

משרד ראש הממשלה

פעולות הביקורת

במשרד ראש הממשלה נבדקו הניסיונות לרפורמה במערך שירותי הדת, חידוש הרכבן של מועצות דתיות ומינוי ממונים, הפיקוח על המועצות הדתיות והטיפול בהקמת חברות קדישא ליד ארבע מועצות דתיות: אשדוד, יהוד, קריית שמונה וכפר הרא"ה - עמק חפר.

ביחידת גנוץ המדינה שבמשרד ראש הממשלה, באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר ובנציבות שירות המדינה נעשה מעקב לבדיקת אופן תיקונם של ליקויים שפורסמו בדוח שנתי 54ב בנושא "שימור רשומות אלקטרוניות".

במשרד ראש הממשלה, במזכירות הממשלה, באגף לביקורת המדינה ולביקורת פנימית במשרד ראש הממשלה, ובכמה משרדי ממשלה, בדק משרד מבקר המדינה את סדרי בחינתם ותיקונם של הליקויים שהעלה, בעיקר בשלושה נושאים מערכתיים: "עבודת המטה במשרדי הממשלה" (דוח שנתי 53ב של מבקר המדינה, עמ' 5); "הדרג המחוזי במשרדי הממשלה" (דוח שנתי 54ב, עמ' 5) ו"רכישת שירותים חברתיים" (דוח שנתי 55ב, עמ' 721). את ממצאי הבדיקה ראו בפרק "סדרי בחינה ותיקון של ליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה" (ראו עמ' 157).

היבטים בניהול שירותי הדת

תקציר

באוקטובר 2003 החליטה הממשלה לפרק את המשרד לענייני דתות (להלן - משרד הדתות). בינואר 2004, לאחר פירוק משרד הדתות, הפיקוח על מתן שירותי דת באמצעות המועצות הדתיות הועבר למשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ). בינואר 2005 הוקמה רשות ארצית לשירותי דת, הפועלת כיחידת סמך במשרד רה"מ (להלן - הרשות הארצית). הרשות מממנת 40% מתקציב המועצות הדתיות, ותפקידה לפקח על פעילותן ועל ניהול כוח האדם שלהן ותקציבן. בראש הרשות עומד מנכ"ל, מר מאיר שפיגלר (להלן - מנהל שירותי הדת), הממונה על 39 עובדים, שמרביתם עברו עם פירוקו של משרד הדתות למשרד רה"מ. תקציבה של הרשות ל-2005 היה 15.6 מיליון ש"ח.

המועצות הדתיות עוסקות בעיקר באלה: פיקוח על הכשרות ועל השחיטה, מתן שירותי רבנות ועריכת נישואין, הקמת עירוב, הקמה והפעלה של מקוואות, מתן שירותי קבורה, פעולות תרבות תורנית ותמיכה במוסדות דת. ראש הממשלה ממונה על ביצוע חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת), והתקנות שהותקנו על פיו.

רפורמה במערך שירותי הדת

בהחלטת הממשלה על פירוק משרד הדתות הוחלט גם לפרק את כל המועצות הדתיות ולתת את שירותי הדת באמצעות הרשויות המקומיות. בעת קבלת ההחלטה (אוקטובר 2003) פעלו בארץ 134 מועצות דתיות והועסקו בהן כ-6,000 עובדים וגמלאים, בהם רבני שכונות, משגיחי כשרות, בלניות, עובדי חברה קדישא, עובדי מינהל ואנשי תחזוקה. באפריל 2005 המליץ צוות מקצועי, שהוטל עליו להציע חלופות לארגונו מחדש של מערך שירותי הדת, על הקמת 36 או 53 מועצות דתיות מרחביות במקום 134 המועצות הקיימות. עד יוני 2006 לא נעשה דבר לצמצום מספר המועצות הדתיות.

הפיקוח על המועצות הדתיות

בשנת 2002 הכין אגף פיקוח ובקרה במשרד הדתות דוח ביקורת על פעילותן המינהלית והכספית של 58 מ-134 המועצות הדתיות שפעלו בשנת 2001. הביקורת נעשתה באמצעות 17 משרדי רואי חשבון בעלות של כ-3 מיליון ש"ח. בעקבות זאת קבע מנהל אגף פיקוח ובקרה שהגירעונות של המועצות הדתיות נגרמו בין היתר מהסיבות האלה: רשויות מקומיות לא העבירו למועצות דתיות את מלוא חלקן בתקציב; מועצות חרגו מתקן המשרות שאושר; מועצות שילמו שכר ותשלומים נלווים גבוהים מהמתחייב; מועצות העניקו תמיכות שלא על פי הנוהל להענקתן. בשנת 2003 הוטל על ראש אגף פיקוח ובקרה ועל המבקר הפנימי לבדוק את פעילותן של עשר מועצות

דתיות ולהעריך את יכולתן להמשיך ולתת שירותי דת. הם הגישו את ממצאיהם לאחר סיום הבדיקה.

עד ספטמבר 2005 לא נבדק אם תוקנו הליקויים שנמצאו בביקורות שנעשו ב-2002 וב-2003, ולא נעשה שימוש במסקנות ובהמלצות הביקורת.

בעקבות החלטת בית הדין הארצי לעבודה לפיה על משרד רה"מ לשלם למועצות הדתיות כספים לשם תשלום חובות עבר לעובדים, היה צורך לרכז את הנתונים הבסיסיים על שכר העובדים כדי לחשב את החוב. ואולם בידי המשרד לא היו נתונים אלה, אף שמתפקידו לקיים פיקוח שוטף על הפעילות הכספית של המועצות, והוא התקשר עם רואה חשבון כדי שילקט את הנתונים מהמועצות הדתיות.

ביוני 2004 חתם משרד רה"מ על חוזים לשנה עם ארבעה משרדי רואי חשבון ומינה אותם לרואי חשבון מלווים ל-86 מועצות דתיות, שרק באישורם יהיו המועצות רשאיות לשלם שכר ותשלומים אחרים. ארבעת רואי החשבון איתרו 224 עובדים שמשרותיהם לא נכללו בתקן. נוסף על כך הם העלו חשדות לאי-סדרים בחלק מהמועצות הדתיות. משרד רה"מ והרשות הארצית לא פעלו לוודא שהליקויים שהעלו רואי החשבון יתוקנו.

מהאמור לעיל עולה שמשרד הדתות השקיע משאבים ניכרים במנגנוני פיקוח ובקרה, אולם לא פעל מתוך מחויבות לאימוץ מסקנות הביקורת ולהוצאתן אל הפועל. לדעת משרד מבקר המדינה היה על משרד הדתות לקבוע לוח זמנים לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות העולות מהביקורות ולעקוב אחר ביצוען. כמו כן היה עליו להסתייע בדוחות הביקורת לאיתור הגורמים למשבר הכספי במועצות הדתיות, להתריע עליהם מבעוד מועד לפני הממשלה ולגבש תכניות הבראה.

גם המבקרים הפנימיים של הרשויות המקומיות עשו ביקורות במועצות הדתיות. דוחות הביקורת שלהם היו יכולים לספק לרשות הארצית מידע נוסף על המתרחש במועצות הדתיות ולשפר את הבקרה עליהן, אולם כמעט לא נעשה בהם שימוש. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהרשות הארצית תבקש מכל רשות מקומית להמציא לה באופן שוטף כל דוח ביקורת פנימית על המועצות הדתיות ותוודא שהליקויים יתוקנו.

חידוש הרכבי מועצות דתיות ומינוי ממונים

בחוק שירותי הדת נקבע כי שר הדתות יקבע את מספר חברי המועצה הדתית, ובלבד שלא יעלה על מספר חברי הרשות המקומית. עוד נקבע, כי השר יציע 45% מהמועמדים לשמש חברי המועצה, 45% מהם תציע הרשות המקומית ו-10% - הרבנות המקומית. בג"ץ קבע את עקרון הייצוג היחסי, שלפיו שיעור נציגיה של כל מפלגה במועצה הדתית ישקף ככל האפשר את שיעור נציגיה במועצת הרשות המקומית.

ב-12 מועצות דתיות, כ-40% מהרשויות שבהן חודש הרכב המועצות באותה עת, לא נשמר עקרון הייצוג היחסי לגבי מפלגת הליכוד, שהייתה אז בשלטון, ושיעור נציגיה במועצות הדתיות עלה על שיעורם בקרב חברי מועצות הרשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה העובדה שהמפלגה שהשר הממנה השתייך אליה קיבלה במועצות הדתיות עמדות כוח שמשקלן גדול ממשקלם של חבריה במועצות הרשומות המקומיות מעידה על פגמים בתהליך הרכבת המועצות הדתיות.

עוד נקבע בחוק כי "לא חודש הרכב המועצה... ימנה השר צוות בן שני חברים, מתאימים, שימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת המועצה למלא... (בסעיף זה - הממונים); לממונים יהיו כל הסמכויות והחובות של המועצה; לאחד מהם יעניק השר את סמכות ההכרעה; ... השר... יקבע תנאי כשירות ופסלות למינוי הממונים". בהחלטת הממשלה מ-25.4.04 נקבע בין היתר שיהיו כשירים לשמש כממונים "בעלי השכלה או ניסיון ניהולי הנוגעים לעניין, הכל בהתחשב באפיוני המועצה הדתית בה הם אמורים לשמש".

לדעת משרד מבקר המדינה הגדרת כישורי הממונה היא עמומה, גמישה ורחבה ביותר ואין בה אמות מידה שלפיהן ניתן לבחור מועמדים. כל עוד לא יבוטלו המועצות הדתיות, יש להגדיר בבירור את הכישורים הנדרשים מממונים כדי למנוע בחירת אנשים לא מתאימים.

ב-26 מועצות דתיות מינה השר הממונה ממונים במקום ראש מועצה וב-65 מועצות אין ראש מועצה ואין ממונים. הביקורת העלתה ש-20 מ-52 הממונים ב-26 המועצות האמורות הם חברי מפלגת הליכוד. המספר הגדול של חברי מפלגה אחת בקרב הממונים והעדויות בדבר מעורבות ח"כ עומרי שרון, בנו של ראש הממשלה, השר הממנה, בהליכי המינוי מעוררים חשש שלא פעלו על פי שיקולים ענייניים בלבד, וכי ניתנה עדיפות לחברי הליכוד. לפי ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון, מועמד לתפקיד או למשרה שיש לו זיקה פוליטית לשר הממנה, חייב להיות בעל כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת אחרת כתנאי למינוי, נוסף על עמידה בדרישות הסף. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא יבוטלו המועצות הדתיות, יש להחיל עיקרון זה גם על מועמדים לתפקיד ממונה במועצה דתית.

