושא הבחינה
17	14.5.84	30.11.82	"אבן העזר"
26	15.7.81	8.5.79	
13	26.7.78	10.5.77	
	לא נמצא רישום	5.5.80	"חושן משפט"
11	26.7.78	9.8.77	
17	13.1.82	18.8.80	ניסוח פסק דין
11	26.7.78	17.8.77	
18	16.12.81	30.6.80	חקנות
10	26.7.78	6.9.77	

לדעת הביקורת, עיכובים למשך תקופות שמעשרה חודשים ועד למעלה משנתיים בבדיקת מחברות הבחינה, אינם סבירים. על המועצה לפעול לקיצור הזמן. לצורך זה יש מקום לשקול אפשרות להיעזר גם בדיינים שפרשו לגמלאות.

סדרי תיוק, רישום וכוח אדם

1. העבודה השוטפת של המועצה מבוצעת על ידי המזכירות הכללית, המונה 10 עובדים. בנושאי בחינות לדיינות עוסקים, בין שאר תפקידיהם חמישה עובדים: המזכיר הכללי, סגנו, מנהל מדור, עוזרו וכתבנית. צוות העובדים במזכירות אינו כולל אחראי לתיוק, וכל עובד מתייק בעצמו את החומר שטיפול בו, כך שלכל עובד אפשרות גישה לתיקים. כתוצאה מכך קשה לעתים למצוא תיקים במזכירות, ולא פעם קרה שנפתחו למועמד שני תיקים, והמועמד היה נאלץ להמציא עותקים נוספים מחומר שכבר סיפק.

2. תיקי המועמדים בארכיב המועצה לא שיקפו את כל שלבי התהליך של עמידת המועמד בחובות המוטלות עליו עד לסיום הבחינות לדיינות. בעבר לא נהגה המזכירות לתייק לאחר כל בחינה את ציוני המועמדים בבחינות השונות אלא רק לאחר שעמדו בכל הבחינות. רק לאחרונה, מיד לאחר קביעת התוצאות של הבחינות, תוּק ריכוזי הציונים בתיקים של המועמדים.

השלב האחרון של הבחינות הוא בחינה בעל-פה בידעה כללית בתלמוד ובפוסקים. בריכוזי הציונים לא נרשמו התוצאות של בחינה זו ואף לא נרשם בפני מי נערכו ובאיזה תאריך. המועמדים היו איפוא באי-ודאות בכל הקשור לתוצאות הבחינה.



ממצאי הביקורת עולה, שבחינות לדיינות קוימו לעתים רחוקות, ובדרך כלל נידחו מועדים שנקבעו פעמים מספר. גם הליכי מתן ציונים לנבחנים היו ממושכים. נמצאו ליקויים בסדרי המינהל במזכירות המועצה.

לדעת הביקורת, המצב כמתואר מחייב, כי תיערך על ידי המועצה ועל ידי המשרד לענייני דתות בדיקה יסודית של סדרי העבודה ושיטותיה במזכירות המועצה, לרבות בדיקת א"ש. על פי

תוצאות הבדיקה יש להקצות את כוח האדם הדרוש כדי לייצל את ההליכים המינהליים, הקשורים בהסמכת כשירים לדיינות. מכל מקום מן הצורך, שמועצת הרבנות הראשית תתן דעתה על תיקון מיידי של ההליכים המינהליים, הקשורים בהסמכת כשירים לדיינות.

ממצאי מעקב

המחלקה למועצות דתיות

דו"ח שנתי 33, עמ' 174

ממצאי ביקורת מעקב שנערכה בדצמבר 1984

תקציב רגיל

אישור התקציב. חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971, קובע, כי הממשלה נושאת בשיעור של שליש מהתקציב שאושר למועצה הדתית; והרשות המקומית בשני שליש.

ב-15.1.85 נתקבל בכנסת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 6) התשמ"ה-1984 ובו נקבע כי "בהוצאות תקציב של מועצה תישא הממשלה בשיעור של 40%; והרשות המקומית – בשיעור של 60%".

החוק קובע, כי כל מועצה דתית (להלן מועצה) תכין הצעת תקציב של שירותי הדת במועד ובצורה, שיקבע השר לענייני דתות. ההצעה מוגשת לאישורה של הרשות המקומית שלתושביה מספקת המועצה שירותי דת. יוצא איפוא כי למשרד לענייני דתות אין, לפי החוק, חלק באישור תקציבי המועצות הדתיות, ולמעשה הוא חייב להשתתף בכיסוי הוצאותיהן, ואפילו עולה סכום ההשתתפות על שהוקצב לכך בתקציבו הוא. בעקבות ממצאי מבקר המדינה ולאור מסקנות הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת המבוססות על ממצאים אלה, קבעה הכנסת בהחלטה מיום 28.3.84 כי "יש לתת למשרד לענייני דתות מעמד בקביעת התקציב השנתי הכולל של המועצות הדתיות, שכן המשרד מממן שליש מהתקציב שנקבע".

בתיקון האמור לחוק, נקבע כי כל מועצה תקבע את התקציב של שירותי הדת במועד, בצורה ולפי כללים, שיקבעו על ידי השר לענייני דתות; אם המקום, שלתושביו מספקת המועצה שירותי דת נמצא בתחום שיפוטה של רשות מקומית, קביעת התקציב טעונה הסכמה של הרשות המקומית: בכל מקום אחר היא טעונה הסכמתו של השר לענייני דתות.

הרשויות 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. המשרד דרש וקיבל הגדלה זו. המועצות גם היו רשאיות לבקש במשך שנת כספים תקציבי מילואים (תקציב נוסף), ולחלק ניכר מהן אישרו זאת הרשויות המקומיות. הדבר גרר 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. הביקורת עמדה על כך שבמצב הקיים על המשרד לענייני דתות לבחון עם משרד האוצר דרכים לאכיפת המסגרת התקציבית שלו על תקציבי המועצות הדתיות.

לא חל שינוי:

1. בשנת התקציב 1982 אושרה תוספת של 30% על התקציב המקורי, שאושר בתקציב המשרד כהשתתפות בתקציבי המועצות הדתיות, וב-1983 ניתנה תוספת של 54% על התקציב המקורי שאושר לשנה זו.