



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מועצות דתיות

כ"ז בתמוז תשע"ב
17 ביולי 2012

כתיבה: שלי מזרחי

אישור: יובל וורגן, ראש צוות
עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

הכנסת, מרכז המחקר והמידע
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950
טל': 02 - 6408240/1
פקס: 02 - 6496103
www.knesset.gov.il/mmm

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת רוברט אילטוב, והוא עוסק במועצות הדתיות, אשר אחראיות למתן שירותי הדת היהודיים ברשויות המקומיות שהן פועלות בהן.¹

מאז היווסדן המועצות הדתיות נתונות לביקורת ציבורית. מבקר המדינה עסק בתפקודן פעמים אחדות, עתירות רבות הוגשו לבג"ץ בעניינים הקשורים בהן, והוקמו ועדות כדי לבחון את המצב הקיים ולהציע דרכים לשפרו. כמו כן, הוגשו הצעות חוק רבות בנושא בניסיון לשנות את אופן מתן שירותי הדת היהודיים בארץ.

במסמך יוצג רקע כללי על המועצות הדתיות, ובכלל זה ההנחיות הקיימות בדבר עבודת המועצות, תחומי הפעילות שלהן והשינויים המרכזיים אשר חלו בעבודתן. לאחר מכן יובאו נתונים כלליים על המועצות הדתיות כיום, ובהם מספר המועצות, מספר העובדים בהן ותקציבן. בהמשך יוצגו טענות מרכזיות על תפקוד המועצות הדתיות אשר עולות מסקירת דוחות ומאמרים שעסקו בנושא ומדברי גופים שונים. לבסוף תובא סקירה של ההצעות המרכזיות לשינוי המצב, ובכלל זה היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן.

מהמסמך עולות, בין היתר, הנקודות האלה:

☒ המועצות הדתיות אחראיות למתן שירותי הדת היהודיים ברשויות המקומיות שהן פועלות בהן באחריות המשרד לשירותי דת ובפיקוחו. כיום המועצות הדתיות פועלות על-פי **חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב]**, **התשל"א-1971**, התקנות שהותקנו לפיו וחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת. **המועצות הדתיות אחראיות בעיקר להיבטים המינהליים והתקציביים במתן שירותי הדת**, והן פועלות לצד הרבנות הראשית לישראל והרבנות המקומית, אשר משמשות סמכות הלכתית דתית.

☒ כיום פועלות 132 מועצות דתיות, 21 מהן מועצות דתיות אזוריות. במועצות הדתיות 499 חברים, ומספר העובדים בהן, הן המינהלתיים והן נותני השירותים (בלניות, רבנים וכדומה) הוא 1,828. את הרכבי המועצות הדתיות כיום אפשר לחלק לארבע קטגוריות: **א. הרכבים** אשר מינו השר לשירותי דת, הרשות המקומית והרבנות המקומית – **73 מועצות**; **ב. ממונים** שמינה השר במועצות שבהן לא חודש הרכב המועצה עד המועד הנדרש – **45 מועצות**; **ג. מורשי חתימה זמניים** במועצות שבהן לא חודש ההרכב ולא מונו ממונים – **10 מועצות**; **ד. ועדות ממונות** שמינה השר לשירותי דת בהתייעצות עם ראש הרשות המקומית והרבנות המקומית לאחר שהוחלט על פיזור המועצה – **ארבע מועצות**. קרי, רק כ-55% מההרכבים הם הרכבים שמינו השר לשירותי דת, הרשות המקומית והרבנות המקומית. יצוין כי רק 29 נשים חברות במועצות הדתיות – כ-6% מכלל החברים במועצות – ואף אחת מהן אינה מכהנת כיושבת-ראש מועצה.

☒ **מקורות התקציב העיקריים של המועצות הדתיות הם תקציב הרשות המקומית והתקציב הממשלתי שמעביר המשרד לשירותי דת**. בחוק שירותי הדת היהודיים נקבע כי על הרשות המקומית להשתתף ב-60% מתקציב המועצה הדתית הפועלת בה ועל המשרד להשתתף בשאר (40%). בשנת 2008 תוקן החוק ונקבע כי בתנאים מסוימים, ועל-פי אמות מידה שייקבעו

¹ יובהר כי מסמך זה אינו עוסק בשירותי הדת הניתנים לדתות אחרות.

בהסכמת השר לשירותי דת, שר האוצר ושר הפנים באישור ועדת הכספים של הכנסת, אפשר לסטות משיעור ההשתתפות הקבוע של הממשלה ושל הרשות המקומית. **שיעור ההשתתפות של המדינה בתקציב המועצות הדתיות כיום הוא בין 25% ל-75%, לפי אמות המידה שגובשו.**

☒ **תקציב המועצות הדתיות לשנת 2012 הוא כ-443 מיליון ש"ח.** חלקו של המשרד לשירותי דת הוא כ-182.6 מיליון ש"ח וחלקן של הרשויות המקומיות הוא כ-260.3 מיליון ש"ח. תקציב המועצות עלה בכ-16% מאז שנת 2009.

☒ **בתשובות שהתקבלו ממשרד האוצר ומהמשרד לשירותי דת לא נמצאו נתונים מלאים על תקציב המועצות לפני שנת 2009.** כמו כן, מתשובת המשרד לשירותי דת עולה כי **אין למשרד מידע מלא על התקציב שהרשויות המקומיות מעבירות למועצות הדתיות בפועל.** בהקשר זה יש להדגיש כי המשרד לשירותי דת ממונה בין היתר על הביקורת המינהלית והפיננסית במועצות הדתיות, ולפיכך חשוב כי יימצאו ברשותו נתונים אלו.

☒ **מאז היווסדן המועצות הדתיות נתונות בביקורת ציבורית רבה. הטענות העיקריות על המועצות נוגעות להליך מינוי המועצות הדתיות, להרכבן, לתקציבן ולכך שהחוק אינו מגדיר סל שירותים ברור שהן נדרשות לספק.**

☒ **הועלו הצעות רבות לשינוי המצב הקיים.** חלקן משקפות עמדה רחבה יותר על האופן שבו יש להסדיר את יחסי הדת והמדינה במדינת ישראל. חלק מן ההצעות משולבות זו בזו וניתנות ליישום מקביל וחלקן עומדות בסתירה זו לזו. כמו כן, אפשר לחלק את ההצעות להצעות המבקשות להותיר את המועצות הדתיות על כנן אך לשנות את אופן פעולתן, ולהצעות אשר מבקשות לבטל את המועצות הדתיות ולספק את שירותי הדת במתכונת שונה. לכל הצעה יש יתרונות וחסרונות משלה, ולכל הצעה עשויות להיות השלכות פוליטיות וחברתיות, אם תיושם.

☒ **הצעות חוק רבות הוגשו בנושא המועצות הדתיות.** מן המאוחרות שבהן המבקשות לערוך שינוי מבני באופן מתן שירותי הדת היהודיים נציין הצעת חוק של חבר הכנסת מאיר שטרית והצעת החוק של חבר הכנסת רוברט אילטוב המבקשות לשנות את חוק שירותי הדת היהודיים ולבטל את המועצות הדתיות.

1. רקע

המועצות הדתיות אחראיות למתן שירותי הדת היהודיים ברשויות המקומיות שהן פועלות בהן ונתונות באחריות המשרד לשירותי דת ובפיקוחו.² המועצות נוסדו לפני קום המדינה, ביוזמת הרבנות הראשית, לשם מתן מענה לצרכים הדתיים היהודיים, ולאחר קום המדינה הוחלט כי הן ימשיכו לפעול.³ יודגש כי

² שם המשרד לשירותי דת שונה פעמים אחדות. במסמך זה הוא ייקרא המשרד לשירותי דת, והשר האחראי למשרד – השר לשירותי דת.

³ הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהול לקראת רפורמה", **מחקרי משפט** כ"ג (1), תשס"ז, עמ' 117-190.

המועצות הדתיות הן גופים ביצועיים ומינהליים ליישום הנחיות הלכתיות, והן אינן פוסקות הלכות בעצמן.⁴

כיום המועצות הדתיות פועלות על-פי **חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב]**, התשל"א-1971 (להלן – חוק שירותי הדת היהודיים),⁵ התקנות שהותקנו לפיו וחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת.⁶ המועצות מטפלות בין השאר בכשרות ושחיטה, בנישואין, בעירוב, בשירותי קבורה ובמקוואות.⁷ **כיום פועלות 132 מועצות דתיות, ובהן 21 מועצות דתיות אזוריות.**⁸

ברשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית ניתנים שירותי הדת באמצעות עובדים המוגדרים "עובדים משרתיים בקודש", ושכרם מתקצב על-ידי המשרד לשירותי דת. כיום אין מועצה דתית ב-33 רשויות מקומיות, ושירותי הדת ניתנים בהן על-ידי 121 רבנים ו-99 בלניות.⁹

ועדות מרכזיות בנושא המועצות הדתיות

מאז נוסדו המועצות הדתיות הן נתונות לביקורת ציבורית בגין כמה היבטים בפעילותן (ראו הרחבה להלן). כפי שיפורט בהמשך, מבקר המדינה עסק בתפקודן בכמה דוחות, עתירות רבות הוגשו לבג"ץ בעניינים הקשורים אליהן והוקמו כמה ועדות כדי לבחון את המצב הקיים ולהציע דרכים לשפרו. אחת הוועדות העיקריות שדנו בתפקוד המועצות הדתיות היא **ועדת צדוק**, ועדה ציבורית שמינה ראש הממשלה בספטמבר 1992. המלצותיה משמשות עוגן לדיון בנושא עד היום. ביולי 1993 הגישה הוועדה דוח ובו כמה המלצות, ובהן: הקטנת מספר המועצות הדתיות; הפרטה של חלק מן השירותים, כגון עירוב והחזקת בתי-עלמין; הקטנת מספר חברי המועצה; חיזוק הנציגות המקומית בהרכבה של המועצה; ביטול הצורך בהסכמה הדדית בין הרשויות המרכיבות את המועצה; קביעת סל שירותים מוגדר וברור. כפי שיפורט בהמשך, **מרבית המלצות הוועדה לא יושמו**. מאז ועדת צדוק הוקמו ועדות אחרות בנושא, ובהן הוועדה הבין-משרדית לבחינת תפקוד המועצות הדתיות וועדת שירותי הדת היהודיים, שהוקמו בשנת 1997.

הוועדה הבין-משרדית הוקמה בעקבות החלטת ממשלה, ומטרתה היתה הסדרת שירותי הדת הניתנים על-ידי המועצות הדתיות במטרה לייעל את אופן מתן השירותים. בוועדה ישבו נציגי המשרד לשירותי דת, משרד הפנים ומשרד האוצר ובחנו כמה נושאים, ובהם בחירת ראשי מועצות וסגניהם ובחירת שני רבני עיר ליישוב.¹⁰ בשל חילוקי דעות בין נציגי המשרדים הפסיקה הוועדה להתכנס, וחבריה לא הצביעו על ההצעות שהועלו בדיונים ולא הציגו את החלטותיהם.

⁴ עו"ד ירון קטן, יועץ משפטי בפועל ברבנות הראשית לישראל, מכתב, 28 במאי 2012; ראו גם: בג"ץ 153/87 **לאה שקדיאל נ' השר לענייני דתות ואח'**, פ"ד מב(2); בג"ץ 699/89, 955/89, 1025/89 **ענת הופמן ו-6 אח' נ' מועצת עיריית ירושלים ואח'**, פ"ד מח(1); בג"ץ 4247/97 ו-921/98 **סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות**, תק-על 98(4).

⁵ חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

⁶ ראו בין היתר: **תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות)**, התשל"ל-1970; **תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר)**, התשס"ז-2007; חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת סא/2, **סדרי נוהל בתחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומיות המועצות הדתיות**, תמוז תשס"א, יוני 2001; חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת סט/1, **סעיפים 759-782**, תשרי תש"ע, אוקטובר 2009; חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, התש"ע/1, סעיף 784, **נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות**, 1 ביולי 2010; חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, התשע"ב/1, **סעיפים 785-798**, כסלו תשע"ב, דצמבר 2011.

⁷ הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהול לקראת רפורמה", **מחקרי משפט** כ"ג (1), תשס"ז, עמ' 117-190.

⁸ אביגדור אוחנה, מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, מכתב, 21 במרס 2012.

⁹ ש.ס.

¹⁰ להרחבה על הקשר בין הרבנות הראשית והרבנות המקומית ובין המועצות הדתיות ראו סעיף 2.3.