חברות קדישא

בשנת 2004, סמוך למועד פקיעת כהונתן של המועצות הדתיות, הוקמו חברות קדישא (להלן - ח"ק) בע"מ ליד המועצות הדתיות אשדוד, קריית שמונה, יהוד וכפר הרא"ה - עמק חפר. חלק מבעלי המניות של חברות אלה היו חברי המועצות הדתיות.

הקמת הח"ק נעשתה כמחטף: יושבי הראש של המועצות הדתיות האמורות וחברי המועצות העבירו לגופים שבשליטתם סמוך למועד פקיעת כהונתם את השליטה בשירותי הקבורה בתחום שיפוטן של המועצות ואת המשאבים הדרושים למתן שירותים אלה. הדבר מעורר חשש שמקימי הח"ק העדיפו את האינטרסים האישיים שלהם על האינטרסים הציבוריים. בהיעדר מכרז לא הובטח שיינתנו לציבור שירותי הקבורה הטובים ביותר בעלות הנמוכה ביותר. זאת ועוד, מאחר שפעילות הקבורה הועברה לחברות פרטיות שהוקמו כחברות לתועלת הציבור ולא כעמותות, אין עליהן פיקוח של רשם העמותות. אף על פי שמשרד רה"מ התנגד להקמת הח"ק והיה ער לפגמים שבהקמתן, הוא לא פעל ברציפות ובתקיפות להשבת המצב לקדמותו. רק לאחר סיום הביקורת הוחזרה פעילות הקבורה למועצות הדתיות.



באוקטובר 2003 החליטה הממשלה "לפעול לשינוי ולארגון מחדש של מבנה שירותי הדת בישראל, במגמה לייעלם ולשפרם, בדרך של העברת יחידות המשרד לענייני דתות למשרדים אחרים תוך שמירה על המשכיות מתן שירותי הדת. המשרד לענייני דתות יבוטל עד ליום 31.12.03".¹ בהתאם להחלטה זו הועברו בינואר 2004 למשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ) אגף המועצות הדתיות, מחלקת הקבורה והרבנות הראשית לישראל. יתר יחידות המשרד לענייני דתות (להלן - משרד הדתות) הועברו למשרדים אחרים. בינואר 2005 הוקמה רשות ארצית לשירותי דת (להלן - הרשות הארצית), הפועלת כיום כיחידת סמך במשרד רה"מ שתפקידה לפקח על פעילות המועצות הדתיות, על ניהול כוח האדם שלהן ועל תקציבן. בראש הרשות עומד מנכ"ל (להלן - מנהל שירותי הדת), הממונה על 39 עובדים, שמרביתם עברו עם פירוקו של משרד הדתות אל משרד רה"מ. תקציבה של הרשות לשנת 2005 היה 15.6 מיליון ש"ח. בדצמבר 2004 החליטה הממשלה למנות את מר מאיר שפיגלר למנהל שירותי הדת במשרד רה"מ.

המועצות הדתיות עוסקות בעיקר בעניינים אלה: פיקוח על הכשרות ועל השחיטה, מתן שירותי רבנות ועריכת נישואין, הקמת עירוב, הקמה והפעלה של מקוואות, מתן שירותי קבורה, פעולות תרבות תורנית ותמיכה במוסדות דת. ענייני המועצות הדתיות מנוהלים על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת), והתקנות שהותקנו על פיו. לאחר פירוקו של משרד הדתות ראש הממשלה הוא הממונה על ביצוע החוק.

בעת קבלת ההחלטה (אוקטובר 2003) פעלו בארץ 134 מועצות דתיות² והועסקו בהן כ-6,000 עובדים וגמלאים, ובהם רבני שכונות, משגיחי כשרות, בלניות, עובדי חברה קדישא, עובדי מינהל ואנשי תחזוקה.

40% מתקציב המועצות, בניכוי ההכנסות העצמיות, מממנת הממשלה מתקציב משרד רה"מ ו-60% ממנו מממנות הרשויות המקומיות. חלקו של משרד רה"מ בתקציבן של המועצות הדתיות לשנת 2004 היה כ-143 מיליון ש"ח, לשנת 2005 כ-141 מיליון ש"ח ולשנת 2006 כ-137 מיליון ש"ח. בשנת 2004 נקלעו מועצות דתיות רבות למשבר כספי חמור, שהחל עוד בשנים שקדמו לה, והן חדלו לשלם משכורות לעובדיהן, חלקן אף לזמן ממושך.

במהלך השנים בדק משרד מבקר המדינה כמה פעמים את תפקודן של מועצות דתיות³. במרוצת השנים קיבל משרד מבקר המדינה תלונות רבות שעניינן תפקודן של מועצות דתיות.

בחודשים אפריל 2005 - אפריל 2006 בדק משרד מבקר המדינה במשרד רה"מ את הניסיונות לרפורמה במערך שירותי הדת, את חידוש הרכבן של המועצות הדתיות ומינוי ממונים, את הפיקוח על המועצות ואת הטיפול בהקמת חברות קדישא ליד ארבע מועצות דתיות: אשדוד, יהוד, קריית שמונה והמועצה הדתית האזורית כפר הרא"ה - עמק חפר. בירורי השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה, במוסד לביטוח לאומי ובמועצות דתיות אחדות.

1 החלטה מס' 900.
2 לאחר פירוק המועצה הדתית חוף עזה באוגוסט 2005 נותרו 133 מועצות.
3 ראו למשל דוח על הביקורת במועצות דתיות (1997), שכלל ביקורת על המועצות הדתיות ראש העין, עפולה ואשקלון; דוח על המועצה הדתית ראשון לציון בדוח שנתי 48 (1998), עמ' 277; דוח על המועצה הדתית ירושלים בדוח שנתי 250 (2000), עמ' 330; דוח שנתי 251 (2001), עמ' 453; ודוח על המועצה הדתית ירוחם בדוח שנתי 253, עמ' 517.

רפורמה במערך שירותי הדת

1. בהחלטת הממשלה האמורה מאוקטובר 2003 הוחלט "לפרק את כל המועצות הדתיות ולבסס את מתן שירותי הדת על השירותים המוניציפאליים, תוך שמירה על המשכיות מתן שירותי דת מתאימים לאוכלוסייה. למנות צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, בהשתתפות נציגי המשרד לענייני דתות, משרד המשפטים ומשרד האוצר [להלן - הצוות], אשר ימליץ לממשלה, תוך 60 יום, על הדרך המתאימה לסגירה מיידית של 67 מועצות דתיות ואיחודן עם מועצות דתיות אחרות, ויגבש תכנית פעולה לביצוע האמור לעיל".

בעקבות החלטת הממשלה התקשר משרד רה"מ עם חברה לייעוץ ארגוני (להלן - החברה). החברה התבקשה להציג למשרד רה"מ הצעה שתכלול בין היתר חלופות למתן שירותי דת. עבודתה שולבה מאוחר יותר בפעילות הצוות. בדברי הרקע להצעה נאמר: "א. נושא תפקודן של המועצות הדתיות נבדק במהלך העשור הקודם על ידי משרד מבקרת המדינה וקיבל את ביטוי בדוחות ביקורת, שהצביעו על ליקויים רבים. ב. עקב הסוגיות העקרוניות שעלו בדוח מבקרת המדינה, מינתה ממשלת ישראל ועדה ממלכתית בראשות מר חיים צדוק, לבחינת תפקודן של המועצות הדתיות ושירותי הדת היהודית בישראל. הועדה סיכמה את מסקנותיה בדו"ח, המוכר כ'דוח ועדת צדוק', שפורסם ב-1993. ג. בעקבות דוח ועדת צדוק, פרסמה מבקרת המדינה בדוח מס' 46 (משנת 1996) פרק נרחב ובו מתחה ביקורת נוקבת על תפקודן של המועצות הדתיות, והיתה שותפה לדעה לגבי הבעיה המרכזית בדוח צדוק, והיא הצורך בקביעת סל תקנים, כבסיס לתקצוב מספק ושוויוני של שירותי הדת. ד. ממשלת ישראל ככלל ומשרדי הדתות והאוצר בפרט, נמנעו מליישם את המלצות דוח ועדת צדוק ואת המלצות מבקרת המדינה לאורך שנים, ולכל משרד היו הסיבות ה'טובות' לאי-העשייה".

במסמך שהגישה החברה באפריל 2005 למנכ"ל משרד רה"מ הומלץ על הקמת 36 או 53 מועצות דתיות מרחביות למתן שירותי דת, במקום 134 המועצות הדתיות. במסמך נותחו בעיות עקרוניות שהמועצות הדתיות מתמודדות אתן כמו חלוקת התקצוב בין משרד רה"מ לבין הרשויות המקומיות והועלו הצעות לפתרונות.

2. בשנת 2004 לא שילמו מרבית המועצות הדתיות משכורות לעובדיהן במשך חודשים, ועקב כך הושבתו שירותי הדת בכמה מהן. באמצע 2004 הגישה הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות הפקידים, עובדי המינהל והשירותים תביעה לבית הדין הארצי לעבודה נגד חבר המועצות הדתיות, מדינת ישראל, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות בעניין אי-תשלום שכרם של עובדי מועצות דתיות. בית הדין החליט בספטמבר 2004 שמשרד רה"מ יעביר למועצות הדתיות כספים לצורך תשלום חובן לעובדיהן בשל המשכורות שלא שילמו להם⁴. החובות בגין שכר העובדים נטו הסתכמו עד 30.6.04 ב-84.13 מיליון ש"ח. בחודשים יולי עד דצמבר 2004 העביר משרד האוצר למשרד רה"מ תקציב לתשלום מרבית החוב.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת קיימה כמה דיונים בנושא "קריסת שירותי הדת במדינת ישראל". בדיון שהתקיים בסוף יוני 2004 נכחו בין היתר ראש הממשלה דאז מר אריאל שרון ומנכ"ל משרד רה"מ דאז מר אילן כהן. ראש הממשלה עסק בדבריו במצוקתן הכספית של המועצות הדתיות ובארגון המחודש של שירותי הדת. לדבריו "בהתאם להחלטת הממשלה מס' 900, מקיים צוות בראשות מנכ"ל משרדי, דיונים בעניין שינוי וארגון של מערך שירותי הדת בישראל. במסגרת עבודת הצוות נבחנות מספר סוגיות חשובות. הגדרתו של סל שירותי דת, משמע, הגדרת היקף השירותים הדתיים שהמדינה צריכה לספק לאזרחי ישראל היהודים. בחינת מודלים חלופיים לאספקת שירותי הדת האמורים. בין החלופות נבחנות האפשרויות לספק את השירותים במסגרת המערכת המוניציפאלית, או באמצעות מועצות דתיות מרחביות. עבודת המטה בעניין זה נמצאת

בעיצומה, במגמה למצוא את המסגרת המתאימה ביותר לאספקת השירותים הללו... הדבר הזה יסתיים בחודש ספטמבר".

