

אף שלמעשה המשרד הוא שקובע את חלקן של הרשויות המקומיות בתקציב המועצות, אין הוא פועל בעניין זה בתיאום עמך. לפיכך קובעות מרבית הרשויות המקומיות את התקציב לפי סדרי העדיפויות שלהן, ואינן מעבירות למועצות הדתיות את מלוא הסכום המגיע מהן לפי התקציב שקבע המשרד. גם המנגנון שקבע החוק ליישוב חילוקי דעות בנושאי התקציב בין המועצות הדתיות לרשויות המקומיות - ולפיו תועבר ההכרעה לשרי הפנים והדתות - כמעט שאינו פועל: הדיונים של שרים אלו, או נציגיהם, אינם מתקיימים בתדירות הדרושה, והחלטותיהם אינן מבצעות דרך כלל.

כמו כן הועלה, כי שכרם של ראשי המועצות הדתיות, סגניהם ורבני העיר, מטיל נטל כבד על תקציב המועצות הדתיות, בעיקר על אלו הפועלות ביישובים קטנים.

בשל מכלול הליקויים המתוארים בדוח, נוצרו גירעונות כבדים בתקציבן של חלק גדול מהמועצות הדתיות, והדבר פגע פגיעה חמורה בתפקודן. עיכובים בתשלום שכרם של עובדי מועצות דתיות נעשו לתופעה נפוצה, ויש מועצות - בעיקר ביישובים קטנים - שהגיעו לסף קריסה.

הלקויים החמורים הפוגעים בתפקודן של המועצות הדתיות ידועים לכל הגורמים הנוגעים בדבר זה שנים רבות. ניסיונות להתמודד עם הבעיות באמצעות מינוי ועדות - לא צלחו: המלצות ועדות צדוק לא יושמו, ועדות אחרות אף לא הגיעו לכלל המלצות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום להנציח את המצב, והוא דורש תקנה. על הרשויות הנוגעות בדבר לפעול בדחיפות לשינוי המצב, ולגבש מדיניות כוללת שתבטיח מתן שירותי דת ברמה נאותה לכלל האוכלוסייה היהודית בארץ, זאת, על ידי יוזמת חקיקה מתאימה, או במציאת חלופות אחרות.

תמיכות בהקמת בתי כנסת ומקוואות בשנים 1998-2000

המשרד לענייני דתות (להלן - המשרד) אחראי לאספקת שירותים דתיים ובמסגרת זו הוא תומך בהקמת בתי כנסת ומקוואות. בשנת 1992 קבע השר לענייני דתות (להלן - השר) מבחנים לזכאות לתמיכה בתחום זה.

משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון משתתפים גם הם במימון פיתוח של מבני דת. כדי למנוע כפל תמיכה וכדי להביא לתיאום בחלוקת המשאבים, החליטו באפריל 1988 המנכ"לים של שלושת המשרדים האמורים על הקמת ועדת מנכ"לים בין-משרדית (להלן - ועדת המנכ"לים) בראשות המשרדים האמורים על הקמת ועדת מנכ"לים של ועדת המנכ"לים הוא לאשר תמיכות לצורכי הקמת בתי כנסת ומקוואות. שלושת המשרדים מרכזים את התקציב לפיתוח מבני דת במשרד לענייני דתות והוא עוסק בכל הצדדים הטכניים הקשורים במתן התמיכות¹⁴.

המחלקה לפיתוח מבני דת במשרד (להלן - המחלקה) מקבלת את הבקשות לתמיכה (להלן - הבקשות), בודקת אם לכל בקשה צורפו המסמכים הדרושים, ומביאה אותן לדיון בוועדת משנה של ועדת המנכ"לים. השר הוא שממנה את ועדת המשנה שחברים בה נציגים של שלושת המשרדים.

14 ראו גם בדוח 50 ב', בפרק "מימון הבנייה של מוסדות ציבור" (עמ' 200).

(להלן - ועדת המשנה). יו"ר ועדת המשנה הוא נציג המשרד. ועדת המשנה היא בעצם ועדת תמיכות ותפקידה לדון בבקשות לתמיכה ולהמליץ לוועדת המנכ"לים אילו בקשות לאשר ומה יהיה סכום התמיכה. לאחר אישור התמיכות בוועדת המנכ"לים אחראי המשרד לחלוקתן ולפיקוח על השימוש בהן, באמצעות המחלקה למועצות דתיות וחשבות המשרד. בשנת 1998 אישרה ועדת המנכ"לים את המלצות ועדת המשנה לתת תמיכות בסכום כולל של 34 מיליון ש"ח להקמת 496 בתי כנסת ועוד 36 מיליון ש"ח להקמת 172 מקוואות. בשנת 1999 לא אישרה ועדת המנכ"לים את המלצות ועדת המשנה. בעקבות פניית השר, שר הפנים ושר הבינוי והשיכון לשר האוצר, אישר שר האוצר להעביר את התקציב של שנת 1999 לשנת 2000. רק בדצמבר 2000 אישרה ועדת המנכ"לים את רשימת ההקצבות לשנים 1999 ו-2000.

בחודשים מארס-נובמבר 2000, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא חלוקת תמיכות להקמת מבני דת בשנים 1998 - 2000. נבדקו בעיקר: סדרי הטיפול של המחלקה בבקשות; דיוני ועדת המשנה בבקשות, קביעת הזכאים לתמיכה וסכומה; ופיקוח המשרד על השימוש בכספי התמיכה לבניית מקוואות. הביקורת נעשתה במשרד. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ובמועצות הדתיות של ירושלים, אשדוד וביתר עילית, וכן התקיימו סיורים בכמה אתרי בנייה של מקוואות.

