כ״ה בסיוון התשפ״ד
1 ביולי 2024

לכבוד: ועדת החוקה, חוק ומשפט
מאת: הייעוץ המשפטי לוועדה

<u>הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון – הסדרת שיטת התקצוב למועצות הדתיות ומועצות אזוריות שאין בהן מועצות דתיות), התשפ״ד–2024 (פ/4540/25) של ח״כ ארז מלול</u>

מועצות דתיות – רקע

מועצה דתית היא גוף מינהלי שתפקידו לספק את שירותי הדת לתושבים היהודים ברשויות המקומיות בישראל. פעילות המועצה הדתית משתרעת על פני מגוון של תחומים, כגון: כשרות, נישואין, קבורה, מקוואות, עירובין, פעילות תורנית ועוד[1].

תחום האחריות הגאוגרפי של מרבית המועצות הדתיות חופף לתחומה של הרשות המקומית. עם זאת, יש כמה עשרות רשויות מקומיות ומועצות אזוריות, שאין בהן מועצה דתית. בחלק מהרשויות הללו מועצה דתית סמוכה מספקת את שירותי הדת, ובאחרות פועלת מחלקת דת ברשות המקומית המספקת את שירותי הדת. מספרן של המועצות הדתיות השתנה במרוצת השנים, וכיום הוא עומד על כ-130 מועצות[2].

המועצות הדתיות פועלות על פי חוק שירותי הדת היהודיים, התשל״א-1971 (להלן – החוק או חוק שירותי הדת), התקנות שהותקנו מכוחו וחוזרי מנכ״ל המשרד לשירותי דת.

השר לשירותי דת (להלן – השר) רשאי להקים מועצה דתית בכל רשות מקומית שאין בה מועצה כאמור (ס׳ 1 לחוק). ברשות שיש בה מועצה דתית, יחודש הרכבה של המועצה אחת לחמש שנים, עד תום שנה לאחר קיומן של הבחירות לרשויות המקומיות (ס׳ 6(א) לחוק). אם לא חודש הרכבה של המועצה הדתית, השר ימנה שני ממונים שימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת המועצה למלא, עד לחידוש הרכבה (ס׳ 6(ב2) לחוק). במקרים שבהם ראה השר כי מועצה דתית אינה ממלאת עוד את התפקידים המוטלים עליה או שאינה ממלאת אותם תפקידים כראוי, רשאי הוא לפזר את המועצה ולמנות במקומה ועדה ממונה (ס׳ 10ב לחוק).

מספר חברי המועצה נקבע על ידי השר, ובלבד שלא יעלה על מספר חברי הרשות המקומית (ס׳ 2 לחוק). המועמדים לכהן במועצה יוצעו באופן הבא: 45% מהמועמדים – יוצעו על ידי השר; 45% מהמועמדים – יוצעו על ידי הרשות המקומית; ו-10% מהמועמדים – יוצעו על ידי הרבנות המקומית (ס׳ 3(א) לחוק). בפסיקה הודגש כי הרכב המועצה הדתית צריך לשקף, ככל האפשר, את ההרכב הסיעתי במועצת הרשות המקומית[3]. שאלת זהותם המגדרית[4] והדתית[5] של חברי מועצה דתית, שימשה כר פורה לדיונים משפטיים ולפסיקה של בתי המשפט.

לאורך השנים הוקמו ועדות ציבוריות ובין-משרדיות שונות שדנו במבנה המועצות הדתיות, בסל השירותים שהן מציעות, ביחסי המועצה הדתית והרבנות המקומית, בתקציבן ועוד[6].