בדיון הועלו גם בעיית הקיצוץ בתקציב של המועצות הדתיות בשיעור של כ-40% בשנים 2001 עד 2004 ואי-תשלום חובותיהן של הרשויות המקומיות למועצות הדתיות. מנכ"ל משרד רה"מ ציין כי רק לאחר שיוחלט באיזו מתכונת ינוהלו שירותי הדת ומה יכלול בסל השירותים ניתן יהיה לחשב את התקציב. עוד הודיע המנכ"ל כי משרד האוצר הקציב כסף לביצוע תכניות הבראה במועצות הדתיות.

בישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה בפברואר 2005 הודיע מנכ"ל משרד רה"מ: "סיימנו את הרפורמה והיא תוצג בפני הממשלה בתוך כשלושה שבועות, אחרי שנעבור את נציגי הרבנות, נציגי האוצר וכו'. הרפורמה גמורה".

בתשובתו מנובמבר 2005 למשרד מבקר המדינה הודיע מנהל שירותי הדת, מר שפיגלר, כי "הליך הכנת הרפורמה בשירותי הדת הסתיים והוא ממתין לאישור הממשלה בשלב ראשון, ולאישור הכנסת לתיקוני החקיקה הנגזרים מן הרפורמה בשלב שני".

הביקורת העלתה כי למרות החלטת הממשלה מאוקטובר 2003 על פירוק כל המועצות הדתיות וההודעות של ראש הממשלה דאז והמנכ"ל דאז בכנסת, ואף שהתכנית לצמצום את מספר המועצות הדתיות במידה ניכרת הייתה מגובשת כבר בתחילת 2005, ביוני 2006 טרם נעשו צעדים ליישום התכנית.

הפיקוח על המועצות הדתיות

משרד הדתות ואחריו הרשות הארצית יזמו ביצוע ביקורת במועצות הדתיות באמצעות רואי חשבון שאת שירותיהם רכשו. משרד מבקר המדינה בדק כיצד טיפלו משרד הדתות והרשות הארצית בממצאי הביקורות שנעשו בשנים האחרונות.

1. דוח ביקורת מינהלית וכספית במועצות הדתיות : בשנת 2002 עשה אגף פיקוח ובקרה במשרד הדתות ביקורת על פעילותן המינהלית והכספית של 58 מ-134 המועצות הדתיות בשנת 2001. הביקורת נעשתה באמצעות 17 משרדי רואי חשבון בעלות של כ-3 מיליון ש"ח. ארבעה משרדי רואי חשבון נוספים מונו למרכזים מקצועיים ופיקחו מהבחינה המקצועית על עבודת הביקורת של רואי החשבון המבקרים.

הביקורת של רואי החשבון העלתה כי ב-8 מבין 58 המועצות שנבדקו לא נמצאו דוחות כספיים או שנתונים שנכללו בדוחותיהן לא היה אפשר להשתמש. עוד הועלה שב-39 מ-50 המועצות הדתיות שדוחותיהן הכספיים נבדקו (78%) הגירעון השוטף לשנת 2001 היה כ-19 מיליון ש"ח, והגירעון המצטבר של 34 (68%) היה כ-54 מיליון ש"ח.

בסיכום הדוח שכתב מנהל אגף פיקוח ובקרה במרס 2003 נאמר בין היתר כי "חלק ניכר מהדוחות הכספיים נערכו שלא על פי כללי הדיווח המחייבים... המשמעות הינה שהדוחות הכספיים השנתיים אינם משקפים את מצבן הכספי של אותן מועצות ואת תוצאות פעולותיהן הכספיות. עריכת הדוחות על פי ההנחיות הייתה מורה על כך שהמצב הכספי של מרבית המועצות שנבדקו גרוע מזה שהוצג על ידן בדוחות הכספיים". עוד נאמר כי "הצגה נכונה של הנתונים הכספיים והטמעת הצורך בשיפור מידי של מערך הדיווח הכספי יאפשר למשרד לענייני דתות לאתר את הבעיות הכספיות של המועצות וכן את החריגות בביצוע התקציב ובעיקר במצבת כוח אדם ובהוצאות על שכר, ובכך לאפשר גיבוש פתרונות ותוכניות הבראה שיאפשרו צמצום בעלויות תוך שמירה על רמת השירות

לאזרח. עריכת מעקב רציף אחר תיקון מערך הדיווח הכספי על ידי המועצות הדתיות, מחייב להמשיך את תהליך הביקורת ואף להרחיבו על כלל המועצות.

מנהל אגף פיקוח ובקרה ציין שהגירעונות של המועצות הדתיות שנבדקו נגרמו בין היתר מהסיבות האלה: רשויות מקומיות לא העבירו למועצות דתיות את מלוא חלקן בתקציב; מועצות חרגו מתקן המשרות שאושר; מועצות שילמו שכר ותשלומים נלווים גבוהים מהמתחייב על פי תקן השכר; מועצות העניקו תמיכות שלא על פי הנוהל להענקתן.

הרשות הארצית מסרה בתשובתה כי משרד רה"מ פעל לכלול בתקציב ל-2006 סך של 70 מיליון ש"ח לביצוע תכניות הבראה למועצות הדתיות, וכי עיקר פעילות הרשות ב-2006 תתמקד ביישום תכניות הבראה.

2. בשנת 2003 מינה מנכ"ל משרד הדתות דאז, הרב אליהו בן דהן, את ראש אגף פיקוח ובקרה ואת המבקר הפנימי לוועדה לבדיקת עשר מועצות דתיות. על הוועדה הוטל לבדוק את פעילותן של המועצות ולהעריך את יכולתן להמשיך ולתת שירותי דת. ועדת הבדיקה הגישה את ממצאיה על כל מועצה דתית לאחר סיום הבדיקה בה.

עד נובמבר 2005 לא נבדק אם תוקנו הליקויים שהועלו הן בביקורות של רואי החשבון לגבי 58 המועצות הדתיות והן על ידי ועדת הבדיקה האמורה.

מהאמור לעיל עולה שמשרד הדתות השקיע משאבים ניכרים במנגנוני פיקוח ובקרה, אולם לא פעל מתוך מחויבות לאימוץ מסקנות הביקורת ולהוצאתן אל הפועל. לדעת משרד מבקר המדינה היה על משרד הדתות לקבוע לוח זמנים לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות העולות מהביקורות ולעקוב אחר ביצוען. כמו כן היה עליו להסתייע בדוחות הביקורת לאיתור הגורמים למשבר הכספי במועצות הדתיות, להתריע עליהם מבעוד מועד לפני הממשלה ולגבש תכניות הבראה.

3. בעקבות ההחלטה האמורה של בית הדין הארצי לעבודה לפיה על משרד רה"מ לשלם למועצות הדתיות כספים לשם תשלום חובות עבר לעובדים, היה צורך לרכז את הנתונים הבסיסיים של שכר העובדים כדי לחשב את החוב. המשרד התקשר לצורך כך עם רואה חשבון, והוא ליקט מהמועצות הדתיות את הנתונים ליום 30.6.04.

אף שמתפקידו של המשרד לקיים פיקוח כספי שוטף על פעילותן הכספית של המועצות הדתיות, לא היו בידי הנתונים האמורים, ולכן הוא נזקק לשירותיו של רואה החשבון.

4. בתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות שירותי הדת), נקבע בהוראת שעה כי "לא חודש הרכב המועצה הדתית בהתאם להוראות החוק ולא מונו למועצה ממונים... יהיה מזכיר המועצה אחראי לביטחונה של קופת המועצה... המחאות או פקודות תשלום לחובת קופת המועצה שעניינן תשלום שכר, גמלאות, תפעול מקוואות וכן תשלומים חיוניים נוספים שאישר המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה או מי מטעמו, ייחתמו בידי מזכיר המועצה באישור רואה חשבון שמינה המנהל הכללי האמור, הכל כאמור עד לחידוש הרכבה של המועצה או מינוי ממונים למועצה".

ביוני 2004 חתם משרד רה"מ על חוזים לשנה עם ארבעה משרדים של רואי חשבון ומינה אותם לרואי חשבון מלווים ל-86 מועצות דתיות. עד יוני 2005 שילם משרד רה"מ לרואי החשבון כ-2 מיליון ש"ח. הוטל עליהם לאשר בכל חודש את תשלום שכרם של העובדים בסכום שלא יעלה על סכום השכר הממוצע במשק ויתבסס על השכר ששולם לעובדים באפריל 2004, אולם משרד רה"מ

לא דרש מרואי החשבון לבדוק אם העובד נכח בעבודה ומה השכר שהוא זכאי לו ועניין זה לא נבדק.

רואי החשבון איתרו 224 עובדים שמשרותיהם לא נכללו בתקן. נוסף על כך הם העלו חשדות לאי-סדרים בחלק מהמועצות הדתיות.

