



מדינת ישראל

דין וחשבון
הוועדה הציבורית
לבדיקת המועצות הדתיות ותיפקודן

תמוז תשנ"ג
יולי 1993

תוכן העניינים

עמוד

1	מכתב הוועדה לראש הממשלה והשר לענייני דתות		
2	מכתב מינוי הוועדה בידי ראש הממשלה והשר לענייני דתות		
3	ריכוז המלצות הוועדה		
14	מבוא		
16	1. תפיסת היסוד		
16	2. עיקרי הביקורת		
17	3. מבנה אירגוני		
17	3.1 הדרך להספקת השירותים הדתיים		
18	3.2 מספר המועצות הדתיות ופרישתן		
21	3.3 מספר חברים במועצה דתית		
22	3.4 יו"ר מועצה דתית, סגני יו"ר מועצה דתית		
23	3.5 ומנכ"ל מועצה דתית		
27	4. סל שירותים דתיים		
27	4.1 כללי		
29	4.2 הרבנות המקומית		
31	4.3 שירותי קבורה		
34	4.4 כשרות		
34	4.4.1 כללי		
36	4.4.2 הנפקת תעודת כשרות		
37	4.4.3 משגיחי כשרות - בחירתם, הכשרתם		
37	והפיקוח עליהם		
39	4.4.4 מעמד משגיחי הכשרות		
40	4.4.5 המלצות הוועדה בתחום הכשרות		
41	4.5 מקוואות ובתי כנסת		
42	4.6 תמיכה במוסדות ופעולות תרבות תורנית		
42	5. יחסי מועצה דתית ורבנות מקומית		
42	6. הזרמים הלא אורתודוקסים והמועצות הדתיות		
43	7. תקציב וכספים		
43	7.1 קביעת תקציב מועצה דתית		
45	7.2 תחכנסות העצמיות של מועצה דתית		
45	7.3 הזמנת שירותים ועבודות על ידי מועצה דתית		
46	8. משאבי אנוש		
46	8.1 מעמד עובדי המועצות הדתיות		
46	8.2 עובדי המועצות הדתיות; הכשרתם ודרכי מינויים		
47	8.3 המשדחים בקודש בישובים		
48	9. פיקוח ובקרה		



מדינת ישראל

הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותיפקודן

ב"ה, כ"ח תמוז, תשנ"ג
14 יולי 1993

לכבוד
מר יצחק רבין
ראש הממשלה והשר לענייני דתות
משרד ראש הממשלה
ירושלים

כב' ראש הממשלה,

הנדון: דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותיפקודן

הנני מתכבדים להגיש לך את דו"ח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותיפקודן.

הוועדה נתמנתה על ידיך, במכתבך מיום ט"ו באלול תשנ"ב (13.9.1992).

בעקבות עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק, הושעה ביום ט' בחשוון תשנ"ג (5.11.1992) מר משה אלמליח סגן חברי הוועדה. לא נתמנה חבר אחר במקומו והוועדה המשיכה בעבודתה בהרכב של 4 חברים.

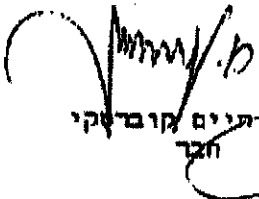
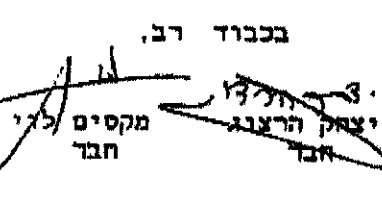
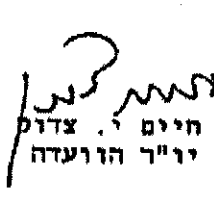
במהלך עבודתה קיבלה הוועדה 153 פניות מהציבור, שמעה 29 עדויות וקיימה 27 ישיבות, חלקן במסגרת ימי דיון מרוכזים. בנוסף לכך, על דעת הוועדה, קיימו היושב ראש וגם חברי ועדה אחרים פגישות עם אנשים נוספים.

הדו"ח דן במגוון רחב של נושאים הקשורים למועצות הדתיות ולהספקת שירותי הדת במדינה ומובאות בו המלצות הוועדה לשינויים בנושאים אלו. גיבוש הדיון וחשבוני ההגשתו נשחזרו עקב העדרויות של חברי ועדה מהארץ לרגל תפקידיהם ועיסוקיהם.

הוועדה מביעה תודתה לעו"ד יצחק בלאו אשר, כמרכז הוועדה, סייע בידי הוועדה במילוי תפקידה ועשה בריכוז החומר הרב ובעריכת הדו"ח.