---

[1] יצוין, כי החוק אינו מגדיר מהם אותם ״שירותי דת״ שעל מועצה דתית לספק, אך ניתן ללמוד על כך בעקיפין מדברי חקיקה שונים.
[2] מתוך רשימת המועצות הדתיות המצויה באתר המשרד לשירותי דת. המספר מעודכן נכון ל-25 ביולי 2022, שבו נערכה הרשימה.
[3] ראו, לדוגמה: בג״ץ 121/86 **סיעת ש״ס נ׳ השר לענייני דתות** (1986); בג״ץ 4733/94 **נאות נ׳ מועצת עיריית חיפה** (1996).
[4] ראו, לדוגמה: בג״ץ 153/87 **לאה שקדיאל נ׳ השר לענייני דתות ואח׳** (1988); בג״ץ 7068/10 **חמי דורון נ׳ השר לענייני דתות ואח׳** (2011).
[5] ראו, לדוגמה: בג״ץ 4247/97 **סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ׳ השר לעיניני דתות** (1998).
[6] **ועדת צדוק** (מונתה על ידי שר הדתות בספטמבר 1992, הגישה את מסקנותיה ביולי 1993); **הוועדה הבין-משרדית לבחינת תפקוד**

תיקצוב מועצות דתיות

סעיף 11 לחוק שירותי הדת קובע כי **הממשלה והרשות המקומית נושאים בהוצאות התקציב של המועצה הדתית**, בהתאם להוראות סעיפים 11א עד 11ז לחוק. מקור תקציבי נוסף שיש למועצה הוא ה**אגרות** שהיא רשאית לגבות בגין שירותי הדת שהיא מספקת (ס' 7(ב) לחוק).

קביעת התקציב שכל מועצה דתית אמורה לקבל מהממשלה ומהרשות המקומית, נעשית באופן הבא:

בשלב הראשון, נקבע בחוק התקציב הסכום הכולל שהממשלה מוסמכת להוציא עבור השתתפות בתקציב של כלל המועצות הדתיות בישראל.

בשלב השני, נקבע כיצד יש לחלק את הסכום הכולל בין המועצות הדתיות ("סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה"), בהתאם לאמות מידה שוויוניות שייקבעו על ידי הממשלה (מספר התושבים, צרכי הדת וכו'). מסכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה נגזר "סכום ההשתתפות הרגיל של הרשות המקומית" ביחס קבוע של פי 1.5 לעומת הממשלה, כלומר, ברירת המחדל היא ש**הממשלה אחראית ל-40% מתקציבה של המועצה הדתית והרשות המקומית ל-60% ממנו** (ס' 11א לחוק).

חוק שירותי הדת מאפשר לממשלה **לשנות את החלוקה היחסית הפנימית שבין הממשלה והרשות המקומית כך שתחרוג מברירת המחדל של 60:40 בחלק מהרשויות, ובלבד שהדבר ייעשה על-פי אמות מידה שוויוניות**. לפי ההסדר שנקבע, בכל שנת כספים, השר לשירותי דת, שר הפנים ושר האוצר רשאים לקבוע הסדר דיפרנציאלי הקובע סכום השתתפות אחר של הממשלה ("סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה") ביחס לרשויות מקומיות מסוימות. החלטה זו טעונה את אישורה של ועדת הכספים של הכנסת, ומותנית בשני תנאים: (1) שהשינוי ביחס לא יוביל לחריגה מהסכום הכולל **שהממשלה מוציאה** עבור כלל המועצות הדתיות; (2) שהשינוי ביחס לא יגדיל את **הסכום הכולל שמועצה הדתית אמורה לקבל** מהממשלה והרשות המקומית ביחד, אלא רק **ישנה את היחסים הפנימיים בחלוקה התקציבית שבין הממשלה והרשות המקומית**.

כך למשל, הממשלה רשאית לקבוע באמות המידה השוויוניות (על בסיס מספר התושבים, היקף צרכי הדת, הרמה הסוציו-אקונומית של הרשויות המקומיות ועוד), כי במועצה דתית א' הממשלה תישא ב-35% מתקציבה והרשות המקומית ב-65%, ובמועצה דתית ב' הממשלה תישא ב-75% מתקציבה והרשות המקומית ב-25%. ובלבד שסכום ההשתתפות **של הרשות המקומית** ("סכום ההשתתפות המיוחדת של הרשות המקומית") לא יפחת מ-25% ולא יעלה על 75% (ס' 11ב(א) ו-(ב) לחוק).