בקשות לתמיכה בשנת 1998

נוהל תמיכות

1. סעיף 3א לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - החוק), הדין בתמיכות במוסדות ציבור, קובע כי "שר האוצר יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, נוהל שלפיו יוגשו ויידונו בקשות של מוסדות ציבור לקבלת תמיכה מתקציב המדינה". בהתאם לכך פרסם שר האוצר ב'רשומות' "נוהל להגשת בקשות לתמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן" (להלן - נוהל תמיכות). גם בתקנות כספים ומשק (להלן - הוראות התכ"ם), נקבעו הוראות לתמיכה במוסדות ציבור המבוססות על נוהל תמיכות. בנוהל תמיכות ובהוראות התכ"ם מפורטים כללים בדבר סדרי הגשת בקשות למשרדי הממשלה וסדרי הדיון בהן בוועדה מיוחדת לעניין זה בכל משרד.
2. על פי נוהל תמיכות, "מוסד ציבור המבקש לקבל תמיכה ממשרד יגיש למשרד בקשה בכתב על גבי טופס שייקבע לעניין זה" (להלן - טופס בקשה). טופס הבקשה יכלול פרטים על המוסד המבקש, כדלהלן: שמו, צורת התאגדותו, מען משרדיו הראשיים והמקומות שבהם הוא מקיים את פעילותו, השמות והמענים של חברי הנהלת המוסד, של הגזבר, של רואה החשבון ושל מורשי החתימה של המוסד, ופרטים על חשבונות הבנק של המוסד בציון מספר החשבון שאליו תועבר התמיכה. בטופס הבקשה יש למלא גם פרטים על מטרת התמיכה. נוהל תמיכות גם קובע אילו מסמכים יש לצרף לטופס הבקשה, וכן ש"ועדת התמיכות רשאית לדרוש מכל מוסד ציבור המבקש תמיכה פרטים או מסמכים נוספים, כפי שייראה לצורך הדיון בבקשה".

מינוי ועדת תמיכות

נוהל תמיכות קובע כי "בקשות לתמיכות ממשרד יידונו בוועדה מיוחדת ... לעניין זה באותו משרד. את ועדת התמיכות ימנה בכתב השר הממונה על סעיף התקציב". נוהל תמיכות מדגיש כי "לא תינתן תמיכה מאת משרד אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדת התמיכות".

1. במשרד לא היו כתבי מינוי לחברי ועדת המשנה לשנת 1998. לתשובתו מנוכח 2000 מבקר המדינה צירף המשרד כתבי מינוי, אולם הם לא נשאו תאריך ולכן לא היה אפשר לדעת לאיזו שנה הם ניתנו. בתשובתו אישר המשרד ש"כתב מינוי ללא תאריך אינו מלמד על השנה בה נחתם" ו"לא ניתן ללמוד מתוכם מתי ניתנו". כפי שעולה לכאורה פעלה ועדת המשנה, שהמליצה בשנת 1998 על חלוקת תמיכות בסך 70 מיליון ש"ח, בלי שחבריה מונו לתפקידם כנדרש בנוהל.

2. מהפרוטוקולים של ישיבות ועדת המשנה עולה, שבכל אחת מהן השתתפו שישה - עשרה אנשים, אולם אין לדעת מהם מי היה חבר בוועדה, היות שמשתתפים אחדים נרשמו בפרוטוקולים פעם בתור "חבר" ופעם בתור "משקיף".

פרסום בעיתונים

1. על פי הוראות התכ"ס, "סמוך ככל האפשר להגשת הצעות תקציב לכנסת או לאישור התקציב, יפרסם המשרד הודעה בשני עיתונים לפחות בדבר האפשרות לקבלת תמיכה ... " (להלן - ההודעה).

רק בסוף מאי 1998, כארבעה וחצי חודשים לאחר אישור התקציב, פרסם המשרד הודעה בעיתונים בדבר האפשרות לקבל תמיכה למוסדות דת באותה שנה.

2. על פי הוראות התכ"ס, בהודעה יש לפרט, בין היתר, את המקומות שבהם פורסמו המבחנים ושבהם אפשר לקבל עותק מהמבחנים וטופסי בקשה, ואת המועד האחרון להגשת הבקשות. מתברר, שבהודעה שפרסם המשרד לא פורט היכן אפשר לקבל עותק מהמבחנים והיכן הם פורסמו. בהעדר המידע האמור, אין המוסדות המעוניינים בתמיכה יכולים לבדוק אם הם עומדים במבחנים, לאמוד את הסיכויים שלהם לקבל תמיכה ולשקול אם יש טעם להגיש בקשה.

הטיפול בבקשות לתמיכה בשנת 1998

לאחר שהמחלקה מקבלת את הבקשות, היא פותחת תיק לכל בקשה ומתייקת בו את הבקשה והמסמכים המצורפים אליה (להלן - תיק בקשה). המחלקה בודקת אם המבקש צירף את כל המסמכים הדרושים, מקלידה למחשב את המידע הרלוונטי ומפיקה דוח ובו ריכוז תוצאות הבדיקה (להלן - דוח המחשב). לאחר מכן שולחת המחלקה למבקש מכתב ובו היא מאשרת את קבלת בקשתו, ומציינת, אם חסרים מסמכים, אילו מסמכים חסרים. בדוח המחשב לשנת 1998 היו רשומות

1,115 בקשות, מהן 776 בקשות תמיכה להקמת בתי כנסת ו-339 בקשות לתמיכה בבניית מקוואות. ועדת המשנה הסתמכה על דוח המחשב בדיוניה ובהמלצותיה.

