



משרד מבקר המדינה
אגף ג' לביקורת הרשויות המקומיות

דו"ח 3 על הביקורת
במועצה הדתית
קרית אתא

ירושלים, חשוון התשנ"ד - אוקטובר 1993

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה של המועצה הדתית קרית אתא בשנות הכספים 1998 עד 1991. חלק מהנתונים והמימצאים עודכנו לאמצע שנת 1992. המימצאים שהועלו במהלך הביקורת הועברו לידיעת ראש המועצה - לטיפולו. דין - וחשבון זה כולל את מימצאי הביקורת העיקריים.

למן מועד סיום הביקורת עד למועד פירסום דין - וחשבון זה, חלו שינויים הנוגעים לגופים המופקדים על ניהול ענייני המועצה. באוגוסט 1993 ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב בנושא זה. תוצאות בדיקת המעקב מובאות בסוף דו"ח זה.

המועצה הדתית קרית אתא (להלן - המועצה) עומדת לביקורת מבקר המדינה על-פי סעיף 9 (8) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), כגוף הנתמך על-ידי הממשלה ועל-ידי עיריית קרית אתא.

המועצה ותיפקודה

הרכב המועצה ושיבותיה

בחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971 (להלן - החוק) נקבע, כי מיספר חבריה של מועצה דתית ייקבע על-ידי השר לענייני דתות, ובלבד שלא יעלה על מיספר חברי הרשות המקומית, שבתחומה היא פועלת. המועמדים לשמש חברי מועצה דתית יוצעו לפי המכסות שלהלן: השר לענייני דתות - 45%, הרשות המקומית - 45% והרבנות המקומית - 10%.

במרבית התקופה הניסקרת כיהנה בקרית אתא מועצה דתית שמנתה 15 חברים. עם חברי המועצה נימנו שני רבני העיר. המועצה האמורה קיימה ישיבת כינון במאי 1987, ובמיסגרתה בחרה בראש מועצה ובשני סגנים. ראש המועצה כיהן בשכר, והסגנים - ללא שכר. אחד הסגנים מילא את תפקידי גיזבר המועצה.

ביוני 1991 פירסם השר לענייני דתות (להלן - השר) הרכב חדש למועצה הדתית, המונה 17 חברים. עקב תביעות משפטיות, שהוגשו על-ידי גורמים שונים, על רקע ההרכב הסיעתי של חברי המועצה, לא כונסה המועצה סמוך לאחר מינויה, ורק בינואר 1992 התאפשר כינוס המועצה בהרכבה החדש. בישיבה זו נבחר ראש מועצה חדש וכן שני סגנים. ראש המועצה מכהן בשכר, והסגנים - ללא שכר. אחד הסגנים ממלא את תפקידי גיזבר המועצה.

תקנות המועצות הדתיות היהודיות (ניהול), התשל"ל-1970 (להלן - התקנות) מסדירות את דרכי ניהול פעולותיהן של המועצות וועדותיהן, ואת ענייני הכספים והנהלת החשבונות שלהן; כמו-כן מוציא המשרד לענייני דתות (להלן - המשרד), כרשות מפקחת, הוראות שמטרתן להנחות את המועצות הדתיות בפעולותיהן על-פי כללי מינהל ציבורי תקין (להלן - ההוראות).

1. לפי התקנות, על המועצה לקיים לפחות ישיבה רגילה אחת לחודש, אולם היא רשאית להחליט שלא לקיים ישיבות רגילות בחודשים תשרי וניסן של כל שנה.

נמצא, כי בתקפה הניסקרת לא זימן ראש המועצה את המועצה לשיבות בתדירות הדרושה: בשנת 1998 (מינואר עד דצמבר) קיימה המועצה שש ישיבות, ובשנת 1989 - ארבע ישיבות בלבד. מירווח הזמן בין ישיבה אחת לשנייה הגיע לכשלושה חודשים. בשנים 1990 ו-1991 זומנו חברי המועצה לשיבות לעיתים רחוקות עוד יותר: בשנת 1990 - לשלוש ישיבות, ובשנת 1991 - לשתי ישיבות בלבד (ביום 30.4.1991 וביום 11.9.1991).

מאז כינונה, במאי 1987, ועד דצמבר 1991 (56 חודשים) קיימה המועצה 21 ישיבות בלבד - לעומת 46 ישיבות שהייתה אמורה לקיים באותה תקופה.

2. סעיף 16 לתקנות קובע, כי אם לא היה מניין חוקי (רוב רגיל) בישיבה של המועצה, עד שעברה שעה מהמועד שנקבע בהזמנה, תידחה הישיבה לשיבעה ימים ולאותה שעה; כל מיספר של חברי מועצה, שישתתפו בישיבה השנייה, יהווה מניין חוקי לכל עניין שעמד על סדר יומה של הישיבה הנידחת.

10 מבין 21 הישיבות שקוימו בתקופה הניסקרת היו ישיבות נידחות, וזאת בגלל העדר מניין חוקי במועד המקורי. המועצה קיימה את הישיבות הנידחות בכל מיספר נוכחים, כפי שנקבע בתקנות, ונדונו בהן אותן נושאים שהיו על סדר היום. נמצא, כי ב-4 מבין הישיבות הנידחות נכחו 3 עד 6 חברי מועצה בלבד.

3. בדיקת נוכחותם של החברים בישיבות המועצה* העלתה: שני חברי מועצה - רב העיר האשכנזי וחבר מועצה נוסף - לא השתתפו באף אחת מישיבות המועצה בתקופה הניסקרת; רב העיר הספרדי וחבר מועצה אחר השתתפו במחצית הישיבות בלבד; 3 חברים אחרים השתתפו ב-9 ישיבות, וחבר אחד - ב-5 ישיבות.

* למעט הישיבות שלא קוימו מחוסר מניין חוקי.

אי-הופעתם של חברי המועצה הדתית בצורה סדירה לישיבותיה, ובכלל זה שני רבני העיר, אשר מכהנים כחברי המועצה על-פי הצעתם-הם, פגמה בתיפקודה של המועצה וביכולתה לקבל החלטות והכרעות בצורה תקינה. ואכן, פעולות רבות בוצעו על-ידי ראש המועצה, בלא שהובאו תחילה לדיון ולהחלטה של מליאת המועצה.

עד אפריל 1990 לא הייתה בחוק שירותי הדת היהודיים, או בתקנות על-פיו, כל הוראה בדבר דינו של חבר מועצה דתית שנעדר לעיתים תדירות מישיבות המועצה, ללא סיבה מוצדקת, דוגמת ההוראות הקיימות בפקודת העיריות ובצווי המועצות המקומיות לגבי חבר מועצה של רשות מקומית. מצב זה השתנה לפי תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים, שנתקבל בכנסת בסוף מארס 1990. בתיקון זה הוסף לחוק סעיף 3א, הקובע, בין היתר, כי "... כל הוראה בחיקוק שלפיה חדל חבר מועצה של רשות מקומית [שבה קיימת מועצה דתית] לכהן מחמת שנעדר מישיבות המועצה - יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על חבר של אותה מועצה דתית, והוא הדין בהוראות בדבר סדר הודעה על חדילת החברות במועצה".

בהתאם לתיקון האמור, חלות על המועצה הדתית קרית אתא ועל חבריה, מאז אפריל 1990, הוראות סעיפים 123 ו-123א לפקודת העיריות. סעיפים אלה קובעים הסדרים, לפיהם חבר מועצה אשר נעדר משלוש ישיבות רצופות של המועצה, שלא ברשות המועצה או מחמת מחלה או שירות בצה"ל - יחדל להיות חבר מועצה. לאחר שנשלחו לו התראה על היעדרויותיו והודעה על התפנות מקומו במועצה.

אף שתוכן הוראות חוק אלה ומשמעותן הובאו לידיעת ראשי המועצות הדתיות, בחוזר מנכ"ל המשרד לענייני דתות מינואר 1991 - לא הסב ראש המועצה את תשומת ליבם של חברי המועצה אליהן ולא פעל ליישומן, לנוכח ההיעדרויות התדירות של חלק מהם מישיבות המועצה.

4. בתקנות נקבע, כי ראש המועצה יאשר כל פרוטוקול של ישיבת המועצה בחתימת-ידו; העתק מהפרוטוקול יישלח לכל חברי המועצה ולשר, בתוך שבועיים ממועד הישיבה.

נמצא, כי המועצה לא נהגה לשלוח לחברי המועצה ולשר העתק מהפרוטוקולים של ישיבותיה. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי לנוכח ההיקף הגבוה של היעדרות מיספר גדול של חברי מועצה מישיבותיה - חשוב היה במיוחד לשלוח להם העתקים מהפרוטוקולים, כדי להביא לידיעתם את תוכן ההחלטות שנתקבלו.

5. בתקנות נקבע, כי המועצה רשאית לבחור ועדות קבועות או ארעיות, בעניינים הקשורים לתפקידיה. בישיבתה ביוני 1987 אומנם בחרה המועצה ועדת הנהלה, בהרכב של שיבעה חברים, אולם זו התכנסה פעם אחת בלבד (בחודש בו נבחרה) - ומאז, ובמשך כל התקופה הניסקרת, לא קיימה ישיבות נוספות. המועצה לא בחרה ועדות נוספות, לנושאים השונים שבטיפול.

היחסים בין לישכת הרבנות המקומית לבין המועצה הדתית

בחוזר מנכ"ל המשרד לענייני דתות, מספטמבר 1987, הובאו לידיעת המועצות הדתיות הנחיות בדבר "סידרי נוהל בתחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות", אשר אושרו על-ידי מועצת הרבנות הראשית. בסידרי הנוהל האמורים נקבעו, בין היתר, יחסי הגומלין בין המועצה הדתית לבין לישכת הרבנות המקומית.

בהקדמה לסידרי הנוהל האמורים צויין :

"בהתחשב עם המצב המשפטי והעובדתי, שקיימים במישור המקומי שני גופים בעלי סמכות פעולה למען ניהול החיים הדתיים וקיום השירותים הדתיים בצורה תקינה במדינת ישראל, והם הרבנים המקומיים והמועצה הדתית.

ובהתחשב בכך, שבלי הגדרת תחומי הפעולה המיוחדים והסמכויות המיוחדות של כל אחד משני הגופים הנ"ל, עלולים להתעורר אי-הבנות ואפילו חילוקי-דיעות ביניהם ביחס לשטחי הפעולה הנ"ל.

אי-לכך הותקנו תקנות נוהל אשר מטרתן לקבוע ולהגדיר את התפקידים והסמכויות הנתונים לכל אחד משני הגופים בנפרד, וכן הפעולות שעליהם לעשותן במשותף."

בהמשך קובע הנוהל האמור, כי

"רב העיר הוא המנהיג הרוחני והפוסק העליון בכל ענייני דת והלכה במקום".

ובהמשך נקבעה אחריותה של המועצה, כלהלן:

"המועצה אחראית בתוקף סמכויותיה ותפקידיה הציבוריים לניהול ענייני המועצה הדתית מבחינת התיכנון, התקציב, המינהל והייצוג, והיא ממונה על ביצוע השירותים הדתיים ועל כוח-האדם בהתאם לחוק..."

1. חילוקי-דיעות חריפים התגלעו בין רבני העיר בקרית אתא - ובמיוחד הרב אשכנזי - לבין הנהלת המועצה הדתית, בכל תחומי הפעולה שלה: רבני העיר לא השתתפו, כאמור, באופן סדיר, בישיבות המועצה; הם לא לקחו חלק בפיתרון בעיות שהתעוררו, בדרך של העלאת הנושאים שבמחלוקת על סדר היום של המועצה; הם פירסמו, מדי פעם בפעם, גילויי-דעת בדבר התנגדותם לפעולות המועצה, ואף הגישו עתירות נגדה לבג"ץ. כך למשל, כבר בשנת 1986 הובא לידיעת המשרד ולשכת הרבנות הראשית לישראל דבר קיומו של סיכסוך בין רב העיר האשכנזי לבין המועצה, בקשר לניהול בית-השחיטה במקום ומינוי שוחטים (חילוקי - דיעות בנושא זה נמשכו גם בתקופה הניסקרת). בשנת 1988 התנגד רב העיר האשכנזי לפיטוריו של הבלן באחד המיקוואות, אשר עבודתו הופסקה עקב תלונה במשטרה, שהגישה נגדו המועצה בשל חשש למעשים פליליים. באוגוסט 1988 הגיש אותו רב עתירה לבג"ץ נגד המועצה, בנושא מיכרז שפירסמה המועצה למישרת מנהל מחלקת הכשרות שלה (ראה גם להלן - בפרק "מינוי אחראי לרישום נישואין").