כן מודה הוועדה לרבנים הראשיים, הרב אברהם שפירא והרב מרדכי אליהו, לרבני עיר, למשרד לענייני הדתות, למשרדי ממשלה אחרים, לרבנים, לנציגי רשויות מקומיות ומועצות דתיות ולאחרים שתופיעו לפניו וסיפקו תומר לעבודתה.

בכבוד רב,

חיים י. צדוק
 יו"ר הוועדה

יצחק הרצוג
 חבר

מקסים כלי
 חבר

חיים קוביסקי
 חבר

העמק: הרב רפאל פנחסני, סגן השר לענייני דתות
עו"ד יצחק בלאו

8-107-מועצה
מ-771

רחוב אחד העם 9 (מנדל שלום) ת.ד. 29794 תל-אביב 61297

טל' 03-5105864/6 פקס 03-5100552



בס"ד, ט"ו אלול תשנ"ב
13 בספטמבר 1992

- לכבוד
- מר חיים צדוק - יו"ר
 - מר משה אלמליח - חבר
 - מר יצחק ורצוג - חבר
 - מר מקסים לוי - חבר
 - מר חיים קוברסקי - חבר

שלום וברכה,

הריני מטנה אתכם בזה כועדה ציבורית לבריקת המועצות הדתיות ותיפקודן.
אבקשם לחזר דעתכם על הנושאים הנראים לכם רלוונטיים וחשובים לנושא,
ובכלל זה תפקידיהן של המועצות הדתיות, מבניהן, תקציבן, דרכי מחירתן
והפיקוח עליהן.

מר חיים י. צדוק יהיה יו"ר הועדה והוא ימנה את מרכז הועדה.

אבקשם להגיש את הדו"ח שלכם על מסקנותיכם ותמצאותיכם עד
ז' בסבת תשנ"ב (31.12.92).

המנהל הכללי של המשרד לעניני דתות נתבקש לעשות את כל הסידורים הדרושים
לוועדה לעבודתה ולתעמיד לרשותה את עובדי המשרד ושירותיו ככל שיידרשו לה.

אני מאחל לכם הצלחה במילוי תפקידיכם.

ב ב ר כ ה

יצחק רבין
ראש הממשלה והשר לעניני דתות

הערק : המנהל הכללי - המשרד לעניני דתות

ריכוז המלצות הוועדה

1. מספר המועצות הדתיות והרישיון (סעיף 3.2 לדו"ח)

הוועדה ממליצה להקטין את מספר המועצות הדתיות על ידי אימוץ ההמלצות המפורטות לחלף:

1.1 הקמת מועצות דתיות מחוזיות. הוועדה ממליצה להקטין את מספר המועצות הדתיות. תחיה מועצה דתית בתחום השיפוט של כל רשות מקומית שהיא עירייה, ואילו שירותי זה לתושבים שמחוץ לתחום השיפוט של עיריות (דחיינו - מועצות מקומיות, מועצות איזוריות ואחרים) יסומקו על ידי מועצות דתיות מחוזיות. בקביעת המחוזות יילקחו בחשבון מספר התושבים בכל מחוז, והפיזור הגיאוגרפי של הישובים במחוז. כל רשות מקומית בתחום המחוז שתהיה מעוניינת בכך, תוכל לבחור ועד מקומי דתי שיהווה את החוליה המקשרת שבין המועצה הדתית המחוזית ובין הרשות המקומית.

הוועדה ממליצה שלצורך מיפוי המחוזות, תמנה הממשלה וועדה מקצועית שתקבע את המועצות הדתיות המחוזיות שיקומו, תתחום את תחומי פעילותן וכן תקבע את ייצוגן ושיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות בתקציב המועצה הדתית המחוזית שבתחומה הן נמצאות.

בדרך זו יוקטן באופן ניכר מספר המועצות הדתיות שאינן בתחומן של עיריות.

1.2 מיזוג מועצות דתיות קיימות. מהעדויות ששמעה הוועדה מאזוריים רבים במדינה, למדה הוועדה שישוברים קטנים הסמוכים לישוב עירוני מרכזי נהנים משדותי דת שונים הניתנים בישוב העירוני המרכזי (כגון רישום נישואין) מבלי להזקק כלל למועצה הדתית שבישובים. הוועדה ממליצה שבמקום בו קיים ישוב עירוני מרכזי שבקירבתו קיימות מועצות דתיות קטנות, ימוזגו המועצות הקטנות עם מועצת הישוב העירוני המרכזי, כך שהישוב הקטן יהנה מהספקת שירותים דתיים על ידי הישוב העירוני הגדול הסמוך אליו. לדוגמא, ניתן למזג את המועצה הדתית מבשרת ציון עם המועצה הדתית ירושלים. מיזוג כגון זה יחייב את הישוב הקטן לחשתתף באופן יחסי בתקציב המועצה הדתית העירונית הגדולה, והוא יהיה מיוצג יחסית למספר תושביו במועצה הדתית הגדולה.