מועד קבלת הבקשות

על פי נוהל תמיכות, "בקשה שתוגש לאחר המועד הקובע תידחה ללא דיון, אלא אם כן קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות דיון בבקשה, ואין מניעה מבחינה תקציבית למתן התמיכה המבוקשת". המועד האחרון להגשת הבקשות לשנת 1998 היה 25.6.98.

1. בדיקת טופסי הבקשה העלתה, שהתאריך שצוין על מקצתם היה לאחר המועד האחרון שנקבע להגשת הבקשות. אף על פי שהבקשות הוגשו באיחור קיבלה אותן המחלקה בלי שנמצא שהיו נסיבות מיוחדות המצדיקות דיון בהן. משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב המשרד לבקשות שבהן דן ואישר, אף שהוגשו באיחור של חמישה חודשים ויותר. העובדה שהמשרד איפשר למבקשים להגיש בקשות לאחר המועד האחרון שנקבע, נוגד כללי מינהל תקין. יתרה מזו, קבלת בקשות באיחור פוגע בעקרון השוויון כלפי מי שמעוניינים בתמיכה אך ייתכן שנמנעו מלהגיש בקשה לאחר המועד שפורסם.

2. נמצא טופס בקשה שנשא את התאריך 7.3.98. מעיון בטופס ניכר שאין זה התאריך שנכתב במקור, והשנה (98) שונתה במועד כלשהו. אחד המסמכים שצורפו לטופס אותה בקשה נושא את התאריך 7.3.99. יש לציין, שההודעה בדבר האפשרות להגיש בקשות לתמיכה פורסמה, כאמור, בעיתונים רק במאי 1998, ולכן לא היה אפשר להגיש את הבקשה ומסמכיה במאוס 1998. יתרה מזו, כיוון שהמבקש שחתם על טופס הבקשה נבחר ליו"ר מועצה דתית רק ב-30.8.98, לא ייתכן שהוא חתם על טופס הבקשה בתפקיד זה כבר במאוס אותה שנה. כדי למנוע תופעה בלתי ראויה כמתואר לעיל, על המחלקה להטביע על גבי הבקשה חותמת "התקבל" שתכלול את תאריך הקבלה.

ועדת המשנה

1. נמצא, שוועדת המשנה המליצה לתת תמיכה גם למבקשים שלא מילאו טופס בקשה כנדרש, ולא צירפו לבקשתם את כל המסמכים הדרושים על פי נוהל תמיכות.

בשנת 1998 המליצה ועדת המשנה לתת תמיכות ל-57 מבקשים אף על פי שלא מילאו את טופס הבקשה כנדרש ולא מסרו מידע בסיסי, כגון: שם המוסד, מענו, פרטים על חברי ההנהלה ועל חשבון הבנק של המוסד. עוד המליצה ועדת המשנה לתת תמיכות ל-66 מבקשים אף שחברי הוועדה ידעו, על סמך דוח המחשב, שהמבקשים לא צירפו לבקשותיהם שלושה מסמכים או יותר מכלל המסמכים שהיה עליהם להגיש.

בתשובתו מנובמבר 2000 למשרד מבקר המדינה הסביר יו"ר ועדת המשנה, שהוועדה המליצה לתת תמיכות גם למבקשים שלא צירפו את כל המסמכים, בהתבסס על כך "שחשבות המשרד עוברת על כל התיקים בקשר להשלמת הבקשה מבחינת המסמכים". בעניין הפרטים החסרים בטופסי הבקשה, השיב היו"ר: "עד כמה שידוע לי טופס בקשה רשמית הוא אינו מחייב".

2. נמצא, שהמחלקה החזירה את טופסי הבקשה למבקשים שוועדת המשנה לא המליצה להיענות להם. על פי כללי מינהל תקין, מן הראוי היה לשמור את הבקשות במשרד, כדי שיהיה אפשר ללמוד מהן על השיקולים והנימוקים שהביאו את ועדת המשנה לדחות את אותן בקשות.

המבחנים לזכאות לתמיכה

החוק קובע כי "הממונה על סעיף התקציב יקבע, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור", וכי המבחנים יפורסמו ב'רשומות'. ביוני 1992 פרסם השר ב'רשומות' "מבחנים לחלוקת כספים לצורך תמיכה במוסדות ציבור" (להלן - המבחנים), ובכלל זה מבחנים לתמיכה בפיתוח מבני דת.

1. המבחנים לתמיכה בהקמת בתי כנסת קובעים, בין היתר, שתינתן עדיפות: ל"מבנים באזורים שבהם אין כל אלטרנטיבה אחרת לתפילה"; ל"יישובים באזור פיתוח וקו העימות"; ל"אוכלוסיות הממתינות תקופה ממושכת"; לפרויקטים שנמצאים בשלבי בנייה, "ואשר הסיוע יאפשר להם לסיים את הבנייה"; "לגופים המסוגלים והמתחייבים לתרום הון עצמי או תרומות בשיעור גבוה".

המבחנים לתמיכה בהקמת מקוואות קובעים, שתינתן עדיפות להקמתן באזורים ש"אין מספיק בורות טבילה ביחס לגודל האוכלוסייה המשתמשת".

2. המבחנים שפורסמו הם כלליים ובהעדר ניקוד או מדד שלפיו ייקבע משקל יחסי לכל מבחן אי אפשר לקבוע סדרי עדיפויות אחידים ושוויוניים, ואת סכום התמיכה לכל מבקש. בפרק המבוא למבחנים נאמר, כי "ועדת התמיכות תקבע מערכת ניקוד ומקדמים לבחינת כל סוג תמיכה".