2. על אף ההגדרה של סמכויות הרבנות המקומית וסמכויות המועצה, כפי שבאו לביטוי בסידרי הנוהל האמורים, החרפו בשנת 1998 חילוקי-הדיעות בין רבני העיר לבין הנהלת המועצה. הדבר הביא אף לפירסום השמצות אישיות בעיתונות המקומית. בעיקבות חילוקי-הדיעות, פתחו רבני העיר, בראשית ינואר 1989, לישיבת רבנות נפרדת, אליה הצטרף גם אחד מרבני השכונות בעיר, המקבל את שכרו, בתור שכזה, מהמועצה הדתית. ממשרדי המועצה הדתית הוצאו תיקי הנישואין שהיו עדיין בטיפול, וכמו-כן טפסים לרישום נישואין, כתובות, חותמות וכו'. באותו מועד פירסמו רבני העיר מודעה לציבור, על-גבי לוחות המודעות שביישוב, בדבר פתיחת לישיבת רבנות נפרדת ושעות קבלת הקהל במשרדי הלישכה.
3. בפעילות הרבנים בלישכה הנפרדת חרגה מזו שיוחדה לרבנים בנוהל האמור - דהיינו פעילות רוחנית ומתן ייעוץ בענייני דת והלכה - ובפועל עסקה הלישכה הנפרדת בכל הפעולות, לרבות המינהליות, הקשורות לעריכת נישואין: מתן תעודות רווקות, עריכת חופות וקידושין והוצאת תעודות נישואין. בגין מתן השירותים האמורים ניגבו מהקהל כספים, כנגד קבלות אשר לא היו ממוספרות מראש ולא נשאו את שם המועצה. רבני העיר פתחו חשבון מיוחד בבנק, בו הופקדו הכספים שניגבו, וממנו בוצעו תשלומים שונים - בעבור רכישות, ובעיקר לתשלום מיקדמות על-חשבון משכורת לשלושת הרבנים.
4. המשרד לענייני דתות התנגד בתוקף לפתיחת לישיבה נפרדת על-ידי הרבנים, וקיים עם הצדדים פגישות לשם חיסול הסיכסוכים שהתגלעו ביניהם. מועצת הרבנות הראשית לישראל דנה אף היא במצב שנוצר, והביעה את התנגדותה הנמרצת לפתיחת הלישכה ולמתן שירותים דתיים על-ידי רבני העיר, שלא באמצעות המנגנון המינהלי הקבוע של המועצה הדתית. ב-18.1.1989 הודיע המשרד לרבני העיר, כי פתיחת הלישכה היא פעולה הנוגדת את החוק והתקנות, וסותרת את סידרי המינהל התקין, והורה להם לסוגרה לאלתר ולהעביר למועצה הדתית את כל המסמכים שנלקחו ממשרדיה ואת הכספים שניגבו על-ידיהם, כמתואר. בפועל נמשכה פעילות לישיבת הרבנות הנפרדת עד יוני 1989, ולאחר סגירתה הוחזרו הטפסים השונים לידי המועצה ונערכה התחשבות בין הצדדים.

מינוי "ממונה" לניהול ענייני המועצה

בחוק נקבע, כי כל אימת שנראה לשר כי מועצה דתית לא מילאה חובה או לא ביצעה עבודה, שהיא נדרשת או מוסמכת לעשות לפי החוק - רשאי הוא לצוות עליה למלא את החובה או לבצע את העבודה בתוך זמן הנקוב בצו. לא מילאה המועצה אחרי הצו - רשאי השר, לאחר התייעצות עם ראש הרשות המקומית, למנות אדם הנראה לו מתאים, כדי שימלא חובות אלה.

במאי 1989 קיימה מליאת המועצה דיון מקיף על מצבה, והגיעה למסקנה שבתנאים שנוצרו אין באפשרותה להמשיך ולתפקד כראוי. לאור זאת, החליטה המועצה לפנות אל השר, כדי שיפעיל סמכותו למינוי "ממונה" על שירותי הדת בעיר. בעיקבות פניית המועצה מינה השר, באותו חודש, את ראש המועצה הדתית של קרית שמונה לתפקיד של "ממונה" על מילוי כל החובות הנדרשות מהמועצה הדתית קרית אתא (להלן - הממונה), בנוסף על תפקידו במועצה הדתית קרית שמונה.

מינוי הממונה לא הביא לרגיעה המיוחלת. נוצרו שני מחנות יריבים, עם סיכסוכים חריפים ביניהם: מצד אחד - הממונה והרב המקומי האשכנזי, ששיתף עימו פעולה, ומן הצד האחר - ראש המועצה הדתית, שנתמך על-ידי הרב המקומי הספרדי; זאת - על רקע יריבות קודמת שכבר הייתה קיימת בין שני הרבנים המקומיים.

עם מינוי הממונה, במאי 1989, לא הובהרו תפקידיו וסמכויותיו די-הצורך. למעשה, במספר תחומים פעלו ראש המועצה והממונה, במקביל. המחלוקות וחוסר התיאום בין הצדדים האמורים, כמו-גם חוסר הבהירות בקשר לחלוקת התפקידים בין הממונה לראש המועצה, והרצון של כל אחד מהם לקבל את מירב המשאבים למימון פעולות המועצה - גרמו לחיכוכים בין הצדדים והיוו רקע להגשת מיספר תביעות משפטיות וכמו-כן עתירות לבג"ץ:

1. ביוני 1989 הורה המשרד לשני הבנקים, בהם ניהלה המועצה חשבונות עו"ש - להעביר את זכות החתימה לידי הממונה. ראש המועצה הגיש תביעה משפטית בקשר לשלילת זכות החתימה שלו, וב-19.11.1989 קבע בית-המשפט, כי אין מינוי הממונה מהווה אקט משפטי של פיזור המועצה ו/או פיטורי ראש המועצה, ועל-כן אין לשלול ממנו את זכות החתימה* .

בעיקבות החלטת בית-המשפט, פתח הממונה חשבון נוסף בבנק, ובאמצעותו ניהל את הפעולות הכספיות הקשורות במילוי תפקידו במועצה הדתית קרית אתא. בחשבון זה הופקדו ההקצבות שקיבל מהמשרד לענייני דתות מהעירייה, וממנו שולמו המשכורות לעובדים וכמו-כן תשלומים שוטפים אחרים.

2. בסוף 1989 הגיש ראש המועצה עתירה לבג"ץ - נגד השר, עיריית קרית אתא ואחרים. בעתירתו, קבל ראש המועצה על העברת כספי ההקצבות לחשבון הבנק שניהל הממונה; הוא עירער על סמכותו של הממונה לשלם משכורות לעובדים, ועוד. בעיקבות הדיון בבית-המשפט, הגדיר השר באפריל 1990 - כשנה לאחר מינוי הממונה - את סמכויותיהם של כל אחד מן הצדדים, כלהלן: הממונה יהיה אחראי לניהול התקציב, לביצועו ולמתן הדיווחים עליהם, וכמו-כן לניהול כוח-אדם, לתשלום שכר ולניהול הקשר עם הרב האשכנזי; המועצה הדתית תדאג להכנסות העצמיות, ותישא באחריות לשיעורי תורה, לקשר עם בתי-הכנסת ולפעולות תרבות תורנית.

בספטמבר 1990, בעיקבות קבלת מסקנות ועדה שבדקה את תיפקודה של המועצה, ביטל השר את המינוי של הממונה, ומלוא הסמכויות לניהול פעולות המועצה שוב היו בידי ראש המועצה.

* בהקשר זה יש לציין, כי ב-4.4.1990 נתקבל בכנסת תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים, ולפיו (סעיף 10ב) ניתנה לשר לענייני דתות - בתנאים מסויימים - הסמכות לפזר מועצה דתית ולמנות במקומה ועדה ממונה; לוועדה הממונה יהיו כל הסמכויות והחובות של המועצה.

3. בתקופת כהונתו של הממונה, שנמשכה כ-18 חודשים והשתרעה על פני שתי שנות כספים - 1989 ו-1990 (כמחצית השנה) - הוא קיבל מהמשרד לענייני דתות ומהעירייה הקצבות בסכום כולל של 564,000 ש"ח. כאמור, לא היה תיאום בין הממונה לבין ראש המועצה בכל הקשור למתן השירותים הדתיים, וכך היה גם בכל הקשור לניהול מערכת החשבונות ולדיווח התקופתי והשנתי. הבדיקה העלתה:

(א) ניהול החשבונות של המועצה והכנת הדו"חות הכספיים השנתיים שלה לא נכללו בין התפקידים שהוטלו על הממונה, והם המשיכו להתנהל על-ידי לישכת שירות חיצונית לניהול חשבונות. בתום שנת הכספים 1989 לא העביר הממונה למועצה את המיסמכים הכספיים שבחזקתו, כדי שניתן יהיה לרכז את ההכנסות וההוצאות של כלל הפעולות שבוצעו על-ידי שני הגורמים (המועצה והממונה), ועקב כך התעכבה עריכת הדו"ח הכספי לשנת הכספים 1989. רק ביולי 1991, בעיקבות דרישת משרד מבקר המדינה, העביר הממונה למנהל החשבונות של המועצה את המסמכים האמורים, והכין דיווח על פעולותיו במשך תקופת כהונתו. בספטמבר 1991 - באיחור של למעלה משנה - השלימה המועצה את הדו"ח הכספי לשנת הכספים 1989 ואת המאזן למאוס 1990. באותו חודש השלים מנהל החשבונות גם את הכנת הדוח הכספי לשנת הכספים 1990.

(ב) בתקופת כהונתו של הממונה המשיך ראש המועצה לקבל משכורת שוטפת מקופת המועצה, ובמקביל קיבל גם הממונה משכורת במשך מרבית תקופת כהונתו. בשנת הכספים 1989 הסתכמה ההוצאה בפועל על תשלום משכורות לראש המועצה ולממונה ב-134,900 ש"ח, לעומת 68,880 ש"ח שנקבעו בתקציב; בשנת הכספים 1990 הסתכמה ההוצאה בסעיף זה ב-121,100 ש"ח, לעומת 86,868 ש"ח שנקבעו בתקציב. החריגה בסעיף זה, בתקופה האמורה, שנבעה מתשלום משכורות הן לראש המועצה והן לממונה, הסתכמה איפוא בלמעלה מ-100,000 ש"ח.

(ג) עד למינוי הממונה, הכינה המועצה את תלושי המשכורת באמצעות החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ (להלן - החברה לאוטומציה). לאחר כניסתו לתפקיד, התקשר הממונה, לעניין

זה, עם לישכת שירות פרטית, ובמשך תקופה של למעלה משנה עסקו בהכנת תלושי המשכורת, במקביל, הן החברה לאוטומציה והן לישכת השירות הפרטית.

כספים וחשבונות

הטבלה שלהלן מראה, בסכומים כוללים, את התפלגות ההכנסה של המועצה, למקורותיה, ואת ההוצאה שלה בתקציב הרגיל, בשנות הכספים 1988 עד 1991 (בש"ח):

שנת הכספים	מקור ההכנסה				ההוצאה	גירעון שנתי
	הכנסה עצמית	המשרד לענייני דתות	עיריית קרית אתא	סה"כ		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1988	147,692	288,320	352,000	788,012	847,825	59,813
1989	167,153	479,920	196,070	843,143	992,438	149,295
1990	167,770	590,600	371,591	1,129,961	1,167,320	37,359
1991	152,924	600,900	404,219	1,158,043	1,256,860	98,817

* שנת הכספים 1991 מתייחסת לתקופה של 9 חודשים - אפריל-דצמבר 1991.