- 1.3 הקמת אגדי מועצות-דתיות לשירותים ספציפיים. הוועדה סבורה כי לא כל שירות דתי יש לספק באמצעות המועצה הדתית המקומית. לדעת הוועדה, אין הצדקה ששירות כדוגמת רישום נישואין או כשרות יהיה שירות שינתן בכל מועצה דתית. הוועדה ממליצה ששירות כגון זה ינתן במסגרת אחת עבור מספר מועצות דתיות באזור מסוים. לשם כך יוקמו אגדי מועצות דתיות לשירותים מסויימים כמקובל בתחום המוניציפלי במדינה.
- 1.4 הקמת אגדי מועצות-דתיות לשירותים הדורשים התמחויות ספציפיות. כשכלול נוסף של התמלצת הקודמת, ממליצה הוועדה על הקמת אגדי מועצות דתיות לשירותים יהודיים הדורשים התמחות ספציפית בהן תרכש ההתמחות עבור כלל המדינה או עבור מחוז שלה. לדוגמא, אחד השירותים אותם מספקות המועצות הדתיות הוא עירובין. שירות זה דורש התמצאות בהלכות הספציפיות הנוגעות אליו כמו גם שירותים אחרים הדורשים התמחות ספציפית. התמחות בשירות ספציפי של רשות מרכזית במדינה או בכל אחד ממחוזות המדינה שתחיה אחראית על הספקת שירות זה והתמחה בו, תביא לשיפור של שירות זה לציבור ולהולצתו. הקמתן של רשות מרכזית או רשויות מרכזיות אלו תביא, ממילא, להקצאת משאבים נכונה יותר כאשר במקום שבכל מועצה דתית יושקעו משאבים בלימוד ושיפור שירות זה, יושקעו המשאבים במרוכז להנאתם ורווחתם של כלל התושבים והאזרחים במסגרת אגד מועצות דתיות לאותו שירות.
- 1.5 הקמת חברות לאספקת שירותי דת. הוועדה ממליצה על הקמת חברות לאספקת שירותי דת או הוצאת מכרזים לקבלנים שיוכלו לספק חלק מן השירותים הדתיים, ובדרך זו תושג "הפרטה" של שירותים אלו. לדוגמא, חברות שיתמחו בשירותים כמו התקנה ואחזקה של עירוב, בתי מטבחים, אחזקת בתי עלמין, וכדומה.
- 1.6 הקמת מועצות דתיות חדשות. הוועדה ממליצה כי בעתיד שר הדתות טרם שיכונן מועצה-דתית חדשה, יקים ועדה לבדיקת הצורך בהקמת המועצה הדתית, בדומה לוועדת חקירה המוקמת לחקירה בדבר הצורך בהקמת עיריה, השר לענייני דתות יכריז על המועצה הדתית החדשה לאחר עיון בחסקיר הוועדה.

לעניין יישום המלצות 1.2, 1.3, 1.4 ו-1.5 לעיל, הלכה למעשה ממליצה הוועדה שתוקם וועדה מקצועית בה יכהנו 3 חברים נציגים של המשרד לענייני דתות, משרד הפנים ומשרד האוצר. הוועדה תשמע את נציגי מרכז השלטון המקומי ואיגון המועצות האזוריות.

2. מספר חברים במועצה הדתית (סעיף 3.3 לדו"ח)

הוועדה ממליצה שהשר לענייני דתות יבחן את המצב הקיים כאשר לנגד עיניו צריכה לעמוד השאיפה, שלמעט מקרים יוצאים מן הכלל, מספר חברי המועצה הדתית לא יעלה על שני שלישים (2/3) מחברי הרשות המקומית שבתחומה מכהנת המועצה הדתית, ובלבד שמספר החברים יהיה לא זוגי. למשל, בעיר אשר בה מספר חברי מועצת העירייה הוא 31, יהיה מספר חברי המועצה הדתית 21. במועצות דתיות מחוזיות ובמועצות דתיות שימוזגו ממספר מועצות דתיות (ראו ההמלצות בסעיפים 1.1 ו-1.2 לעיל), יקבע השר לענייני דתות את מספר חברי המועצה הדתית.

3. יו"ר מועצה דתית, סגני יו"ר מועצה דתית ומנכ"ל מועצה דתית (סעיף 3.4 לדו"ח)

3.1 הוועדה ממליצה לחקן את המצב הקיים כך שב-3 הערים הגדולות (ירושלים, חל-אביב וחיפה) יכהנו עד 3 סגנים ליושב ראש, שאחד מהם בלבד יכהן בשכר והוא יהיה גם מ"מ היושב ראש בשכר. במועצות דתיות אחרות, שהן בתחום שיפוטה של עירייה, היו"ר יכהן בשכר ולו ימונו שני סגנים ללא שכר. אחד הסגנים יהיה גם מ"מ היו"ר ויקבל שכר רק בגין התקופה בה הוא ממלא את מקומו של היו"ר ובלבד שתקופה זו לא תפחת מ-3 חודשים.