(א) נמצא, שרק למתן תמיכות בהקמת בתי כנסת קבעה ועדת המשנה מבחני משנה וכן ניקוד לכל מבחן משנה. למתן תמיכות למקוואות לא נקבעו כלל מבחני משנה וניקוד.

(ב) השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין המבחנים שפורסמו ב'רשומות' לבין מבחני המשנה להקמת בתי כנסת העלתה, כי ועדת המשנה לא התחשבה בשני מבחנים שפורסמו ב'רשומות' בעניין משך ההמתנה להקמת המבנה וזמינות הבנייה, ולא קבעה להם מבחני משנה וניקוד. לעומת זאת, הוסיפה ועדת המשנה מבחן משנה שלא היה במבחנים.

זאת ועוד, ועדת המשנה החליטה לתת תוספת תמיכה לפי "שיקולי הוועדה", בהם "ייחודיות סגנון התפילה" או "פעילות תורנית". זאת, כש"שיקולי הוועדה" האמורים אינם תואמים את המבחנים.

האופן שבו פעלה ועדת המשנה פגע בעקרון של "שקיפות" המבחנים ובכך נפגע גם עקרון השוויון בין הגופים המבקשים תמיכה.

המלצות לתמיכה בשנת 1998

1. ועדת המשנה הכינה בשנת 1998 חוברת ובה שתי טבלאות: אחת מסכמת את המלצותיה לתת תמיכות לבתי כנסת (להלן - טבלת בתי הכנסת), ואחת מסכמת את המלצותיה לתת תמיכות למקוואות (להלן - טבלת המקוואות).
(א) במשרד לא נמצא עותק של החוברת חתום בידי חברי ועדת המשנה.
(ב) בדצמבר 1998 חתמו חברי ועדת המנכ"לים על מסמך שכותרתו "פיתוח מבני דת 1998". כל שנאמר במסמך הוא, "ועדת המנכ"לים בנושא פיתוח מבנה דת מאשרת את ההמלצות הבאות: 1. בניית מקוואות חדשים. 2. בניית בתי כנסת חדשים. 3. השלמת מקוואות. לפי ההמלצות המצ"ב". במשרד לא נמצא עותק חתום של המלצות שאישור המנכ"לים.

בהעדר עותקים חתומים של המלצות ועדת המשנה ושל החלטות ועדת המנכ"לים אי אפשר לוודא שהטבלאות שהוצגו לפני משרד מבקר המדינה ולפיהן שולמו התמיכות הן אכן הטבלאות המקוריות.

2. בנוהל תמיכות נקבע, כי "ועדת התמיכות תמליץ בכתב ובצירוף הנמקה, אם לתת תמיכה למוסד ציבור המבקש ...".
מתברר, שהוועדה לא המציאה לוועדת המנכ"לים את נימוקיה להמלצה לאישור התמיכה, ואף לא את רשימת המבקשים שאת בקשתם דחתה. ועדת המנכ"לים הסתפקה בטבלת בתי הכנסת ובטבלת המקוואות, ואישרה את ההמלצות בלי לראות ולשקול את הנימוקים להן.
3. עוד נקבע בנוהל תמיכות, "ההמלצה של ועדת התמיכות, יחד עם הבקשה לתמיכה והמסמכים הנלווים אליה, תובא להכרעה לפני השר או המנהל הכללי של המשרד, כפי שיקבע השר".
בטבלאות שהעבירה ועדת המשנה לוועדת המנכ"לים נכללו רק 668 הבקשות לתמיכה להקמת בתי הכנסת והמקוואות שוועדת המשנה המליצה להיענות להן. יתר 447 הבקשות שוועדת המשנה לא המליצה עליהן לא נכללו בטבלאות, לא הועברו לוועדת המנכ"לים, וממילא היא לא ידעה עליהן ולא הכריעה בעניינן.

המלצות לתמיכה להקמת בתי כנסת

ועדת המשנה המליצה לתת תמיכות ל-400 מבקשים שצברו 10 נקודות ומעלה, לפי המבחנים שהיא קבעה, בסכום אחיד של 50,000 ש"ח לכל מבקש (להלן - הסכום האחיד), ובסך הכול 20 מיליון ש"ח. עוד המליצה הוועדה לתת תמיכות ל-381 מבקשים בהתבסס על "שיקולי הוועדה" (להלן - תוספת חריגים), בסכום כולל של 14 מיליון ש"ח. לחלק מהמבקשים היא המליצה לתת גם את הסכום האחיד וגם תוספת חריגים, ולחלק - רק אחד מהם.

תמיכה בסכום אחיד: 1. ועדת המשנה נתנה את הסכום האחיד הן לבתי כנסת שצברו 10 נקודות והן לבתי כנסת שצברו יותר נקודות (אף 30 נקודות ויותר). קביעת סכום אחיד בלי להתחשב בצרכים של כל בית כנסת, כפי שהם מגולמים במבחני המשנה ובמספר הנקודות שצברו, פוגע בעקרון השוויון.

2. נמצאו 95 בקשות שצברו יותר מ-10 נקודות ולמרות זאת לא המליצה ועדת המשנה לתת למגישיהן תמיכה בסכום האחיד. לעומת זאת היא המליצה לתת להם תוספת חריגים, למקצתם קטנה מהסכום האחיד ולמקצתם גדולה ממנו. יוצא אפוא, שלא תמיד פעלה ועדת המשנה לפי הכללים שקבעה לעצמה.