ועדת שירותי הדת היהודיים הוקמה לאחר דיון בוועדת הפנים של הכנסת, והחברים בה היו נציגים של הרבנות הראשית לישראל, המשרד לשירותי דת, משרד הפנים, ראשי מועצות דתיות ואנשי מקצוע. הוועדה גיבשה המלצות כלליות על כמה תחומים, ובהם כהונת רב עיר שני, הרכב המועצות הדתיות ודרך מימונן.¹¹ נוסף על כך, בשנת 2003 מונה צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה בהשתתפות נציגי המשרד לשירותי דת, משרד המשפטים ומשרד האוצר כדי לבחון חלופה לאופן מתן שירותי הדת.¹²

פירוק המשרד לשירותי דת והקמתו מחדש

המועצות הדתיות עברו כמה שינויים ומשברים כאשר **בשנת 2003**, עם הרכבת הקואליציה, **הוסכם על פירוק משרד הדתות והפסקת פעילות המועצות הדתיות במתכונתן הנוכחית**.¹³ עם פירוק המשרד הועברה האחראיות למועצות הדתיות אל משרד ראש הממשלה.¹⁴ **בתחילת שנת 2004 נקלעו המועצות הדתיות למשבר כלכלי, והן חדלו לשלם משכורות לעובדיהן**. מהסיבות למשבר: רשויות מקומיות לא העבירו למועצות הדתיות את מלוא חלקן בתקציב; מועצות חרגו מתקן המשרות שאושר; מועצות שילמו שכר ותשלומים נלווים גבוהים מהמתחייב או נתנו תמיכות שלא על-פי הנוהל.¹⁵ בעקבות המשבר התקבלה בשנת **2005** החלטת ממשלה בדבר **יישום תוכניות הבראה במועצות הדתיות**, אשר התמקדה בהיבטים כלכליים.¹⁶

בשנת 2006 הוחלט במסגרת ההסכמים הקואליציוניים **למנות חבר כנסת אשר יכהן כשר במשרד ראש הממשלה ויפקד על המועצות הדתיות**.¹⁷ **בינואר 2008 הוקם מחדש המשרד לשירותי דת, והמועצות הדתיות חזרו לפעול תחתיו**.¹⁸ בהודעות שפרסם המשרד מאז הוקם מחדש נכתב כי המשרד פועל לשיפור שירותי הדת שניתנים לאזרחים על-ידי המועצות הדתיות. מהפעולות שמטרתן שיפור השירות ציין המשרד את גיבושן של שלוש אמנות שירות וקיום סדנאות הדרכה בנושא.¹⁹ כמו כן, בשנת 2011 הודיע המשרד כי לראשונה זה שבע שנים הוא אינו צריך להעביר תקציבים מיוחדים למימון שכר העובדים, ושכרם משולם בזמן.²⁰

הוגשו הצעות חוק רבות בנושא המועצות הדתיות. מהאחרונות שבהן אשר עוסקות בשינוי מבני באופן מתן שירותי הדת נזכיר הצעת חוק של חבר הכנסת מאיר שטרית²¹ והצעת חוק של חבר הכנסת רוברט

¹¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 51 ב' לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999, 29 באפריל 2001.

¹² מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב' לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 9 במאי 2007.

¹³ [נספח להסכם הקואליציוני](#), מסמך עקרונות למסגרת להבנה בין נציגי הסיעות הליכוד, שינוי והמפד"ל, 26 בפברואר 2003.

¹⁴ יש הטוענים כי מהלך זה הוביל להידרדרות בתפקוד המועצות, בין השאר בשל קיצוץ בתקציב. הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהול לקראת רפורמה", [מחקרי משפט כ"ג \(1\)](#), תשס"ז, עמ' 117-190.

¹⁵ מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב' לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 9 במאי 2007.

¹⁶ החלטת ממשלה מס' 4119, [שירותי הדת – תוכניות הבראה במועצות הדתיות](#), 9 באוגוסט 2005.

¹⁷ [הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-31 למדינת ישראל](#), 30 באפריל 2006.

¹⁸ "דברי הכנסת" ה-17, מושב שלישי, חוב' ט"ו, ישיבה קצ"ד, [הודעת הממשלה על הקמת המשרד לשירותי דת, על שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים, על העברת סמכויות משר לשר ועל העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד](#), 14 בינואר 2008.

¹⁹ לפירוט ראו המשרד לשירותי דת: פרסומים והודעות לעיתונות – 2010, [סיכום שנה – משפרים את השירות לאזרח](#), 5 בספטמבר 2010; פרסומים והודעות לעיתונות – 2011, [כנס שיפור השירות לאזרח במועצות הדתיות](#), 5 ביולי 2011; [המשרד לשירותי דת – שלב נוסף בשיפור השירות לאזרח](#), 7 בספטמבר 2011; [תוכנית עבודה לשנת 2012](#).

²⁰ המשרד לשירותי דת, פרסומים והודעות לעיתונות – 2011, [תוכניות הבראה המועצות הדתיות – הצלחה](#), 12 באפריל 2011.

²¹ [הצעת חוק שירותי הדת היהודיים \(תיקון – ביטול המועצות הדתיות\)](#), התשע"ב-2012, פ/4049/18, של חבר הכנסת מאיר שטרית.

אילטוב²² המבקשות לשנות את חוק שירותי הדת היהודיים ולבטל את המועצות הדתיות. הצעתו של חבר הכנסת אילטוב מבקשת להעביר את האחריות למתן שירותי הדת תועבר לרשויות המקומיות.

2. ההנחיות בדבר פעילות המועצות הדתיות ותחומי פעילותן

כאמור, חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, משמש כיום מסגרת החקיקה העיקרית לפעילות המועצות הדתיות. בפרק זה ייסקרו הוראותיו העיקריות ויוצגו תחומי הפעילות העיקריים של המועצות.

2.1. ההנחיות הקיימות

חוק שירותי הדת היהודיים עוסק בין השאר בהקמת מועצה דתית, במספר חבריה, בסמכויות המועצה ובקביעת התקציב. להלן ההוראות העיקריות שבו:

הקמת מועצה דתית – השר לשירותי דת (להלן – השר) רשאי להקים מועצה דתית בכל רשות מקומית שאין בה מועצה דתית.

קביעת הרכב המועצות הדתיות – על השר לקבוע את מספר חברי המועצה, ובלבד שלא יעלה על מספר חברי הרשות המקומית. לאחר קביעת מספר החברים, על השר להציע 45% מהמועמדים, על הרשות המקומית להציע 45% ועל הרבנות המקומית להציע 10%. על שלושת הגופים האלה לחוות את דעתם על מידת התאמתם של המועמדים לתפקיד ועל מידת הייצוג הניתן לגופים המעוניינים בשירותי הדת היהודיים במקום. אם מתעוררים חילוקי דעות, הסוגיה מובאת לוועדת שרים, שחברים בה השר לשירותי דת ושר הפנים או נציגיהם וראש הממשלה, אשר משמש יושב-ראש הוועדה. אם אחד השרים מערער על החלטת הוועדה, ההכרעה עוברת לממשלה. על השר לחדש את הרכבה של כל מועצה עד תום שנה מיום בחירת המועצה של הרשות המקומית. אם לא חודש הרכב המועצה עד המועד שנקבע, השר רשאי למנות שני ממונים מטעמו אשר יחליפו את המועצה ויכהנו עד לחידוש הרכב המועצה. כמו כן, בתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), התשל"ל-1970, נקבע כי אם לא חודש הרכב המועצה הדתית ולא מונו ממונים יהיה מזכיר המועצה אחראי לקופת המועצה, ובהיעדר מזכיר יינתנו סמכויותיו לממונה בעל סמכות הכרעה במועצה דתית אחרת בעלת מאפיינים דומים.²³

מקובל כי הרכבה של המועצה הדתית נקבע על-פי יחסי הכוחות המפלגתיים שבמועצה המקומית באותה רשות, שכן ההנחה היא שבבחירות לרשות המקומית בא לידי ביטוי רצון תושבי הרשות בכל הנוגע לעניינים המקומיים ברשות, ובכלל זה שירותי הדת.²⁴ הנחה זו שימשה את בית-המשפט בדיוניו בנושא פעמים אחדות,²⁵ אך הוא קבע כי אילוצים שונים עשויים להצדיק סטייה בהרכב המועצה הדתית מן ההרכב של הרשות המקומית, אם כי יש להימנע מסטייה גסה.²⁶

²² הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון – ביטול המועצות הדתיות), התשע"ב-2012, פ/4151/18, של חבר הכנסת רוברט אילטוב.

²³ תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), התשל"ל-1970. סעיף 26א, העוסק במורשה חתימה זמני, חל כל עוד הוראת השעה תקפה (מ-17 ביוני 2004 עד 16 ביוני 2012).

²⁴ בג"ץ 121/86 סיעת ש"ס ואח' נ' השר לענייני דתות ו-4 אח', פ"ד מ(3).

²⁵ בג"ץ 121/86 סיעת ש"ס ואח' נ' השר לענייני דתות ו-4 אח', פ"ד מ(3). ראו גם: בג"ץ 680/81 לוריא נ' שר הדתות, פ"ד ל"ז(1).

²⁶ בג"ץ 5483/95 חיים גינדי ואח' נ' שר הדתות ואח', פ"ד מט(5).

תקציב – מקורות התקציב העיקריים של המועצות הדתיות הם תקציב הרשות המקומית והתקציב הממשלתי המועבר על-ידי המשרד לשירותי דת. נוסף על מקורות אלו, למועצות יש הכנסות עצמיות מאגרות שהן גובות על שירותים, ובהם נישואין וכשרות, וכן מתגמולים המתקבלים מן המוסד לביטוח לאומי במועצות הנותנות שירותי קבורה. החוק קובע כי על הרשות המקומית להשתתף ב-60% מתקציב המועצה הדתית הפועלת בקרבה ועל המשרד להשתתף ביתרה (40%). בשנת 2008 תוקן החוק ונקבע כי בתנאים מסוימים, ועל-פי אמות מידה שייקבעו בהסכמת השר לשירותי דת, שר האוצר ושר הפנים, ובאישור ועדת הכספים של הכנסת, אפשר לסטות משיעור ההשתתפות הקבוע של הממשלה ושל הרשות המקומית.²⁷ **שיעור ההשתתפות של המדינה בתקציב המועצות הדתיות נע כיום בין 25% ל-75%, לפי אמות המידה שגובשו.**²⁸ קביעת תקציב המועצה מצריכה הסכמה של הרשות המקומית, ובהיעדר הסכמה בין המועצה הדתית לרשות המקומית, ההכרעה בנושא עוברת לשר לשירותי דת ולשר הפנים. אם הם אינם מגיעים להסכמה, ההכרעה עוברת לממשלה.

על המועצה לערוך דוחות כספיים שנתיים וחצי-שנתיים ולהגישם לשר לשירותי דת.

תפקידים – החוק אינו מגדיר במפורש את תפקידי המועצה הדתית אלא קובע כי המועצה מוסמכת לטפל במתן שירותי הדת. להלן תובא הרחבה בנושא זה.

2.2. תחומי הפעילות

כאמור, **החוק אינו קובע אילו שירותים על המועצות הדתיות לספק**, אלא קובע כי הן מוסמכות לטפל במתן שירותי הדת. הנושא נדון בעבר בבג"ץ, וצוין שם כי אף שהחוק אינו קובע מהם "שירותי דת", אפשר ללמוד על מהותם בין היתר מן התקנות שקבעו באותה העת את דרך הגשתו ואישורו של תקציב המועצות הדתיות. בתוספת לתקנות הובאה רשימה של נושאי הפעילות העיקריים של מועצה דתית שבעבורם ניתן לה תקציב: רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, טהרת המשפחה, שירותי קבורה, שבת ועירובין ופעולות תרבות תורניות.²⁹

להלן תחומי הפעילות העיקריים של המועצות כפי שהמשרד לשירותי דת מציג אותם כיום.³⁰

רישום לנישואין – המועצות הדתיות הן הגוף המוסמך מכוח חוק לרשום זוגות יהודיים הנישאים בנישואין אורתודוקסיים. המועצה הדתית אחראית לפתיחת תיק נישואין לזוגות יהודיים, להדרכה לפני החתונה, להקצאת רב לעריכת טקס הנישואין מקרב עובדי המועצה ולמתן כתובה ואישור נישואין לזוג.

כשרות ושחיטה – המועצות הדתיות מפקחות על תחום הכשרות לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980, וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983. מחלקות הכשרות במועצות הדתיות אחראיות להיבטים המינהליים הכרוכים בהוצאת תעודת כשרות, ובכלל זה גביית אגרות, הכשרת משגיחי כשרות ומינוים ופיקוח שוטף על בעלי העסק שקיבלו תעודה. כמו כן, המועצות הדתיות מטפלות בשחיטה, ובכלל זה פיקוח על השוחטים והכשרתם, בשיתוף הרבנות.

²⁷ אביגדור אוחנה, מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, מכתב, 21 במרס 2012.

²⁸ ועדת כספים, "אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2012", 28 במרס 2012; הפרוטוקול טרם פורסם.

²⁹ בג"ץ 516/75 **אורי הופרט ו-2 אח' נ' שר הדתות**, פ"ד (2). פסק-הדין מכוון לתקנות תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, התשכ"ח-1968. התקנות בוטלו מאז.

³⁰ פירוט תחומי הפעילות של המועצות הדתיות לקוח מאתר המשרד לשירותי דת, שירותי המשרד, המועצות דתיות, [שירותים הניתנים על-ידי המועצה הדתית](#) (תאריך כניסה: 25 בינואר 2012), אלא אם כן צוין אחרת.