3.2 כדי לזייעל את תיפקודן של המועצות הדתיות, ממליצה הוועדה למנות ב-3 הערים הגדולות מנהל כללי מקצועי בשכר למועצה הדתית, שיהיה אחראי לתיפקוד בפועל של המועצה הדתית בדומה לתפקידו של מנהל כללי במשרד ממשלתי. במועצות דתיות אחרות, שהן בתחום שיפוטה של עירייה, ימונה מנהל אדמיניסטרטיבי למועצה-הדתית. עם מינויו של מנהל אדמיניסטרטיבי, תבוטל משרת מזכיר המועצה הדתית ותצומצם משרת הגזבר.

4. דוד בינון מועצה דתית חדשה (סעיף 3.5 לדו"ח)

הוועדה סבורה כי הנסיון המצטבר מאז נחקק החוק, כמו גם אופיים של השירותים הדתיים שחנגם שירותים בעלי אופי מקומי, מחייב חיזוק הנציגות המקומית, דחיינו הרשות המקומית והרבנות המקומית, בהרכבתה של מועצה דתית. הוועדה רואה בחיוב השארתו של השלטון המרכזי כגורם בהרכבתה של מועצה דתית לשם הבטחת מעמדם המיוחד של השירותים הדתיים היחודיים ושמירת אופיים.

הוועדה ממליצה לשנות את הרכב הרשויות המרכיבות את המועצות הדתיות כדלקמן:

- 55% - ממספר חברי המועצה הדתית יתמנו על-ידי הרשות המקומית (במקום 45% היום);
- 25% - ממספר חברי המועצה הדתית יתמנו על-ידי הרבנות המקומית (במקום 10% היום);
- 20% - ממספר חברי המועצה הדתית יתמנו על-ידי שר הדתות (במקום 45% היום);

הרכב הנציגות של הרשות המקומית ישקף, ככל האפשר, את מיגוון ההרכב של מועצת הרשות המקומית.

מועמדי הרבנות המקומית יבחרו על ידי הרבנים המקומיים בהתייעצות עם רבני השכונות, באם מכהנים כאלה במקום, ובהתייעצות עם בתי הכנסת הגדולים במקום.

עוד ממליצה הוועדה שיבוטל הצורך בהסכמה הדדית בין הרשויות המרכיבות את המועצה הדתית, כל רשות תמנה את נציגיה למועצה. לפי המיכסח המוקצית לה וכלל החברים שימונו יכחנו כמועצה דתית החדשה.

אם אתה הרשויות לא מינתה את נציגיה תוך שלושה חודשים מיום הבחירות לרשות המקומית, יהיה שר הדתות חייב למנות את הנציגים במקום אותה רשות.

(ראה לעניין זה את דעת המיעוט של חבר הוועדה מר חיים קוברסקי, והערותו של יו"ר הוועדה מר חיים י. צדוק, בסעיף 3.5 לדו"ח).

5. סל שירותים דתיים (סעיף 4.1 לדו"ח)

הוועדה ממליצה לקבוע סל שירותים דתיים, וזאת לפי שלוש קטגוריות כדלקמן:

א. שירותי חובה - סל שירותים זה יכלול את השירותים שעל המדינה לספק ע"ח כספי הציבור לכלל תושביה היהודים. בקטגוריה זו יוכללו השירותים הבאים: רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, טהרת המשפחה (מקוואות), שירותי קבורה ועירובין.

ב. שירותים מקובלים - שירותים דתיים שמקובל לתת אותם ולחקצבם כשירותי רשות ולא שירותי חובה. המדינה תסייע במתן שירותים אלו על-פי עקרונות וקווי פעולה מקובלים בשירותים אחרים (כגון: תרבות, עבודה קהילתית). בקטגוריה זו ניתן לכלול את השירותים הבאים: הקמת בתי כנסת ותמיכה בהם ופעילות תרבות תורנית.

ג. שירותים נוספים - שירותים שהציבור המקומי בכל מועצה דתית מעוניין בהם. לדוגמה: בית דין לממונות שמקימת המועצה הדתית בירושלים, שירותים אלו יסופקו רק אם הם מקיימים את עצמם מבחינה תקציבית מאגרות שהציבור ישלם בעדם או מתרומות ומענקים (עזבונות) שיועדו למטרות אלו.