** כולל זקיפת הוצאה בסכום של 181,452 ש"ח בגין חוב לעירייה בעבור ארנונה, והכנסה בסכום זהה - על-חשבון חלקה של העירייה במימון תקציב המועצה הדתית.

בהתאם לחוק, נושא המשרד לענייני דתות (הממשלה) ב-40% מהוצאות התקציב של מועצה דתית, והעירייה - ב-60%. בעיקבות חילוקי-דיעות עם העירייה בקשר לתקציב המועצה, לא העבירה העירייה את מלוא הקצבותיה למועצה, ואילו המשרד נשא באותה תקופה בחלק גדול יותר מן המתחייב על-פי החוק (ראה להלן).

תקציב המועצה

ההסדרים לקביעת תקציבה הרגיל של מועצה דתית נקבעו בחוק, בתקנות שהותקנו על-פיו ובהוראות שהוצאו למועצות בחוזרים של מנכ"ל המשרד.

על-פי תקנות תקציבי שירותי הדת היהודיים, התשמ"ה-1985 - השר לענייני דתות מאשר מראש את הסכום הכולל של התקציב; על ראש המועצה להכין את התקציב המפורט, להביאו לאישור מליאת המועצה הדתית ולהעבירו לאישור הרשות המקומית (במיקרה דן - עיריית קרית אתא). על הרשות המקומית להודיע, בתוך 30 יום, על הסכמתה או אי-הסכמתה לתקציב המוצע; אם נחלקו הדיעות בין המועצה לבין הרשות המקומית - יכריעו בדבר השר לענייני דתות ושר הפנים. באין הסכמה בין השרים - תכריע בדבר הממשלה.

באשר למועד הגשת הצעת התקציב ואישורה, נקבע בחוזרי המנכ"ל, המתפרסמים מדי שנה בשנה, לוח-זמנים מפורט. בדרך כלל נקבע, כי על המועצה לאשר את הצעת התקציב במאוס של כל שנה*, הסכמת הרשות המקומית תינתן לא יאוחר מסוף אפריל, והעברת הצעת התקציב המפורטת למשרד תיעשה במאי או בראשית יוני.

1. הבדיקה העלתה, כי המועצה לא עמדה בלוח-הזמנים שנקבע לעניין הכנת התקציב ואישורו, ועקב כך פעלה, במרבית התקופה הניסקרת, ללא תקציב מאושר:

* המדובר עד שנת הכספים 1991 (כולל) - בה שנת כספים התחילה ב-1 באפריל.

(א) הצעת התקציב לשנת הכספים 1988, שנדונה ואושרה בישיבת המועצה במארכ 1988, הועברה לאישור העירייה (ובמקביל למשרד) רק בנובמבר 1988 - למעלה מ-7 חודשים לאחר אישורה על-ידי המליאה.

(ב) הצעת התקציב לשנת הכספים 1989 הובאה לדיון במליאת המועצה במארכ 1990 - סמוך לתום שנת הכספים - איחור של כשנה מהמועד שנקבע על-ידי המשרד. העברת ההצעה לאישור עיריית קרית אתא ולמשרד נעשתה בפברואר 1990, דהיינו בטרם הובאה לדיון ולאישור במליאת המועצה.

(ג) הצעת התקציב לשנת הכספים 1990 נדונה במליאת המועצה בדצמבר 1990 - איחור של כ-8 חודשים מהמועד שנקבע על-ידי המשרד. במועצה לא נמצא תיעוד על העברת ההצעה לאישור עיריית קרית אתא ולמשרד, כדרוש.

(ד) הצעת התקציב לשנת הכספים 1991 (עבור 9 חודשים - אפריל עד דצמבר) הובאה לדיון במליאת המועצה רק בספטמבר 1991 - כ-6 חודשים לאחר תחילת שנת הכספים.

2. בעיקבות חילוקי-הדיעות עם העירייה באשר למיסגרת התקציב של המועצה הדתית, מינה מנכ"ל המשרד, במאי 1988, בתיאום עם משרד הפנים, רואה-חשבון לשמש בודק בעניין. רואה-החשבון התבקש להגיש את מסקנותיו בתוך חודש ימים. ביולי 1988 הגיש הבודק את מימצאיו לגבי המיסגרת התקציבית של המועצה לשנות הכספים 1986 ו-1987, וכמו-כן את המלצותיו למיסגרת התקציבית לשנת 1988, לרבות כיסוי הגירעון. מסקנות הבודק התקבלו על דעת שני המשרדים. ואולם, גם בשלב זה לא העבירה העירייה למועצה את חלקה בתקציב המועצה לשנים 1987 ו-1988.

תקציבי המועצה לשנים 1989 ו-1990 הוכנו על-ידיה על בסיס המלצות הבודק, בתוספת מקדמי התייקרות שקבע המשרד לענייני דתות. גם ביחס לשנים אלה לא נתנה העירייה את הסכמתה לתקציב המועצה. העירייה הסבירה את הדבר בטיפול הלקוי של המועצה בהכנת תקציביה ובאיחורים בהגשתם, וכמו-כן בתיפקוד הלקוי שלה ובניהול הכספי הלא תקין של ענייניה.

להלן נתונים, בהתאם לדו"חות הכספיים של המועצה, על הכספים שהעבירה עיריית קרית אתא למועצה בשנות הכספים 1987-1990, בהשוואה לאלה שנקבעו במסקנות הבודק* ואומצו על-ידי משרד הפנים והמשרד לענייני דתות (בש"ח):

שנת הכספים	חלקה של העירייה (60%)		ההפרש
	לפי מסקנות הבודק	העברות בפועל	
1987	368,693	304,800	63,893
1988	423,997	352,000	71,997
1989	495,228	196,070	299,158
1990	564,559	371,591	192,968

על-פי המיסגרת התקציבית שנקבעה למועצה לשנת הכספים 1991 (9 חודשים), היה חלקה של העירייה במימון התקציב - 554,400 ש"ח; בפועל הסתכמו העברות העירייה למועצה באותה שנה ב-404,219 ש"ח (כולל זקיפת 181,452 ש"ח בגין ארנונה המגיעה לעירייה - ראה לעיל, טבלת מקורות ההכנסה).

3. אי-העברת השתתפות העירייה למועצה באופן סדיר גרמה קשיים רבים בתיפקוד המועצה; משכורות העובדים לא שולמו במועדן, הוטלו עליה עיקולים על-ידי המוסד לביטוח לאומי ואגף מס-הכנסה, בגין הפיגורים בהעברת ניכויים מהשכר, והתחייבויותה לספקים לא נפרעו במועד.

* מסקנות הבודק והמלצותיו התייחסו, כאמור, לשנות הכספים 1986 עד 1988, והן היוו בסיס לאישור מיסגרת תקציבי המועצה הדתית גם לשנות הכספים 1989 ו-1990 על-ידי השר לענייני דתות ושר הפנים (ראה להלן).

במטרה למנוע את שיתוק פעולות המועצה ולאפשר לה לשלם את משכורת העובדים, הגדיל המשרד לענייני דתות את הקצבותיו, והזרים לה כספים בהיקף שעלה על המתחייב מהוראות החוק ועל מה שנקבע בתקציב. בתקופה הניסקרת העביר משרד הדתות למועצה כ-400,000 ש"ח מעל למיכסה בה היה חייב; מרבית הסכום העודף הועבר בשנים 1989 ו-1990.

4. ההקצבות שהגיעו למועצה מאת עיריית קרית אתא, וכמו-כן אישור התקציבים הרגילים של המועצה, היוו נושא להתדיינות משפטית בין הצדדים:

בינואר 1991 הגישה המועצה עתירה לבג"ץ - להוצאת צו בדבר תשלום יתרת חובות שהגיעו לה מעיריית קרית אתא; המועצה תבעה סילוק היתרה בתוספת הפרשי הצמדה, בסכום כולל של כ-800,000 ש"ח.

ב-18 לפברואר 1991 הגישה המועצה עתירה נוספת לבג"ץ, נגד שר הפנים, השר לענייני דתות ועיריית קרית אתא, בה נתבקשו המשיבים להפעיל את סמכותם על-פי חוק שירותי הדת היהודיים ולאשר את תקציבי המועצה לשנות הכספיים 1989 ו-1990. עוד נתבקשו לפעול לכך, שהעירייה תיפרע את יתרת ההקצבות שהגיעו ממנה למועצה עד לאותו מועד.

במיסגרת הדיון בעתירה זו, הגישה פרקליטות המדינה ב-25.3.1991, הודעה לבג"ץ, לפיה אישרו שר הפנים והשר לענייני דתות את תקציבי המועצה הדתית לשנות הכספים 1989 ו-1990, וכמו כן קבעו את גובה השתתפותה של העירייה בכל שנה. העירייה מצידה הציגה למועצה הדתית תביעות כספיות נגדיות, שהתייחסו לארנונה על מיבני המיקוואות, לשכר דירה בגין השימוש במיבנים אלה וכמו-כן לאגרת אספקת מים. במאי 1991 פסק בית-המשפט הגבוה לצדק, כי חילוקי-הדיעות הכספיים יובאו לפני הממונה על המחוז של משרד הפנים, לשם קבלת קביעתו בנדון.

ביוני 1991 קבע הממונה על המחוז, כי יתרת הסכום שעל העירייה להעביר למועצה הדתית, בגין השתתפותה בתקציב המועצה לשנים - 1990, 1987 מסתכמת ב- 436,000 ש"ח. עד למועד סיום בדיקת הנושא, ביוני 1992, לא יושבו סופית המחלוקות הכספיות שבין המועצה הדתית לעיריית קרית אתא.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1992, טענה העירייה, כי קביעת הממונה על המחוז אינה מובנת לה, שכן הסכום האמור עולה בשיעור ניכר על כל גירעונה של המועצה הדתית. בתשובתה התעלמה העירייה מהעובדה, שהגירעון המשתקף בפינקסי המועצה הוקטן, לאחר שהמשרד לענייני דתות העביר למועצה בתקופה הנדונה, כמבואר לעיל, סכומים גבוהים בהרבה מאלה שהגיעו ממנו על-פי החוק, כדי למנוע שיתוק פעולותיה, עקב סירובה של העירייה להעביר כספים למימון תקציב המועצה.

משכורות עובדי המועצה

כאמור, בשנות הכספים 1989 ו-1990 פעלו ראש המועצה והממונה באופן מקביל, כאשר במרבית התקופה לא הוגדרו בצורה ברורה חובותיו וסמכויותיו של כל אחד מהם, דבר שגרם לאי-סדרים בכל הקשור להכנת משכורות העובדים, לתשלומן ולרישומן בפינקסי המועצה :

1. בתקופה בה פעלה לישכת רבנות נפרדת - ינואר עד יוני 1989 - לא שילמה המועצה את משכורות שלושת הרבנים שהפעילו את הלישכה (ראה לעיל). בתקופה זו נטלו לעצמם הרבנים "מיקדמות" על-חשבון משכורותיהם במועצה, בסכום כולל של 12,000 ש"ח, וזאת מתוך הכספים שגבו מהקהל שנירשם לנישואין בלישכת הרבנות הנפרדת.

עם כניסתו של הממונה לתפקידו, במאי 1989, הוא שילם לרבנים את כל המשכורות שבפיגור; במקביל החזירו שני רבנים את המיקדמות שנטלו לעצמם. נמצא, כי המיקדמה שקיבל הרב השלישי, בסכום של 5,000 ש"ח, לא הוחזרה לקופת המועצה. במשך למעלה משנתיים לא פעלה המועצה להחזרת המיקדמה, והסכום אף לא נרשם בפינקסי המועצה לחובתו של מקבל המיקדמה.

בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, החלה המועצה, באוגוסט 1991, לנכות את המיקדמה האמורה משכרו של הרב - ב-10 תשלומים חודשיים. החזרים אלה לא כללו תוספת הצמדה.