שירותי קבורה – בחלק מן המועצות הדתיות יש מחלקת קבורה שאחראית להיבטים המינהליים בסידורי קבורת הנפטר, כגון קביעת מועד להלוויה, הקצאת חלקת קבר וטיפול בגופת הנקבר. במקומות שבהם חברת קדישא אינה חלק מן המועצה, המועצה הדתית מפנה את משפחת הנפטר לחברות קדישא מקומיות.

מתיחת עירובין³¹ ותחזוקתם – המועצות הדתיות אחראיות להקמה, להרחבה ולתחזוקה של קווי עירוב. **הפעלת מקוואות** – המועצות הדתיות אחראיות לתחזוקה ולתפעול של המקוואות הציבוריים ברשות על-ידי בלניות שהן עובדות המועצה.

נוסף על תפקידים אלו, שהם עיקר פעילותה של המועצה, המועצה יכולה לפעול בתחומים אחרים לפי דרישות הקהילה, אופייה וצרכיה ולפי תקציבה.³²

2.3. המועצות הדתיות ויחסיהן עם הרבנות הראשית והרבנות המקומית

המועצות הדתיות מתקיימות לצד **הרבנות הראשית לישראל והרבנות המקומית**, אשר בסמכותן לקבוע הנחיות הלכתיות.

הרבנות הראשית לישראל היא יחידת סמך במשרד ראש הממשלה, והיא הסמכות היהודית ההלכתית הדתית העליונה במדינה.³³ היא פועלת לפי **חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980**, ותפקידיה הם בין השאר מתן תשובות וחוות דעת בענייני הלכה, מתן תעודות כשרות ומתן כשירות לתפקידי רבנות. הרבנות קובעת הנחיות בנושאים כגון כשרות, נישואין, בריתות, עירובין ומקוואות. בראש הרבנות עומדים שני הרבנים הראשיים לישראל – רב ספרדי ורב אשכנזי. הם נבחרים על-ידי אספה בוחרת שבה 150 חברים – 80 רבנים ו-70 נציגי ציבור, ובהם ראשי ערים, ראשי מועצות דתיות, שרים, חברי כנסת ואנשי ציבור שהשר ממנה.

נוסף על הרבנים הראשיים המדינה מעסיקה **רבנים בערים וביישובים**, שעל-פי רוב מקבלים את שכרם מהמועצה הדתית ביישוב. **תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007**,³⁴ קובעות כי ביישוב שהוא עירייה או מועצה מקומית יהיה רב אחד, אולם אם ביישוב מספר התושבים היהודים עולה על 20,000, השר רשאי להורות, בהסכמת המועצה המקומית, כי ליישוב יהיו שני רבנים, אחד ספרדי ואחד אשכנזי.³⁵ על-פי התקנות, רב עיר נבחר באספה בוחרת, שמספר חבריה נקבע לפי מספר התושבים הרשומים ברשות המקומית. מועצת הרשות המקומית ממנה רבע מהחברים באספה, נציגי **המועצה הדתית** ממנים רבע ובתי-הכנסת ממנים חצי, כפי שיפורט בהמשך. ברשויות שאין בהן מועצות דתיות, או שיש בהן מועצות דתיות שמונו להן ממונים או ועדה ממונה, מועצת הרשות המקומית בוחרת שלוש-שמיניות מהחברים באספה, השר ממנה שמינית ובתי-הכנסת ממנים חצי. בשני המקרים בתי-

³¹ על-פי ההלכה אסור לטלטל חפץ בשבת אל שטח פתוח שמחוץ לבית או לחצר מגודרת. העירוב יוצר "גדר הלכתית" מסביב ליישוב ובכך הופך אותו לחצר מגודרת שבה מותר לשאת חפצים ממקום למקום. הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהול לקראת רפורמה", **מחקרי משפט** כ"ג (1), תשס"ז, עמ' 117-190.

³² אלדד מזרחי, ראש המועצה הדתית לתל-אביב-יפו, מכתב, 20 בפברואר 2012; אביגדור אוחנה, מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, מכתב, 21 במרס 2012.

³³ [אתר הרבנות הראשית לישראל](#), תאריך כניסה: 22 במאי 2012.

³⁴ [תקנות שירותי הדת היהודיים \(בחירות רבני עיר\), התשס"ז-2007](#).

³⁵ במועצות מקומיות ובעיריות שאוחדו ולפני האיחוד כיהנו במועצות או בעיריות שני רבני עיר, יכהנו ברשות המאוחדת שני רבני עיר גם אם מספר התושבים היהודים בה אינו עולה על 20,000.

הכנסת שישתתפו בבחירת האספה הבוחרת ומספר הנציגים שלהם נקבעים בוועדת בחירות שבה חמישה חברים: שופט או דיין מכהן או בדימוס, נציג השר מקרב עובדי משרדו, רב עיר שבחרה מועצת הרבנות הראשית, נציג הרשות המקומית ונציג **המועצה הדתית**. ועדת הבחירות שבחרת את בתי-הכנסת תינתן קדימות לבתי-כנסת שבהם המספר הגדול ביותר של מתפללים, ובבחירתה תיציג ככל האפשר את כל תחומה של הרשות המקומית. יצוין כי בית-כנסת ייבחר רק אם הוא עמותה לפי חוק העמותות, התש"ס-1980. לאחר שנבחרו בתי-הכנסת, חברי האספה הכללית בו יהיו רשאים לבחור את נציגם לאחר שפרסמו הודעה על קיום הבחירות בבית-הכנסת 14 ימים לפני מועד הבחירות.

הרב המקומי כפוף להחלטות הרבנות הראשית, ובתקנות נקבע כי עליו לחתום על תצהיר הקובע כי הוא "יקיים כל החלטה של מועצת הרבנות הראשית". לדברי עו"ד ירון קטן מהרבנות הראשית, "ממילא, **הרבנות המקומית אמורה להיות מתואמת עם הרבנות הראשית לישראל בפסיקת ההלכה**".³⁶

היחסים בין הרבנות למועצות הדתיות מוסדרים הן בחוק שירותי הדת היהודיים והן בחוזרי מנכ"ל המשרד לשירותי דת. בשנת 1999 נוסף תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים אשר קבע כי **על המועצה הדתית לפעול לפי פסיקת הרבנות המקומית והרבנות הראשית**.³⁷ כמו כן, חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת סא/2, **סדרי נוהל בתחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות**, מעגן את העיקרון שהרב המקומי הוא האחראי לסוגיות ההלכתיות במקום, ואילו המועצה הדתית אחראית להיבטים המינהליים של מתן שירותי הדת.³⁸ כשמתעוררת מחלוקת בין המועצות הדתיות לרבנות המקומית והצדדים אינם מגיעים לפתרון מוסכם, החוזר קובע כי השר לשירותי דת יקים ועדת בירור עליונה שבה שלושה נציגים של מועצת הרבנות הראשית, שני נציגי השר ונציג אחד של המועצות הדתיות. אם גם הוועדה האמורה אינה מגיעה להסכמה, ההחלטה נמסרת לרבנים הראשיים לישראל ולשר.

3. המועצות הדתיות – נתונים ותקציב

בפרק זה יוצגו נתונים כלליים על המועצות הדתיות, ובכלל זה התפלגותן על-פי הרכב המועצה, מספר הגברים והנשים במועצות ותקציב המועצות בשנים 2009-2012. כמו כן תידון התפלגות ההכנסות וההוצאות של מועצות דתיות נבחרות בשנת 2010.

3.1. המועצות הדתיות – נתונים כלליים

כאמור, כיום פועלות 132 מועצות דתיות, ובהן 21 מועצות דתיות אזוריות. במועצות 499 חברים, ובהם 29 נשים – כ-6%.³⁹ מספר העובדים הכולל במועצות הדתיות, ובכלל זה בעלי תפקידים מינהלתיים ונותני שירותים, הוא 1,828.⁴⁰ להלן תובא התפלגות המועצות הדתיות על-פי הרכבן והתפלגות העובדים במועצות לפי תפקידים נבחרים.

³⁶ עו"ד ירון קטן, יועץ משפטי בפועל, הרבנות הראשית לישראל, מכתב, 28 במאי 2012.

³⁷ חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, סעיף א6.

³⁸ חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת סא/2, **סדרי נוהל בתחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות**, תמוז תשס"א, יוני 2001.

³⁹ נתון זה נכון למאי 2012. אבי עובדיה, עוזר מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, דוא"ל, 8 במאי 2012.

⁴⁰ הנ"ל, דוא"ל, 9 ביולי 2012.

הרכבי המועצות⁴¹

מספר מועצות	סוג ההרכב
73	הרכבים שמינו השר, הרשות המקומית והרבנות המקומית
45	ממונים (שמינה השר)
10 ⁴²	מורשי חתימה זמניים, ובכלל זה מזכירי מועצה או ממונים ממועצות דתיות אחרות
4	ועדות ממונות ⁴³
132	סה"כ

מהטבלה עולה כי רק כ-55% מהרכבי המועצות הם הרכבים שמינו השר, הרשות המקומית והרבנות המקומית.

התפלגות עובדים לפי תפקידים נבחרים⁴⁴

מספר עובדים	תפקיד	מספר עובדים	תפקיד
61	מפקחי כשרות ⁴⁵	15	אחראי בית-עלמין
16	מפקח עירובין	58	אחראי מקוואות
198	משגיחי כשרות ⁴⁶	482	בלנים ובלניות
8	רשם נישואין	8	הדרכה דתית
119	רבני ערים	70	יושב-ראש
176	רבני שכונות ⁴⁷	50	ממונה
1	שוחט	12	מנהל בית-עלמין

3.2. תקציב המועצות הדתיות

להלן יוצג תקציב המועצות הדתיות בשנים 2009-2012. הסכומים שיוצגו הם חלק המשרד בפעילות השוטפת של המועצות הדתיות, ואינם כוללים סכומים נוספים שהמשרד מקצה לצרכים כגון תוכנית הבראה.⁴⁸ כמו כן, נתוני התקציב אינם כוללים הכנסות עצמיות של המועצות.

⁴¹ הנ"ל, דוא"ל, 8 במאי 2012.

⁴² שלושה מזכירים ושבעה ממונים ממועצות דתיות אחרות.

⁴³ השר ממנה בהתייעצות עם ראש הרשות המקומית והרבנות המקומית לאחר שהוחלט על פיזור המועצה.

⁴⁴ אביגדור אוחנה, מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, מכתב, 21 במרס 2012.

⁴⁵ כולל מפקחי כשרות ומפקחי כשרות ראשיים.

⁴⁶ כולל משגיחי כשרות, משגיחי שירות ראשיים ומשגיחי כשרות נודדים.

⁴⁷ כולל רבני שכונות, רבני שכונות בתפקיד מוגדר ורבני שכונות מנהלי מחלקות.

⁴⁸ להלן פירוט התקציב המועבר לפעילות המועצות הדתיות שהתקבל מהמשרד לשירותי דת ופורסם באתר משרד האוצר. נתוני המשרד לשירותי דת נוגעים לתקציב המועבר לפעילות השוטפת של המועצות, כולל תוכנית הבראה ותוספות. נתוני

במסגרת הכנת המסמך ביקשנו לבחון את תקציב המועצות הדתיות טרם פירוק משרד הדתות, בתקופה שבה המועצות היו כפופות למשרד ראש הממשלה, ולאחר הקמתו של המשרד לשירותי דת. ואולם, לפי תשובות שהתקבלו ממשרד האוצר ומהמשרד לשירותי דת **לא נמצאו נתונים מלאים על תקציב המועצות לפני שנת 2009**.⁴⁹ כמו כן, ביקשנו לבחון אם הרשויות המקומיות מעבירות בפועל למועצות הדתיות את חלקן בתקציב, אך **מתשובת המשרד לשירותי דת עולה כי אין למשרד מידע מלא על התקציב שמעבירות הרשויות המקומיות למועצות הדתיות בפועל, אלא רק על חלקן המיועד על-פי החלוקה בין לבין המשרד**.⁵⁰ בהקשר זה יש להדגיש כי המשרד לשירותי דת ממונה בין היתר על הביקורת המינהלית והפיננסית במועצות הדתיות, ולפיכך חשוב שיימצאו ברשותו נתונים אלו. לפי המשרד, בשנת 2013 אמורה להיכנס לפעילות מערכת אשר תרכז את נתוני התקציב של כל מועצה דתית לפי תחומי אחריות.⁵¹ נוסף על כך, בחלק מהשנים יש אי-התאמה בין נתוני משרד האוצר לבין נתוני המשרד לשירותי דת על חלקו של המשרד לשירותי דת בתקציב המועצות הדתיות, אם כי הפערים אינם מהותיים.⁵²

תקציב המועצות הדתיות – פעילות שוטפת, 2009-2012, בש"ח⁵³

שנה	חלק המשרד בתקציב המועצות	חלק הרשויות בתקציב המועצות	סה"כ
2009	152,499,737	231,098,080	383,597,817
2010	161,436,187	240,680,409	402,116,596
2011	173,292,236	251,038,121	424,330,357
2012	182,634,165	260,348,107	442,982,272

מהטבלה אפשר לראות כי בשנים 2009-2012 עלה תקציב המועצות הדתיות. בשנת 2012 תקציב המועצות הוא כ-443 מיליון ש"ח – כ-183 מיליון ש"ח מהמשרד וכ-260 מיליון ש"ח הרשויות נדרשות להעביר. תקציב זה גדול בכ-16% מתקציב 2009. נוסף על הסכומים האמורים, המשרד לשירותי דת

האוצר נוגעים להשתתפות המשרד לשירותי דת בתקציב הרגיל של המועצות הדתיות (תקנה מס' 04080102). לא התקבל הסבר מלא על הפערים בין נתוני המשרדים.