תוספת חריגים: 1. מעיון בתיקי הבקשות עולה, שלא תמיד היה בהם מידע שיאפשר לוועדת המשנה להמליץ על מתן תוספת חריגים. כך, למשל, אין בתיקים מידע או אסמכתאות על הפעילות התורנית המתקיימת בבית הכנסת ולמרות זאת המליצה הוועדה לתת להם תוספת חריגים בגין פעילות תורנית.

2. ועדת המשנה לא קבעה מדדים או ניקוד ל"שיקולי הוועדה". נמצא, שבהעדר מדדים היא נתנה תוספת חריגים באופן לא שוויוני. למשל, הוועדה המליצה לתת תוספת חריגים בגין "פעילות תורנית" ליותר מ-100 בתי כנסת. ואולם לכמחצית מהם היא המליצה לתת 10,000 ש"ח ואילו ל-26 בתי כנסת היא המליצה לתת 60,000 ש"ח ויותר, לכל אחד, בכלל זה לבית כנסת אחד 300,000 ש"ח, ולאחר 500,000 ש"ח. ועדת המשנה לא פירטה כיצד חישוב את סכומי התמיכה.

לא זו בלבד ש"שיקולי הוועדה" אינם תואמים את המבחנים אלא שיוצא שמתן תמיכות בהתבסס על שיקולים כאלה בלא שוועדת המשנה קבעה מדדים או ניקוד לשיקוליה, פגעה בעקרון השוויון.

המלצות לתמיכה להקמת מקוואות

1. ביולי 1998 קיימה ועדת המשנה שתי ישיבות שבהן דנה בבקשות לתמיכה במקוואות. בישיבה הראשונה החליטה הוועדה לתת עדיפות ליישובים שאין בהם מקוואות. בישיבה השנייה דנה הוועדה ב-46 בקשות והמליצה על 31 מהן. בדיקת טבלת המקוואות העלתה, שלא נכללו בה 4 מבין 31 המקוואות שעליהם המליצה ועדת המשנה ביולי 1998. יוצא, שלאחר שוועדת המשנה המליצה על תמיכה במקוואות אלה, היא לא מצאה לנכון להעביר את המלצותיה לוועדת המנכ"לים.

2. מלבד הפרוטוקולים של שתי הישיבות האמורות, לא נמצאו במשרד מסמכים המעידים על דיונים נוספים והמלצות של ועדת המשנה לתמיכה בקמת מקוואות. אף על פי שלכאורה לא קיימה ועדת המשנה דיונים נוספים, היא הגישה בסוף 1998 המלצות לתת תמיכה לעוד 141 מקוואות (בסך הכול 172 מקוואות).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר יו"ר ועדת המשנה, ש"הוועדה ראתה לנגד עיניה את הצרכים הדחופים בהקמת מקוואות במקומות הנזקקים או בסיום בנייה [של מקוואה] שנבנה במשך מספר שנים". אין בתשובה זו כדי להסביר על סמך מה ומתי גיבשה ועדת המשנה את המלצותיה.

3. כאמור, ועדת המשנה לא קבעה ניקוד, מדד או משקל יחסי למבחנים למתן תמיכה בבניית מקוואות. בדיקת טבלת המקוואות העלתה שהיו הבדלים גדולים בין הסכומים שהיא המליצה לתת למקוואות שונים לאותה מטרה.

כך למשל, לצורך "השלמת בנייה" המליצה הוועדה לתת לשני מקוואות בירושלים תמיכות בסך 800,000 ש"ח, כל אחד, למקווה במודיעין - 600,000 ש"ח, ואילו למקווה ביישוב אמנון - 50,000 ש"ח, ולמקווה באור עקיבא - 20,000 ש"ח בלבד. יצוין, שגם לא נמצא קשר בין סכום התמיכה לבין עלות הפרויקט.

יו"ר ועדת המשנה מסר למשרד מבקר המדינה, שהמלצות הוועדה התבססו על "שיקול הדעת של חברי ועדת המשנה". לדבריו, התחשבה הוועדה בסוג האוכלוסייה ביישוב (אוכלוסייה חרדית, למשל), אך לא נמצא שהוועדה קבעה מדדים להתחשבות כזאת.

ברור הוא כי לא היה מקום שוועדת המשנה תמליץ והמשרד יחלק תמיכות לבניית מקוואות בסכום כולל של 36 מיליון ש"ח, על פי "שיקול דעת" גרידא, שלא מפורט מה טיבו.

4. בדיקת סכומי התמיכות העלתה שלכמה מבקשים המליצה ועדת המשנה לתת תמיכות בסכומים גבוהים מאלה שהם עצמם ביקשו, כמפורט להלן:

(א) לבקשה להשלמת בניית מקווה ביישוב במרכז הארץ צורפה הערכת עלות בסך 137,000 ש"ח שעשה אדריכל. נמצא, שוועדת המשנה המליצה לתת למבקש תמיכה בסך 200,000 ש"ח, שהם כ-50% יותר מסכום התמיכה המבוקשת.

(ב) שלושה מקוואות בירושלים ביקשו תמיכה בסך 500,000 ש"ח, כל אחד. נמצא, שוועדת המשנה המליצה לתת לשניים מהם תמיכות בסך 800,000 ש"ח כל אחת, ולשלישי תמיכה בסך 600,000 ש"ח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה כתב יו"ר ועדת המשנה, שבקשת היישוב במרכז הארץ אינה זכורה לו. בעניין שלושת המקוואות בירושלים כתב, "כנראה ... שהובהר לנו שהעלויות יותר גבוהות". לא נמצא שוועדת המשנה נימקה את המלצתה לתת תמיכות גדולות מאלה שצוינו בבקשות, ויו"ר הוועדה גם לא פירט אותם בתשובתו.