2. עד אוקטובר 1989 שולמו משכורות העובדים והגימלאים מחשבון הבנק של המועצה, בדרך של זיכוי חשבוניתיהם בבנק. לאחר אוקטובר 1989 - עקב המחלוקות הפנימיות, ובגלל העדר אמצעים כספיים נזילים - לא העבירה המועצה את משכורות העובדים באופן סדיר לחשבוניתיהם בבנק, והתשלום בוצע באופנים שונים, ללא תיאום בין הגורמים אשר ביצעו את התשלום. להלן דוגמאות:

(א) מאוקטובר 1989 ועד ספטמבר 1990, מועד תום כהונתו, נהג הממונה להעביר את משכורות רבני העיר, עובדי המועצה וגימלאיה - לחשבונם בבנק. זאת, למעט משכורותיהם של ראש המועצה, המזכירה והרב הממונה על מחלקת הנישואין; לשלושה אלה נהג ראש המועצה לתת מיקדמות על-חשבון המשכורות.

ראש המועצה והממונה לא העבירו למועצה דיווח שוטף על התשלומים שביצעו, ובפינקסי החשבונות של המועצה לא היה רישום מרוכז של המשכורות והמיקדמות ששולמו ושל הניכויים בגין מס-הכנסה, ביטוח לאומי ואחרים.

(ב) עיריית קרית אתא, שכאמור עיכבה את העברת הקצבותיה השוטפות למועצה, העבירה, במישרין, כספים לחשבונות עובדי המועצה בבנק. זאת, אחרי שעובדי המועצה הפגינו נגד העירייה, במחאה על אי-תשלום שכרם. בסוף פברואר 1991 זיכתה העירייה את חשבונותיהם של 30 מעובדי המועצה בסכום כולל של 46,109 ש"ח, ובסוף מארס אותה שנה - בסכום כולל של 40,700 ש"ח. העירייה לא מסרה למועצה הודעה מראש על ביצוע תשלומים אלה, ולעובדים לא נמסרה הודעה מתאימה על מהות ההפקדה בחשבוניתיהם בבנק.

(ג) בספטמבר 1990 בוטל, כאמור, מינוי הממונה, וסמכויות ניהול ענייני המועצה הושבו לידי ראש המועצה. בעיקבות המחלוקת האישית בין ראש המועצה לבין רבני המקום, עיכב ראש המועצה את תשלום משכורותיהם לחודשים ספטמבר ואוקטובר 1990. העניין הובא לידיעת המשרד, ובמטרה לעקוף את צעדיו של ראש המועצה, העביר המשרד סך של 12,000 ש"ח, באמצעות המועצה הדתית ברכסים, שנועד לתשלום מיקדמות לשני רבני העיר. למועצה לא נמסרה הודעה על כך, וגם פעולות כספיות אלה לא השתקפו בפינקסי המועצה באותו מועד.

3. במיסגרת מערכת הנהלת החשבונות, מנהלת המועצה חשבונות חו"ז למוסדות, בהם נרשמו לזכותם הניכויים שבוצעו מהמשכורות, וכמו-כן חשבון חו"ז משותף לכלל העובדים, בו הם זוכו בסכומי הנטו שהגיעו להם וחוייבו בסכומים שקיבלו על-חשבון המשכורת.

(א) עקב הפיצול בתשלום המשכורות לעובדים, כפי שצויין לעיל, ועקב חוסר תיאום ודיווח בין הגורמים השונים, לא נרשמו הפעולות הכספיות באופן שוטף וסדיר בחשבונות המועצה; כך, הפעולות הכספיות לשנת הכספים 1989, לרבות המשכורות והניכויים, נרשמו רק ביולי 1991.

(ב) בניגוד לשיטה שהונהגה על-ידי המועצה, לבצע את תשלומי השכר לעובדים באמצעות חשבונות הבנק, נהג לעיתים קרובות ראש המועצה לשלם מיקדמות לרבנים ולעובדים בשיקים של המועצה, שהם ערוכים לפקודתם; במיספר מיקרים הוא העביר הוראה בכתב לבנק - לזכות את חשבונותיהם כנגד חיוב חשבון עו"ש של המועצה. מרבית המקרים הוא לא מסר למזכירה, שטיפלה בנושא המשכורת, הודעה בדבר תשלום המיקדמות, ולפיכך לא נרשמו מיקדמות אלה בפינקסי המועצה, ולא נוכו, באמצעות החברה לאוטומציה, ממשכורות העובדים.

(ג) עקב הפיגור בתשלום משכורות העובדים ואי-רישום המיקדמות, השתקפה בחשבון החו"ז שניהלה המועצה יתרה לזכותם, שהסתכמה - לפי חשבונותיה לסוף מארס 1991 - ב-58,874 ש"ח.

המועצה לא ניהלה חשבון נפרד לכל אחד מן העובדים, שבו יירשמו סכומי הנטו המגיעים לעובד והמיקדמות שקיבל. בהעדר חשבון אישי נפרד לכל עובד, ובאין מעקב חשבונאי נאות אחר תשלום המשכורות החלקיות והמיקדמות, לא היה למועצה מידע בדוק בנושא זה. השוואה שנערכה על-ידי משרד מבקר המדינה, בין המשכורות שהגיעו לשיבעה מן העובדים, על-פי תלושי המשכורת, לתקופה ינואר 1989 עד יוני 1990, לבין הסכומים ששולמו להם בפועל, העלתה אי-התאמות בארבעה מיקרים: שני עובדים קיבלו תשלומי יתר בסכומים של 10,000 ש"ח ו- 3,700 ש"ח, ושני עובדים אחרים קיבלו פחות מהמגיע להם, בסכומים של 4,300 ש"ח ו- 1,000 ש"ח.

4. במשך תקופת כהונתו קיבל הממונה משכורת ותשלומים נילווים מהמועצה: בתקופה יוני - ספטמבר 1989 הוא קיבל שכר, שחושב ונירשם בחשבונות המועצה. מאותו מועד ועד סוף כהונתו - ספטמבר 1990 - הוא קיבל מיפרעות מחשבון הבנק של המועצה, אשר נוהל על-ידיו בקרית שמונה (בעניין המימצאים הנוגעים לפעולות הממונה - ראה לעיל).

נמצא, כי הרישומים בפינקסי המועצה לא נוהלו בצורה נאותה, המאפשרת לעמוד על הסכומים נטו שהגיעו לממונה ועל אלה שקיבל בפועל. לסוף מארס 1991 השתקפה לזכותו יתרה בסך 5,800 ש"ח. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה, כי עקב טעויות ברישום, אין סכום זה משקף את המצב לאשורו.

*

משרד מבקר המדינה הצביע לפני המועצה על הליקויים החמורים בביצוע תשלומי המשכורות לעובדים ובסידרי הרישום בפינקסיה. הליקויים פגעו בסידרי המינהל הכספי התקין, ומנעו מהמועצה פיקוח יעיל על חלק הארי של כלל הוצאותיה (כ-75% בממוצע). לנוכח המימצאים שהועלו בתחום זה, דרש משרד מבקר המדינה מהמועצה לשחזר את הרישומים ולערוך בדיקה מקיפה של תשלומי המשכורות לעובדיה בשנים האמורות. עד מועד סיום הביקורת בנושא זה, ביוני 1992, לא החלה המועצה בבדיקה.

הוצאות משפטיות

התקופה הניסקרת התאפיינה בכך, שהמועצה הדתית הייתה מעורבת בתביעות משפטיות רבות, על רקע חילוקי-הדיעות הפנימיים עם רבני העיר ובינם לבין עצמם - מחד-גיסא, ועל רקע סיכסוכים עם העירייה והמשרד בקשר לסמכויות הממונה, אישור התקציבים והעברת ההקצבות למועצה - מאידך - גיסא. לפי נתונים שריכוז משרד מבקר המדינה, הגישה המועצה למעלה מ-14 תביעות משפטיות, מרביתן עתירות לבג"ץ, והייתה מעורבת בתביעות משפטיות נוספות, שהוגשו נגדה על-ידי אחד מרבני העיר ועל-ידי חברי מועצה.

בשנות הכספים 1988 ועד 1990 הוציאה המועצה סכום כולל של כ-82,000 ש"ח על קבלת שירותים משפטיים. בשנת הכספים 1991 (9 חודשים) היא הוציאה למטרה זו כ-100,600 ש"ח, הכוללים חובות משנים קודמות לעורך-הדין שלה (ראה להלן), לרבות 10,876 ש"ח בגין ריבית והפרשי הצמדה על חובות אלה.

לשם קבלת ייעוץ משפטי שוטף וטיפול בתביעות משפטיות, של המועצה ונגדה, התקשר ראש המועצה עם עורך-דין המנהל משרד פרטי בחיפה.

1. דבר ההתקשרות עם עורך-הדין, הן לקבלת הייעוץ השוטף והן לייצוג המועצה בתביעות השונות, לא הובא לדיון ולאישור מליאת המועצה, וממילא לא נדונו בה ההיבטים הכספיים הכרוכים בהתקשרות עימו. בין הצדדים לא נחתם הסכם בכתב, לפירוט הנושאים שבהם יטפל באופן שוטף ולקביעת שכר-הטירחה שישולם לו בגין הטיפול, וממילא לא נדרש ראש עיריית קרית אתא לאשר בחתימת ידו את ההתקשרות, כדרישת החוק. מידי פעם בפעם הגיש עורך הדין למועצה חשבוניות, בהן נקב בסכומים שונים בגין ייעוץ שוטף, מבלי שפירט בהן את סוג הייעוץ שנתן ואת הנושאים בהם טיפל, או כל מידע אחר לפיו ניתן לדעת על מה מבוססת הדרישה לשכר הטירחה.

2. לגבי התביעות המשפטיות והעתירות לבג"ץ בהן טיפל עורך-הדין - באף מיקרה לא הובא דבר הגשת התביעה או העתירה לדיון מליאת המועצה ולאישורה. במועצה גם לא נמצא תיעוד על כך, שהיא ניסתה להגיע להבנה עם המשיבים - השר לענייני דתות, משרד הפנים, עיריית קרית אתא - עובר להגשת העתירות.

3. בתחילת מאי 1991 הגיש עורך-הדין למועצה תביעה לתשלום יתרת חוב בסך של 77,094 ש"ח. כמה ימים לאחר מכן מסר לו ראש המועצה שיק על סכום זה, משוך על-חשבון המועצה בבנק. השיק הוצג בבנק אך לא כובד, מחוסר כיסוי. בסופו של דבר סולק החוב לעורך-הדין ביוני 1991. נמצא, כי סילוק החוב בוצע מתוך סכום של 100,000 ש"ח, שהמשרד לענייני דתות נתן למועצה כקצבה מיוחדת לשם תשלום משכורות לעובדים לחודשים מארס ואפריל 1991; כתוצאה מהתשלום לעורך-הדין התעכב תשלום המשכורות לעובדים למשך חודש נוסף.

*

על-פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה - מן הראוי להימנע, ככל שניתן, מהתדיינות בבית-המשפט, לצורך יישוב סיכסוכים משפטיים ובעניינים אזרחיים בין המדינה לבין תאגיד שהוקם על-פי דין או חברה ממשלתית. התדיינות כזאת כרוכה, בדרך כלל, בהוצאה כספית ניכרת ובטירחה מרובה; היא מוסיפה לעומס על בתי המשפט; ובאופן עקרוני - אינה הדרך הראויה ליישוב חילוקי-דיעות בין רשויות אלה. לכן קובעות ההנחיות הסדרים למניעת התדיינות כאמור ללא אישור מוקדם של היועץ המשפטי לממשלה או הפרקליטות - אשר במסגרת תפקידם פועלים ליישוב סיכסוכים כאמור בדרכים חלופיות.

אם כי מן הראוי היה, שגם המועצה הדתית תיפעל בדרך המותווית בהנחיות האמורות, היא הרבתה בהגשת תביעות על כל נושא ונושא שבמחלוקת. במספר מיקרים פסק בית-המשפט העליון להעביר את הנושאים שבמחלוקת להכרעתם של הרבנים הראשיים לישראל - אפשרות שהייתה פתוחה לפני המועצה בלא להיזקק לערכאות המשפטיות. הדרך בה פעלה המועצה הכבידה במידה רבה על תקציבה, הממומן בלאו הכי, ברובו הגדול, מהקופה הציבורית ועל-ידי אותם גורמים אשר נגדם הוגשו התביעות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי יש לראות בחומרה את הדרך בה נהג ראש המועצה, בהגשת התביעות המרובות נגד רשויות המדינה, עימן היו לו אי-הסמכות, תוך ביזבז מיותר של כספי הציבור.