השתתפות המשרד לשירותי דת בתקציב המועצות הדתיות 2009-2012, באלפי ש"ח

שנה	המשרד לשירותי דת	משרד האוצר	
		מקורי	על שינוייו
2009	165,100	165,100	165,328
2010	168,396	168,396	168,482
2011	180,213	177,774	181,065
2012	183,350	179,789	-

אבי עובדיה, עוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, דוא"ל, 9 ביולי 2012; אתר משרד האוצר, החשב הכללי – ניהול יעדי המקרו של תקציב המדינה, נתונים היסטוריים – ביצוע תקציב; נתוני משרד האוצר לשנת 2012 לקוחים מתוך: משרד האוצר, אגף התקציבים, תקציב המדינה 2011-2012, הוראות התקציב לשנת 2012.

⁴⁹ אבי עובדיה, עוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, שיחת טלפון, 9 ביולי 2012; צחי דוד, רפרנט משרד האוצר, דוא"ל, 3 ביולי 2012.

⁵⁰ אבי עובדיה, עוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, שיחת טלפון, 9 ביולי 2012

⁵¹ אביגדור אוחנה, מנכ"ל המשרד לשירותי דת, מכתב, 21 במרס 2012.

⁵² ראו הערה 48.

⁵³ אבי עובדיה, עוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, דוא"ל, 9 ביולי 2012.

מעביר למועצות הדתיות תקציבים בתחומים שנוגעים לעבודת המועצות, כגון הדרכה, העסקת קייסים ומיזמים, וכך התקציב שהמשרד מעביר למועצות הדתיות (סעיף 040801) בשנת 2012 מסתכם בכ- 201.8 מיליון ש"ח (ומתוכם כאמור כ-183 מיליון ש"ח נועדו לפעילות השוטפת במועצות).⁵⁴

להלן תוצג התפלגות ההכנסות וההוצאות במועצות דתיות נבחרות בשנת 2010 כפי שפורסם בדוחות הכספיים השנתיים של המועצות. המועצות נבחרו באקראי לפי המדד הכלכלי-חברתי של הרשות באותה שנה: מועצה אחת מהרשויות המקומיות המדורגות באשכולות 1-2, מועצה אחת מהרשויות באשכולות 3-4 וכן הלאה.⁵⁵

מועצות דתיות נבחרות – התפלגות ההכנסות באלפי ש"ח, 2010⁵⁶

שיעור השתתפות הרשות המיועדת לשנת 2012	שיעור השתתפות הרשות מתוך ההכנסות מהמשרד ומהרשות המקומית בלבד	הכנסות				אשכול כלכלי-חברתי בשנת 2010	מועצה דתית
		סה"כ הכנסות	הכנסות עצמיות	הכנסות מהרשות	הכנסות מהמשרד		
50%	52%	3,760	1,052	1,414	1,294	5	בית-שאן
60%	75%	53,080	⁵⁷ 11,706	30,956	10,417	4	ירושלים
25%	30%	1,787	145	490	1,152	2	עמנואל
75%	75%	4,692	⁵⁸ 1,798	2,196	699	9	רמת-השרון
75%	75%	28,610	6,045	16,920	5,645	8	תל-אביב

מהטבלה אפשר לראות כי יש קשר בין המדד הכלכלי-חברתי של הרשויות ובין שיעור השתתפותן של הרשויות בתקציב המועצות. כך, חלקה של הרשות המקומית בעמנואל (דרגה 2 בדירוג החברתי-כלכלי), בתקציב המועצות הדתיות היה 30% בשנת 2010 ועתיד להיות 25% בשנת 2012, ואילו חלקה של הרשות המקומית ברמת-השרון (דרגה 9 בדירוג החברתי-כלכלי) הוא 75% הן בשנת 2010 והן בשנת 2012. יש לציין כי בדיונים על אישור אמות המידה בשנת 2010 הוחלט כי ירושלים לא תוחרג במסגרת הקריטריונים, אך בפועל השתתפות הרשות תהיה נמוכה מהשיעור שנקבע בשל החרגות שנעשות בדרכים שונות, ובהן מענק הבירה.⁵⁹ יודגש כי אמות המידה שנקבעו בשנת 2010 שונו בשנת 2011 ובשנת 2012,

⁵⁴ משרד האוצר, אגף התקציבים, תקציב המדינה 2011-2012, הוראות התקציב לשנת 2012.

⁵⁵ היישובים מדורגים באשכולות 1 עד 10. היישובים שמצבם החברתי-כלכלי הוא הטוב ביותר הם בדרגה 10.

⁵⁶ הנתונים לקוחים מאתר המשרד לשירותי דת, [פרסומי דוחות כספיים](#).

⁵⁷ כולל סכומים ששוחזרו מנכסים שהוגבלו לפעילות.

⁵⁸ כולל הכנסות אחרות בסך 38,477 ש"ח.

⁵⁹ דיון בוועדת הכספים של הכנסת, "אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות", 5 בינואר 2010; דיון בוועדת הכספים של הכנסת, "אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות

והוחלט כי שלא כמו בשנת 2010, שבה השתתפות רשויות בדרגה 5, ובהן באר-שבע, אשדוד ואשקלון, היתה 75%, השתתפות הרשויות בשנים אלו תהיה 60%. כמו כן הוחלט להמשיך בהחרגת ירושלים באמצעות מענק הבירה ובדרכים אחרות.⁶⁰

יצוין כי מנתונים שמסר המשרד לשירותי דת עולה כי בשנת 2012 אמורות כ-15 רשויות מקומיות – כ-12% – להשתתף בתקציב המועצות בשיעור גדול מ-60%. בשאר המועצות הדתיות הרשויות המקומיות אמורות להשתתף בשיעור שטרם השינוי – 60% – או בשיעור קטן יותר.⁶¹

מועצות דתיות נבחרות – התפלגות ההוצאות באלפי ש"ח ושיעורן בכלל ההוצאות, 2010

סה"כ הוצאות	הוצאות										מועצה דתית
	מענקים, הנחות ופטורים		הוצאות כלליות		הוצאות לפעילויות		גמלאים		משכורות ונלוות		
	שיעור	סכום	שיעור	סכום	שיעור	סכום	שיעור	סכום	שיעור	סכום	
3,559	-	-	3%	121	7%	264	27%	948	63%	2,226	בית-שאן
49,473	-	-	3%	1,359	26%	12,946	30%	14,879	41%	20,289	ירושלים
1,369	0.2%	3	11%	150	27.4%	375	34%	464	27.4%	376	עמנואל
5,081	-	-	6.5%	327	10%	507	21.5%	1,092	62%	3,155	רמת-השרון
32,026	1%	304	7%	2,258	8.5%	2,696	39.5%	12,587	44%	14,182	תל-אביב

מהטבלה עולה כי תשלום משכורות לעובדי המועצות הוא ההוצאה העיקרית במועצות הדתיות שנבדקו, ושיעורו נע בין 27% ל-63% בכלל ההוצאות של המועצות. כמו כן, בכל המועצות שנבדקו תשלום פנסיות לגמלאים הוא ההוצאה הראשונה או השנייה בגודלה, ושיעורו נע בין 27% ל-39.5% מכלל ההוצאות.

4. הביקורת על המצב הנוכחי

כאמור, המועצות הדתיות נתונות מאז היווסדן בביקורת ציבורית, ונדמה כי עיקר הביקורת שנשמעה בעבר נשמעת גם כיום. בפרק זה יוצגו טענות מרכזיות על תפקוד המועצות הדתיות שעולות מדוחות ומאמרים שעסקו בנושא, ובהם דוחות מבקר המדינה, מסקנות ועדת צדוק ופסיקות בג"ץ וכן מגופים כגון המרכז הרפורמי לדת ומדינה,⁶² עמותת רבני צהר, נאמני תורה ועבודה ועמותת חדו"ש. יש לציין כי נוסף על האמור נשמעות טענות פרטניות יותר,⁶³ אולם במסמך זה מוצגת סקירה של טענות הנוגעות להיבטים רחבים בעבודת המועצות, ולא לעניינים נקודתיים.

⁶⁰ בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2012, 28 במרס 2012, הפרוטוקול טרם פורסם; אריאל קטן, לשעבר מנהל אגף בכיר לתקינה, תקצוב ובקרה במשרד לשירותי דת, שיחת טלפון, 12 ביולי 2012.

⁶¹ דיון בוועדת הכספים של הכנסת, "אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2011", 10 באפריל 2011; דיון בוועדת הכספים של הכנסת, "אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2012", 28 במרס 2012, הפרוטוקול טרם פורסם; אריאל קטן, לשעבר מנהל אגף בכיר לתקינה, תקצוב ובקרה במשרד לשירותי דת, שיחת טלפון, 12 ביולי 2012.

⁶² אבי עובדיה, עוזר מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, דוא"ל, 9 ביולי 2012.

⁶³ לשעבר המרכז לפלורליזם יהודי.

⁶⁴ מהטענות הנוגעות לתפקידים ספציפיים עולות הטענות האלה: א. **כפילות עדתית בתפקיד רב עיר** – ועדת צדוק ציינה כי "ההסדר הקיים שלפיו מכהנים ברבנות שני רבנים... אינו הולם עוד את אופיו וצרכיו של הציבור היהודי בימינו". מתוך דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993; ב. **רבני שכונות** – רבנים שאינם

מינוי המועצה, הרכבה ומספר חבריה

כאמור, **מינוי חברים** למועצה הדתית מצריך את הסכמתם של שלושה גופים: השר, הרשות המקומית והרבנות. גורמים שונים עמדו על כך שהצורך בהסכמת שלושת הגופים מוביל פעמים רבות לעיכובים בחידוש הרכב המועצות. כך, מבקר המדינה מצא כי "מתגלעים על-פי רוב חילוקי דעות בין שלוש הרשויות שצוינו לעיל בעניין המועמדים לשמש חברי מועצה וחידוש הרכבי המועצות הדתיות מתעכב".⁶⁴ כבר בדוח ועדת צדוק הופיעה ביקורת על התמשכות תהליך המינוי של מועצה דתית חדשה בשל קשיים במינוי החברים.⁶⁵ כפי שצוין לעיל, כיום רק ב-73 מועצות, שהן כ-55% מכלל המועצות הדתיות, יש הרכבים שמינו השר, הרשות המקומית והרבנות המקומית.

על גודל מועצה עלו טענות ש"גודל הגוף מהווה הכבדה מיותרת על תפקודו"⁶⁶ (ההגבלה בחוק היא שמספר חברי המועצה לא יעלה על מספר חברי המועצה המקומית). מספר חברי המועצה הדתית שווה למספר חברי הרשות המקומית, וכך "המועצות הדתיות גדולות, בזבזניות ולא יעילות".⁶⁷ על-פי החלטת השר לשירותי דת ממאי 2009, ביישובים שבהם פחות מ-10,000 תושבים יהודים יכהנו חמישה חברים במועצה, ביישובים שבהם 10,000-50,000 תושבים יהודים יכהנו שבעה חברים, ביישובים שבהם 50,000-200,000 תושבים יהודים יכהנו תשעה חברים וביישובים שבהם יותר מ-200,000 תושבים יהודים יכהנו 11 חברים.⁶⁸

על שילובן של נשים במועצה נמתחת ביקורת. ב-1986 בחרה המועצה המקומית בירוחם את לאה שקדיאל למועצה הדתית. שר הדתות סירב לאשר את המינוי, ובעקבות זאת עתרה שקדיאל לבג"ץ. בג"ץ קבע כי המועצה הדתית היא גוף מינהלי שמופקד על מתן שירותי הדת ואינו נדרש להכרעות הלכתיות דתיות, ולכן אין להפלות נשים בבחירת ההרכבים של מועצות דתיות.⁶⁹ בפסק-דין נוסף קבע בג"ץ כי לא רק שאין להפלות נשים בבחירת ההרכבים של המועצות הדתיות, אלא גם "ראוי שבכל מועצה שתורכב... על השר לשירותי דת ושאר הגופים הממנים לשקוד על מינוי נשים".⁷⁰ ארגונים מסוימים טוענים כי נשים אינן משולבות די הצורך במועצות הדתיות ואינן עומדות בתפקידי מפתח. כאמור, כיום רק כ-6% מהחברים במועצות הם נשים, ואף אחת מהן אינה מכהנת כיושבת-ראש מועצה.