כמו כן, החוק קובע הוראות לעניין מצב שבו הסכום הכולל שהממשלה מוסמכת להוציא עבור השתתפות בתקציב של כלל המועצות הדתיות בישראל שונה במהלך שנת הכספים, וכיצד שינוי זה אמור להשפיע על השתתפות הממשלה אל מול השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב המועצות הדתיות (ס' 11ה).

לאחרונה תוקן החוק, ונקבע בו הסדר לעניין רזרבה לכיסוי הוצאות. לפי ההסדר החדש, מתוך סכום ההשתתפות הרגיל של הממשלה בכל שנת כספים, יופרש סכום של 5%, שישמש **רזרבה לכיסוי הוצאות** (אף אם נקבע סכום השתתפות מיוחד לממשלה) (ס' 11א1 לחוק). סכום הרזרבה ישמש ל**כיסוי הוצאות נדרשות של המועצות שלא ניתן היה לצפות אותן מראש בתחילת שנת הכספים, ובלבד שההוצאות לא נובעות**

המועצות הדתיות (מונתה בינואר 1997, אך הפסיקה את פעילותה ללא המלצות); **ועדת שירותי הדת היהודיים** (הוקמה על ידי ועדת הפנים באוקטובר 1997, והגיש המלצות במאי 1998). סקירה על הוועדות השונות והמלצותיהן, ראו: דוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 51ב** (2001), עמ' 455-454; וכן שלי מזרחי, **מועצות דתיות**, סקירה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 ביולי 2012, עמ' 4-3.

מהתנהלות תקציבית לא תקינה של המועצה, ויחולק בין המועצות הדתיות במהלך 3 החודשים האחרונים של שנת הכספים, בהתאם לאמות מידה שיקבע השר (סעיף 11ג1(א) לחוק).

ראש רשות מקומית מסוימת רשאי לפנות לשרים האמורים בבקשה להפחית את סכומי ההשתתפות שנקבעו לרשות המקומית שבראשה הוא עומד, והשרים רשאים לאשר את בקשתו אם סברו כי קיימות נסיבות המצדיקות זאת (ס' 11ו לחוק). מנגד, רשות מקומית רשאית להשתתף במימון הוצאות התקציב של מועצה דתית בסכום הגבוה מזה שנקבע לה, אם היא מעוניינת בכך (סעיף 11ז לחוק).

יצוין, כי מאז שנוספה האפשרות לשנות את ברירת המחדל, בכל שנה מחדש נקבעות אמות מידה לקביעת "סכום השתתפות מיוחד" בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות, שמאושרות בוועדת הכספים. **למעשה, המנגנון של "סכום השתתפות מיוחד" הפך להיות בפועל ברירת המחדל שמופעלת כדבר שבשגרה, מידי שנה בשנה**. בהקשר זה יוער, כי סכומי ההשתתפות המיוחדים שנקבעו במהלך השנים נקבעו רק ביחס למועצות דתיות מקומיות, ואילו באשר למועצות מקומיות אזוריות הותירו את ברירת המחדל של "סכום ההשתתפות הרגיל" – 40% ממשלה ו-60% רשות מקומית – על כנו.

התיקון המוצע

11. השתתפות בהוצאות התקציב של מועצה

(א) ממשלה והרשות המקומית יישאו בהוצאות התקציב של מועצה בהתאם להוראות סעיפים 11א עד 11ז.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), השר יהיה רשאי, בהסכמת שר האוצר, לשאת בהוצאות שכר ותקנים מעבר לאמור בסעיף זה, על פי אמות מידה שוויוניות שייקבעו על ידו; הוראות סעיף קטן זה יחולו אף על מועצות דתיות במועצות אזוריות, וכן מועצות אזוריות ורשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית.

מוצע לקבוע חריג להוראה הבסיסית שלפיה הממשלה והרשות המקומית נושאות בהוצאות התקציב של מועצה דתית בהתאם למנגנונים שבסעיפים 11א עד 11ז לחוק (שלפיהם סכום ההשתתפות של הרשות המקומית בתקציב המועצה הדתית נגזרת מסכום ההשתתפות של הממשלה).