מנגנון המועצה

ביולי 1991 העסיקה המועצה 19 עובדים - שישה במישרות שלמות ו-13 במישרה חלקיות; באותו מועד שילמה המועצה קיצבאות ל-12 מעובדיה שפרשו לגימלאות (או לשאריהם). המועצה משלמת גם את משכורותיהם של שני רבני העיר ושל ראש המועצה. בין מחזיקי המישרות במועצה נכללים 3 רבני שכונות, אשר לשניים מהם משולם שכר בדירוג של רב שכונה בתוספת "תפקיד מוגדר" (תוספת זו משולמת לרב שכונה, הממלא - במשך מיספר שעות בשבוע - תפקיד נוסף במועצה, כגון פיקוח על מיקוואות, רישום נישואין וכו'). בתפקידים אחרים מועסקים: רושם נישואין, עובדי מזכירות, מדריכת כלות, שני משגיחי כשרות, שוחט, בלנים ועובדי ניקיון במיקוואות.

להלן סיכום הוצאות המועצה על השכר והתשלומים הנילוויים, בשנות הכספים 1987 עד 1991, בהשוואה להוצאה הכוללת שלה באותה תקופה (בש"ח):

שנת הכספים	1991	1990	1989	1988	1987
ההוצאה הכוללת	1,256,860	1,167,320	992,438	847,825	778,520
ההוצאה על משכורות:					
הסכום	785,200	837,800	789,100	597,730	467,000
כאחוז מההוצאה הכוללת	63%	72%	80%	71%	60%

* כולל גימלאות

בשנות הכספים 1988 ו-1989 חל גידול ריאלי בהוצאה על משכורות; זאת, בין היתר, בשל ההוצאה הכרוכה בתשלום משכורתו של הממונה מטעם המשרד לענייני דתות (ראה לעיל).

1. רישום הנוכחות של עובדי המועצה מתנהל בשיטה ידנית, על גבי גיליון חודשי. על עובד לציין בגיליון הנוכחות את שעת התחלת העבודה, את שעת סיומה ואת סיכום שעות העבודה בכל יום. מתיעוד שנמצא במועצה עולה, כי האחראי לרישום נישואין נכח במשרדי המועצה פעמיים בשבוע בלבד, ושהה בהם כ-8 עד 10 שעות בשבוע (ראה להלן - בפרק "רישום נישואין"). הרישומים בגיליונות הנוכחות של העובדים מחוץ למשרדי המועצה (בלנים, שוחטים ומשגיחי כשרות) - לא אומתו בחתימת-ידם של ראש המועצה או של האחראים על אותם עובדים.
2. על-פי הנחיות המשרד, על המועצה לנהל תיק אישי לכל עובד. בתיק האישי דרוש שיימצא תיעוד הנוגע לקבלתו לעבודה, לתנאי עבודתו, לקידומו, לחישוב שכרו וכדומה.

בדיקת התיקים האישיים העלתה, כי ברוב המיקרים לא דרשה המועצה מהעובדים - בעת שנתקבלו לעבודה - למלא טופס לגבי פרטים אישיים, פרטים על מקומות עבודה קודמים, השכלה וכדומה. רק בפברואר 1989 מילאה מזכירת המועצה טפסים כאלה לעובדים, בהסתמך על נתונים ומיסמכים שאספה; הטפסים האמורים לא נחתמו על-ידי העובדים, והיו חסרים בהם פרטים רבים. בתיקים האישיים לא נמצאו תעודות על השכלתם של העובדים ועל הכשרתם המיקצועית, ואף לא אישורים ממקומות עבודה קודמים. ברוב התיקים האישיים של העובדים לא נמצאו כיתובי-מינוי. במספר תיקים חסרו פרטים חשובים, כגון תאריך התחלת העבודה, מהות התפקיד והדרגה; פרטים אלה חשובים לצורך קביעת דרגת שכר, קידום וחשוב הגימלה בעת פרישתם. המועצה לא דרשה מהעובדים לעבור בדיקות רפואיות לפני קבלתם לעבודה.

3. המועצה לא ניהלה רישום שוטף של ימי החופשה והמחלה של העובדים, ובמרבית התיקים האישיים אף לא היה תיעוד על העדרם של העובדים מפאת חופשה או מחלה. המועצה ערכה מאזני חופשה, לראשונה, רק לסוף מארס 1989, וגם זאת רק לגבי חלק מהעובדים, ועל-פי אומדן בלבד ולא על-סמך נתונים בדוקים ומבוססים. שני רבני העיר ושלושת רבני השכונות לא דיווחו כלל על יציאה לחופשה או על היעדרות מחמת מחלה.

הסדרי פרישה לגימלאות

בהתאם להסכם קיבוצי כללי, חלים על עובדי המועצות הדתיות הוראות חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970, כנהוג לגבי עובדי הרשויות המקומיות. המועצה משלמת קיצבאות ל-12 גימלאים (או לשאריהם). בשנת הכספים 1991 הסתכמה ההוצאה בגין תשלומים אלו ב-185,300 ש"ח, כ-15% מכלל ההוצאה השנתית וכ-24% מההוצאות על שכר באותה שנה.

בהוראות המשרד נקבע, בין השאר, כי על מועצה דתית להקפיד על הוצאתם לגימלאות של העובדים המגיעים לגיל הפרישה. אם מועצה דתית מעוניינת להאריך שירותו של עובד מעבר לגיל 65, עליה לפנות בבקשה מנומקת לוועדת הגימלאות במשרד לענייני דתות, ולצרף תעודה רפואית המעידה על מצב בריאותו של העובד. בתקנות שירות המדינה (גימלאות) (המשך העסקתו של עובד מעבר לגיל 65), התשכ"ט-1968 נקבע, כי תקופת ההארכה מוגבלת לשנה אחת בכל פעם, עד גיל 70.

1. הבדיקה העלתה, כי המועצה לא נקטה את הצעדים המתחייבים, כאשר עובדיה הגיעו לגיל הפרישה: היא לא נהגה למסור להם הודעה שלושה חודשים לפני מועד הפרישה, כדרוש לפי התקנות; לא ערכה חישוב של שיעור הגימלה המגיעה להם, ולא התארגנה - בשיתוף עם לישכת הרבנות המקומית - למינוי עובדים חדשים במקום אלה העומדים לפרוש.

2. בדיקת התיקים האישיים העלתה, כי המועצה המשיכה להעסיק חמישה עובדים לאחר שהגיעו לגיל הפרישה, בלא שביקשה לכך את אישור המשרד, ובלא שהנושא הובא לפני מליאת המועצה - לצורך דיון והחלטה בשאלת הצורך בהמשך העסקתם. להלן הפרטים:

(א) עובד בתפקיד משגיח כשרות פרש לגימלאות בשנת 1983, בהיותו בן 69; תקופת הארכת העסקתו - ארבע שנים מעבר לגיל הפרישה - לא אושרה כחוק. למן פרישתו לגימלאות ועד מועד סיום עבודתו במועצה, ביוני 1992, המשיכה המועצה להעסיק את העובד האמור באותה משימה - כגימלאי (יודגש, כי באותו מועד הגיע העובד לגיל 78). במשך 13 שנות העסקתו מעבר לגיל הפרישה, לא אושרה המועצה את המשך העסקתו, כדרוש.

(ב) עובד, שהועסק על-ידי המועצה בתפקיד של שוחט, הגיע לגיל פרישה במארכס 1989. המועצה לא פעלה להוציאו לגימלאות ואף לא נקטה את הצעדים המתחייבים כדי להאריך את שירותו. הוא המשיך לעבוד, על אף מצב בריאותו הלקוי, שכתוצאה ממנו נעדר לעיתים תכופות מחמת מחלה. רק באוגוסט 1991 פרש העובד לגימלאות, לפי בקשתו וביוזמתו.

(ג) המועצה המשיכה בהעסקתם של שלושה עובדים נוספים, שנים רבות לאחר גיל הפרישה: בסוף 1991 הגיעו שני עובדים - בלן ומשגיח כשרות - לגיל 70, ורב שכונה הגיע באותו מועד לגיל 80.

במועצה לא נמצא תיעוד, אשר ממנו ניתן ללמוד אם היא קיימה, אי-פעם, דיון בנושא המשך העסקתם של העובדים האמורים במשך שנים כה רבות מעבר לגיל הפרישה, ואם בדקה את כשירותם למלא ביעילות את התפקידים המוטלים עליהם.

פעולות ושירותים

במיסגרת הסמכויות שהוענקו לה בחוק, נותנת המועצה הדתית לתושבי קרית אתא את השירותים הבאים: רישום נישואין ועריכת חופות וקידושין; פיקוח על הכשרות והשחיטה; פעולות לשמירת טהרת המשפחה; קיום רשת עירובין לשמירת השבת; תמיכה במוסדות לתרבות תורנית. עוד משתתפת המועצה בהוצאות על הקמתם ועל אחזקתם של בתי-כנסת ומיקוואות.

על-פי החוק ותקנות שירותי הדת היהודיים (אגרת שירותים), התשל"ד-1974, רשאית מועצה דתית לגבות אגרות בגין שירותים שהיא נותנת. השר קבע שיעורי אגרות אחידים לכל המועצות הדתיות, והודעות על שיעורים אלה ועל השינויים בהם מתפרסמות, מפעם לפעם, ב"רשומות". בשנת הכספים 1991 (9 חודשים) הסתכמה הוצאת המועצה על פעולותיה בתקציב הרגיל, לפי נתונה, בכ-1.25 מיליון ש"ח. הכנסתה העצמית מאגרות הסתכמה באותה שנה בכ-153,000 ש"ח, וכיסתה כ-12% מכלל ההוצאה; עיקר ההכנסה נתקבל מאגרות רישום נישואין ומדמי כניסה למיקוואות.

רישום נישואין

בתקופה הניסקרת טיפלה המועצה הדתית ברישום לנישואין ובסידור חופה וקידושין של כ-240 זוגות בשנה. הכנסת המועצה מהאגרות הקשורות במתן שירות זה הסתכמה בשנת הכספים 1991 ב-63,300 ש"ח.

1. שיעורי אגרת הרישום לנישואין וסידורים נקבעו על-ידי השר, בהתחשב בסוג המקום בו נערכת החופה. לגבי אולמות ציבוריים, בתי מלון וכיו"ב, נקבעה האגרה בהתאם לכושר הקליטה שלהם ובהתאם לדרגתם וסיווגם. כמו-כן נקבעו תעריפים בגין שירותים ותעודות שונות הקשורות לרישום לנישואין (תעודות רווקות, פירסום בעיתון וכו').

בדיקה מסורגת של תיקי הנישואין העלתה, כי המועצה לא הקפידה לגבות את אגרת הרישום לנישואין על-פי השיעורים המאושרים, ולרוב גבתה אגרה בשיעורים גבוהים יותר.

2. המועצה מנפיקה כ-150 תעודות רווקות בשנה. על-פי הנחיות המשרד - המבקש לקבל תעודת רווקות חייב לחתום על טופס הצהרת רווקות, הכולל פרטים שונים הדרושים לאימות מצבו המשפחתי. צידו השני של טופס הצהרת הרווקות משמש העתק של תעודת הרווקות; העתק זה נשאר במועצה. לפי אותן הנחיות, תעודת רווקות טעונה חתימת רב מורשה (רב שקיבל הרשאה לכך מאת מועצת הרבנות הראשית לישראל, בהסכמת המשרד). בקרית אתא, רק שני רבני העיר מוסמכים לאשר בחתימת-ידם תעודות רווקות מטעם המועצה.

רבני העיר אינם נוהגים לבקר במשרדי המועצה, ובהעדרם לא ניתן להנפיק תעודות רווקות לפונים המבקשים לקבל את התעודה במעמד פנייתם למועצה. רב העיר הספרדי הסמיך את הרב רושם הנישואין להיות "חוקר ודורש" של הפונים לקבלת תעודות רווקות, ומסר לו מיספר טפסים של תעודות רווקות כשהם חתומים על-ידי "על החלק" (בלנקו); הרב רושם הנישואין הנפיק את התעודות, לאחר שמילא בהן את כל הפרטים, למרות שאינו מורשה לכך.