6. תרבות מקומית (סעיף 4.2 לדו"ח)

6.1 הוועדה ממליצה, כשלב מעבר, שרק בעיריות יהיו שני רבני עיר, אחד אשכנזי ואחד ספרדי. ברשויות מקומיות שאינן עיריות יכהן רב עיר אחד. ברשויות מקומיות שבעתיד יוכרזו כערים ימשיך לכהן רב אחד, גם לאחר הפיכתן לעיריה.

6.2 באשר לתקופת כהונתם של רבני עיר, ממליצה הוועדה כדלקמן:

6.2.1 רב עיר ייבחר לתקופה של 10 שנים.

6.2.2 רב עיר יוכל להציג את מועמדותו לקדנציה נוספת של 10 שנים הסמוכה לתקופת כהונתו כרב עיר.

6.2.3 מועמד יהיה כשיר להציג את מועמדותו לכהונת רב עיר אם טרם מלאו לו 65 שנה.

(ראה לענין זה את דעת המיעוט של חבר הוועדה מר חיים קוברסקי בסעיף 4.2 לדו"ח).

7. שירותי קבורה (סעיף 4.3 לדו"ח)

7.1 יש להסדיר את נושא שירותי הקבורה בחוק נפרד לפיו השו"ל לענייני דתות יהיה מוסמך לתת זכיון לחברת קדישא לעסוק בענייני קבורה. מכח חוק זה יהיה השו"ל רשאי לחקין תקנות, בין השאר, בעניינים המפורטים בהמלצות הבאות לחלן. עוד לפני חקיקת החוק הנפרד בענין שירותי הקבורה, יש לאמץ את המלצות המפורטות להלן במסגרת המצב החוקי הקיים.

7.2 השו"ל לענייני דתות יחקין תקנות שבהן יפורטו התשלומים המירביים בגין רכישת קבר מחיים, קבורה במקומות מיוחדים וקבורה בבתי עלמין סגורים.

7.3 בקביעת התשלומים המירביים, יש לקבוע תשלומים שונים עבור רכישת חלקת קבר מחיים על-ידי שני בני זוג ועבור רכישת חלקת קבר מחיים על-ידי בן-זוג המבקש לרכוש חלקת קבר ליד בן-זוגו שהלך לעולמו, שחעריפה יהיה נמוך יותר מרכישת חלקת קבר מחיים על-ידי שני בני-זוג. אפשר לקבוע בתקנות תשלומים גבוהים יותר עבור רכישת חלקת קבר על ידי אנשים שאינם תושבי ישראל.

7.4 יאסד לחלוטין על חברה קדישא לגבות כל סכום שגבייתו לא הותרה בתקנות.

7.5 המשרד לענייני דתות יהיה ממונה על שירותי הקבורה, יאכוף את החוק והתקנות באמצעים המסוריים לידו ויקבל מחברות הקדישא העצמאיות דינים וחשבונות באופן סדיר.

7.6 כל חברה קדישא תחיה גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה ובכל חברה קדישא יתמנה מבקר פנימי על פי חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

7.7 במקומות בהם ההכנסות העצמיות של חברות הקדישא אינן מאפשרות אחזקה ופיתוח נאות של בתי העלמין, יש להגדיל את תקציב האחזקה והפיתוח של בתי העלמין שבתחום אחריותן של חברות קדישא אלו.

8. כשרות (סעיף 4.4 לדג"ח)

8.1 הוועדה ממליצה לאמץ - לאחר בחינה על ידי מחלקת הכשרות של הרבנות הראשית לישראל - כבטיס לנוהל ארצי אחיד למתן תעודות חכשר. את קובץ נוהלי הכשרות של הרבנות הראשית צפת בהתאמות וחשלמות שידדשו. קובץ זה כולל קריטריונים למתן תעודת חכשר, היקף החשגחה ומספר המשגיחים הנדרשים אצל כל מושגח ונוהל בקשה לקבלת תעודת חכשר.

8.2 הוועדה ממליצה שבביקוחה של הרבנות הראשית לישראל תוקם מכללה ארצית להכשרת משגיחים שתסמיך משגיחים לאחר שעמדו בבחינות שתקיים הרבנות הראשית לישראל. משגיחי כשרות יתמנו על ידי המועצות הדתיות על פי מכרזים. למכרזים על משרות פנויות של משגיחים במערך הכשרות של הרבנויות בישראל יוכלו לגשת רק משגיחים בעלי תעודת הסמכה מאת הרבנות הראשית לישראל.