גם ייצוגם של הזרמים הלא-אורתודוקסיים במועצה הוא נושא המעורר מחלוקת. מהחלטות של הרבנות הראשית עולה שהיא מתנגדת לשילוב זרמים אלו במועצות דתיות. כך, בינואר 1996 קיבלה מועצת הרבנות הראשית החלטה שלפיה "בהיות המועצה הדתית הזרוע המבצעת של הרבנות הראשית במתן שירותים דתיים... אין כלל להעלות על הדעת שילובם של אנשים ו/או גופים אשר אינם נאמנים להלכה ואף יוצאים חוצץ כנגדה". כמו כן, בשנת 1999 קיבלה מועצה זו החלטה שלפיה "אין לשבת עם נציגי

מדווחים על נוכחותם בעבודה, על פעילותם בשכונות, על היעדרותם או על היותם עובדים בעבודה נוספת. מתוך: מבקר המדינה, דוח שנתי 60 ב' לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008, 11 במאי 2010.

⁶⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 51 ב' לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999, 29 באפריל 2001. לביקורת נוספת בנושא ראה גם: מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב' לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 9 במאי 2007; ע"ד אורלי ארז-לחובסקי, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מכתב, 16 בפברואר 2012.

⁶⁵ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993.

⁶⁶ שם.

⁶⁷ פרופ' רות גביזון והרב יעקב מדרן, מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשים בישראל (מהדורה זמנית), שבת תשס"ג, ינואר 2003.

⁶⁸ החלטת השר לשירותי דת מ-29 במאי 2009, מסר אבי עובדיה, עוזר מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, דוא"ל, 9 ביולי 2012.

⁶⁹ בג"ץ 153/87 לאה שקדיאל נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד מב(2).

⁷⁰ בג"ץ 7068/10 חמי דורון נ' השר לענייני דתות ואח', תק-על 2011(2).

הרפורמים והקונסרבטיבים במועצות הדתיות".⁷¹ בינואר 1999 התקבל תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים שלפיו חבר מועצה יתחייב בין היתר לקיים את החלטות המועצה הדתית, והמועצה הדתית וחבריה יפעלו לפי פסיקת הרבנות המקומית והרבנות הראשית לישראל בכל עניין שבתחום תפקידיה וסמכויותיה של המועצה הדתית.⁷² מנגד, כפי שקבע בעניין שילובן של נשים במועצה, גם בנושא זה קבע בג"ץ כי מאחר שהמועצה הדתית היא גוף **מינהלי** אשר בסמכותו מתן השירותים הדתיים היהודיים בלבד, ולא הכרעות הלכתיות דתיות, אין לפסול מועמדים מטעמים שבהשקפת עולם אישית.⁷³ יש הטוענים כי צריך להתחשב בכישורי המועמדים "ופחות בהשתייכותם הקהילתית ובהשקפת עולמם הדתית או החילונית".⁷⁴ נוסף על כך נטען כי "המציאות הקיימת מביאה להפלייתן של קהילות יהודיות לא אורתודוקסיות ושל קהילות נוספות המודרות מן המשאבים הציבוריים המוקצים לטובת שירותי הדת".⁷⁵ יצוין כי לאחרונה ניכרת התפתחות בהיבטים הקשורים לזרמים אלו, כגון תקצובם ומידת שילובם. כך, במאי 2012 הודיע היועץ המשפטי לממשלה כי המדינה תכיר ברבנים רפורמים וקונסרבטיבים כ"רבנים של קהילה שאינה אורתודוקסית".⁷⁶ כמו כן, לאחרונה מונתה חברת קהילה רפורמית כנציגה במועצה הדתית במבשרת-ציון, לאחר שהוגשה לבג"ץ עתירה בנושא.⁷⁷ כיום עומדת עתירה נוספת בנושא שילוב נציגים לא אורתודוקסיים בהרכב המועצות.⁷⁸

ממונים

כאמור, אם לא חודש הרכב המועצה עד המועד שנקבע, השר רשאי למנות שני **ממונים** מטעמו אשר יחליפו את המועצה ויכהנו עד לחידוש הרכב המועצה. על סמכות זו נשמעות ארבע טענות עיקריות: הטענה הראשונה גורסת כי **סמכות זו מקנה עוצמה פוליטית רבה בתחום שירותי הדת**, שכן היא מאפשרת השפעה על הרכבן של המועצות, ובעקיפין – גם על אופיים של שירותי הדת.⁷⁹ כמו כן, מבקר המדינה מצא כי במפלגתו של השר לשירותי דת יש בדרך כלל שאיפה לקבל את מרב עמדות הכוח במועצות הדתיות.⁸⁰ טענה שנייה נוגעת ל**תדירות השימוש בסמכות זו**. נטען כי לעתים השר "עושה שימוש נרחב בסמכותו למנות ממונים".⁸¹ בעבר הזכיר מבקר המדינה את המספר הגדול של ממונים בעלי

⁷¹ התנגדות הרבנות לצירוף נציגים לא אורתודוקסים להרכב המועצות הדתיות מופיעה בין היתר בבג"ץ 4247/97, 921/98 **סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות**, תק-על 98(4), ואצל מבקר המדינה, דוח שנתי 51 ב' לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999, 29 באפריל 2001.

⁷² ראו סעיפים 6(ג) ו-6א לחוק.

⁷³ בג"ץ 699/89, 955/89, 1025/89 **ענת הופמן ו-6 אח' נ' מועצת עיריית ירושלים ואח'**, פ"ד מח(1); בג"ץ 4247/97, 921/98 **סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות**, תק-על 98(4).

⁷⁴ פרופ' רות גביזון והרב יעקב מדרן, **מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשים בישראל** (מהדורה זמנית), שבת תשס"ג, ינואר 2003.

⁷⁵ המרכז לפלורליזם יהודי, "מעריך שירותי הדת היהודיים בישראל – הצעה לארגון מחודש", פברואר 2005.

⁷⁶ בג"ץ 8944/05 **קהילת ברכת שלום ואח' נגד משרד ראש הממשלה – רשות הארצית לשירותי דת**, פ"ד מ-29 במאי 2012.

⁷⁷ בג"ץ 888/11 **הרבה אלונה ליסיצה ואח' נ' השר לשירותי דת ואח'**, פ"ד מיום 27 במרס 2012. העתירה היתה תלויה ועומדת חודשים אחדים, ואז השר לשירותי דת השלים את הליך המינוי והעתירה נמחקה. עו"ד אורלי ארז-לחובסקי, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, דוא"ל, 5 ביוני 2012.

⁷⁸ בג"ץ 5753/10 **הרב גרגורי קוטלר ואח' נ' השר לשירותי דת ואח'**. הדיון האחרון בנושא התנהל ב-5 ביולי 2012.

⁷⁹ הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהול לקראת רפורמה", **מחקרי משפט** כ"ג (1), תשס"ז, עמ' 117-190.

⁸⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 51 ב' לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999, 29 באפריל 2001; דוח שנתי 57 ב' לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 9 במאי 2007.

⁸¹ עו"ד אורלי ארז-לחובסקי, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מכתב, 16 בפברואר 2012.

זיקה פוליטית לשר וציין כי יש חשש שהליכי המינוי לא התנהלו על-פי שיקולים ענייניים בלבד.⁸² טענה שלישית גורסת כי סמכות זו היא בגדר פגיעה בביטוי רצון התושבים, שכן הממונים אינם נבחרים על-ידי התושבים (באמצעות נציגיהם ברשות המקומית).⁸³ לדעת גורמים מסוימים, מצב שבו השליטה במועצות הדתיות נתונה בידי מפלגתו של השר לשירותי דת בעייתי בעיקר בכל האמור בשירותי הדת הנושאים אופי מקומי, שכן הנבחרים פחות מחויבים לתושבים, ולתושבים אין יכולת של ממש לקבוע מי יספק את שירותי הדת בתחום מגוריהם.⁸⁴ טענה רביעית נוגעת לכישורים הנדרשים מהממונים. על-פי חוק שירותי הדת היהודיים, על השר, באישור הממשלה, לקבוע תנאי כשירות ופסלות למינוי הממונים. **בהחלטת ממשלה משנת 2004** נקבע כי יהיו כשירים לשמש ממונים במועצות הדתיות "בעלי השכלה או ניסיון ניהולי הנוגעים לעניין, הכול בהתחשב באפיוני המועצה הדתית בה הם אמורים לשמש".⁸⁵ מבקר המדינה סבר כי "יש להגדיר בבירור את הכישורים הנדרשים מממונים כדי למנוע בחירת אנשים לא מתאימים".⁸⁶

כפי שצוין, ב-45% מהמועצות לא מכהנת מועצה נבחרת אלא מכהנים ממונים שמינה השר לשירותי דת, מורשה חתימה או ועדה ממונה. כמו כן, ממידע שמסר המשרד למרכז הרפורמי לדת ומדינה בשנת 2011 עולה כי בתקופה האמורה ב-17 מתוך 29 מועצות דתיות שבהן כיהנו ממונים, הרשות המקומית ביקשה כי הממונים ימשיכו לכהן ותידחה הרכבת המועצה הנבחרת, והשר לשירותי דת קיבל את בקשתה.⁸⁷

הגדרה לא ברורה של שירותי הדת

כאמור, חוק שירותי הדת היהודיים אינו מגדיר במפורש את שירותי הדת שעל המועצות הדתיות לספק או את היקפם. גורמים רבים טוענים שהגדרה לא ברורה של סל השירותים הנדרש יוצרת מצב של היעדר הבחנה והעדפה בין שירותים נדרשים יותר לשירותים נדרשים פחות, וכן חוסר אחידות בשירותים שהמועצות חייבות לספק.⁸⁸

תקציב

הביקורת על התקציב נוגעת לארבעה היבטים מרכזיים: עיכובים בהעברת התקציב, שיטת התקצוב, חלוקת התקציב וייעודו. **א. עיכובים בהעברת התקציב** – לדברי גורמים שונים, המועצות הדתיות מתמודדות עם בעיות תקציב הנובעות בדרך כלל מעיכובים בהעברת כספים למימון פעילותן.⁸⁹ יש

⁸² מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב' לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 9 במאי 2007.

⁸³ עו"ד אורלי ארז-לחובסקי, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מכתב, 16 בפברואר 2012.

⁸⁴ נאמני תורה ועבודה, דוח הוועדה הציבורית לבחינת שירותי הדת היהודיים, יולי 2005; הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהול לקראת רפורמה", **מחקרי משפט** כ"ג (1), תשס"ז, עמ' 117-190; הרב אוריאל גנזל וצוות צהר לחקיקה, ארגון רבני צהר, מכתב, 23 בפברואר 2012.

⁸⁵ החלטת ממשלה מס' 1825, **מינוי ממונים למועצות הדתיות – תנאי כשירות ופסילות**, 25 באפריל 2004.

⁸⁶ מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב' לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 9 במאי 2007.

⁸⁷ עו"ד אורלי ארז-לחובסקי, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מכתב, 16 בפברואר 2012.

⁸⁸ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993. לביקורת נוספת בנושא ראו: המרכז לפלורליזם יהודי, "מערך שירותי הדת היהודיים בישראל – הצעה לארגון מחודש", פברואר 2005; הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהול לקראת רפורמה", **מחקרי משפט** כ"ג (1), תשס"ז, עמ' 117-190; עו"ד אורלי ארז-לחובסקי, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מכתב, 16 בפברואר 2012.

⁸⁹ המרכז לפלורליזם יהודי, "מערך שירותי הדת היהודיים בישראל – הצעה לארגון מחודש", פברואר 2005; עו"ד אורלי ארז-לחובסקי, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מכתב, 16 בפברואר 2012; הרב אוריאל גנזל וצוות צהר לחקיקה, ארגון רבני צהר, מכתב, 23 בפברואר 2012; אביגדור אוחנה, מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, מכתב, 21 במרס 2012.

הסוברים כי העיכובים וחוסר בהירות בנוגע לאחריות הגופים נגרמים מכך שתקציב המועצות נשען על שני מקורות.⁹⁰ **שיטת התקצוב** – כאמור, בעבר היה שיעור ההשתתפות של הרשויות המקומיות בתקצוב המועצות הדתיות 60%, וכיום הוא 25%-75%. חלק מהרשויות מתנגדות לשיטת תקצוב זו בטענה שהנטל הכלכלי על הרשויות כבד מדי ומבקשות שמימון המדינה לכל הרשויות יהיה שווה ושיעורו יהיה 75%.⁹¹ לדברי מר אלדד מזרחי, ראש המועצה הדתית בתל-אביב-יפו, שיטת התקצוב הנוכחית, שבה עיריית תל-אביב-יפו משתתפת בתקציב המועצה בשיעור של 75%, פגעה ביחסים שבין העירייה למועצה הדתית משום שהעירייה נדרשת לתקצב בעל כורחה יותר משתקצבה בעבר.⁹² לדברי מר ישראל גולומב מהמרכז לשלטון המקומי, המרכז הסכים לשונות בתקציבי המועצות הדתיות על-ידי הקטנת התקצוב הניתן לרשויות החזקות.⁹³ **חלוקת התקציב** – יש הטוענים שהחלוקה אינה תואמת את צורכי הדת המקומיים ואת מאפייני האוכלוסייה.⁹⁴ יש הסוברים שבחלוקת התקציב מושם דגש רב מדי על גודל העיר, ויש להביא בחשבון גם את צורכי הדת המקומיים.⁹⁵ לפי משרד האוצר, השירותים הבסיסיים שהמועצה הדתית נותנת מיועדים לכלל האוכלוסייה, ללא קשר לצביונה הדתי, ואם יושם הדגש על הצביון הדתי השירותים יהיו רלוונטיים רק לחלק מהאוכלוסייה.⁹⁶ יצוין כי על-פי החלטות ממשלה בנושא חלוקת הסכום הכולל של השתתפות המדינה בתקציב המועצות הדתיות, החלוקה נעשית קודם כול לפי גודל הרשות ורק לאחר מכן לפי מספר התושבים היהודיים ושיעור התלמידים הדתיים.⁹⁷ כמו כן, באמות המידה שקובעות את שיעורי ההשתתפות של המדינה לעומת שיעורי ההשתתפות של הרשות המקומית לא מובא בחשבון אופי האוכלוסייה מבחינה דתית אלא מושם דגש על מספר התושבים ברשות ועל מעמדה החברתי-כלכלי.⁹⁸ **ייעוד התקציב** – גורמים מציינים כי חלק נכבד מהתקציב משמש בפועל לתשלום משכורות ופנסיות, ולפעולות בתחום שירותי הדת על-פי דרישות הקהילה וצרכיה נשאר תקציב מועט.⁹⁹ בהחלטות הממשלה האמורות לעיל צוין כי סכום ההשתתפות של המדינה ייועד קודם כול לכיסוי 40% מעלות הפנסיות התקציביות של גמלאי המועצות הדתיות, מהיתרה יופרש סכום שישמש

⁹⁰ המרכז לפלורליזם יהודי, "מערך שירותי הדת היהודיים בישראל – הצעה לארגון מחודש", פברואר 2005; עו"ד אורלי ארז-לחובסקי, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מכתב, 16 בפברואר 2012; הרב אוריאל גנזל וצוות צהר לחקיקה, ארגון רבני צהר, מכתב, 23 בפברואר 2012.