הבדיקה העלתה, כי בהעתיקי תעודות הרווקות, הנשמרים, כאמור, במשרדי המועצה, לא צוינו פרטים מלאים של מקבלי התעודות. ברוב המיקרים לא היו בהעתיקי התעודות פרטים כלשהם של מקבליהן, והן לא נשאו את חתימתו של הרב המורשה. העדרם של הפרטים האמורים עלול להקשות על קיום בירורים הנוגעים למצב המשפחתי שלפני הנישואין, במידה שיתעורר צורך בכך בעתיד. המועצה גם לא פירסמה את דבר מתן תעודות רווקות על לוח המודעות במשרדה, כנדרש בהנחיות המשרד.

3. לאחר קיום טקס הנישואין, על הרב המורשה לרשום את בני הזוג בפינקס תעודות הנישואין, המתנהל במקור וב-4 העתקים. בהתאם להנחיות המשרד, יש למסור את התעודה המקורית והעתק אחד לבני הזוג, העתק אחד - להשאיר במועצה, ושני העתקים - לשלוח למשרד. לצורך זה מנפיק המשרד למועצה פינקסי תעודות נישואין ממוספרים מראש. בהתאם להנחיות אלה - הרב המורשה הוא האחראי לפינקסי התעודות, ורק הוא המורשה למלאן ולחתום עליהן.

מאחר ששני רבני העיר (הרבנים המורשים) אינם נמצאים, כאמור, במשרדי המועצה, אין הם מטפלים בפועל במילוי הטפסים ובהנפקתם, כדרוש. במקום זאת, עסקה בכך מדריכת הכלות, בלא שהייתה מוסמכת לכך. נמצא, כי רב העיר הספרדי נהג לחתום "על החלק" (בלנקו) על טפסים ריקים של העתיקי תעודות נישואין המיועדים לבני הזוג, ולמסרם למדריכת הכלות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי החתימה על תעודות "על החלק" (בלנקו) אינה תואמת כללי מינהל ציבורי תקין. פעולה זו אינה עולה בקנה אחד עם הנחיות המשרד, שמטרתן, בין היתר, לוודא כי החתימה של הרב המורשה תעשה רק לאחר שווידא אישית את נכונות הפרטים שבתעודת הנישואין.

4. המועצה לא הקפידה להעביר למשרד, באופן שוטף, את שני ההעתיקים של התעודה, כנקבע בהנחיות. במיספר מיקרים הצטברו במועצה העתיקים של תעודות במשך למעלה מ-5 חודשים, לפני שנשלחו למשרד. מאחר שאחד

משני ההעתיקים האמורים מיועד להישלח על-ידי המשרד לענייני דתות למשרד הפנים, לשם עידכון הרישומים במירשם האוכלוסין, הרי שהעיכוב במשך מיספר חודשים מונע קבלת תמונה עדכנית של המעמד האישי של תושבי קרית אתא, במירשם האוכלוסין.

מינוי אחראי לרישום נישואין

בראשית 1988 דנה מליאת המועצה במינוי עובד חדש לתפקיד **מנהל מחלקת כשרות**, וזאת לאחר שהרב אשר מילא תפקיד של משגיח ושוחט המשיך בתפקידו כ-10 שנים לאחר גיל הפרישה (ראה לעיל - "הסדרי פרישה לגימלאות"). ביולי 1988 פירסמה המועצה מיכרז לקבלת הצעות ממועמדים למילוי התפקיד; המודעה שפורסמה בעיתון הייתה חתומה בידי ראש המועצה ורב העיר הספרדי. מועמד אחד בלבד הגיש הצעה לתפקיד זה - בנו של רב העיר הספרדי.

עפ פירסום המיכרז, הגיש רב העיר האשכנזי עתירה לבג"ץ, בה הוא דרש לצוות על הפסקת ההליכים למינוי עובד לתפקיד **מנהל מחלקת הכשרות**, בטענה כי הפעולות שנקטה המועצה לא נעשו כחוק. בעתירה צויין, בין היתר, כי הצורך במילוי המשרה לא תואם עימו מראש, וכי המיכרז לא הובא מראש לידיעתו ולאישורו, למרות שהוא האחראי לענייני הכשרות ביישוב זה שנים רבות. עוד צויין בעתירה, כי הצעדים אותם נקטה המועצה נועדו למינוי עובד מסויים, שגורמים במועצה חפצים בו.

ביוני 1989 פסק בית-המשפט, כי לא ייעשו צעדים נוספים במיסגרת המיכרז נשוא העתירה, והעביר את המחלוקת שהתגלעה בין הצדדים להכרעתם של הרבנים הראשיים לישראל.

בספטמבר 1989 דנה מליאת המועצה ביישוב המחלוקות עם רבני העיר, וקיבלה סידרה של החלטות, אשר הועברו לרבנות הראשית לישראל ואושרו על-ידיה. במסגרת זו החליטה המועצה, בין היתר, על חלוקת תחומי הסמכויות בין רבני העיר, לפיה הרב האשכנזי יהיה אחראי מבחינה הילכתית לכשרות, לשחיטה ולפיקוח, ואילו הרב הספרדי יהיה אחראי לנושא הנישואין. בנוסף על כך החליטה המועצה למנות את בנו של הרב העיר הספרדי - אשר כאמור

הגיש מועמדות לתפקיד של **מנהל מחלקת כשרות** - לעובד **במחלקת הנישואין**. המינוי היה מידי, והעובד החל בעבודה במועצה, **במחלקת הנישואין** באוקטובר 1989. הרב שמילא תפקיד של משגיח ושוחט המשיך עבודתו במועצה עד יוני 1992.

בקשר למינוי זה הועלו המימצאים הבאים:

1. המיכרז התייחס לתפקיד של **מנהל מחלקת הכשרות**, במקום הרב שכיהן בתפקיד משגיח ושוחט, אשר אמור היה לפרוש זה מכבר לגימלאות. למיכרז ניגש מועמד אחד בלבד - בנו של רב העיר הספרדי; ואולם עקב התנגדותו הנמרצת למינוי של רב העיר האשכנזי, האחראי לענייני הכשרות, ובמטרה להעסיק בכל זאת את בנו של הרב הספרדי, החליטה המועצה על מינויו לתפקיד אחר - **אחראי לרישום נישואין** - במישרה שלימה.

2. הצורך בתפקיד לא תואם עם המשרד, כפי שהיה דרוש על-פי הנהלים שהוא קבע. המינוי נעשה ללא מיכרז, שכן המיכרז שפורסם התייחס, כאמור לתפקיד אחר. לדעת מבקר המדינה, לא הייתה כל הצדקה עניינית למינוי, כיוון שבמשך שנים רבות, עד לאותה עת, טיפל ברישום הנישואין רב שכונה, שהקדיש לצורך זה כ-8 עד 10 שעות בשבוע, ורשם בממוצע כ-20 זוגות בחודש. תמורת עבודתו קיבל תוספת שכר כרב שכונה הממלא גם "תפקיד מוגדר".

אין איפוא מנוס מן המסקנה, שקבלת עובד במישרה שלימה, לשם רישום לנישואין של כ-20 זוגות בחודש, לא נבעה משיקולים ענייניים. מסקנה זו אך מתחזקת לנוכח העובדה, שהעובד האמור הופיע במשרדי המועצה, בדומה לקודמו בתפקיד, למשך כ-10 שעות בשבוע בלבד, במועדים שנקבעו לקבלת קהל לרישום לנישואין. במקביל המשיכה המועצה לשלם גם לעובד הקודם את תוספת השכר בגין אותו תפקיד עצמו, למרות שמאז אוקטובר 1989 אין הוא עוסק בו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי העסקת עובד במחלקת נישואין, בכפיפות אדמיניסטרטיבית והילכתית לאביו, רב העיר הספרדי, אינה מקובלת בשירות הציבורי, ועומדת בסתירה לכללי המינהל הציבורי התקין. יצוין,

כי משרד לענייני דתות נתן בזמנו את דעתו לנושא סייגים להעסקת עובד בשל קירבה משפחתית, ובחוזר מנכ"ל המשרד מחודש שבט התשמ"ט (פברואר 1989) הינחה את המועצות הדתיות לפעול בנושא זה לפי צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962, תוך הפניית תשומת-ליבן, בין היתר, להוראות סעיף 25 לצו האמור, המגביל העסקת קרובי משפחה.

*

המועצה לא מימשה את כוונתה, שבאה לידי ביטוי בישיבתה בראשית שנת 1988 - להחליף את מנהל מחלקת הכשרות, שעבר זה מכבר, את גיל הפרישה. במקום זאת קיבלה, משיקולים זרים, עובד למישרה אחרת, שלא היה בה צורך, והיא משלמת הן את שכרו והן את השכר של קודמו בתפקיד.

יש להתייחס בחומרה לאי-תקינות שבעצם מינוי עובד לתפקיד האמור של האחראי לרישום נישואין ולהליכים שליוו את המינוי, וכמו-כן לביזבוז המתמשך של כספי ציבור כתוצאה מכך.

טהרת המשפחה

המועצה מקיימת בתחומה חמישה מיקוואות, הממוקמים בשכונות שונות. להפעלת המיקוואות העיסקה המועצה בתקופה הניסקרת תישעה עובדים (שיבעה בלנים ובלניות ושתי עובדות ניקיון) - שניים מהם במישרות שלימות והיתר במישרות חלקיות (סה"כ שש מישרות שלימות). הפיקוח ההילכתי על כל המיקוואות נתון בידי אחד מרבני השכונות.

להלן נתונים רוכזים, לפי רישומי המועצה, על התקבולים מדמי כניסה למיקוואות ועל ההוצאה הכוללת על הפעלתם, בשנות הכספים 1998 עד 1991 (בש"ח - במחירים שוטפים):

1988	1989	1990	*1991	תקבולים מדמי כניסה הוצאות תיפעול**
56,315 151,352	63,127 174,628	77,810 211,809	64,642 186,297	

* נתוני שנת הכספים 1991 מתייחסים לתקופה של 9 חודשים (סכומי הכנסה וההוצאה המתואמים לתקופה של 12 חודשים - לצורכי השוואה לשנים האחרות הניסקרות - הם 86,190 ש"ח ו-248,396 ש"ח, בהתאמה). ההוצאה המשתקפת בטבלה בשנת הכספים 1991 אינה כוללת את חיוב המועצה בארנונה כללית בגין מיבני המיקואות, בסכום של 47,477 ש"ח, שנזקף לראשונה בחשבונה בשנה זו.

** הסכומים אינם כוללים את ההוצאה בגין צריכת מים (ראה להלן).

מהנתונים דלעיל עולה, כי בתקופה הניסקרת התקבולים מדמי כניסה למיקואות בשיעור נומינאלי של 53%, המהווים ירידה ריאלית של 7%, וכיסוי, בממוצע שנתי, כ-36% בלבד מכלל ההוצאה.

1. המועצה לא ניהלה חשבון-עזר נפרד לכל מיקווה, לרישום ההכנסות השוטפות מדמי כניסה וההוצאות השוטפות בגין אחזקת המיקווה והפעלתו. רישום כזה היה מאפשר לה לקיים מעקב אחר גביית דמי הכניסה בכל מיקווה (בנושא זה - ראה גם להלן), ולערוך השוואה בין המיקואות השונים לגבי הוצאות התיפעול (שכר עבודה, סולר, חשמל, ומים) ומיספר המבקרים בהם; כל זאת במטרה לייעל את השירות, לתקן סטיות וחריגות ולפעול למניעתן.

בדיקת הוצאות המועצה על אחזקת המיקואות העלתה:

(א) המועצה קיבלה מעיריית קרית אתא חשבוניות דו-חודשיות בגין צריכת המים במיקואות. במשך התקופה הניסקרת לא פרעה המועצה את החשבוניות, ואף לא זקפה את החוב לחשבוניתיה התקציביים (לפיכך גם לא השתקפה ההוצאה בגין צריכת מים בטבלה דלעיל, המתבססת על רישומי המועצה).