8.3 הוועדה ממליצה להקים ליד כל מועצה דתית תאגיד שיעסיק את משגיחי הכשרות במקום. נראה לוועדה כי סוג התאגיד המתאים למטרה זו הוא תאגיד שלא למטרות רווח בצורה של חברה מוגבלת בערבות וללא הון מניות. התאגיד ינוהל על-ידי הנהלה עצמאית שתיבחר על-ידי המועצה הדתית, אך רוב חברי ההנהלה לא יהיו חברי המועצה הדתית. המימון של התאגיד יבוא כולו מהמושגחים, כך שהתאגיד יהיה למעשה משק סגור ויפעל על בסיס הכנסות והוצאות, לרבות הוצאות תקורה מינימליים. על התאגיד יהיה לבטח את זכויות המשגיחים לפנסיה ופיצויים בקרנות פנסיה ולא בדרך של פנסיה תקציבית.

המשגיחים יהיו, כאמור, עובדים של התאגיד ולא יהיו קיימים, מבחינה משפטית, יחסי עובד-מעביד בין המשגיחים למועצה הדתית ובין המשגיחים למושגחים. מומלץ שתנאי העסקתם של המשגיחים יעוגנו בהסכם קיבוצי מיוחד.

8.4 הוועדה סבורה שאימוצם ויישומם בפועל של ההמלצות האמורות לעיל בנוגע למערכת הכשרות במדינה, תביא בסופו של דבר להעלאת קרנה של תעודת ההכשר המונפקת על ידי הרבנות הממלכתית במדינה.

9. מקוואות ובתי כנסת (סעיף 4.5 לדו"ח)

הוועדה ממליצה כי מעתה ואילך בכל תכנית מיתאר יכללו שטחים לשירותים דתיים לסוגיהם ויוקצו מקומות מתאימים להקמתם של בתי כנסת ומקוואות. הוועדה ממליצה שנושא זה יעוגן בהנחיות מכח חוק התיכנון והבניה.

כן ממליצה הוועדה שהמשרד לענייני דתות בשיתוף הרשויות המקומיות ימצא פיתרון במסגרת הקציבי הפיתוח של גופים אלו להקמתם של מיבנים לשירותים דתיים במקומות בהם האוכלוסיה המקומית אינה מצליחה בכוחות עצמה לגייס את האמצעים להקמתם של מבנים אלו.

10. חסימה במוסדות ופעילות תרבות תורנית (סעיף 4.6 לדו"ח)

הוועדה ממליצה שהחסימה במוסדות והפעילות תרבות תורנית, יהיו חלק ממערך שירותי הדת המקובלים (להגדרת שירותים מקובלים - ראה המלצה 5 לעיל).

בנוסף, ממליצה הוועדה שיגובש נוהל למתן תמיכות על-ידי מועצות דתיות בהתאם לנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות אוחן הכינה וועדה בין משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה, בעקבות הנוהל למתן תמיכות של משרדי ממשלה.

11. יחסי מועצה דתית ורבנות מקומית (סעיף 5 לדו"ח)

הוועדה ממליצה, ליתר תוקף, לעגן בחקיקת משנה את סדרי הנוהל בתחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות, לרבות הכלים להבטחת ביצועם.

12. הזרמים הלא-אורתודוקסים והמועצות הדתיות (סעיף 6 לדו"ח)

הוועדה ממליצה שתינתן תמיכה למוסדותיהם הדתיים של הזרמים הלא-אורתודוקסים, לרבות פעילותם הקהילחית-דתית, בהתאם לקריטריונים הנהוגים לגבי קהילות אחרות.

13. קביעת תקציב מועצה דתית (סעיף 7.1 לדו"ח)

הוועדה ממליצה להקים ועדת מומחים קבועה בה יהיו חברים נציגי המשרד לענייני דתות, משרד האוצר ומשרד הפנים, שתבחן את תקציבן של המועצות הדתיות על בסיס העקרון של הספקת שרותי החובה בדומה סבירה והקצבה להספקת השירותים המקובלים בהתאמה להקצבה לשרותים מקובלים אחרים, מבלי להתבסס על "מדדים" קודמים בענין זה. הוועדה סבורה כי כחלק מהרצון לשפר את השירותים הדתיים חובה על המדינה לבנות תקציב המשקף נאמנה את הצרכים התקציביים של שרותים אלו.

בענין ההשתתפות בתקציב של המועצות הדתיות, אין הוועדה ממליצה לשנות את המצב הקיים לפיו ב-40% מהוצאות התקציב נושאת הממשלה באמצעות המשרד לענייני דתות וב-60% נושאת הרשות המקומית שבתחומה נמצאת המועצה הדתית.

14. התכנסות העצמיות של מועצה דתית (סעיף 7.2 לדו"ח)

הוועדה ממליצה שוועדת מומחים כנ"ל תבחן הגדלת שיעור האגרות בעד אותם שירותים שניתן להגדיל בהם את האגרות בלי פגיעה בכלל האוכלוסייה. כן ממליצה הוועדה שתעריף האגרות הניגבות על ידי המועצות הדתיות יבדק על-ידי ועדת מומחים לעיתים מזומנות, ועל כל פנים לפחות אחת ל-3 שנים מתוך מגמה להתאימן לעלות השירותים שהמועצה הדתית מספקת.