⁹¹ עו"ד נעה בן אריה, יועצת משפטית במרכז השלטון המקומי דאז, הוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת הפנים ואיכות הסביבה, פרוטוקול מס' 1, "הסדרים – דתות", 29 במאי 2006; דיון בוועדת כספים, "אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2012", 28 בפברואר 2012.

⁹² אלדד מזרחי, ראש המועצה הדתית לתל-אביב-יפו, מכתב, 20 בפברואר 2012.

⁹³ ישראל גולומב, מרכז השלטון המקומי, דוא"ל, 20 במאי 2012.

⁹⁴ עו"ד אורלי ארז-לחובסקי, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מכתב, 16 בפברואר 2012; הרב אוריאל גנזל וצוות צהר לחקיקה, ארגון רבני צהר, מכתב, 23 בפברואר 2012.

⁹⁵ הרב אוריאל גנזל וצוות צהר לחקיקה, ארגון רבני צהר, מכתב, 23 בפברואר 2012.

⁹⁶ צחי דוד, רפרנט משרד האוצר, שיחת טלפון, 20 ביוני 2012.

⁹⁷ החלטת ממשלה מס' 2197, שינוי תקצוב המועצות הדתיות ואופן אישור תקציב המועצות הדתיות, 12 באוגוסט 2007; החלטת ממשלה מס' 1025, השתתפות הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות לשנים 2010-2012, 7 בדצמבר 2009.

⁹⁸ דיון בוועדת הכספים, "אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2012", 28 במרס 2012; הפרוטוקול טרם פורסם.

⁹⁹ פרופ' רות גביוון והרב יעקב מדר, מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשים בישראל (מהדורה זמנית), שבת תשס"ג, ינואר 2003; דברי שר הרווחה זבולון אורלב בישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, פרוטוקול מס' 282, "אי-תשלום שכרם של עובדי המועצות הדתיות", 10 באוגוסט 2004; אלדד מזרחי, ראש המועצה הדתית לתל-אביב-יפו, מכתב, 20 בפברואר 2012; שחר אילן, סמנכ"ל למחקר והסברה בעמותת חדו"ש, פגישה, 21 בפברואר 2012; הרב אוריאל גנזל וצוות צהר לחקיקה, ארגון רבני צהר, מכתב, 23 בפברואר 2012.

רזרבה, ורק לאחר מכן יוקצה לכל מועצה חלקה בתקציב.¹⁰⁰ כאמור, **סכום ההשתתפות של המדינה בתקציב המועצות הדתיות לצורך פעילות שוטפת לשנת 2012 הוא כ-183 מיליון ש"ח, וכ-28% מתוכם (כ-51.7 מיליון ש"ח) הועברו לתשלום פנסיות.**¹⁰¹ בנייתוח הדוחות הכספיים של מועצות נבחרות אשר הוצג לעיל נמצא כי תשלום פנסיות לגמלאים הוא ההוצאה הראשונה או השנייה בגודלה בכלל הוצאותיהן.

הגדרת סמכויות מול הרבנות המקומית והרבנות הראשית

בבדיקת היחסים שבין הרבנות המקומית למועצות הדתיות מצאה ועדת צדוק כי מערכת היחסים אינה תקינה. חברי הוועדה ציינו כי הנהלים בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת אשר מסדירים את הסוגיה טובים, אך יש לעגן בחקיקת משנה את תחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות.¹⁰² כפי שצוין, בשנת 1999 נוסף תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים אשר קבע כי על המועצה הדתית לפעול לפי פסיקת הרבנות המקומית והרבנות הראשית. עם זאת, יש גורמים המציינים כי התיקון לא פתר את הבעיות, ויש מאבקי כוח בין מועצות דתיות לרבנות שנובעים מהגדרה לא ברורה של תחומי אחריות.¹⁰³ בדוח מבקר המדינה לשנת 2008, אשר עסק בין היתר בפיקוח על כשרות המזון, נמצא כי בתחום הכשרות "חילוקי דעות ומערכות יחסים לא תקינות בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית פגעו במתן תעודות ההכשר...". עוד נקבע בדוח כי אף שחלפו יותר מ-15 שנים מהמלצה זו של ועדת צדוק, לא חל כל שינוי במצב.¹⁰⁴ לדברי עו"ד ירון קטן מהרבנות הראשית לישראל, בשנים האחרונות חל שיפור ניכר ביחסים בין הרבנות הראשית ובין המועצות הדתיות. כמו כן, לדבריו, בשנים האחרונות הצליחה הרבנות הראשית, בשיתוף המשרד לשירותי דת, ליישב סכסוכים בין הרבנות המקומית למועצות הדתיות ולהגיע לפתרון מוסכם לפני הקמת ועדת בירור עליונה.¹⁰⁵

התרחקות הציבור וחוסר לגיטימיות ציבורית

נוסף על בעיות הקשורות למועצות עצמן, יש הטוענים כי דרוש שינוי גם בשל הרצון לשפר את עמדות הציבור כלפי מוסדות הדת. לדבריהם, יש כיום חוסר לגיטימיות ציבורית ותחושות ניכור כלפי מוסדות אלו.¹⁰⁶ לדברי עמותת רבני צהר, לעמותה מגיעות תלונות רבות בנוגע לתפקוד המועצות הדתיות בכמה היבטים: **בתחום הנישואין** מגיעות בעיקר תלונות על סירוב לרישום גרים לנישואין ותלונות מזוגות אשר לא מאפשרים להם לשלב בטקס הנישואין מאפיינים אישיים; **בתחום הכשרות** התלונות מתמקדות בכשלים באכיפת הכשרות, ומנגד – בדרישות מחמירות הפוגעות פגיעה לא מידתית בבעלי עסקים; **בתחום העירובין** התקבלו תלונות על מקומות שבהן לא היה עירוב כשר חודשים ארוכים; **בתחום**

¹⁰⁰ החלטת ממשלה מס' 2197, [שינוי תקצוב המועצות הדתיות ואופן אישור תקציב המועצות הדתיות](#), 12 באוגוסט 2007; החלטת ממשלה מס' 1025, [השתתפות הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות לשנים 2010-2012](#), 7 בדצמבר 2009.

¹⁰¹ אבי עובדיה, עוזר מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, דוא"ל, 9 ביולי 2012.

¹⁰² דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993.

¹⁰³ המרכז לפלורליזם יהודי, "מערך שירותי הדת היהודיים בישראל – הצעה לארגון מחודש", פברואר 2005; שחר אילן, סמנכ"ל חדו"ש למחקר והסברה, עמותת חדו"ש, פגישה, 21 בפברואר 2012.

¹⁰⁴ מבקר המדינה, דוח שנתי 59 ב' לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009. יצוין כי מאז פרסום דוח המבקר עדכן המשרד את נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות. חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, התש"ע/1, סעיף 784, [נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות](#), 1 ביולי 2010.

¹⁰⁵ עו"ד ירון קטן, יועץ משפטי בפועל, הרבנות הראשית לישראל, מכתב, 28 במאי 2012.

¹⁰⁶ המרכז לפלורליזם יהודי, "מערך שירותי הדת היהודיים בישראל – הצעה לארגון מחודש", פברואר 2005; שחר אילן, סמנכ"ל למחקר והסברה בעמותת חדו"ש, פגישה, 21 בפברואר 2012; הרב אוריאל גנזל וצוות צהר לחקיקה, ארגון רבני צהר, מכתב, 23 בפברואר 2012; ד"ר הדר ליפשיץ, שיחת טלפון, 27 בפברואר 2012.

המקוואות התלוונות מתמקדות בחוסר רגישות למאפיינים המגוונים של ציבור המשתמשים בשירות; **בתחום רבני שכונות** מגיעות תלוונות שתושבי השכונה אינם מכירים את רבני השכונה ואלה אינם שוהים ופועלים בה.¹⁰⁷ לפי המשרד לשירותי דת, משנת 2009 טיפלה מחלקת פניות הציבור במשרד בכ-20 תלוונות שנגעו בתפקוד המועצות הדתיות, ובעיקר על הליך רישום נישואין ועל הנחות באגרת רישום נישואין. כמו כן, לפי המשרד, מתקיימות פעילויות לשיפור רמתם המקצועית של עובדי המועצות ומושם בהן דגש על שיפור השירות. במסגרת זו התקיימו סדנאות הדרכה לכלל עובדי המועצות בתחום שיפור השירות, ובימים אלו המשרד בונה קורס מקיף לראשי מועצות, למזכירים ולרשמי נישואין.¹⁰⁸

כאמור, הטענות העיקריות הנוגעות למועצות הדתיות עלו גם בעבר. ועדת צדוק ציינה כבר בשנת 1993 כי יש בעייתיות בין היתר בהליך מינוי המועצות הדתיות, בהרכבן ובהיעדר סל שירותים מוגדר.¹⁰⁹ טענות אלו נשמעו מאז עוד פעמים רבות, ונדמה כי דבריו של מבקר המדינה משנת 2007 ש"ראוי שהממשלה תיתן עדיפות גבוהה לביצוע רפורמה במערך שירותי הדת"¹¹⁰ רלוונטיים גם כיום.

5. סקירת ההצעות לשינוי

הועלו הצעות רבות לשינוי המצב במתן שירותי הדת היהודיים, אשר חלקן משקפות עמדה רחבה יותר על האופן שבו יש להסדיר את יחסי הדת והמדינה במדינת ישראל.¹¹¹ חלק מן ההצעות משולבות זו בזו וניתנות ליישום מקביל וחלקן עומדות בסתירה זו לזו. אפשר לחלק את ההצעות להצעות המבקשות להותיר את המועצות הדתיות על כנן אך לשנות את אופן פעולתן ולהצעות אשר מבקשות לבטל את המועצות ולספק את שירותי הדת במתכונת שונה. **יודגש כי המשרד לשירותי דת מתנגד להצעות המבקשות לבטל את המועצות הדתיות.** לדידו, למתן שירותי הדת באמצעות המועצות הדתיות יש שלושה יתרונות מרכזיים: **ראשית**, המשרד מציין כי במועצות עובדים אנשים אשר רואים בשירות שניתן במועצות שירות ערכי תורני ומשקיעים בנתינתו ללא קשר לשכר שהם מקבלים; **שנית**, לדברי המשרד המועצות מתנהלות בתקציב נמוך מזה שהיה נדרש אילו היו שירותי הדת ניתנים באמצעות גוף אחר כמו מחלקה ברשות המקומית; **שלישית**, על-פי המשרד, מתן שירותי הדת על-ידי המועצות הדתיות מונע מגורמים כגון הרשות המקומית לבטל שירותי דת מסוימים שהם לא מעוניינים לקדם.¹¹² להלן תובא סקירה של ההצעות המרכזיות על יתרונותיהן וחסרונותיהן והשלכותיהן החברתיות והפוליטיות האפשריות.

¹⁰⁷ הרב אוריאל גנזל וצוות צהר לחקיקה, ארגון רבני צהר, מכתב, 23 בפברואר 2012.

¹⁰⁸ הנתונים אינם כוללים תלוונות על חברות קדישא. לפי המשרד לשירותי דת, בצירוף תלוונות אלו מספר התלוונות גדול יותר. אביגדור אוחנה, מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, מכתב, 21 במרס 2012.

¹⁰⁹ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993.

¹¹⁰ מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב' לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 9 במאי 2007.