(ב) על-פי נתונים שרוכזו על-ידי משרד מבקר המדינה, מתוך החשבונות המתנהלים בעיריית קרית אתא - החיוב בגין צריכת מים במיקוואות הסתכם בשנות הכספים 1989 עד 1991 ב-7,700 ש"ח, ב-9,900 ש"ח וב-9,300 ש"ח, כסדר השנים.

המועצה לא בדקה את צריכת המים במיקוואות, ולא בחנה את הסיבות לסטיות ולתנודות בצריכה: נמצא, כי במיקווא אחד (בקריית פרוסטיג) הסתכם החיוב בגין צריכת המים בשנת 1989 ב-967 ש"ח, אף שהמיקווא האמור היה סגור במשך כל השנה כמעט, בגלל סיכסוכים עם הקבלן שביצע שיפוצים במיבנה. במיקווא אחר (מיקווא המייסדים) גדלה צריכת המים בתקופה הניסקרת בכ-90%. במיקווא נוסף (מיקווא השיכונים) גדלה צריכת המים בשנת 1989 ב-50% לעומת השנה שקדמה לה, בעוד ההכנסות שנתקבלו הצביעו על יציבות במיספר המבקרים במיקווא בשנתיים אלה.

(ג) המועצה התקשרה עם סוכן להספקת סולר, המשמש לחימום המים במיקוואות. הסוכן סיפק את הסולר למיכלי האגירה בכל מיקווא, על-פי הזמנת המועצה ובהתאם לכמות שביקש הבלן, והגיש לה את החשבוניות לתשלום.

בשנת הכספים 1989 עד 1991 הסתכמו הוצאות המועצה על רכישת סולר ב-23,300 ש"ח, ב-38,000 ש"ח וב-13,000 ש"ח, כסדר השנים. בדיקה מסורגת של התשלומים בעבור סולר העלתה, כי ברוב המיקרים לא היו תעודות המישלוח חתומות על-ידי הבלן המופקד על המיקווא, כדרוש לצורכי בקרה על עצם הספקת הסולר למיכלי המיקווא ולצורכי מעקב אחר היקף צריכת הסולר בכל מיקווא. למיספר חשבוניות שהמועצה פרעה לא צורפו כלל העתקי תעודות המישלוח, כך שלא ניתן היה לדעת את כמות הסולר הכוללת שסופקה לכל מיקווא ולאמת את נכונות התשלום.

2. באחת השכונות (קרית בנימין) מוקם בזמנו המיקווא במיבנה רעוע ומסוכן, ולכן הפסיקה המועצה בשנת 1981 את השימוש בו. תושבי השכונה, שביקשו להשתמש בשירותי טהרת המשפחה, פנו למיקווא אחר,

בשכונה סמוכה (קרית פרוסטיג), הנמצא במרחק קטן ממקום מושבם. בשנת 1987 הרסה המועצה את המיבנה הישן בקרית בנימין, והקימה על אותו מיגרש מיבנה אחר למיקווה. חלק מן ההוצאה כוסה על-ידי גורם חוץ ("המרכז הארצי למען טהרת המשפחה"), והמועצה השתתפה במימון הבנייה בסכום של 49,000 ש"ח (שווה-ערך לכ-32,000\$).

ההכנסות מדמי כניסה למיקווה החדש וכמו-כן ההוצאות על הפעלתו - כגון רכישת מים וסולר - הצביעו על תנועה קטנה ביותר של מבקרים: בשנת 1989 הסתכמו ההכנסות ב-2,700 ש"ח, ובשנת 1990 - ב-3,000 ש"ח (כ-250 ש"ח בממוצע לחודש). על-פי התעריפים שהיו נהוגים באותן שנים, הגיע מספר המבקרים, בממוצע, לכ-10 אנשים בלבד בשבוע. גם במיקווה המתנהל בקרית פרוסטיג היה מספר המבקרים מצומצם, והגיע באותה תקופה לכ-15 עד 20 מבקרים בלבד בשבוע.

3. כאמור, מפרסם השר לענייני דתות, מדי פעם בפעם, תעריפי אגרות ודמי שירותים, שהמועצות הדתיות רשאיות לגבות בגין שירותי הדת הניתנים לציבור. תעריפי דמי שימוש במיקוואות נקבעו במיסגרת זו לפי סוג השירות. לחיילים בשירות סדיר ולבני ישיבות נקבעה הנחה בשיעור של 30%.

המועצה הדפסה תלושים ממוספרים, בערכים נקובים מראש, והנפיקה אותם לבלנים; התלושים שימשו קבלות עבור דמי הכניסה, שגבו הבלנים מקהל המשתמשים במיקוואות. בחוזר מנכ"ל המשרד ממארכ 1982 נקבע, כי "המועצה הדתית צריכה לערוך ביקורת במיקוואות, כדי לוודא שלמיקווה לא יכנסו אנשים שלא רכשו תלושים".

(א) המועצה לא קיימה פיקוח כלשהו על הנכנסים למיקוואות שבתחומה ועל גביית דמי הכניסה. מהתיעוד שנמצא במועצה עולה, כי כבר ביולי 1989 הודיע לה הבלן של המיקווה במרכז העיר, אשר הפעילות בו רבה, כי יש המתחמקים מתשלום דמי הכניסה, וכי בידי אנשים רבים נמצא מפתח של דלת הכניסה למיקווה, והם עושים בו שימוש בשעות שאין במיקווה פעילות סדירה והבלן איננו.

- (ב) המועצה לא הקפידה לגבות מן המשתמשים בשירותי המיקווה את התעריפים שאושרו על-ידי השר, ובדרך כלל גבתה דמי שימוש על-פי תעריפים שהיא עצמה קבעה, אשר היו נמוכים במקצת מאלה שנקבעו על-ידי השר.
- (ג) במיסגרת תעריפי השימוש במיקוואות נקבע תעריף מוזל לרוכשים כרטיס חודשי לטבילה במיקווה. המועצה לא הנפיקה כרטיסי מנוי חודשיים לטבילה במיקווה, ובכך נמנעה מהמשתמשים בשירותי המיקוואות באופן סדיר האפשרות ליהנות מתעריף מוזל כאמור. על-ידי הנפקת כרטיסי מנוי כמתואר, גם הייתה המועצה יכולה להבטיח לעצמה הכנסה קבועה מראש, לפחות מאותם משתמשים.
- (ד) מרבית התקופה הניסקרת לא ניהלה המועצה רישום מפורט של פינקסי התלויים שנמסרו לכל אחד מהבלנים, כדורש לגבי טפסים בעלי ערך כספי. בהעדר רישום כזה, ניבצר מהמועצה לקיים פיקוח סדיר על מיספר הפינקסים והערך הכספי שלהם, אשר נמסרו לכל בלן, ועל העברת כספי הגבייה מהבלן לקופתה. רק באוגוסט 1990, לראשונה, ערכה מזכירת המועצה בדיקה של מצאי פנקסי התלויים שבידי כל בלן, ולמן אותו מועד החלה לנהל לכל אחד מהבלנים כרטיס אישי, בו נירשם הערך הכספי הנקוב של התלויים שבידיו.
- (ה) המועצה לא נתנה לבלנים הנחיות מפורטות לגבי הפקדת כספי הגבייה בקופת המועצה, בתדירות קבועה מראש. נמצא, כי במיקרים אחדים החזיקו הבלנים כספי גבייה, בסכומים שהגיעו ל-2,000 ש"ח ויותר, במשך למעלה מחודשיים, בטרם הפקידו אותם בקופת המועצה.

הפיקוח על כשרות המזון - תעודות הכשר לבתי-עסק

בקריית אתא פועלים, על-פי נתוני העירייה, למעלה מ-70 עסקים העוסקים בייצור מזון ובשיווקו; רובם ככולם מספקים מזון כשר.

בחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 נקבעו הגופים המוסמכים לתת תעודות הכשר לבתי-אוכל* וליצרני מאכלים ומשקאות, וביניהם - רב מקומי, שבידיו אישור בכתב מאת מועצת הרבנות לישראל והוא מכהן כרב-עיר. עוד נקבע בחוק האמור, כי במתן תעודת הכשר, יתחשב הרב בדיני כשרות בלבד. בקרית אתא מוסמכים שני רבני העיר לתת תעודות הכשר כאמור, ועל-פי הסדר שנקבע בלישכת הרבנות המקומית - הטיפול בתחום זה נתון בידי רב העיר האשכנזי.

באוקטובר 1988 התקין השר לענייני דתות - בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת - תקנות בדבר מתן תעודות הכשר. על-פי התקנות האמורות - על בית-אוכל או יצרן, המבקש תעודת הכשר, להגיש בקשה לכך על גבי טופס, שנקבע לצורך זה באותן תקנות, ובו פרטים על אודות בית-העסק, כגון: סוג המזון המיוצר בו, מקורות האספקה וכדומה. בתקנות האמורות נקבע, כי תוקפה של תעודת הכשר יהיה לשנה מיום נתינתה.

הטיפול המינהלי במתן תעודות הכשר (להבדיל מההיבט ההילכתי) הינו בסמכות המועצה. בתעריפי האגרות שאישר השר לענייני דתות, כמבואר לעיל, נקבעה סמכות המועצה לגבות אגרות בגין שירותים שונים - הניתנים על-ידיה, על-ידי לישכות הרבנות ועל-ידי הרבנים המקומיים - ובכלל זה אגרה בגין מתן תעודת הכשר. בהתאם לכך - על המועצה להעביר את הבקשות שקיבלה לבדיקתן ולאישורן של רב העיר. מסירת תעודות ההכשר לבעלי העסקים על-ידי המועצה טעונה תשלום אגרה, בשיעור שאושר בידי השר.

* בית-אוכל הוגדר בחוק האמור - "מקום שבו עוסקים במכירה לציבור של מיצרכים או בהגשתם, לשם אכילה או שתייה במקום, וכן איטליז, ולעניין בית מלון - החלקים של בית-המלון שבהם עוסקים בהכנתם של מיצרכים או בהגשתם לשם אכילה או שתייה במקום".

1. בדיקת הטיפול במתן תעודות הכשר בקרית אתא העלתה, כי מיספר בעלי עסקים, שרצו בתעודת הכשר, פנו למועצה בעל-פה, אך מרביתם פנו ישירות לרב. אף אחד מהמבקשים לא נדרש למלא אחרי הוראות התקנות, לרבות מילוי טופס הבקשה שנקבע למטרה זו. במועצה לא היה מידע לגבי מיספר העסקים העוסקים במזון, לסוגיהם, ופרטים לגבי הטיפול בכל עסק בנפרד. במצב דברים זה, לא הייתה למועצה אפשרות לערוך מעקב אחרי חידוש התעודות, כדרוש לקיום פיקוח על הכשרות.
2. להלן פירוט בתי-העסק, לסוגיהם, שקיבלו תעודות הכשר מאת המועצה, וכמו-כן פירוט ההכנסה הכוללת מגביית אגרות - בשנות הכספים 1988 עד 1991 :

1988	1989	1990	1991	סה"כ הכנסה (בש"ח)
12,688	16,210	7,259	13,759	
				<u>פרוט בתי-העסק</u>
9	4	-	4	איטליזים
4	3	2	2	סופרמרקטים
-	4	-	1	אולמי-שמחות
2	2	2	1	קונדיטוריות
5	4	4	5	מסעדות
1	1	-	2	מאפיות
1	-	1	-	בית-חולים
-----	-----	-----	-----	
22	18	9	15	

מיספר בעלי העסקים, שקיבלו תעודות הכשר באמצעות המועצה, ירד מ-22 בשנת 1988 ל-9 בלבד בשנת 1990. בשנת 1991 אומנם גדל מיספר תעודות ההכשר שהנפיקה המועצה, לעומת שנת 1990, אך עדיין פעלו בתחום המועצה עסקים רבים, שתעודות ההכשר שבידיהם הוצאו שלא באמצעות המועצה.

3. מהתיעוד שבמועצה עולה, כי רב העיר האשכנזי נהג לתת לבתי-עסק בקרית אתא תעודות הכשר מטעמו. תעודות אלה נרשמו בכתב-יד, על-גבי נייר מכתבים של "לישכת הרבנות קרית אתא". על-גבי התעודות ציין הרב "תעודת הכשר זמנית", והוסיף את חתימת-ידו בצירוף חותמת לישכת הרבנות.