בספטמבר 2004 כתב אחד מרואי החשבון למר מאיר שפיגלר, ששימש אז יועץ ראש הממשלה לענייני דתות, על חשדות לאי סדרים בכמה מועצות דתיות בעיקר בנוגע לשימוש בכספים ובתשלומי שכר לעובדיהן. להלן דוגמאות: (1) הכנסותיהם של שני מקוואות לא הועברו לחשבון המועצה המתחזקת אותם, אלא לכיסיהם של הבלנים. (2) עובדים קיבלו דמי אחזקת רכב אף שלא היה להם כלי רכב או רישיון רכב. (3) חלק מהעובדים קיבלו שכר אף שלא באו לעבודה. (4) הגובר באחת המועצות לא הפקיד את הכנסות המועצה בחשבון הבנק שלה. (5) יו"ר ועד העובדים באחת המועצות טען שהמועצה שינתה את הדרגות בתלושי השכר של העובדים כדי להעלות את משכורותיהם. (6) הדרגות בתלושי השכר של עובדים ברבות מהמועצות הדתיות לא תאמו את הדרגות בתקן משרד הדתות. (7) ברוב המועצות יש עובדים שאינם נכללים בתקן כוח האדם של משרד הדתות.

בינואר 2005 פנה סגן היועצת המשפטית של משרד רה"מ עו"ד איל ינון למנהל הרשות הארצית בעניין החשדות לאי-סדרים באותן מועצות דתיות. מנהל הרשות התבקש לפעול בדחיפות לבידור החשדות ולעדכן את משרד רה"מ בהקדם בדבר תוצאות הבידור. באותו חודש השיב מנהל הרשות כי "הנתונים אודות חשדות לכאורה לאי סדרים בחלק מהמועצות הדתיות הובאו לידיעתו על ידי ר"ח המלווים אותן. כפועל יוצא מכך הם הונחו על ידי... להקפיא אישורי כל פעילות כספית הנוגעת לעניין עד לסיום בדיקת הממצאים והוצאת דו"ח הנחיות והמלצות".

משרד מבקר המדינה העלה שמשרד רה"מ והרשות הארצית לא פעלו לוודא שהליקויים שהעלו רואי החשבון יתוקנו.

5. המועצות הדתיות נתונות גם לביקורתם של המבקרים הפנימיים של הרשויות המקומיות. בשנים 1999-2005 נעשו ביקורות בין היתר בירושלים, בשלומי, בקריית מוצקין ובצפת. דוחות הביקורת הפנימית היו יכולים לספק לרשות הארצית מידע נוסף על המתרחש במועצות הדתיות ולשפר את הבקרה עליהן, אולם כמעט לא נעשה בהם שימוש. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהרשות הארצית תבקש מכל רשות מקומית להמציא לה באופן שוטף כל דוח על ביקורת פנימית שנעשתה במועצה דתית ותפעל לוודא שהליקויים יתוקנו.

6. בתיקון מיום 20.4.04 לתקנות שירותי הדת היהודיים נקבע כי "ראש מועצה [דתית] וסגן ראש מועצה יכהנו בלא שכר". עוד נקבע, כי מועצה תהא רשאית למנות לה מנהל בשכר, ושכרו יהיה בהתאם לסולם שיקבע שר הדתות (להלן - השר); המנהל יתמנה במכרז פומבי שגם דרכיו ופרטיו ייקבעו על ידי השר. בפברואר 2005, לפני שעלה בידי השר לקבוע את דרכי פרסום המכרז, שונו התקנות ונקבע, כי ראש מועצה יהיה זכאי לשכר בהתאם לשכר של ממונה שהוא בעל סמכות הכרעה כאמור בחוק. סולם השכר של ממונה וראש מועצה נקבע כחודש לאחר מכן.⁵

5 הוראות שירותי הדת היהודיים (שכר של ממונה בעל סמכות הכרעה ושל ראש מועצה דתית), התשס"ה-2005.

(א) בחודשים יוני-דצמבר 2004 עשה רואה החשבון של עיריית באר שבע ביקורת במועצה הדתית באר שבע בעקבות תלונות על תפקודה. מנהל שירותי הדת היה שותף ליוזמה לבצע את הביקורת. מן הדוח של רואה החשבון עולים הממצאים האלה:

בישיבת המועצה הדתית במאי 2004 נבחר מר יעקב אסור ליו"ר מועצה. מהדוח עולה שכדי לעקוף את ההוראה בדבר כהונה בלא שכר, קיבל יו"ר המועצה בחודשים יולי עד אוקטובר 2004 שכר חודשי בסך כ-23,000 ש"ח ברוטו כמנכ"ל חברה קדישא, ובסך הכול כ-92,000 ש"ח. עוד עולה מהדוח שהיו"ר מחזיק ברכב צמוד אף שאינו זכאי לו. לפי הדוח לא הוצג לרואה החשבון פרוטוקול של ישיבת המועצה הדתית שבה אושרה רכישת הרכב. בדוח גם צוין כי לא הוקמה ועדת מכרזים, והמועצה התקשרה עם היועץ המשפטי שלה בלי שקיימה מכרז למשרה זו ושילמה לו שכר גבוה בכ-2,000 ש"ח משכר קודמו; כמו כן לא קיימה המועצה מכרזים להתקשרות עם חברה לשירותי תקשורת לפרסום הנרשמים לנישואין, לרכישת מחשבים ומצלמות במעגל סגור בסך של 104,000 ש"ח ולמינוי היו"ר למנכ"ל חברה קדישא.

רואה החשבון המליץ להפסיק לאלתר את תשלום השכר ליו"ר ולדרוש ממנו כי יחזיר את המשכורות שקיבל מהמועצה; וכן למכור את הרכב הצמוד שהועמד לרשותו. עוד המליץ להקים במועצה ועדת כספים, ועדת מכרזים, ועדת ביקורת וועדת תמיכות. בתגובתו של היו"ר על הדוח נאמר כי בכוונתו לפעול למימוש המלצות רואה החשבון ולשיפור תפקודה של המועצה הדתית.

ברשות הארצית לא נמצאו מסמכים המעידים שהדוח האמור נדון או שנעשה מעקב אחר יישום ההמלצות שהובאו בו. רק בדצמבר 2005, לאחר סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה, ביקשה הרשות הארצית מראש המועצה הדתית באר שבע להודיע לה מה נעשה ליישום המלצותיו של רואה החשבון. יועץ משפטי ברשות פנה ליו"ר המועצה במרס 2006 והודיעו שאינו זכאי לשכר, אך עד יוני 2006 לא החזיר היו"ר את השכר ששולם לו שלא כדין.

בתשובתה של המועצה הדתית למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2005 הוסבר, כי בתקופה שבה נאסר לשלם שכר ליו"ר מועצה דתית לא היה ניתן להותיר את המועצה הדתית ואת בית העלמין ללא מנהל. לדבריה, "אין זה בגדר הסביר שניהולה של המועצה הדתית, במשרה מלאה יעשה בלא שכר" ועל כן המינוי היה "לתקופת ביניים, עד אשר יתבהר מצב הדברים העובדתי והמשפטי, וניתן יהיה לצאת במכרז למינוי מנהל בשכר".

(ב) ביולי 2005 קיבל משרד מבקר המדינה תלונה של חבר הכנסת דאז רשף חן בעניין העסקתו של מר אפרים אליהו כמנכ"ל המועצה הדתית טירת כרמל, לכאורה בניגוד לכללי המינוי התקין. בתלונה נאמר שהמנכ"ל הוא אביו של חבר מועצת העיר מטעם המפד"ל. חבר הכנסת גם הגיש לראש הממשלה דאז שאילתה בנושא. במענה לשאילתה שנתן השר המתאם בין הממשלה לכנסת דאז נמסר שהמנכ"ל מונה לתפקיד על ידי המועצה הדתית הנבחרת ב-2.5.04, והוא זכאי לשכר של 9,500 ש"ח ברוטו החל מפברואר 2005 לפי טבלת השכר שאישרו ראש הממשלה ושר האוצר.

(1) הביקורת העלתה כי מר אפרים אליהו מונה במאי 2004 למנהל המועצה ולגזברה והחל לקבל שכר מיוני 2004 אף על פי שבאותה עת לא קבע השר סולם שכר ופרטי מכרז כפי שנדרש. המועצה החליטה, בהסתמך על חוות דעת של יועצה המשפטי, כי המינוי יהיה זמני, והשכר שישולם למנהל יהיה אותו שכר ששולם בעבר ליו"ר מועצה.

על פי דיווחי מנהל החשבונות של המועצה הדתית למשרד מבקר המדינה, מיוני 2004 עד פברואר 2005 שולמו למר אליהו 28,773 ש"ח בחודש.

(2) על פי פרוטוקול הישיבה של מליאת המועצה הדתית מאפריל 2005, שנה לאחר מינויו של מר אפרים אליהו למנהל ולגזבר הוא נבחר ליו"ר בשכר. על פי ההוראות החדשות ממאי 2005 יו"ר

המועצה הדתית טירת כרמל היה זכאי לעבוד במשרה ששיעורה 70%, בשכר מרבי של 9,500 ש"ח. המועצה אישרה לשלם ליו"ר את שכרו ממאי 2005 לפי טבלת השכר החדשה, וקבעה שאם שולמו לו תשלומי יתר יש לנכותם ממשכורתו.

מר אליהו מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2005 כי המועצה הדתית פעלה על פי חוות הדעת של יועצה המשפטי, שמי שמנהל את המועצה הדתית זכאי לשכר על עבודתו. כיוון שבמועד בחירתו למנהל "טרם הותקנו תקנות בדבר גובה השכר - קבעה חוות הדעת כי למנהל המועצה ישולם שכר כפי ששולם קודם לכן" לראש המועצה, וממועד התקנת התקנות ישולם השכר כפי שייקבע בתקנות. עוד מסר כי למועצה לא היה ידוע על טבלת השכר החדשה מפברואר 2005, ומיד כשנודע לה היא פעלה להשבת הכספים. לדבריו, הוא החזיר את השכר העודף שקיבל.

התברר, כי ב"דוח תקן/מצבה לשנת 2005" ששלחה המועצה לרשות הארצית בעקבות פניית משרד מבקר המדינה לא נכלל מר אליהו. יש לראות בחומרה את העסקתו של עובד במועצה דתית שלא לפי התקן ללא אישורה של הרשות ובניגוד לתקנות שירותי הדת.

נמצא כי גם בבאר שבע וגם בטירת הכרמל הועסקו מנכ"לים ללא בסיס הולם. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא נקבעו תנאי ההעסקה ודרכי המכרז לא הייתה התקנה תקפה ולא היה ניתן להעסיק לפיה מנכ"ל בשכר. מן הראוי שהמועצות הדתיות הנוגעות בדבר (באר שבע וטירת הכרמל) יפעלו להשבת הכספים לאחר.