תמיכות להקמת מקוואות בביתר עילית

ועדת המשנה המליצה לתמוך בהקמת 12 מקוואות בביתר עילית, המונה כ-15,000 תושבים, בסכום כולל של 2.36 מיליון ש"ח. יצוין, שבשנת 1998 כבר היו ביישוב שני מקוואות. בכלל 12 המקוואות מצויים 4 בשני רחובות היוצרים מעגל בהיקף של כ-700 מ', ולגבי מקוואות אלה המליצה ועדת המשנה לתת תמיכות בסכום כולל 1.7 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום שוועדת המשנה תמליץ וועדת המנכ"לים תאשר תמיכות למספר כה גדול של מקוואות, שלא בהתחשב בגודלו של היישוב וללא כל מבחנים.

תמיכות להקמת מקוואות לגברים

במבחנים נקבע, שתמיכה להקמת מקווה תינתן רק אם הוא נועד לנשים; לא נקבעו מבחנים לתמיכה במקוואות לגברים.

מנהל מדור (ייעוץ וחקיקה) במשרד המשפטים (להלן - מנהל המדור) התריע במכתבו מיום 21.7.99 לחשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל), כי יש חשש לכאורה שוועדת המנכ"לים הקצתה בשנת 1998 סיוע כספי להקמת מקוואות לגברים. מנהל המדור ציין, שנוכח הצורך לבדוק את הסוגיה בכללותה הוא מבקש "להימנע בשלב זה מהעברת כספים למימון מקוואות לגופים שהוועדה הבין משרדית הקצתה להם בשנת 1998 ... עבור הקמת מקוואות או עבור השלמת בנייתם".

בספטמבר 1999 הודיע השר דאז, יצחק כהן, לחשב המשרד, ליועץ המשפטי של המשרד ולמנהלת המחלקה, כי "הגיע לסיכום עם ... העוזר ליועץ המשפטי לממשלה, על שחרור כספי התמיכות שאושרו ... למקוואות אחרי המצאת תצהיר המאושר על ידי עורך דין כי המקווה הנדון משמש כמקווה לנשים". נמצא, שהמשרד אכן הכין טופס תצהיר ובו התחייבות כי התמיכה המבוקשת "מיועדת אך ורק למקווה נשים בלבד".

באוקטובר 1999 הודיע מנהל המדור במכתב לחשב"ל, כי בעקבות הודעת המשרד בדבר כוונתו "להתנות העברת תמיכה ... בקבלת תצהיר המבקש החתום על ידי עורך דין, המאושר ... לרבות, ובמפורש לגבי דרישת הסף המתנה תמיכה להקמת מקווה המיועד לנשים בלבד. זאת, לגבי התמיכה במקוואות לשנים 1998, 1999". במכתב צוין, "בהתחשב באמור לעיל, אין לדעתנו מניעה כי יאופשר למשרד לענייני דתות להעביר את תמיכתו לגופים שביקשו סיוע בהקמת מקוואות".

נמצא, כי על אף כל זאת שילם המשרד בדצמבר 1999 תמיכות למקוואות בלי להתנות את התשלום בהגשת התצהיר הנדרש. כך היה לדוגמה בעניין הקמת שני מקוואות בביתר עילית ואחד בבית שמש.

עוד נמצא, שעד סוף אותו חודש לא הונחו עובדי מחלקת התשלומים במשרד להתנות את התשלום בקבלת התצהיר. רק בראשית שנת 2000 החל המשרד להתנות את מתן התמיכה בחתימה על התצהיר.

פיקוח בשטח

1. בהוראות התכ"ם נקבע, כי "המשרד יפקח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה על ידיו ... הפיקוח יהיה מכוון [בין היתר] לברר כי: (א) כספי התמיכה משמשים למטרה לשמה ניתנו; (ב) המוסד מקיים את התנאים, שנקבעו על ידי המשרד בקשר לתמיכה". נמצא, שהמשרד לא בדק אם כספי התמיכה שימשו למטרה שלשמה ניתנו.

בסיוע שעשה משרד מבקר המדינה בביתר עילית נמצא שהעמותה שביקשה את התמיכה החלה לחפור בור להקמת מבנה הכולל בית כנסת ומקווה. במאי 1999 נתן לה המשרד תמיכה בסך 90,000 ש"ח לבניית המקווה כנגד חשבוניות שהיא הגישה לו. בדיקת החשבוניות העלתה, שהן היו בגין שיש, גופי תאורה, וילונות וכן 9,300 ש"ח "עבור פרחים למקווה" (שלא נבנה).

2. בישיבת ועדת המשנה ביוני 1999 אמרה נציגת היועץ המשפטי של המשרד, כי "יש לבצע ביקורת שטח במקוואות אשר הוועדה רואה לנכון לתקצבם". גם מנהל המדור המליץ למשרד באוקטובר 1999 "לבצע ביקורת שטח מעשית בכל מקום ומקום, כדי להבטיח - לפני העברת

התמיכה למבקשים - שזו אמנם תינתן לכל מי שמקיים את דרישות הסף להענקתה. זאת נוכח ריבוי ספקות המתעוררים לכאורה במקומות מסוימים".

מתברר, שלמרות הוראות התכ"ס, למרות דברי נציגת היועץ המשפטי של המשרד ולמרות המלצת מנהל המדור, לא קיים המשרד ביקורים באתרים שבהם מוקמים המקוואות, ולא תמיד היה לו מידע מלא על השימוש שנעשה בכספי התמיכה.

בקשות לתמיכה בשנת 1999

1. לפי נתוני המשרד, בשנת 1999 הוגשו לו 1,676 בקשות לתמיכה בהקמת בתי כנסת ומקוואות. ועדת המשנה הכינה "רשימת ההקצאות" ולפיה היא המליצה לאשר 960 מהבקשות.