"תעודות זמניות" אלה הונפקו על-ידי רב העיר, מבלי שנשמרו סידרי המינהל בנושא זה, כמפורט לעיל. הרב לא העביר מידע כלשהו למועצה על התעודות שהנפיק לבתי-העסק, וכך לא היו בידי המועצה נתונים כלשהם על מיספר התעודות שהונפקו בדרך האמורה, לאיזה בתי-עסק הן ניתנו ולאילו תקופה.

בתי-העסק שקיבלו תעודות הכשר במישרין מהרב לא נדרשו, לדבריו לשלם כל תמורה בגין הוצאתן. בתי-עסק אלה גם לא שילמו למועצה את האגרה הקבועה בתעריפי השר לענייני דתות בגין הוצאת תעודת הכשר. המצב המתואר נבע, בחלקו, בשל העדר פיקוח סדיר ומעקב מינהלי נאות מטעם המועצה על הנפקת תעודות הכשר על-ידיה.

4. להלן, להדגמה, פרטים על הירידה במיספר תעודות ההכשר שהנפיקה המועצה בתקופה הניסקרת:

(א) בשנת 1990 לא נתבקשה המועצה להנפיק, ולא הנפיקה, תעודות הכשר לארבעה אולמי-שמחות ולמאפיה אחת, המתנהלים בתחומה. אגרת תעודות הכשר לאולם שמחות - על-פי התעריף הארצי שקבע השר לענייני דתות - נע באותה שנה בין 976 ש"ח ל-1,500 ש"ח, בהתאם לכושר הקליטה של האולם, והאגרה השנתית שחלה על מאפייה - 2,440 ש"ח.

(ב) המועצה העסיקה שני משגיחי כשרות (במישרות חלקיות), אשר היו כפופים, מבחינה הילכתית, לרב העיר האשכנזי. המשגיחים עסקו בפיקוח על הכשרות ב-7 מבין האיטליזים שבתחום המועצה. בשנת 1990 לא התבקשה המועצה להנפיק, ולא הנפיקה, תעודת הכשר לאף איטליז בישוב - אף לא לאלה שבהם היא קיימה פיקוח שוטף

באמצעות המשגיחים שהועסקו על-ידיה (שיעור אגרת תעודת-הכשר לאיטליז היה באותה שנה 440 ש"ח). בשנת 1991 הנפיקה המועצה תעודות הכשר ל-4 איטליזים בלבד.

תמיכות במוסדות*

בתחום המועצה מתנהלים על-פי נתוניה, כ-80 בתי-כנסת ומוסדות תורניים (להלן - מוסדות). המועצה נתנה תמיכות כספיות למוסדות, כהשתתפות בהוצאותיהם על שיפוץ מיבנים ועל רכישת ציוד, ריהוט ותשמישי קדושה. בשנות הכספים 1987 ו-1988 נתנה המועצה תמיכות כאמור לכ-15 מוסדות, בסכום כולל של כ-103,400 ש"ח (בין 1,000 ש"ח ל-5,000 ש"ח בשנה לכל מוסד). בגלל מצבה הכספי הקשה בשנות הכספים 1989 עד 1991, צימצמה המועצה, במידה ניכרת, את תמיכותיה במוסדות באותן שנים, ואלה הסתכמו ב-9,600 ש"ח בלבד.

בנוסף על כך, הועברו למוסדות, באמצעות המועצה, תמיכות שנתקבלו מהמשרד לענייני דתות ונועדו למימון עבודות פיתוח - בהתאם להחלטות הוועדה הבינמשרדית לפיתוח מיבני-דת (בה משתתפים גם נציגי משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון). בתקופה הניסקרת הועברו למוסדות למטרה זו, באמצעות המועצה, כ-350,000 ש"ח.

1. על-פי הנחיות המשרד - מוסד המבקש תמיכה כספית מאת המועצה, יגיש לה בקשה בכתב, על גבי טופס שהונהג למטרה זו; על המוסד לציין את מצבו המשפטי, מיספר חשבונו בבנק וכמו-כן פרטים הדרושים כדי לשקול את הבקשה לגופה; על המוסד המבקש לצרף דו"ח כספי ומאזן על פעולותיו הכספיות.

* בנושא זה - ראה דו"ח ביקורת על מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות, שניתן על-ידי מבקר המדינה ביולי 1991.

בדיקה שהתייחסה למוסדות שקיבלו תמיכה מהמועצה העלתה, כי הם לא נדרשו להגיש את בקשותיהם בכתב, על גבי הטופס שהונהג לצורך זה. במיספר מיקרים הגישו המוסדות למועצה בקשה לתמיכה באמצעות מכתב, בלא פירוט כלשהו של מעמדם ומצבם, כנדרש. במיקרים רבים לא היו בתיק הענייני נתונים על מצבם הפיסי של המיבנים והציוד, ואף לא מיסמכים רלוונטיים אחרים, הדרושים לקביעת גובה התמיכה. באף מיקרה לא דרשה המועצה מהמוסדות הנתמכים להגיש לה דו"חות כספיים על הכנסותיהם והוצאותיהם.

בהעדר נתונים כספיים, לא הייתה אפשרות לעמוד על מצבם הכספי של מבקשי התמיכות, ולברר מה היו השיקולים עליהם הסתכמה המועצה בקביעת מתן התמיכות ושיעוריהן.

2. המועצה לא דרשה מהמוסדות הנתמכים למסור לה את מיספר חשבון הבנק שלהם, כנדרש בהנחיות המשרד; תשלום התמיכות בוצע בשיקים ערוכים לפקודת המוסדות, שנמסרו לנציגיהם, במקום לבצע העברה לחשבון הבנק. המועצה לא הגבילה את השיקים על-ידי ציון "למוטב בלבד", ואף לא נהגה לשרטט אותם לשם מניעת משיכתם במזומן. המועצה לא הקפידה על כך, שכל בתי-הכנסת והמוסדות האחרים, אשר קיבלו ממנה תמיכות כספיות, ימציאו לה קבלות על הכספים שהועברו להם; מהבדיקה עולה, שקרוב לרבע מכלל המוסדות לא המציאו קבלות כאמור.

משרד מבקר המדינה הצביע לפני המועצה על הצורך לתקן ליקויים אלה, כדי להבטיח סידרי בקרה ומינהל תקינים לגבי היחסים הכספיים עם המוסדות הנתמכים.

3. ב-16.10.1988 קיבלה המועצה הודעה ממנכ"ל המשרד - המכהן גם בתפקיד יו"ר הוועדה הבינמשרדית לפיתוח מיבני דת - ולפיה החליטה הוועדה להקציב ל-12 מוסדות, המתנהלים בתחום המועצה, מענקים בסכום כולל של 226,300 ש"ח. המענקים אושרו למוסדות אלה לצורכי שיפוץ, הרחבה ובנייה, בהתאם לבקשות שהוגשו לוועדה, באמצעות המועצה.

המשרד העביר למועצה, מדי פעם בפעם, סכומים שנועדו למוסדות האמורים, על-חשבון ההקצבות שאושרו להם במיסגרת האמורה. כדי לאפשר למועצה לקיים מעקב אחר קבלת ההקצבות והעברת הכספים לכל אחד מן המוסדות, היה עליה לנהל חשבון נפרד לכל מוסד, ולרשום בו את הסכום שהוקצב לו על-ידי הוועדה ואת הסכומים שנתקבלו עבורו והועברו אליו על-ידי המועצה. המועצה לא ניהלה חשבונות מפורטים כאמור. משום כך נבצר ממנה לקיים מעקב נאות אחר תנועת הכספים שנועדו למימון ביצוע עבודות פיתוח במוסדות.

מבדיקה שערכו עובדי משרד מבקר המדינה עולה, כי נפלו טעויות והשמטות ברישום הפעולות הכספיות בפינקסי המועצה. כך, למשל, שני מוסדות קיבלו בשנת 1989 חלק מההקצבה באמצעות המועצה, וחלקה - 32,000 ש"ח - במישרין מהמשרד. הסכומים שהועברו במישרין מהמשרד לא השתקפו ברישומי המועצה, ועקב כך לא ניתן היה לעמוד על כלל הכספים שקיבלו מוסדות אלה במיסגרת זו. בספטמבר 1989 קיבלה המועצה מהמשרד העברה בסך 25,000 ש"ח, שנועדה לחמישה מוסדות אחרים, אך ההכנסה נזקפה לתקציבה השוטף במקום לתקציב הפיתוח שלה.

עקב הרישום השגוי של מיספר פעולות כספיות, כמודגם לעיל, לא שיקפו רישומי המועצה בצורה נאותה את תנועת הכספים בתקציב השוטף ובתקציב הפיתוח.

מעקב

ב-31.8.1992 מינה השר לענייני דתות "ממונה", לפי סעיף 10א (ב) לחוק - למילוי החובות ולביצוע התפקידים המוטלים על המועצה הדתית. המינוי נקבע לתקופה של שנה. התפקידים שהוטלו על הממונה היו, בעיקר: תשלום שכר על-פי תקן, כולל תשלום לגימלאים; גביית אגרות ותקבולים אחרים; ביצוע תשלומים לאגף מס-הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי, כמתחייב על-פי החוק.

המועצה והממונה לא הצליחו להסדיר את היחסים הכספיים עם העירייה: החובות מן העבר, שהגיעו למועצה מן העירייה, לא נפרעו. התקציבים הרגילים לשנות הכספים 1992 ו-1993 לא אושרו, וההעברות השוטפות של העירייה לשנים אלה היו נמוכות בלמעלה מ-600,000 ש"ח מהמתחייב מהמיסגרת התקציבית שקבע המשרד לענייני דתות. המועצה המשיכה לצבור גירעונות, וחובותיה לסוף אוגוסט 1993 הגיעו לכ-1.8 מיליון ש"ח. באותו מועד טרם שולמו משכורות העובדים לחודשים מאי, יוני ויולי 1993, וועד העובדים הגיש לבית-הדין האזורי לעבודה תביעה נגד המועצה על הלנת שכר.

ב-10.6.1993 מינה השר לענייני דתות, בתוקף סמכותו לפי סעיף 10ב (א) לחוק, ועדת חקירה למועצה הדתית קרית אתא*, לבדיקת אופן תיפקוד המועצה במילוי התפקידים המוטלים עליה לפי כל דין.

* *

*

התקופה הניסקרת בדין-וחשבון זה אופיינה על-ידי מחלוקות בין חברי המועצה הדתית לבין עצמם, בינם לבין רבני העיר, בין הרבנים לבין עצמם וכן בין המועצה לבין העירייה. ניהול ענייני המועצה היה לקוי, הן מן הבחינה המינהלית והן מן הבחינה הכספית, וכתוצאה מכך לא זכה הציבור לקבל באופן מסודר שירותים דתיים כל אימת שנזקק להם.

* ילקוט הפירסומים 4128, מיום 29.7.1993 (עמ' 3567).

לא זו בלבד שההכנסות העצמיות של המועצה היו נמוכות, אלא שהיא גם הוציאה הוצאות מיותרות, לא שמרה על מיסגרת תקציבית וצברה גירעונות בסכומים ניכרים, שכוסו על-ידי הקופה הציבורית.

כאמור, מינה השר לענייני דתות, ביוני 1993, ועדת חקירה לבדיקת תיפקודה של המועצה. במועד פירסום דו"ח זה עדיין לא סיימה הוועדה את עבודתה, ולא העבירה את מסקנותיה לשר. לדעת מבקר המדינה, צריך היה המשרד לענייני דתות, שהוא המשרד הייעודי האחראי למתן השירותים הדתיים, לנקוט צעד זה מיד כאשר נתגלו הקשיים בתיפקודה של המועצה הדתית קרית אתא, במטרה לשפר את רמת השירותים הדתיים מוקדם ככל שניתן, וכדי להבטיח שפעולותיה יתנהלו ביעילות ובחיסכון ועל-פי כללי מינהל כספי תקין, כנדרש מגופים ציבוריים.

מבקר המדינה

ירושלים, חשוון התשנ"ד
אוקטובר 1993