¹¹¹ לדוגמה, יש מודלים המושתתים על הפרדה ממסדית של הדת מהמדינה ויש מודלים שלפיהם על המדינה להמשיך ולספק את שירותי הדת באמצעות תקציבים ציבוריים.

¹¹² אביגדור אוחנה, מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, מכתב, 21 במרס 2012.

ביטול המועצות הדתיות והעברת הסמכויות לרשות המקומית

יש הסבורים שצריך לבטל את המועצות הדתיות ולספק את שירותי הדת באמצעות מחלקות לשירותי דת ברשויות המקומיות. אף הוגשו כמה הצעות חוק בנושא.¹¹³ התומכים בהצעה זו גורסים כי כמו שירותים מקומיים אחרים הניתנים על-ידי מחלקות ברשות המקומית, גם את שירותי הדת הרשות המקומית צריכה לספק.¹¹⁴ יש הצעות המבחינות בין שירותי הדת שהרשויות המקומיות צריכות לתת לבין שירותים דוגמת רישום נישואין ועריכתם, פיקוח על כשרות המזון ומוצריו ושחיטה, אשר תספק הרבנות הראשית לישראל ותתקצב מממשלה.¹¹⁵ התומכים בהצעה לספק את שירותי הדת באמצעות הרשות המקומית סוברים כי היא מאפשרת את השארת מתן שירותי הדת בידי המוסדות השלטוניים, ובד בבד היא נותנת ביטוי רב יותר לצרכים המקומיים.¹¹⁶ המתנגדים להצעה גורסים כי פתרון זה עלול דווקא לפגוע בשירותי הדת, משתי סיבות עיקריות, האחת נוגעת לתפיסה הרעיונית של שירותי הדת במדינה והשנייה נוגעת לפגיעה קונקרטיה אפשרית: א. שמירת אופיים המיוחד של שירותי הדת – חברי ועדת צדוק שללו הצעה זו, שכן הם ראו בחיוב את השארת השלטון המרכזי כגורם בהרכבתה של מועצה דתית לשם הבטחת מעמדם המיוחד של השירותים הדתיים היהודיים ושמירת אופיים. לדעת חברי הוועדה, "מן הראוי שעל מתן שירותים אלו כולם, יהיה אמון גוף אוטונומי המורכב מאנשים שיש להם עניין בקיום השירותים הדתיים ואין להטיל תפקיד זה על מחלקה בכל רשות מקומית";¹¹⁷ ב. הגברת החיכוך האידיאולוגי והכספי והחלשת עצמאות המערכת הדתית – יש הטוענים כי לנוכח ניסיון העבר, העברת הסמכויות והפיקוח על התקציבים של שירותי הדת לרשות המקומית תוביל לחיכוכים אידיאולוגיים וכספיים, ומציינים כי ניסיון העבר מלמד כי לעתים רשויות מקומיות מתעכבות בהעברת חלקן התקציבי ובכך פוגעות בעבודת המועצות הדתיות.¹¹⁸

ביטול המועצות הדתיות והקמת רשות ארצית לשירותי דת

יש הגורסים כי צריך לבטל את המועצות הדתיות ולהקים תחתן רשות ארצית לשירותי דת.¹¹⁹ לפי הצעת חוק שהוגשה בכנסת ה-15 ובכנסת ה-16 יש להקים רשות ממלכתית לשירותי הדת היהודיים אשר תהיה אחראית למתן שירותי הדת באמצעות מינהלות עירוניות ואזוריות. לפי ההצעה, הרשות תפעל לפי פסיקת הרבנות הראשית ותהיה אחראית בין היתר לתכנון, לניהול, לפיתוח ולקידום של מתן שירותי

¹¹³ ראו לדוגמה: הצעת חוק שירותי הדת היהודיים, התשנ"ז-1997, פ/1157, של חבר הכנסת יונה יהב; [הצעת חוק שירותי הדת היהודיים \(תיקון – ביטול המועצות הדתיות\)](#), התשע"ב-2012, פ/4151/18, של חבר הכנסת רוברט אילטוב.

¹¹⁴ [אמנת מימד-לובוצקי-ביילין](#), תאריך כניסה: 27 בפברואר 2012; המרכז לפלורליזם יהודי, "מערך שירותי הדת היהודיים בישראל – הצעה לארגון מחודש", פברואר 2005; שחר אילן, חדו"ש, "נשים במועצות הדתיות – המהפכה שלא היתה", 3 במרץ 2011.

¹¹⁵ המרכז לפלורליזם יהודי, "מערך שירותי הדת היהודיים בישראל – הצעה לארגון מחודש", פברואר 2005.

¹¹⁶ שם.

¹¹⁷ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993.

¹¹⁸ פרופ' רות גביון והרב יעקב מדין, [מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשים בישראל](#) (מהדורה זמנית), שבט תשס"ג, ינואר 2003. גם בדיוני ועדות הכנסת עלתה ביקורת על הרשות המקומית בנושא המועצות הדתיות, וראו למשל דברי שר הרווחה זבולון אורלב בישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, פרוטוקול מס' 282, ["אי-תשלום שכרם של עובדי המועצות הדתיות"](#), 10 באוגוסט 2004; דברי מאיר שפיגלר, מנהל שירותי הדת במשרד ראש הממשלה, בישיבת ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לענייני שירותי הדת, פרוטוקול מס' 1, ["בקשה לחוות דעת מבקר המדינה על ניהול המועצות הדתיות"](#), 22 במרץ 2005; נאמני תורה ועבודה, דוח הוועדה הציבורית לבחינת שירותי הדת היהודיים, יולי 2005; מאיר שפיגלר, מנהל שירותי הדת במשרד ראש הממשלה ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לענייני שירותי הדת, פרוטוקול מס' 2, ["בקשה לחוות דעת מבקר המדינה על ניהול המועצות הדתיות"](#), 7 בנובמבר 2005.

¹¹⁹ [הצעת חוק רשות שירותי הדת היהודיים, התש"ס-2000](#), פ/1360/15, של חבר הכנסת משה גפני; [הצעת חוק רשות שירותי הדת היהודיים, התשס"ד-2004](#), פ/2104/16, של חבר הכנסת משה גפני; [אמנת גביון-מדן](#), מועצות דתיות, תאריך כניסה: 27 בפברואר 2012.

הדת היהודיים. תקציבה יתבסס על אגרות שייגבו ממקבלי השירותים ועל תקציב המדינה. מועצת הרשות תקבע בין היתר את המדיניות בנושאי הדת, ורוב חבריה ימונו בהסכמת הרבנות הראשית (שישה חברים מתוך תשעה).¹²⁰ להבדיל מהצעת החוק שלעיל, לשיטת גביון-מדן, רשות מרכזית ארצית תספק את שירותי הדת (למעט כשרות), וזרמים לא-אורתודוקסיים יוכלו לקבל מימון לפי כללים שייקבעו.¹²¹ המתנגדים להצעה להקמת רשות ארצית גורסים בין היתר כי גוף זה יהיה זהה מבחינת הריכוזיות שלו למצב הקיים כיום ולא ייצור תהליך של חיזוק הכוח המקומי.¹²²

ביטול המועצות ויישום מודל קהילתי למתן שירותי הדת¹²³

במודל הקהילתי למתן שירותי הדת יועברו שירותי הדת מהמדינה לקהילה. על-פי המודל, כל אדם המעוניין בשירותי דת יירשם כחבר בבית-כנסת וישלם מס דת לפי הכנסתו. המס לא ייועד למימון שירותי הדת אלא ישמש כהצהרה של המשלם על רצונו בשירותי דת. המדינה תתקצב את שירותי הדת באמצעות בתי-הכנסת, וחלוקת התקציב לבתי-הכנסת (אשר יכלול את התקציב שניתן כיום למועצות הדתיות ואת המס שייגבה) תיעשה על-פי מספר החברים הרשומים. על-פי מציעי המודל, תחומי דת רחבים כגון כשרות, נישואין וגיוור לא יהיו בסמכות בתי-כנסת יחידים אלא ינוהלו על-ידי התאגדויות של כמה בתי-כנסת. הסמכות לדון בכל אחד מהתחומים האלה תותנה בעמידה בדרישות המינימום של גודל בתי-הכנסת החברים בהתאגדות.¹²⁴ המשרד לשירותי דת יוודא שאין בהן חריגות מינהליות וכשלים. לדברי מציעי המודל, יתרונו הוא ניתוק הדת מהחיבור המוסדי למדינה ומתן עצמאות למערכת הדתית. לדידם, החיבור המוסדי לדת כרוך בפיקוח ובשליטה מצד המדינה וחושף את הדת למאבקים פוליטיים.¹²⁵ כמו כן, כך תיווצר תחרות בין בתי-הכנסת על לבם של האזרחים, ורמת השירותים תעלה. אשר לשירותים המיועדים לציבור רחב, דוגמת עירוב, הכותבים מציעים כי ראש הרשות המקומית יוסמך לגבות מס מבתי-הכנסת וימנה את בית-הכנסת שמספר החברים בו הוא הגדול ביותר לטפל בנושא. מודל זה מבוסס על תפיסה שונה בדבר יחסי דת ומדינה מזו הנוהגת כיום, ולכן יש הסוברים כי אם יוחלט ליישם מודל כזה יש לעשות זאת בהדרגה ולקיים פיילוט כדי לבחון את הצלחתו.¹²⁶ כמו כן, מודל זה נשען על ההנחה שהתושבים יירשמו כחברים בבתי-כנסת, אולם לא ברור אם תושבים שאינם דתיים יירשמו כחברים כדי לקבל שירותים שנדרשים להם.

שינוי בדרך כינון המועצות הדתיות ובמספר חבריהן

מכיוון ששירותי הדת ניתנים ברמה המקומית, ועדת צדוק גרסה כי יש לשנות את יחסי הכוחות בין הגופים המרכיבים את המועצה ולחזק את משקלה של הנציגות המקומית והרבנות המקומית על חשבון השלטון המרכזי: הרשות המקומית תמנה 55% מחברי המועצה, הרבנות המקומית תמנה 25% ושר

¹²⁰ רשות שירותי הדת היהודיים, התשס"ד-2004, פ/2104/16, של חבר הכנסת משה גפני.

¹²¹ אמנת גביון-מדן, מועצות דתיות, תאריך כניסה: 27 בפברואר 2012.

¹²² ד"ר הדר ליפשיץ, שיחת טלפון, 27 בפברואר 2012.

¹²³ המודל מפורט בהרחבה בתוך: הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהול לקראת רפורמה", מחקרי משפט כ"ג (1), תשס"ז, עמ' 117-190.

¹²⁴ לדוגמה, אפשר לקבוע כי עריכת נישואין תופקד רק בידי אגד בתי-כנסת המונה לפחות 50,000 אזרחים המשלמים מס דת. נאמני תורה ועבודה, דוח הוועדה הציבורית לבחינת שירותי הדת היהודיים, יולי 2005.

¹²⁵ הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהול לקראת רפורמה", מחקרי משפט כ"ג (1), תשס"ז, עמ' 117-190.

¹²⁶ נאמני תורה ועבודה, דוח הוועדה הציבורית לבחינת שירותי הדת היהודיים, יולי 2005.

הדתות – 20%¹²⁷. כמו כן, כדי לייעל את תהליך כינון המועצה, הוועדה המליצה **לבטל את הצורך בהסכמה הדדית בין שלושת הגופים האלה**, וכך כל גוף ימנה את נציגיו למועצה לפי המכסה המוקצית לו. הוועדה סברה כי זולת מקרים יוצאי דופן, מספר חברי המועצה הדתית לא יעלה על שני-שלישים מחברי הרשות המקומית שבתחומה המועצה מכהנת.¹²⁸ ואולם, **מתעורר חשש שאם יצטמצם מספר חברי המועצה, הרכב המועצה הדתית לא ישקף את יחסי הכוחות במועצה המקומית**.¹²⁹

הקטנת מספר המועצות

ועדת צדוק המליצה להקטין את מספר המועצות בכמה דרכים, ובהן הקמת מועצות דתיות מחוזיות ברשויות שאינן עיריות; מיזוג מועצות דתיות קיימות ביישובים קטנים במועצה הדתית של היישוב העירוני הסמוך; הקמת אגדי מועצות דתיות למתן שירותי דת ספציפיים, כגון כשרות, רישום נישואין ושירותים הדורשים התמחות ספציפית דוגמת עירוב.¹³⁰ ההמלצה להקטין את מספר המועצות עלתה גם בשנת 2005 במסקנות צוות מקצועי לייפוץ ארגוני ששכר משרד ראש הממשלה. במסמך שהגיש הצוות למשרד הומלץ על הקמת 36 או 53 מועצות דתיות מרחביות.¹³¹ יצוין כי בעת כתיבת דוח ועדת צדוק היו 168 מועצות, בעת המלצת הצוות המקצועי היו 134 מועצות וכיום יש 132 מועצות.