נמצא, שלמרות האמור בנוהל תמיכות, לא העבירה ועדת המשנה לבדיקת ועדת המנכ"לים ולהחלטתה את יתר 716 הבקשות שהיא דחתה. עוד נמצא שמרכזת ועדת המשנה נהגה לרשום בכתב יד את נימוקי ועדת המשנה, אולם בעקבות הדיונים לא הוצאו מסמכים ערוכים ומודפסים שבהם מפורטים נימוקי הוועדה. יתר על כן, גם הנימוקים שנרשמו בכתב יד לא הועברו לוועדת המנכ"לים. יוצא אפוא, שלמרות הוראות נוהל תמיכות לא צירפה ועדת המשנה את נימוקיה להמלצות שהגישה לוועדת המנכ"לים.

2. ב-16.5.99 אישרו מנכ"ל המשרד לענייני דתות ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון את המלצות ועדת המשנה. אולם ביוני הם הודיעו שבהעדר חתימת מנכ"ל משרד הפנים הם "מסירים" את חתימותיהם. יוצא אפוא, שהמנכ"לים לא אישרו את המלצות ועדת המשנה. לא נמצא שמי משלושת המנכ"לים נימק את סירובו לאשר את המלצות ועדת המשנה, כנדרש בנוהל תמיכות.

(א) בתשובתו מדצמבר 2000 למשרד מבקר המדינה הסביר מנכ"ל משרד הפנים דאז, כי לא חתם "על פרוטוקול ועדת המנכ"לים לאישור המלצות ועדת המשנה, משום שוועדת המנכ"לים לא התכנסה לדון בהמלצות ועדת המשנה". עוד הסביר, כי בדיקה "קלה" של ההמלצות העלתה שמספר ההקצאות לרשויות אחדות מחייבת בדיקה והבהרות. יצוין, שביוני 1999 התריע מנהל המדור במכתב ליועץ המשפטי של המשרד על ש"הוקצה על ידי הוועדה סכום של 3.7 מיליון ש"ח להקמת 17 מקוואות נשים ביישוב ביתר עילית" ושאל "האם סביר לממן מתקציב המדינה עוד 17 מקוואות נוסף למקוואות הפועלים כבר ביישוב זה". בסיום מכתבו ביקש מנהל המדור להנחות את ועדת המנכ"לים "להימנע - לפי שעה - מקבלת החלטות ביצוע שמשמען העברת כספים להקמת מבני דת".

(ב) בתשובתו מדצמבר 2000 למשרד מבקר המדינה כתב מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון דאז, "אינני זוכר בדיוק מדוע לא קיבלו המנכ"לים את המלצות ועדת המשנה, אך כמדומני שהסיבה לכך היתה בגלל הסמיכות לבחירות על כן נמשך הנושא ונסחב". בתשובתו לא הסביר מדוע אישר תחילה את המלצות ועדת המשנה ומה הניע אותו לחזור בו מחתימתו.

(ג) מנכ"ל המשרד לענייני דתות דאז השיב לפניות משרד מבקר המדינה רק לאחר ארבע פניות. באחת הפניות הוא התבקש להגיב על הטענה, שתחילה חתם על המלצות ועדת המשנה אף שוועדת המנכ"לים, שהוא עמד בראשה, לא התכנסה לדון בהם. בתשובתו מינואר 2001 למשרד מבקר המדינה כתב מנכ"ל המשרד לענייני דתות דאז, ש"בתחילת חודש יוני 1999 התכנסה ועדת המנכ"לים. יו"ר ועדת המשנה הציג בפני הוועדה את נוהלי העבודה, והמלצות לתמיכה. מנכ"ל משרד הפנים [דאז], ביקש הבהרות נוספות מוועדת המשנה ... הוחלט כי לאחר באור ההבהרות, ייחתם הפרוטוקול". לדבריו, הוא ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון דאז חתמו על הפרוטוקול אולם מנכ"ל משרד הפנים דאז "למרות התחייבותו לחתום על הפרוטוקול ... לא חתם". לכן הוא ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון דאז "הסירו" את חתימותיהם מהפרוטוקול "ולפיכך המלצות ועדת המשנה לא אושרו לשנת תקציב 1999".

שלא כנאמר בתשובתו של מנכ"ל המשרד לענייני דתות דאז, כי בתחילת חודש יוני התכנסה ועדת המנכ"לים והחליטה על התנאים שבהם הם יחתמו על הפרוטוקול, נמצא, כאמור, שכבר ב-16.5.99 הוא אישר בחתימתו, בתוקף תפקידו כחבר ועדת המנכ"לים, את המלצות ועדת המשנה.

ממצאי הביקורת עולה, שלכאורה לא מילאו שלושת המנכ"לים את חובתם הציבורית ולא דנו בהמלצות ועדת המשנה. כתוצאה מחוסר פעולתם לא נתן המשרד בשנת 1999 תמיכות להקמת בתי כנסת ומקוואות. גם לאחר פניית משרד מבקר המדינה אל המנכ"לים לא הוברר עד תום מדוע הם לא דנו בהמלצות.