לפי המוצע, השר לשירותי דת יהיה רשאי, בהסכמת שר האוצר, לשאת בהוצאות שכר ותקנים של מועצות דתיות על פי אמות מידה שוויוניות שייקבעו על ידו. כן מוצע להבהיר כי הוראות הסעיף יחולו גם על מועצות דתיות אזוריות וכן על מועצות אזוריות ורשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית.

בדברי ההסבר להצעת החוק נטען, כי מטרת התיקון היא לאפשר לשר לתקצב שכר ותקנים של רבנים ובלניות בנוסף על סכומי ההשתתפות שמקבלות מועצות דתיות מהממשלה, וזאת מבלי שהרשות המקומית תחויב בסכום השתתפות מקביל, והכל בכפוף לתקציב המאושר במשרד לשירותי דת.

נקודות לדיון

(1) <u>משמעות התיקון המוצע ביחס לרשויות מקומיות שאין בהן מועצות דתיות</u> – ההסדר שבחוק הקיים מתייחס לתקצוב של **מועצות דתיות**, ואינו נותן מענה **לרשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית** ושירותי הדת בהן ניתנים על ידי הרשות המקומית עצמה (או על ידי מועצה דתית סמוכה). עד היום, במשך שנים רבות, תוקצבו רשויות אלה על ידי השר לשירותי דת ללא שהיה לכך עיגון בחקיקה, והדבר עורר קשיים. בנסיבות אלה, לא ברור כיצד ההסדר המוצע נותן מענה לקושי הקיים. ככל שיש צורך ביצירת עיגון חוקי לכך שהמדינה תישא בתקציבן של רשויות מקומיות כאלה, לא ברור מדוע שהתקצוב ייעשה באופן המוצע של נשיאה

בהוצאות של **שכר ותקנים** במקום ליצור מנגנון תקצוב מובנה ל**כלל שירותי הדת** שנותנת רשות מקומית שאין בה מועצה דתית, כפי שקיים ביחס לרשויות מקומיות שיש בהן מועצה דתית?

(2) **<u>הקשיים הקיימים וההסדר המוצע ביחס למועצות דתיות</u>** – מוצע לוועדה להבין באופן מעמיק יותר מהם הקשיים שהתגלעו בנושא תקצוב מועצות דתיות, וככל שאכן הקושי היום מתמצה בשכר רבנים ובלניות (כפי שעולה מדברי ההסבר להצעת החוק), להבין האם ה**מנגנונים הקיימים** בחוק אינם נותנים מענה לכל הפחות לחלק מהקשיים הקיימים, וככל שלא – לבחון מדוע נדרש הסדר שיוצר מנגנון תקצוב שהוא **רחב** (שכר ותקנים באופן כללי) מהצורך שלו הוא נועד לתת מענה (רבנים ובלניות כנטען בדברי ההסבר)?

עוד מוצע לוועדה לתת את דעתה על כך שהתיקון המוצע יוצר מצב שבו החוק קובע ביחס לאותו הגוף שהוא יכול להיות מתוקצב על ידי הממשלה ב**שני ערוצי תקצוב נפרדים, עם אמות מידה נפרדות, בגין אותה פעילות בדיוק**: תקציב אחד שמחולק בהתאם לאמות מידה הנוגעות ל**גודל המועצה, צרכי הדת שבה** וכו', ותקציב שני שמחולק בהתאם ל**סוג תפקידים** במועצה.

הדבר אף עלול ליצור בעיות של **שוויון** בין סוגים שונים של רשויות. למשל, בין רשות מקומית שאין בה מועצה דתית שתוכל להיות מתוקצבת אך ורק מכוח הערוץ התקציבי המוצע, ובין מועצה דתית מקומית או אזורית שתוכל להיות מתוקצבת הן מכוח הערוץ התקציבי המוצע והן מכוח הערוץ התקציבי הרגיל הקבוע כיום בסעיפים 11 עד 11ז לחוק, חרף העובדה שהן נותנות את אותם השירותים בדיוק.