כן ממליצה הוועדה שכמקור הכנסה נוסף יתאפשר למועצות דתיות לקבל תרומות, מענקים ועזבונויות.

15. הזמנת שירותים ועבודות על ידי מועצה דתית (סעיף 7.3 לדו"ח)

הוועדה ממליצה להחיל על המועצות הדתיות את תקנות העיריות (מכרזים), החשמ"ח-1987, בשינויים המחוייבים.

16. מעמד עובדי המועצות הדתיות (סעיף 8.1 לדו"ח)

הוועדה ממליצה להמשיך ולהקפיד בכל דיון על מעמדם, חובותיהם וזכויותיהם של עובדי המועצות הדתיות, על השוואתם לאלו של עובדי הרשויות המקומיות ולעגן הסדר זה בתקנות של השר לענייני דתות באישור שר הפנים.

17. עובדי המועצות הדתיות: הכשרתם ודרכי מינויים (סעיף 8.2 לדו"ח)

17.1 יוקם מכון ארצי ליד המשרד לענייני דתות שיעסוק בהכשרת עובדים מקצועיים למועצות הדתיות ויערוך השתלמויות בהתאם לכדוש לעובדים אלו.

17.2 עובדי המערך המינהלי במועצות הדתיות ישולבו במערך ההדרכה של עובדי הרשויות המקומיות בנושאי מינהל.

17.3 על קבלת עובדים למועצות הדתיות יוחלו תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), החש"ם-1979, בשינויים המחוייבים.

18. חשדתיים בקדש בישובים (סעיף 8.3 לדו"ח)

הוועדה ממליצה שלאחר קבלתה ויישומה של המלצתה להקמת מועצות דתיות מחוזיות, יהפכו המשרתים בקודש לעובדיהם של המועצות הדתיות המחוזיות שבתחומן הם עובדים.

19. פיקוח ובקרה (סעיף 9 לדו"ח)

- 19.1 מועצה דתית תהיה חייבת להגיש מדי שנה דו"ח כספי מאושר על ידי רואה חשבון על הכנסותיה והוצאותיה של המועצה וזאת תוך 3 חודשים מתום השנה. רואה-החשבון ייבחר מתוך רשימה של רואי-חשבון שתוכן על-ידי השר לענייני דתות ושר המשפטים. תנאי העסקתם והיקף משרתם של רואי-החשבון ייקבעו על-ידי השר לענייני דתות, בהתאם לקריטריונים המקובלים להעסקתם ברשויות המקומיות. רואה חשבון אחד יוכל להתמנות כרואה חשבון של מספר מועצות דתיות.
- 19.2 ימונה מבקר פנימי בכל מועצה דתית, וזאת גם אם נותר ספק אם חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, חל על מועצה דתית. המבקר הפנימי ייבחר מתוך רשימה של מבקרים פנימיים שתוכן על-ידי השר לענייני דתות ושר הכלכלה והתיכנון. תנאי העסקתם והיקף משרתם של המבקרים הפנימיים ייקבעו על-ידי השר לענייני דתות, בהתאם לקריטריונים המקובלים להעסקתם ברשויות המקומיות. מבקר פנימי אחד יוכל להתמנות כמבקר פנימי של מספר מועצות דתיות.
- 19.3 המשרד לענייני דתות יקיים יחידת פיקוח וביקורת יעילה של המשרד על המועצות הדתיות ויקבע כללים וקריטריונים לביקורת זו.
- 19.4 יחידות הביקורת בכל רשות מקומית יקיימו ביקורת סדירה במועצות הדתיות שבחומן ויעבירו את ממצאיהן דרך קבע למשרד לענייני דתות.

מבוא

ביום ט"ו באלול התשנ"ב (13.9.1992), מינה ראש הממשלה והשר לענייני חרות, מר יצחק רבין, את הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותיפקודן.

ליו"ר הוועדה נתמנה מר חיים י. צדוק ולחברים בה נתמנו ח"ה משה אלמליח, יצחק הרצוג, מקסים לוי וחיים קוברסקי. על פי כתב המינוי של הוועדה, מינה היושב-ראש את עו"ד יצחק בלאו כמרכז הוועדה.

בעקבות עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק, הושעה ביום ט' בחשוון תשנ"ג (5.11.1992) מר משה אלמליח מחברותו בוועדה. הוועדה מודה למר אלמליח על תרומתו לעבודת הוועדה בחקופה בה היה חבר בה.

הוועדה נתבקשה לחת את דעתה על הנושאים הנראים לה רלוונטים לנושא ובכלל זה תפקידיהן של המועצות הדתיות, מבניהן, תקציבן, דרכי בחירתן והפיקוח עליהם.