הרשות הארצית הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "במשרד לענייני דתות לא היה קיים מאגר נתונים כספיים ותקני כוח אדם מעודכן אודות התנהלות המועצות הדתיות. דוחות כספיים מבוקרים לא היו תמיד בנמצא ודוחות מסוקרים או דוחות בוחן לא היו חלק אינטגרלי מהתנהלותן השוטפת של המועצות הדתיות. מערך הפיקוח והבקרה במשרד לענייני דתות בשנותיו האחרונות כלל רואה חשבון אחד שטיפל בנוסף למועצות הדתיות גם במוסדות התורניים...". מנהל שירותי הדת הוסיף כי "מאז קיבל על עצמו [משרד רה"מ] את הנושא לא נחסכו מאמץ ומשאבים לחזק את הפיקוח והבקרה על המועצות הדתיות... המשרד רואה בהידוק הפיקוח על המועצות אחד היעדים לשנת 2006, יחד עם התחייבות לטיפול פרטני בכל אחת ואחת מן הטענות הנוגעות לבקרה על המועצות, כעולה בדוח המבקר".

מממצאי הביקורת עולה שהרשות לא השתמשה בממצאים של רואי החשבון שפעלו מטעמה, וכי לא היה לה מידע מלא על שימושן של המועצות הדתיות בתקציביהן ועל מצבן הכספי הקשה. לדעת משרד מבקר המדינה כדי שמשרד רה"מ יוכל לבצע את תפקידיו כשותף במימון המועצות הדתיות וכמפקח על תקציביהן, חובה עליו לנהל מאגר מידע מעודכן ומלא על כוח האדם ועל ניצול התקציבים במועצות הדתיות ולנקוט צעדים נגד מועצות דתיות שמנהלות את תקציביהן בניגוד לדין ולכללי מינהל תקין.

חידוש הרכבי מועצות דתיות

1. בחוק שירותי הדת נקבע כי השר יקבע את מספר חברי המועצה הדתית, ובלבד שלא יעלה על מספר חברי הרשות המקומית. המועמדים לשמש חברי מועצה דתית יוצעו לפי מכסות, כדלקמן: השר יציע 45% מהם; הרשות המקומית - 45%; והרבנות המקומית - 10%. אם הרשות המקומית או הרבנות המקומית לא יציעו לשר מועמדים (לאחר שדרש זאת מהן פעמיים), הוא יהיה רשאי להציע בעצמו את מכסת המועמדים שנועדה להן.

לפי החוק, השר, הרשות המקומית והרבנות המקומית יחוו את דעתם על המועמדים "מבחינת התאמתם לשמש חברי המועצה ומבחינת ייצוגם המתאים של הגופים והעדות... במקום" (להלן - חוות דעת הדתית). אם יתגלו חילוקי דעות בין שלוש הרשויות האמורות, יובא העניין להכרעת ועדת שרים שחבריה יהיו ראש הממשלה, השר לענייני דתות ושר הפנים או נציגיהם; אם יערער שר על החלטת הוועדה, תכריע בכך הממשלה. בשל ההרכב הפוליטי, החברתי והדתי התגלעו פעמים רבות חילוקי דעות בין שלוש הרשויות שצוינו לעיל בעניין המועמדים לשמש חברי מועצה, וחידוש הרכבי המועצות הדתיות התעכב.

לגבי חידוש הרכב המועצות הדתיות נקבע כי השר יחדש את הרכבה של כל מועצה דתית עד תום שישה חודשים מיום בחירת המועצה של הרשות המקומית שבתחומה נמצאת המועצה הדתית. מועצה דתית תכהן עד יום חידוש הרכבה או עד תום שישה חודשים מיום בחירתה של מועצת הרשות המקומית, המוקדם שבהם. הודעה על ההרכב החדש תפורסם ברשומות.⁶

ב-28.10.03 התקיימו בחירות כלליות לרשויות המקומיות, וב-2.5.04 הופסקה פעילותם של יושבי הראש של המועצות הדתיות (המועצות הדתיות האזוריות התפוררו חודשיים לאחר המועצות הדתיות האחרות).

הביקורת העלתה שבמועצה הדתית האזורית מרחבים - בני שמעון המשיך מר יוסי לוי לשמש יו"ר גם לאחר פיזור המועצה ביולי 2004. רק באוגוסט 2005, בעקבות הביקורת, הוא סיים את תפקידו ומונה רואה חשבון מלווה לגזבר המועצה האזורית, שאחראי לתשלום חשבוניות המועצה הדתית.

עד סוף ספטמבר 2005 חודש הרכבן של 42 בלבד מ-134 המועצות הדתיות, והן מנוהלות על ידי ראש מועצה דתית שנבחר בידי המועצה הדתית.

2. סוגיית ייצוג הסיעות שנבחרו למועצת הרשות המקומית בהרכב המועצה הדתית שבתחומה נידונה פעמים רבות בבית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ, והוא שב וקבע כי "הדרך הטובה ביותר והקרובה ביותר לבחינת רצון התושבים באשר לייצוגם במועצה הדתית שבאותו מקום היא לפי הצבעתם בבחירות למועצה המקומית שבאותה רשות מקומית... כמועצה המקומית כמועצה הדתית, המכנה המשותף לשתייהן הוא צרכי המקום ודרישותיו".⁷ עוד קבע בג"ץ כי "גם כשמאמצים מבחן זה אין הרכב המועצה הדתית חייב להיות זהה להרכב הרשות המקומית. אילו ציפים שונים... יכולים להצדיק סטייה בהרכב המועצה הדתית מן ההרכב של הרשות המקומית. אולם יש להימנע מסטייה גסה: אסור לשבש באופן בולט את יחסי הכוחות שבין המפלגות, כפי שבאו לידי ביטוי בבחירות לרשות המקומית".⁸

6 על פי הוראת שעה, לגבי רשויות מקומיות שבהן התקיימו בחירות כלליות ביום 18.10.03, יקראו את החוק כאילו במקום "עד תום שישה חודשים מיום בחירת המועצה של הרשות המקומית" נאמר "עד יום י"א באייר התשס"ד (2 במאי 2004)".

7 בג"ץ 121/86 סיעת ש"ס ואח' נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד מ(3)462, 455-466.

8 בג"ץ 5483,5655/95 גינדי ואח' נ' שר הדתות ואח', פ"ד מ"ט(5)661, 673.

בפברואר 2005 הגיש חבר הכנסת אריה אלדד למבקר המדינה מסמך שהכין ובו קבל על החלפת חברי מועצות דתיות בחברי ליכוד. מבדיקת המסמכים שהגיש חבר הכנסת אלדד עולה שב-12 רשויות מקומיות, כ-40% מהרשויות שבהן חודש הרכב המועצות הדתיות באותה עת, לא נשמר עקרון הייצוגיות בעת הרכבת המועצות, ושיעור החברים של מפלגת הליכוד במועצה הדתית עלה על שיעורם במועצת הרשות המקומית. להלן בטבלה הפרטים:

שם המועצה הדתית	מספר חברי המועצה הדתית	מהם חברי ליכוד	שיעור חברי הליכוד במועצה הדתית ב-%	שיעור חברי הליכוד במועצת הרשות המקומית ב-%
אילת	9	5	56	0
אשדוד	9	4	44	8
באר שבע	9	6 (מהם 3 חברי מרכז)	67	8
גני תקווה	7	3	43	18
יבנה	7	3	43	7
כרמיאל	7	3	43	13
מעלות	7	3	43	0
מרום הגליל	7	4 (מהם 2 חברי מרכז)	57	-
נשר	7	3	43	33
צפת	7	4	57	13
קריית מלאכי	7	3	43	23
רמת ישי	5	3	60	11

משרד מבקר המדינה בחן בשלוש מועצות דתיות (אילת, באר שבע ואשדוד) כיצד נבחרו חברי המועצה הדתית, והאם ההרכב שנבחר מייצג את המצביעים ביישוב.

(א) המועצה הדתית אילת: לאחר הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2003 הורכבה מועצה לעיריית אילת ובה 17 חברים. מועצת העירייה הציעה ארבעה מועמדים. הרבנות המקומית באילת הציעה אף היא את מועמדה, והוא שנבחר מאוחר יותר ליו"ר המועצה הדתית. באפריל 2004 לאחר שראש הממשלה הגיש את רשימת ארבעת המועמדים שלו התכנסה מועצת העירייה לדיון ואישרה את הרכבה של המועצה הדתית. בפרוטוקול הדיון לא פורטו תוצאות הבחירות לעירייה ולא צוין איזו סיעה מייצג כל אחד מחברי המועצה שנבחרו.

ביוני 2004 שלח מנהל שירותי הדת לסגן היועצת המשפטית של המשרד את ההרכב המוצע של המועצה הדתית באילת וציין שההרכב "משקף, ככל הניתן, את יחסי הכוחות במועצת הרשות המקומית" ("מכתב ייצוגיות"). עוד ציין, כי ההרכב המוצע מוסכם על כל הסיעות המיוצגות במועצת הרשות המקומית. ההרכב המוצע אושר.

במאי 2005 התכנסה מועצת העירייה לישיבה שלא מן המניין בנושא הרכב המועצה הדתית. חברי המועצה דנו בבקשתם של חלק מחברי המועצה "להפנות בקשה לראש הממשלה בתוקף תפקידו כשר הדתות לשנות את הרכב נציגי ראש הממשלה באופן שיהיה תואם ומייצג את ההרכב הסיעתי של מועצת העיר. נכון להיום ישנם 4 חברי ליכוד מטעם השר... כך שזה לא משקף ייצוג הולם".

בסוף אותו חודש עתרו לבג"ץ⁹ חברים במועצת אילת בבקשה לביטול מינויים של ארבעת חברי המועצה הדתית שהיו המועמדים מטעם השר. בעתירה נטען שהם ממפלגת הליכוד וששניים מהם אחים. עוד נטען, כי חברי המועצה לא ידעו שהמועמדים מטעם השר הם חברי מפלגתו, מפלגת הליכוד, וכי הדבר הוסתר מהם בעת שהשר הגיש את רשימת מועמדיו למועצה. מפלגת הליכוד אינה מיוצגת במועצת העירייה, ועל כן איננה זכאית לייצוג במועצה הדתית.