(3) **<u>המנגנון התקציבי</u>** – התיקון המוצע מייצר מנגנון חדש של קביעת תקציב (החלטה של שר בהסכמת שר האוצר לשאת בהוצאות מסוימות). לא ברור מהמנגנון המוצע כיצד הוא אמור לעבוד: האם יש **מגבלות** כלשהן על החלטת השר, למשל, לעניין היקף התקציב שהוא רשאי "לשאת" בו (בהקשר זה, מוצע לוועדה לשקול להוסיף לסעיף הוראה שלפיה הנשיאה בתקציב תהיה **בהתאם לסכום שייקבע בחוק התקציב השנתי** לעניין זה או לפיו)? מהו היחס שבין נשיאה בהוצאות התקציב של מועצה דתית על ידי הממשלה לפי סעיף קטן (א) שאמור לכלול את כל התקציב שהמועצה הדתית זקוקה לו, ובכלל זה הוצאות שכר ותקנים, לבין נשיאה בהוצאות שכר ותקנים של מועצה דתית על ידי השר לשירותי דת לפי סעיף קטן (ב) המוצע? כמו כן, מכיוון ש**מי ש"נושא בהוצאות" זו המדינה ולא השר**, מוצע כי ההחלטה על כך לא תהיה של **השר לשירותי דת** אלא של **הממשלה** (כפי שההחלטה על היקף תקצוב המועצות הדתית היא החלטת מדיניות של **הממשלה**).

נוכח האמור, מוצע לוועדה לשקול להוסיף למנגנון המוצע התאמות שונות, שיקרבו אותו לעקרונות המקובלים הנוגעים לקביעת תקציבים.

(4) **<u>הוצאות "שכר ותקנים"</u>** – בדברי ההסבר להצעת החוק נטען, שכוונת הצעת החוק היא לאפשר לשר לשירותי דת לשאת בהוצאות "שכר ותקנים" **של רבנים ובלניות**. ואולם, לשון התיקון המוצע אינה מוגבלת, הן מבחינת **סוגי** השכר והתקנים, שכן היא מאפשרת כל סוג של תקנים (האם השר יכול להחליט להפנות תקציב לתקן של עבודת מזכירות?), והן מבחינת **היקף** הוצאות השכר והתקנים, שכן אין כל מגבלה על השר לעניין היקף התקצוב.

נוכח האמור, מוצע לוועדה **להגדיר באופן ברור יותר את סוגי התקנים שבהם מדובר** (למשל, לכתוב שמדובר ב"הוצאת שכר ותקנים של רבנים ובלניות"). כמו כן, נוכח ממצאי הביקורת שהתגלו במהלך השנים באשר לחריגות בתחום התקנים והשכר במועצות דתיות (ראו להלן), מוצע לוועדה לשקול להבהיר כי השר יהיה רשאי לשאת רק בהוצאות שכר ותקנים **שאושרו כדין**.

(5) **<u>קביעת אמות מידה</u>** – מוצע לוועדה להידרש לשאלת **טיבן** של אמות המידה (למשל, לומר שמדובר באמות מידה **לשנת כספים מסוימת** בדומה לאמות המידה של סכומי ההשתתפות המיוחדים לפי ס' 11ב), ולשאלה **מתי** ובאיזה שלב של שנת הכספים אמורות אמות המידה להיות מאושרות. כן מוצע לוועדה לשקול האם בדומה להסדר הקיים לעניין סכומי השתתפות מיוחדים (לפי ס' 11ב לחוק), גם אמות המידה לעניין תקצוב הוצאות שכר ותקנים, אמורות להיות מאושרות על ידי **ועדת הכספים**.

(6) **<u>מימון שכר ותקנים במועצות הדתיות ומצבן הפיננסי של המועצות הדתיות</u>** – מספר דוחות ביקורת פנימיים שנערכו על ידי מבקרי הרשויות המקומיות[7] ודוחות שערך מבקר המדינה[8], העלו כי במועצות דתיות יש תופעה לא מבוטלת של חריגת מהתקנים והשכר המאושרים על ידי המשרד לשירותי דת, וזאת הן בדרך של העסקה של יותר עובדים מהתקן המאושר להן, והן בדרך של הגדלת היקף המשרה או העלאת דרגות השכר המאושרת לעובדים.