הגדרת סל שירותי דת אחיד וברור

רוב הגורמים שפנינו אליהם ציינו כי **יש לעגן בחקיקה סל שירותים מוגדר**.¹³² הצעה מפורטת לסל שירותים מופיעה בדוח ועדת צדוק. הוועדה המליצה שבסל שירותי הדת יהיו שירותים משלוש קטגוריות: **שירותי תובה** – שירותים שעל המדינה לשפק מתקציבה לכלל תושביה היהודיים, ובכלל זה רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, מקוואות, שירותי קבורה ועירובין; **שירותים מקובלים** – שירותי דת המוגדרים כשירותי רשות אשר המדינה תסייע בניתנתם. קטגוריה זו תכלול הקמת בתי-כנסת ותמיכה בהם ופעילות תרבות תורנית; **שירותים נוספים** – שירותים שהציבור המקומי ברשות המקומית מעוניין בהם וימומנו מאגרות שהציבור ישלם או מתרומות ומענקים שייועדו למטרות אלו.¹³³

הפרטת שירותים או התמקצעות בהם באמצעות הקמת גופים ייעודיים

יש הסוברים שכדאי לשקול הקמת חברות למתן שירותי דת או קיום מכרזים לקבלנים שיספקו חלק משירותי הדת, כגון חברות שיתמחו בהתקנה ובאחזקה של עירוב, באחזקת בתי-עלמין¹³⁴ או בתחום

¹²⁷ בדעת מיעוט סבר חבר הוועדה חיים קוברסקי כי חלוקת המינוריים בין הרשויות צריכה להיות כדלקמן: הרשות המקומית – 40%; השר לענייני דתות – 40%; הרבנות המקומית – 20%. בדעת מיעוט אחרת סבר חיים צדוק, יושב-ראש הוועדה, כי אין הצדקה שהשלטון המרכזי יהיה מיוצג במועצה הדתית, ולכן רצוי שהרשות המקומית תמנה 75% מחברי המועצה והרבנות המקומית – 25%. דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993.

¹²⁸ שם.

¹²⁹ רמי חתן ודורון קליר, "עיון בדוח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן", מסמך שהוגש ליושב-ראש ועדת הפנים, אפריל 1994.

¹³⁰ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993.

¹³¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב' לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 9 במאי 2007.

¹³² **אמנת מימד-לובוצקי-ביילין**, תאריך כניסה: 27 בפברואר 2012; המרכז לפלורליזם יהודי, "מערך שירותי הדת היהודיים בישראל – הצעה לארגון מחודש", פברואר 2005; הרב אוריאל גנזל וצוות צהר לחקיקה, ארגון רבני צהר, מכתב, 23 בפברואר 2012.

¹³³ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993.

¹³⁴ שם.

הכשרות.¹³⁵ כמו כן, יש הסוברים שכדאי להקים גוף ייעודי בתחום הכשרות. למשל, ועדת צדוק המליצה על הקמת מכללה ארצית להכשרת משגיחים בפיקוח הרבנות הראשית, וכן על הקמת תאגיד לצד כל מועצה דתית שבראשו הנהלה עצמאית שתבחר המועצה הדתית, והוא שיעסיק את משגיחי הכשרות. לפי ההצעה, המשגיחים יהיו עובדי התאגיד ולא יתקיימו יחסי עובד-מעביד בין המשגיחים למועצה הדתית או בינם ובין בעלי העסק המושגחים. המוסדות שיהיו בהשגחה הם שיממנו את התאגיד.¹³⁶ גם באמנת גביזון-מדן מוצע להקים רשות ארצית לרישוי בענייני כשרות, אשר תנפיק תעודות כשרות ברמות שונות ועובדיה יועסקו על-ידי הרשות או על-ידי גופים שהיא תאשר. גם בהצעה זו מימון הרשות יבוא מאגרות שישלמו יצרני המזון ומשווקיו.¹³⁷

¹³⁵ שחר אילן, סמנכ"ל למחקר והסברה בעמותת חדו"ש, פגישה, 21 בפברואר 2012.

¹³⁶ דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993.

¹³⁷ פרופ' רות גביזון והרב יעקב מדן, **מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשים בישראל** (מהדורה זמנית), שבת תשס"ג, ינואר 2003.

מקורות

חוקים ותקנות

- חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.
- חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980.
- חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג-1983
- הצעת חוק שירותי הדת היהודיים, התשנ"ז-1997.
- [הצעת חוק רשות שירותי הדת היהודיים, התש"ס-2000.](#)
- [הצעת חוק רשות שירותי הדת היהודיים, התשס"ד-2004.](#)
- [הצעת חוק שירותי הדת היהודיים \(תיקון – ביטול המועצות הדתיות\), התשע"ב-2012.](#)
- [הצעת חוק שירותי הדת היהודיים \(תיקון – ביטול המועצות הדתיות\), התשע"ב-2012.](#)
- [תקנות שירותי הדת היהודיים \(ניהול מועצות\), התש"ל-1970.](#)
- [תקנות שירותי הדת היהודיים \(בחירות רבני עיר\), התשס"ז-2007.](#)

ועדות הכנסת

- פרוטוקול מס' 282 משיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה, [אי-תשלום שכרם של עובדי המועצות הדתיות](#), 10 באוגוסט 2004.
- פרוטוקול מס' 156 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, [בקשה לחוות דעת מבקר המדינה על ניהול המועצות הדתיות](#), 15 בפברואר 2005.
- פרוטוקול מס' 1 משיבת ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לענייני שירותי דת, [בקשה לחוות דעת מבקר המדינה על ניהול המועצות הדתיות](#), 22 במרס 2005.
- פרוטוקול מס' 2 משיבת ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה לענייני שירותי דת, [בקשה לחוות דעת מבקר המדינה על ניהול המועצות הדתיות](#), 7 בנובמבר 2005.
- פרוטוקול מס' 1 משיבת הוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת הפנים ואיכות הסביבה, [הסדרים – דתות](#), 29 במאי 2006.
- ועדת הכספים, "אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות", 5 בינואר 2010.
- ועדת הכספים, "אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2011", 10 באפריל 2011.
- ועדת כספים, [אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2012](#), 28 בפברואר 2012.

- ועדת כספים, "אמות המידה לשינוי שיעור השתתפות הרשויות המקומיות בהוצאות תקציב המועצות הדתיות לשנת 2012", 28 במרס 2012, הפרוטוקול טרם פורסם.

החלטות ממשלה

- [נספח להסכם הקואליציוני](#), מסמך עקרונות למסגרת להבנה בין נציגי הסיעות הליכוד, שינוי והמפד"ל, 26 בפברואר 2003.
- החלטת ממשלה מס' 1825, [מינוי ממונים למועצות הדתיות – תנאי כשירות ופסילות](#), 25 באפריל 2004.
- החלטת ממשלה מס' 4119, [שירותי הדת – תוכניות הבראה במועצות הדתיות](#), 9 באוגוסט 2005.
- [הסכם קואליציוני לכינון הממשלה ה-31 למדינת ישראל](#), 30 באפריל 2006.
- החלטת ממשלה מס' 2197, [שינוי תקצוב המועצות הדתיות ואופן אישור תקציב המועצות הדתיות](#), 12 באוגוסט 2007.
- "דברי הכנסת" ה-17, מושב שלישי, חוברת ט"ו, ישיבות קצ"ד-קצ"ו, [הודעת הממשלה על הקמת המשרד לשירותי דת, על שינוי בחלוקת התפקידים בין השרים, על העברת סמכויות משר לשר ועל העברת שטחי פעולה ממשרד למשרד](#), 14 בינואר 2008.
- החלטת ממשלה מס' 1025, [השתתפות הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות לשנים 2010-2012](#), 7 בדצמבר 2009.

חוזרי מנכ"ל

- חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת סא/2, סדרי נוהל בתחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות, תמוז תשס"א, יוני 2001.
- חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת סט/1, סעיפים 759-782, תשרי תש"ע, אוקטובר 2009.
- חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, התש"ע/1, סעיף 784, [נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות](#), 1 ביולי 2010.
- חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, התשע"ב/1, סעיפים 785-798, כסלו תשע"ב, דצמבר 2011.

פסיקות בג"ץ

- בג"ץ 516/75 אורי הופרט ו-2 אח' נ' שר הדתות, פ"ד ל(2).
- בג"ץ 680/81 לוריא נ' שר הדתות, פ"ד ל"ז(1).
- בג"ץ 121/86 סיעת ש"ס ואח' נ' השר לענייני דתות ו-4 אח', פ"ד מ(3).
- בג"ץ 153/87 לאה שקדיאל נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד מב(2).

- בג"ץ 699/89, בג"ץ 955/89 ובג"ץ 1025/89 ענת הופמן ו-6 אח' נ' מועצת עיריית ירושלים ואח', פ"ד מח(1).
- בג"ץ 5483/95 חיים גינדי ואח' נ' שר הדתות ואח', פ"ד מט(5).
- בג"ץ 4247/97 ובג"ץ 921/98 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות, תק-על 98(4).
- בג"ץ 8944/05 קהילת ברכת שלום ואח' נגד משרד ראש הממשלה – רשות הארצית לשירותי דת, פ"ד מיום 29 במאי 2012.
- בג"ץ 5753/10 הרב גרגורי קוטלר ואח' נ' השר לשירותי דת ואח' (טרם הסתיים).
- בג"ץ 7068/10 חמי דורון נ' השר לענייני דתות ואח', תק-על 2011(2).
- בג"ץ 888/11 הרבה אלונה ליסיצה ואח' נ' השר לשירותי דת ואח', פ"ד מיום 27 במרס 2012.

דוחות מבקר המדינה

- מבקר המדינה, דוח שנתי 51 ב' לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999, 29 באפריל 2001.
- מבקר המדינה, דוח שנתי 57 ב' לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005, 9 במאי 2007.
- מבקר המדינה, דוח שנתי 59 ב' לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, 6 במאי 2009.
- מבקר המדינה, דוח שנתי 60 ב' לשנת 2009 ולחשבונות שנת הכספים 2008, 11 במאי 2010.

מסמכים

- אילן שחר, חדו"ש, "נשים במועצות הדתיות – המהפכה שלא היתה", 3 במרס 2011.
- פרופ' גביזון רות והרב יעקב מדן, **מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשים בישראל** (מהדורה זמנית), שבט תשס"ג, ינואר 2003.
- דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, תמוז תשנ"ג, יולי 1993.
- חתן רמי ודורון קליר, "עיון בדוח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן", אפריל 1994.
- המרכז לפלורליזם יהודי, "מערך שירותי הדת היהודיים בישראל – הצעה לארגון מחודש", פברואר 2005.
- ליפשיץ הדר וגדעון ספיר, "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהול לקראת רפורמה", **מחקרי משפט כ"ג** (1), תשס"ז, עמ' 117-190.
- המשרד לשירותי דת, **תוכנית עבודה לשנת 2012**.
- נאמני תורה ועבודה, "דוח הוועדה הציבורית לבחינת שירותי הדת היהודיים", יולי 2005.

מכתבים וטלפונים

- אוחנה אביגדור, מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, מכתב, 21 במרס 2012.
- אילן שחר, סמנכ"ל חדו"ש למחקר והסברה, עמותת חדו"ש, פגישה, 21 בפברואר 2012
- ארז-לחובסקי אורלי, המרכז הרפורמי לדת ומדינה, מכתבים, 16 בפברואר ו-5 ביוני 2012.
- גולומב ישראל, מרכז השלטון המקומי, דוא"ל, 20 במאי 2012.
- הרב גנזל אוריאל וצוות צהר לחקיקה, ארגון רבני צהר, מכתב, 23 בפברואר 2012.
- דויד צחי, רפרנט משרד האוצר, שיחת טלפון, 20 ביוני 2012; דוא"ל, 3 ביולי 2012.
- ליפשיץ הדר, שיחת טלפון, 27 בפברואר 2012.
- מזרחי אלדד, ראש המועצה הדתית לתל-אביב-יפו, מכתב, 20 בפברואר 2012.
- עובדיה אבי, עוזר מנכ"ל המשרד לשירותי הדת, דוא"ל ושיחות טלפון, 8 במאי ו-9 ביולי 2012.
- קטן אריאל, לשעבר מנהל אגף בכיר לתקינה, תקצוב ובקרה במשרד לשירותי דת, שיחת טלפון, 12 ביולי 2012.
- קטן ירון, יועץ משפטי בפועל, הרבנות הראשית לישראל, מכתב, 28 במאי 2012.

אתרי אינטרנט

- [הרבנות הראשית לישראל](#).
- המשרד לשירותי דת, הודעות לעיתונות, [סיכום שנה – משפרים את השירות לאזרח](#), 5 בספטמבר 2010; [כנס שיפור השירות לאזרח במועצות הדתיות](#), 5 ביולי 2011; [תוכניות ההבראה המועצות הדתיות – הצלחה](#), 12 באפריל 2011; [המשרד לשירותי דת – שלב נוסף בשיפור השירות לאזרח](#), 7 בספטמבר 2011.
- המשרד לשירותי דת, שירותי המשרד, המועצות דתיות, [שירותים הניתנים על-ידי המועצה הדתית](#).
- משרד האוצר, אגף תקציבים, תקציב המדינה 2011-2012, [הוראות התקציב לשנת 2012](#)
- משרד האוצר, החשב הכללי – ניהול יעדי המקרו של תקציב המדינה, [נתונים היסטוריים – ביצוע תקציב](#).
- [אמנת גביזון-מדן](#).
- [אמנת מימד-לובוצקי-ביילין](#).