עוד נטען בעתירה, כי הלכה למעשה מינויים של חברי הליכוד לחברים במועצה הדתית הוא תוצאה של מעורבותו של חבר הכנסת דאז עומרי שרון בהליכי הרכבתה של המועצה, וכי מעורבותו זו במינויים יוצרת פסלות, עקב חוסר סמכותו בעניינים אלה, ועקב עירוב הרשויות הנוגע מהשתייכותו לרשות המחקקת ולא לרשות המבצעת. ביולי 2006 נמחקה העתירה לבקשת העותרים, בלא שנדונו טענותיהם לגופן ובלא הכרעה בעניין.

(ב) המועצה הדתית באר שבע : בישיבתה בפברואר 2004 בחרה מועצת עיריית באר שבע הרכב חדש למועצה הדתית ובו תשעה חברים: ארבעה נציגי ראש הממשלה, ארבעה נציגי הרשות המקומית ונציג הרבנות המקומית, ושלושת הגופים האמורים נתנו חוות דעת הדדית על הנציגים, כנדרש על פי החוק.

מפרוטוקול ישיבת מועצת העירייה עולה שההצבעה נעשתה בלי שהוצגו כל נתונים על המועמדים, ולא צוין ליד שמות הנבחרים מטעם אילו סיעות הם מועמדים. לכן לא ניתן לדעת אם ההרכב מתאים לעקרון הייצוגיות. מידע זה גם לא נמצא במסמכי משרד רה"מ, ולא ברור כיצד אושר ההרכב ללא מידע זה; גם לא נמצא "מכתב ייצוגיות". משרד מבקר המדינה בדק ומצא ששישה מתשעת חברי המועצה הדתית (67%) הם נציגי הליכוד - שלושה מהם חברי מרכז הליכוד - אף שבבחירות לעירייה זכתה מפלגה זו בשניים מ-25 המנדטים - 8% בלבד.

(ג) המועצה הדתית אשדוד : בישיבתה במאי 2004 אישרה מועצת עיריית אשדוד את הרכב המועצה הדתית. אחד מחברי מועצת העירייה טען כי לא ידוע אילו מפלגות מייצגים המועמדים שהציע השר, וכי "רצון התושבים לא השתקף בהרכב המועצה הדתית". למרות זאת הוחלט לאשר את מינוי המועמדים.

מעיון ברשימת חברי המועצה עולה שארבעה מתשעת החברים (44%) הם חברי ליכוד אף על פי שגם במועצת עיריית אשדוד זכה הליכוד רק בשניים מ-25 המנדטים (8%). למרות זאת, באותו חודש המציא מנהל שירותי הדת לסגן היועצת המשפטית של המשרד את רשימת המועמדים בצירוף "מכתב ייצוגיות" וציין כי "ההרכב המוצע למועצה הדתית אשדוד המצ"ב משקף, ככל הניתן, את יחסי הכוחות במועצת הרשות המקומית".

סגן היועצת המשפטית של משרד רה"מ השיב למשרד מבקר המדינה: "השלטון המקומי מורכב כיום ברובו מסיעות מקומיות שאינן משויכות למפלגות הארציות. לעתים קרובות, פעילי הסיעות המקומיות הם גם פעילים או חברים במפלגות הארציות. לכן לא תמיד ניתן למצוא חפיפה מלאה בין מספר חברי המועצות הדתיות המזוהים עם מפלגה במישור הארצי לבין ייצוג אותה מפלגה במישור המקומי, שכן נציגים אלה משמשים מטעמן של סיעות מקומיות שאינן מזוהות באופן פורמלי עם המפלגה הארצית, אף שהם כאמור פעילי המפלגה במישור הארצי".

9 בג"ץ 5220/05 סיעת בתנופה במועצת העיר אילת ואח' נגד השר לענייני דתות ואח'.

יצוין שגם אם נכונה הטענה בדבר ההזדהות של חלק מחברי המועצה הדתית, הרי שבידי משרד רה"מ לא היו כלים לבדוק את ההשתייכות הסיעתית של הנציגים. משרד רה"מ הסתפק למעשה ב"מכתב הייצוגיות" ולא היה יכול לבדוק, לפי הנתונים שהיו לפניו, את נכונות האמור במכתב זה.

עוד השיב סגן היועצת המשפטית שבעקבות הגשת העתירה האמורה לבג"ץ בעניין המועצה הדתית באילת "ניתנה הנחייה לפיה אין להסתפק עוד בפרוטוקול מועצת הרשות המקומית ובאישור ייצוגיות כללי אלא יש לקבל מסמך המפרט את השתייכותו הסיעתית של כל מועמד בצירוף חתימת הסיעה שאותה נטען כי הוא מייצג או מזוהה עימה". מהאמור לעיל עולה שגם משרד רה"מ הגיע למסקנה שיש לשפר את הבקרה על שמירת הייצוגיות, ומעתה ואילך יש לפעול כך.

סגן היועצת המשפטית הוסיף ש"בהיות מעשה המרכבה של מועצה דתית מעשה פוליטי, הסכמים והבנות בין סיעות במועצת הרשות המקומית בעניין הרכב המועצה הדתית הינם עניין מקובל ולגיטימי... סיעות שאין להן עניין בפעילותה של המועצה הדתית מוותרות על ייצוג במועצה לטובת סיעות אחרות זאת כנגד הבנות שונות בתחומים אחרים וכך ייתכן מצב בו סיעה זוכה לייצוג עודף לגיטימי במועצה הדתית".

הלכה פסוקה היא שהסכמים קואליציוניים יש לפרסם ברבים כדי לשמור על שקיפות כלפי הציבור. זאת ועוד, אם היו הסכמים כאלה שבעטיים הופר עקרון הייצוגיות במועצות הדתיות, היה ראוי להביאם לידיעת המשרד כדי לנמק מדוע מסמך הייצוגיות מציג תמונה שונה מיחסי הכוחות האמיתיים במועצת הרשות.

3. הביקורת העלתה שני מקרים, נוסף על המועצה הדתית באילת, שבהם מתלונות של גורמים מקומיים עולה החשש למעורבותו של חבר הכנסת לשעבר עומרי שרון במינוים של חברי המועצה הדתית:

(א) המועצה הדתית האזורית כפר פינס - מנשה : בסוף אפריל 2004 שלח ראש המועצה האזורית מנשה רשימה ובה שלושת מועמדיו למועצה הדתית לעוזר ראש הממשלה לענייני דתות. במאי אותה שנה שלח תושב כפר פינס לעוזרת הפרלמנטרית של חבר הכנסת עומרי שרון מכתב ובו צוינו שלושה מועמדים שראש הממשלה (בתפקידו כשר הדתות) ממליץ למנותם למועצה הדתית. בשולי אותו מכתב כתבה העוזרת הפרלמנטרית למנהל שירותי הדת (בעת כהונתו כיועץ ראש הממשלה לענייני דתות): "אלה מועמדי ראש הממשלה במועצה הדתית מנשה, ניתן לאשר ולהריץ את ההרכב יחד עם המועמדים שנשלחו מטעם ראש הרשות". בספטמבר אותה שנה שלח אותו תושב למזכירת היועץ שם נוסף של מועמד שראש הממשלה ממליץ למנות למועצה הדתית, ועל אותו מכתב נוסף בכתב יד "השנוי מאושר ע"י [העוזרת הפרלמנטרית]". מן האמור לעיל עולה שחלק מהמועמדים של רה"מ נקבעו בלשכתו של חבר הכנסת עומרי שרון.

בישיבת מליאת המועצה האזורית שהתקיימה בנובמבר אישרה המליאה את מינוי שבעת חברי המועצה הדתית - ארבעה מטעם ראש הממשלה ושלושה מטעם המועצה. לא היה מועמד של הרבנות המקומית, ובפרוטוקול הישיבה נכתב: "אין רב נבחר". גם בטופס "הערכת מועמדים" נכתב שאין רב.

הביקורת העלתה שכניגוד לכתוב בפרוטוקול, במועצה האזורית מכהן רב שנבחר במכרז פומבי כבר בשנת 1996. איש מהמועצה האזורית לא פנה אל הרב המכהן כדי שיציע את מועמדו ולא ביקש את חוות דעתו על הרכב המועצה הדתית. לרב המכהן נודע על ההרכב הנבחר רק בדיעבד.

במאי 2005 שלח מנהל הרשות את רשימת חברי המועצה הנבחרים לסגן היועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה, וכתב לו כי ההרכב משקף ככל הניתן את יחסי הכוחות במועצת הרשות המקומית ("מכתב ייצוגיות"). ואולם בכל המסמכים בעניין זה לא צוין ליד שמות המועמדים אילו סיעות הם מייצגים, ולכן לא ניתן לדעת אם עקרון הייצוגיות אכן נשמר.

מבירור עם סגן היועצת המשפטית של משרד רה"מ עולה שעל פי חוות דעת משפטית שנתן, במועצה אזורית, שלא כברשויות מקומיות אחרות, אין צורך להתייעץ ברב בדבר הרכב המועצה הדתית ואין חובה למנות למועצה נציג של הרבנות. סגן היועצת המשפטית השיב למשרד מבקר המדינה כי בכל המועצות הדתיות האזוריות לא ניתן ייצוג לרבנים האזוריים. הרבנים האזוריים אינם בעלי מעמד סטטוטורי ואינם מהווים "רבנות מקומית" כמשמעותה בחוק שירותי הדת, שכן הם לא נבחרו בהתאם לתקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974. לדבריו זו הייתה גם עמדת הלשכה המשפטית במשרד הדתות מאז ומתמיד ומשרד הדתות פעל כך לאורך שנים רבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, גם אם הרבנים האזוריים אינם בעלי מעמד סטטוטורי לעניין הנדון, רצוי לשמוע את דעתם על הרכב המועצה הדתית, כיוון שהם בעלי תפקידים וסמכויות בתחום הדת במקום כהונתם והם אמורים לעבוד בשיתוף עם המועצה הדתית.

(ב) מועצה דתית שלומי: במאי 2004 כתב ראש המועצה המקומית שלומי מר גבי נעמן למנהל שירותי הדת: "הריני מעביר לעיוןך וטיפולך את הרכב המועצה הדתית בשלומי וזאת מאחר ונוכחת לדעת כי מר ליאור גולדשטיין ואחרים ובהם ח"כ עומרי שרון, מבקשים לבצע מהלכים בניגוד מוחלט להוראות החוק תוך הטעיית כל הגורמים בנושא הנדון וזאת בלשון המעטה".