בנוסף, בדוח ביקורת פיננסית על המועצות הדתיות של מבקר המדינה מחודש מאי 2023[9], הצביע המבקר על עודפים תקציביים גדולים של המועצות הדתיות ועל יחס שוטף גבוה (שלפי דבריו מצביע על חוסר יעילות בניצול העודפים המצטברים ועל החזקה של יתרות מזומנים ביתר).

נוכח האמור, מוצע לוועדה לשקול האם יצירת מנגנון חקיקתי שיאפשר לשר לשירותי דת להגדיל את המימון למועצות הדתיות דווקא ביחס לאותם ההיבטים שעליהם נמתחה ביקורת, עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת? והאם נוכח מצבן הפיננסי של המועצות הדתיות כפי שבא לידי ביטוי בדו"ח המבקר, יש צורך בחקיקה שתיצור ערוץ תקציבי נוסף לתקצוב מועצות דתיות?

(7) **<u>תחילה ותחולה</u>** – הצעת החוק אינה קובעת דבר לגבי מועד תחילתה והיקף תחולתה. נוכח העובדה שהתקציב לשנת 2024 כבר אושר, לרבות אמות המידה לסכומי השתתפות מיוחדים, מוצע לוועדה לשקול האם להבהיר כי התיקון המוצע יחול רק משנת הכספים הבאה (2025).

(8) **<u>הערת נוסח: הוראת תחולה ספציפית המתייחסת למועצות דתיות אזוריות מיותרת</u>** – הקביעה שההסדר המוצע יחול אף על מועצות דתיות אזוריות מיותרת, נוכח העובדה שהוראות ס' 11 (כמו גם יתרת ההוראות בחוק) חלות על <u>כל סוגי המועצות הדתיות</u> – מקומיות ואזוריות כאחד[10]. יתירה מזאת, כתיבת הוראה תחולה ביחס למועצות דתיות אזוריות רק בהקשר זה, עלולה ליצור הסדר שלילי ביחס לסעיפים אחרים בחוק שמתייחסים למועצות דתיות, שלא נכתב בהם שהם חלים גם על מועצות דתיות אזוריות. גם ההתייחסות למועצות אזוריות שאין בהן מועצה דתית מיותרת, נוכח העובדה שהמונח "רשות מקומית" כולל גם מועצה אזורית. נוכח האמור, מוצע לוועדה למחוק את ההתייחסות למועצות דתיות אזוריות (נוכח העובדה שהן נכללות במונח "מועצה דתית") ואת ההתייחסות למועצות אזוריות שאין בהן מועצה דתית (נוכח העובדה שהן נכללות במונח "רשות מקומית").

---

[7] סקירה נרחבת של דוחות הביקורת השונים ניתן למצוא אצל: אריאל פינקלשטיין, **המועצות הדתיות – שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה (2018), עמ' 107-101, 117-113.

[8] ראו: דוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 60ב** (2010), עמ' 1080 (לעניין רבני שכונות המועסקים במועצות הדתיות); דוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 63ג** (2013), עמ' 224 (לעניין מדריכות כלות המועסקות במועצות הדתיות); דוח מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), עמ' 127 (לעניין משגיחי כשרות המועסקים במועצות הדתיות).

[9] דוח מבקר המדינה, **ביקורת פיננסית במועצות הדתיות** (2023), עמ' 1583.

[10] מכיוון שמועצה דתית מוקמת ב"רשות מקומית", ולפי ס' 3 לחוק הפרשנות, התשמ"א-1981 משמעותו של הביטוי "רשות מקומית" היא "עירייה, מועצה מקומית, ועד מקומי או איגוד ערים", ו"מועצה מקומית" כוללת בתוכה גם מועצה אזורית, הרי שכשמדובר על מועצה דתית ב"רשות מקומית" המשמעות היא גם למועצה דתית במועצה מקומית וגם למועצה דתית במועצה אזורית.