בקשות לתמיכה בשנת 2000

קביעת מבחנים ורשימת הנתמכים לשנת 2000

1. בנובמבר 1999 פנו שר הדתות, שר הפנים ושר הבינוי והשיכון אל שר האוצר בבקשה להעביר לתקציב של שנת 2000 את התקציב לפיתוח מבני דת בשנת 1999, שכאמור לא נוצל. בפנייה התחייבו השרים, ש"הוועדה הבין-משרדית תפעל ככל שניתן, כך שעד סוף מארס 2000 יופעל התקציב הן של שנת 1999 והן של שנת 2000 על פי קריטריונים ועל פי חוק יסודות התקציב".
- באותו חודש השיב שר האוצר לשר הדתות, כי "לאור הצהרתך כי בכוונתך לערוך שינויים בכללי ההקצאה של התקציבים ולהקצותם לפי קריטריונים אחידים ושוויוניים ... הריני לאשר העברת עודפי התקציב של הוועדה משנת 1999 לשנת 2000".
2. בדצמבר 1999 גיבש המשרד "הצעה לתקצוב מוסדות דת לשנים 1999-2000". ההצעה כללה כללים, קריטריונים וניקוד לכל קריטריון, לתמיכה בהקמת בתי כנסת ומקוואות. רק ביוני 2000 אישרו ועדת המנכ"לים, סגן בכיר לחשכ"ל והיועץ המשפטי של המשרד את "כללי הוועדה הבין-משרדית לחלוקת תקציב 1999-2000 לפיתוח מבני דת". באוגוסט 2000 כתב המשנה ליועץ המשפטי לממשלה למנכ"ל המשרד: "אנו בדעה כי הכללים טעונים תיקונים והשלמות בהיבטים שונים ... ועל כן אינם יכולים, בשלב זה, לשמש בסיס לחלוקת התקציב של פיתוח מבני דת". עוד כתב, "אין אנו רואים מניעה לחלוקת התקציב לפיתוח מבני דת לשנים 1999-2000 בהתאם לעקרונות הקבועים במבחני התמיכה של המשרד" (הכוונה למבחנים משנת 1992).

3. בעקבות הערת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כי "הכללים טעונים תיקונים והשלמות" התכנסה ועדת המנכ"לים לקביעת כללים שיאפשרו ליישם את המבחנים משנת 1992. בספטמבר 2000 קבעה ועדת המנכ"לים כללים חדשים ליישום המבחנים, והם אושרו בידי שר המשפטים והדתות, ד"ר יוסף ביילין.

בנובמבר 2000 התקיימה ישיבה בעניין תמיכות למבני דת, בהשתתפות שר המשפטים והדתות, מנכ"ל משרד הדתות ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, סגן בכיר לחשכ"ל ואחרים. בישיבה הוחלט, בין היתר, ש"התקציב לשנים 1999 ו-2000 יחולק על פי הכללים החדשים שקבעה [ועדת המנכ"לים], ואשר נגזרו ממבחני התמיכה". עוד הוחלט, שהמנכ"לים "יפעלו לאלתר לבדיקת הבקשות השונות ואימות הנתונים בשטח על ידי בודקים מתאימים (רואי חשבון מהנדסים/מפקחים)". ועדת המנכ"לים, בשיתוף היועץ המשפטי של המשרד, נציג היועץ המשפטי לממשלה ויועץ השר "יערכו בדיקה ידנית של הבקשות השונות, אימות הנתונים ואיסוף המידע שיגיע מהבדיקות בשטח, וגיבוש סופי של רשימת ההקצבות".

לדברי מנכ"ל המשרד, בדצמבר 2000, לאחר מועד סיום הביקורת, נעשה אימות בשטח על ידי רואי חשבון ומהנדסים, כפי שהוחלט בישיבה בנובמבר. בעקבות האימות גיבשה ועדת המנכ"לים רשימת הקצבות. בתשובת המשרד מ-21.12.00 למשרד מבקר המדינה נאמר, ש"המשרד מחלק בימים אלו את התמיכות".



ועדת המשנה, בראשות נציג המשרד לענייני דתות, מתפקדת כוועדת תמיכות להקמת בתי כנסת ומקוואות. ממצאי הביקורת מצביעים שמרבית המלצותיה בשנת 1998 לא התבססו על המבחנים שקבע השר אלא על שיקול הדעת של חבריה. ועדת המשנה גם לא נימקה את המלצותיה ולא ברור כיצד קבעה מי זכאי לתמיכה. חרף המצב המתואר לעיל אישרה ועדת המנכ"לים את המלצות ועדת המשנה, והמשרד חילק את כספי התמיכות שאושרו בהתאם להמלצות אלה.

עוד העלתה הביקורת ליקויים בטיפול המשרד וועדת המשנה בבקשות לתמיכה. בקשות שהוגשו זמן רב לאחר המועד האחרון נדונו בוועדת המשנה ואושרו בוועדת המנכ"לים; המשרד לא הפעיל פיקוח באתרי הבנייה ואין לו מידע מלא ומדויק על מה שנעשה בכספי התמיכה.

רק בדצמבר 2000, דהיינו באיחור ניכר, אישרה ועדת המנכ"לים את חלוקת תקציב התמיכות לשנים 1999 ו-2000 (בסכום כולל של 92 מיליון ש"ח).

הקמת בתי כנסת ומקוואות, כמו הקמת מוסדות ושירותים ציבוריים אחרים, חשובה מאוד לחלקים גדולים באוכלוסייה. על המשרד לענייני דתות, המופקד על אספקת שירותים דתיים, היה לפעול על פי החוק ביעילות ונחרצות, אולם הוא לא עשה כן. יש לראות בחומרה את הטיפול בבקשות שלא על פי נוהל תמיכות ואת קביעת הזכאים לתמיכה שלא על פי עקרון השוויון ובאופן שאיננו תואם את החוק. חלוקת התמיכות באופן לא שוויוני נתנה עדיפות לא עניינית למבקשים מסוימים ופגעה במבקשים אחרים.