באותו חודש כתב ראש המועצה המקומית שלומי לחבר הכנסת עומרי שרון: "מבקש לשוחח אתך בנושא הרכב המועצה הדתית בשלומי. לצערי מאינפורמציה שקיבלתי הוחלפו שני חברי הליכוד בחברים מסיעת המפד"ל... כחבר מרכז הליכוד אני מאוד תמה על כך הכיצד? כמו כן לידיעתך, לתנועת המפד"ל אין ייצוג סיעתי בשלומי כלל". בסופו של דבר לא מונה הרכב למועצה הדתית, והיא מנוהלת בידי גזבר המועצה המקומית.



לדעת משרד מבקר המדינה עצם העובדה שהמפלגה שהשר הממונה משתייך אליה קיבלה עמדות כוח במועצות הדתיות, שמשקלן גדול ממשקל חבריהן במועצות אותן רשויות, מעידה על פגמים בתהליך הרכבת המועצות הדתיות. יש לציין כי בפסק הדין בעניין הרכב המועצה הדתית חולון¹⁰, שניתן בפברואר 1996, כבר הביע בג"ץ את דעתו כי הסמכות שניתנה לשר לענייני דתות "למנות קרוב למחצית החברים במועצה הדתית... לא הוענקה לו כדי שיוכל לקדם אינטרס אישי או אינטרס מפלגתי".

סגן היועצת המשפטית של משרד רה"מ השיב למשרד מבקר המדינה, שמשרד רה"מ עשה רפורמה מקיפה בהליך בדיקת המועמדים למועצות דתיות. מאז הועברה בדיקת המועמדים לאחריותו של משרד רה"מ, נבדק כל מועמד בידי הלשכה המשפטית של המשרד. בין היתר המועמד נדרש למלא

שאלון ובו הצהרה בדבר עמידתו בתנאי הכשירות והיעדר ניגוד עניינים. בבדיקת הייצוגיות עשתה הלשכה המשפטית את פרוטוקול הדיון של מועצת הרשות לכלי מרכזי, והיא אף דורשת שראש הרשות יחתום על חוות הדעת ההדדית. כמו כן הלשכה המשפטית דורשת מראש מינהל שירותי הדת, שראש הממשלה הסמיכו לעסוק מטעמו בחידוש הרכבי המועצות הדתיות, הצהרה שלפיה הרכב המועצה משקף ככל הניתן את הרכב מועצת הרשות המקומית. הליכים אלה הביאו לסינון ופסילה של מועמדים רבים שלא עמדו באחד התנאים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אמנם חל שיפור, וניכרה עשייה רבה של סגן היועצת המשפטית, שתכליתה להשתית את הפעילות בתחום שירותי הדת על בסיס משפטי הולם ועל כללי מינהל תקין. מן הראוי שמגמה זו תגבר ותתחזק.

מינוי ממונים

בחוק נקבע כי "לא חודש הרכב המועצה עד המועד הקבוע בסעיף קטן (א), ימנה השר צוות בן שני חברים, מתאימים, שימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת המועצה למלא לפי חוק זה (בסעיף זה - הממונים); לממונים יהיו כל הסמכויות והחובות של המועצה; לאחד מהם יעניק השר את סמכות ההכרעה; הממונים יכהנו עד לחידוש הרכב המועצה לפי סעיף קטן (א) או עד ביטולה". בסעיף (4) לחוק נאמר ש"השר, באישור הממשלה, יקבע תנאי כשירות ופסלות למינוי הממונים ואת אופן אישור הכשירות או הפסלות של המועמדים למינוי האמור".

1. בהחלטת הממשלה 1825 מאפריל 2004 נקבעו תנאי כשירות ופסלות למינוי של ממונים על מועצות דתיות. בין היתר נקבע בהחלטה שיהיו כשירים לשמש כממונים "בעלי השכלה או ניסיון ניהולי הנוגעים לעניין, הכל בהתחשב באפיוני המועצה הדתית בה הם אמורים לשמש".

לדעת משרד מבקר המדינה הגדרת כישורים זו היא עמומה, גמישה ורחבה ביותר ואין בה אמות מידה שלפיהן ניתן לבחור בין מועמדים. כל עוד לא יבוטלו המועצות הדתיות, יש להגדיר בבירור את הכישורים הנדרשים מממונים כדי למנוע בחירת אנשים לא מתאימים.

2. ב-26 מועצות דתיות מינה השר ממונים במקום ראש מועצה וב-65 מועצות אין ראש מועצה ואין ממונה. הביקורת העלתה ש-20 מ-52 הממונים ב-26 המועצות האמורות הם חברי הליכוד. לדוגמה, שני הממונים במועצה הדתית ראש העין הם חברי הליכוד. בתצהיר מ-1.8.05 שהגישו שני תושבי ראש העין ונציגה הרשמי של מפלגת "יהדות התורה" בראש העין במסגרת עתירתם לבג"ץ¹¹ נגד ראש הממשלה, מנהל שירותי הדת והממונים על המועצה הדתית נכתב שבמינוי של הממונה בעל סמכות ההכרעה היו מעורבים חבר הכנסת לשעבר עומרי שרון וסגן ראש עיריית רעננה חבר מרכז הליכוד מר עוזי כהן. לאחר מועד סיום הביקורת, בינואר 2006, ביטל ממלא מקום ראש הממשלה את מינוי הממונה ולפיכך ניתן פסק דין שלפיו נמחקה העתירה.

בתשובתו של סגן היועצת המשפטית של משרד רה"מ מנובמבר 2005 נאמר כי בהתייעצות שהתקיימה אצל היועץ המשפטי לממשלה בעניין מינויים של חברי מרכז הליכוד לתפקידי ממונים, קבע היועץ המשפטי לממשלה שאין איסור גורף למנות חברי מרכז לכהונה זו, אלא שיש להקפיד כי

11 בג"ץ 7360/05 בניהו אהרון נגד רה"מ מר אריאל שרון, (לא פורסם).

לחבר מרכז המועמד לכהונת ממונה כישורים מובהקים למילוי התפקיד. סגן היועצת המשפטית הוסיף שהשתייכותו של אדם לתנועה פוליטית כחבר מעולם לא הוגדרה כזיקה אישית או פוליטית לשר הממונה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הגדרת הכישורים העמומה והרחבה אין משמעות ממשית לדרישה על הקפדה על "כישורים מובהקים למילוי התפקיד" וכי נוכח הנחייה זו ראוי שבעתיים להגדיר בבירור את הכישורים הנדרשים.

המספר הגדול של חברי מפלגה אחת בקרב הממונים ביחד עם העדויות בדבר מעורבות ח"כ עומרי שרון, בנו של ראש הממשלה, השר הממונה, בהליכי המינוי מעוררים חשש שלא פעלו על פי שיקולים ענייניים בלבד וכי ניתנה העדפה לחברי הליכוד. לפי ההלכה הפסוקה של בית המשפט העליון, מועמד לתפקיד או למשרה שיש לו זיקה פוליטית לשר הממונה חייב להיות בעל כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת אחרת כתנאי למינוי, נוסף על עמידה בדרישות הסף. לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד לא יבוטלו המועצות הדתיות, יש להחיל עקרון זה גם על מועמדים לתפקיד ממונה במועצה דתית.

חברות קדישא

הטיפול בקבורת נפטרים יהודים מופקד בידיהן של חברות קדישא (להלן - ח"ק). בישראל פועלות 517 ח"ק; 12 מהן מנוהלות בידי עמותות, 61 פועלות במסגרת מועצות דתיות, והשאר במסגרת רשויות מקומיות, מושבים וקיבוצים. חוק שירותי הדת מסדיר את מתן שירותי הקבורה ליהודים. בתקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), התשכ"ז-1966, נקבע שחברה לענייני קבורה חייבת ברישיון מאת השר. התקנות קובעות את תנאי הרישיון, ובהם כי הח"ק תחתום על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי. ההסכם מסדיר את מתן שירותי הקבורה ואת דרכי תשלום דמי הקבורה לפי תקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), התשל"ו-1976. ברשות הארצית פועלת מחלקה לשירותי קבורה שאחראית, בין היתר, למתן רישיונות לח"ק לעסוק בקבורה. תפקידה העיקרי של המחלקה הוא פיקוח ובקרה על ח"ק ועל ניהול בתי העלמין שבידיהן.

לאחר שהממשלה הצהירה על כוונתה לפרק את משרד הדתות, הוקמו ארבע חברות קדישא בע"מ, ללא כוונת רווח ולתועלת הציבור, ובחודשים ינואר-אפריל 2004 הן נרשמו אצל רשם החברות. הח"ק הוקמו ליד המועצות הדתיות אשדוד, קריית שמונה יהוד וכפר הרא"ה - עמק חפר. ארבע המועצות הדתיות חתמו על חוזה התקשרות עם הח"ק. על פי מסמכי ההתקשרות ותקנון הח"ק, תמורת התחייבותן של החברות לבצע את כל תפקידי המועצות הדתיות בקשר לקבורת נפטרים, העבירו להן המועצות הדתיות את כל נכסיהן והתחייבויותיהן הנוגעים לשירותי קבורה, לרבות זכויותיהן המוניציפליות בקרקע שמיועדת לקבורה.

על פי הנספח לתקנוני הח"ק: ביהוד 12 בעלי מניות הם יו"ר המועצה הדתית מר זקי וגיימה, חמשת חברי המועצה הדתית של יהוד באותה עת, המזכיר, המזכירה ויו"ר ועד העובדים של המועצה; היו"ר החזיק גם ב-50% ממניות ההנהלה ואחד מחברי המועצה הדתית ב-25% מהן. היו"ר מונה ליו"ר מועצת המנהלים של החברה; בכפר הרא"ה יו"ר המועצה מר יהושע טלר, אחד מרבני היישובים שהוא עובד המועצה ושניים מחברי המועצה הם בעלי מניות בחברה; בקריית שמונה מבין 15 בעלי המניות היו"ר הרב ניסים מלכה ושני בעלי מניות ההנהלה הם חברי המועצה הדתית לשעבר; באשדוד מבין 11 בעלי המניות היו"ר מר שלמה אליזרע וחמשת חברי המועצה הדתית לשעבר הם בעלי מניות ההנהלה.

1. בתחילת שנת 2004, קודם הקמת ארבע הח"ק, ביקשו ארבעת ראשי המועצות הדתיות האמורות ממשרד רה"מ לתת להם אישור להקמת חברה קדישא. מר מאיר שפיגלר, ששימש אז יועץ ראש הממשלה לענייני דתות, כתב לכל אחד מהם במהלך החודשים פברואר ומרס 2004 כי "מחלקת הקבורה במשרד רה"מ מאשרת שאין כל מניעה להמציא רשיון קבורה לחברה קדישא שליד המועצה הדתית... או לכל חברה אחרת, בכפוף לכך שבדירקטוריון החברה יהיו דירקטורים מטעם הציבור (מעבר למכהנים במועצ"ד...) ושהחברה תמציא את כל האישורים/המסמכים המתבקשים לשם כך על פי דין ובכללם אישורי רשויות התכנון הרלוונטיות, ואישור המוסד לביטוח לאומי בליווי הסכם חתום על ידו עם חברתם". על המכתב חתום "מאיר שפיגלר, עו"ד המנהל הכללי לשעבר [של המשרד לענייני דתות]".

יועץ רה"מ מר מאיר שפיגלר כתב את מכתביו, שאיפשרו את הקמת החברות, בלא ששיתף בהחלטה את היועץ המשפטי של משרד רה"מ או את הסמנכ"לית לענייני המועצות הדתיות, שענייני הקבורה והח"ק הם בתחום אחריותה. לדעת משרד מבקר המדינה, יועץ רה"מ פעל ללא סמכות.

2. משרד מבקר המדינה בדק את השתלשלות העניינים בנושא זה מאז שלח יועץ רה"מ את מכתביו למועצות הדתיות:

(א) באפריל 2004, מיד לאחר קבלת מכתבו של יועץ רה"מ, חתמו ארבע הח"ק על הסכמי התקשרות עם המוסד לביטוח לאומי. המוסד לביטוח לאומי הסתמך על מכתביו של יועץ רה"מ למועצות הדתיות כשחתם על ההסכמים עם הח"ק. בעקבות חתימת ההסכמים החל המוסד לביטוח לאומי להעביר את התשלומים עבור נפטרים לח"ק במקום למועצות הדתיות. הביקורת העלתה שמאפריל 2004 עד סוף 2005 הועברו לארבע הח"ק כ-13 מיליון ש"ח: כפר הרא"ה - עמק חפר - כ-1 מיליון ש"ח; יהוד - כ-1.3 מיליון ש"ח; קריית שמונה - כ-1.1 מיליון ש"ח; אשדוד - כ-9.6 מיליון ש"ח.

האמור לעיל מלמד שיושבי הראש של המועצות הדתיות האמורות וחברי המועצות עשו מחטף סמוך למועד פקיעת כהונתם והעבירו לגופים שבשליטתם את השליטה בשירותי הקבורה בתחום שיפוטן של המועצות. הקמת הח"ק בדרך זו מעוררת חשש שמקימי הח"ק העדיפו את האינטרסים האישיים שלהם על האינטרסים הציבוריים. בהיעדר מכרז לא הובטח שיינתנו לציבור שירותי הקבורה הטובים ביותר בעלות הנמוכה ביותר. זאת ועוד, מאחר שפעילות הקבורה הועברה לחברות פרטיות שהוקמו כחברות לתועלת הציבור ולא כעמותות, אין עליהן פיקוח של רשם העמותות.

כשנודע למשרד רה"מ על המכתבים האמורים הודיע סגן היועצת המשפטית במאי 2004 ליועץ רה"מ כי לא היה מוסמך לכתוב מכתבים אלה משום שבעת כתיבתם לא כיהן עוד כמנכ"ל משרד הדתות ולא נשא בתפקיד רשמי אחר בשירות המדינה. סגן היועצת המשפטית הורה ליועץ רה"מ "להקפיד כל פעילות בעניין הקמת חברות קדישא ליד המועצות הדתיות ולהודיע על כך לאותם מקומות שכבר אושרו על ידו, וזאת עד לקיום בירור הן ביחס לסוגיה גופה והן ביחס לאופן ההתנהלות מול אותם גופים שקיבלו את האישור".

(ב) סגן היועצת המשפטית של משרד רה"מ כתב למנהל שירותי הדת בינואר 2005, לאחר שחדל לכהן בתפקיד יועץ רה"מ:

"1. כזכור לך ביום 25.5.04 כתבתי לך מבלי לנקוט בשלב זה עמדה לגופה של סוגיה, אבקש כי תקפיד כל פעילות בעניין שבנדון ותודיע זאת גם למקומות שכבר אושרו על ידך,

וזאת עד לקיום בירור הן לסוגיה גופה והן ביחס לאופן ההתנהלות מול אותם גופים שאושרו על ידך.

2. נמסר לי כי הנחיה זו לא יושמה וכי 4 חברות קדישא פועלות עדיין במתכונת זו למרות שבינתיים כבר הוברר לנו שההתקשרות עם אותן חברות לא נעשתה בהתאם לחוק חובת המכרזים ותקנותיו, וכן כי יש חשש שמקבלי ההחלטות בעניין זה פעלו כשהם מצויים במצב של ניגוד עניינים.

3. אבקש להבהיר כי יש לחדול מפעילות בדרך זו ולהחזיר את המצב לקדמותו, דהיינו להחזיר את ניהול חברות הקדישא קריית שמונה, יהוד, אשדוד וכפר הרא"ה - עמק חפר לידי המועצות הדתיות.

4. אנא ודא יישומה של הנחיה זו."

בתגובה על כך השיב מנהל שירותי הדת כי הורה לארבע המועצות להקפיא את פעילות הח"ק וכי לא ניתן לח"ק רישיון קבורה.

(ג) הבדיקה העלתה כי מנהל שירותי הדת כתב בפברואר 2005 לראש המועצה הדתית קריית שמונה כי יש לפעול ללא דיחוי להחזרת הח"ק לבעלותה המלאה של המועצה הדתית, ועד להשלמת החזרתה להימנע מקבלת כל החלטה שעלולה לפגוע באפשרות החזרתה. כמו כן, ביוני אותה שנה הוא כתב לראש המועצה הדתית לשעבר (בתפקידו כיו"ר הח"ק) בקריית שמונה כי הוא נדרש "להקפיא כל פעולה ישירה או עקיפה שיש בה כדי להערים קשיים ולהוסיף מכשולים בדרך להחזרת חברת הקדישא לבעלותה המלאה של המועצה הדתית", וכי עליו "לפעול לשם החזרת המצב לקדמותו כפי שהיה ערב קבלת ההחלטה בדבר הקמת חברת קדישא שליד המועצה הדתית, שבאותם זמנים עמדה בפני סיום כהונתה".

מנהל שירותי הדת, לעומת זאת, לא דרש בכתב מהמועצות הדתיות באשדוד, ביהוד ובכפר הרא"ה - עמק חפר להחזיר את הח"ק לבעלותן המלאה. נמצא כי אף שמנכ"ל משרד רה"מ התנגד להקמת הח"ק והיה ער לפגמים שבהקמתן הוא לא פעל ברציפות ובתקיפות להשבת המצב לקדמותו.

בתשובתו מדצמבר 2005 למשרד מבקר המדינה הודיע סגן היועצת המשפטית של משרד רה"מ, שהמשרד פעל נמרצות להשיב את המצב לקדמותו, אולם לעת עתה מאמציו נושאים פרי באופן חלקי, בשל מעמדן העצמאי של המועצות ובשל מחסור בכלי פיקוח אפקטיביים על המועצות.

לאחר סיום הביקורת ובעקבותיה הוחזרה פעילות הקבורה למועצות הדתיות עם ביטול הסכמיהן עם המוסד לביטוח לאומי.



מערך שירותי הדת בארץ לוקה זה שנים רבות בכשלים ארגוניים. בגלל כשלים אלה ובגלל אי-העברת כספים מן הרשויות המקומיות למועצות הדתיות, קרסו רבות מהמועצות הדתיות מבחינה כספית ועובדים רבות מהן קיבלו את שכרם באיחור, חלקם באיחור של חודשים רבים, דבר שאין הדעת סובלת.

מממצאי דוח זה עולה שהרשות הארצית לשירותי הדת לא קיימה פיקוח ובקרה על המועצות הדתיות. לא היה בידיה מידע זמין על הנעשה במועצות, והיא לא עשתה את הפעולות הנדרשות ליישום ממצאי הדוחות של רואי חשבון שמינתה לבקרן.

במועצות דתיות רבות לא מונו בעלי תפקידים כלל, ובאחרות מונו בעלי תפקידים בעלי זיקה פוליטית לשר הממונה על ענייני דתות. תהליך הרכבת כמה מהמועצות הדתיות היה פגום, משום שמשקל חבריהן שהם חברי הליכוד, מפלגת השלטון באותה עת, היה גדול ממשקל נציגיה של מפלגה זו במועצת הרשות המקומית.

מבקר המדינה רואה בחומרה את המחטף שבהקמת ארבע חברות קדישא בידי יו"ר וחברי מועצות דתיות ערב פקיעת כהונתם ואת הניצול לרעה של מכתבו של יועץ ראש הממשלה לשעבר, שנכתב בלא סמכות. בעקבות הביקורת הצליח משרד ראש הממשלה במאמציו להחזיר את המצב לקדמותו.

בהחלטת הממשלה מאוקטובר 2003 על פירוק המשרד לענייני דתות הוחלט לפרק את המועצות הדתיות ולתת את שירותי הדת באמצעות הרשויות המקומיות. מההחלטה עולה שמתן שירותי דת לאוכלוסייה באמצעות מועצות דתיות אינו הדרך המיטבית; בממצאי מבקר המדינה בדוחותיו במהלך השנים יש כדי לתמוך במסקנה זו. מאז התקבלה החלטת הממשלה לא נעשו צעדים ממשיים לייעול מערך שירותי הדת: טרם הוחל במימוש הרפורמה שנקבעה כשלב ביניים, ולפיה יצומצם מספר המועצות הדתיות במידה ניכרת ובמקומן יוקמו מועצות דתיות מרחביות, וכן ייקבע סל שירותי דת תקני. ראוי שהממשלה תיתן עדיפות גבוהה לביצוע רפורמה במערך שירותי הדת.