הוועדה פנתה לציבור באמצעות מודעות בעיתונים והזמינה כל מי שיש לו דבר אל הוועדה להגיש לה תזכיר תמציתי בכתב שישקף את דעתו והצעותיו. בעקבות פנייתה הנ"ל, קיבלה הוועדה 153 פניות מחציבור.

הוועדה הזמינה חלק מהפונים אליה להופיע בפניה ובנוסף לכך נפגשה עם גורמים רבים נוספים שלדעתה קשורים למועצות הדתיות, ביניהם הרבנים הראשיים לישראל, הרב אברהם שפירא והרב מרדכי אליהו, רבני עיר, שרים לענייני חרות בעבר, מנכ"ל המשרד לענייני חרות בעבר ובהווה, נציגי משרדי ממשלה, נציגי מועצות דתיות, רבנים מקומיים, נציגי רשויות מקומיות ועוד. בסה"כ שמעה הוועדה במהלך עבודתה 29 עדויות. בנוסף לכך, על דעת הוועדה, קיימו היושב ראש וגם חברי ועדה אחרים פגישות עם אנשים נוספים.

הוועדה ראתה את תפקידה כוועדת בדיקה ציבורית, הבאה לבדוק את תיפקודן של המועצות הדתיות ואת שירותי הדת היהודיים במדינה מתוך מגמה שלאזרחים היהודים במדינת ישראל יסופקו שירותי דת בצורה הטובה והיעילה ביותר.

בדיוני הוועדה, כמו גם בדו"ח זה, נעשו בחינה וניתוח של המצב הקיים וגיבוש המלצות שיביאו לשיפור תיפקודן של המועצות הדתיות ומערך הספקת השירותים הדתיים לציבור היהודי בישראל. היישום של חלק מהמלצות הוועדה יחייב חקיקה.

הוועדה משוכנעת כי יישום המלצותיה יהיה בו כדי להעלות ולשפר את השירותים הדתיים לציבור היהודי במדינה.

הוועדה מביעה תודתה לעו"ד יצחק בלאו אשר, כמרכז הוועדה, סייע בידי הוועדה במילוי תפקידה ועשה בריכוז החומר הרב ובעריכת הדו"ח.

כן מודה הוועדה לרבנים הראשיים, הרב אברהם שפירא והרב מרדכי אליהו, לרבני עיר, למשרד לענייני דתות, למשרדי ממשלה אחרים, לרבנים, לנציגי רשויות מקומיות ומועצות דתיות, לאחדים שהופיעו לפניה וסיפקו חומר לעבודתה ולכל אלה שנענו לקריאתה. פנו אליה ביוזמתם וסיפקו חומר נוסף לעבודתה.

1. תפיסת היסוד

מאז הקמת המדינה ניתנים לתושביה היהודיים שירותי דת הממומנים בחלקם על-ידי גביית אגרות ובעיקרם על חשבון כספי הציבור. הסדר זה עוגן תחילה בחוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים (הוראת שעה), תש"ט-1949, ובהמשך במסגרת חקיקת חוקים לשעה עד לחקיקתו של חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), תשל"א-1971 (להלן - "חוק שירותי הדת"). חוק זה מחווה היום את המסגרת לאספקת שירותי דת ליהודים בישראל.

הוועדה לאחר שבחנה התפיסה המונחת ביסודו של חוק שירותי הדת, לרבות שאלת חובתה של המדינה לספק שירותי דת יהודיים במדינה הגיעה למסקנה שאין מקום לשנות תפיסה זו.

הוועדה מקבלת כהנחת יסוד שהמדינה חייבת להמשיך ולספק שירותי דת לתושביה במסגרת התקציבים הציבוריים.

2. עיקרי הביקורת

הוועדה שמעה מחוגים שונים בציבור דברי ביקורת על תיפקוד המועצות הדתיות. נשמעה אי נחת בציבור בארבעה נושאים עיקריים והם: מינוי מועצה דתית והרכבה, ענייני כשרות, שירותי קבורה ותקציב המועצות הדתיות.

בענין מינוי מועצה דתית והרכבה, נסבה הביקורת בעיקר על פרק הזמן הארוך העובר עד שמתמנה מועצה דתית חדשה, פרק זמן זה מגיע לעיתים לתקופה של קדנציה מלאה של מועצת רשות מקומית כך שמועצה דתית בהרכב מסוים מכהנת תקופה של שתי קדנציות והכל מסיבות של קשיים במינוי מועצה דתית חדשה, תוך קיום כל הוראות החוק. בענין זה נשמעו דעות שהציעו שינוי יסודי בנושא הספקת שירותי הדת לרבות ביטולן של המועצות הדתיות והפיכתן למחלקות ברשויות המקומיות או צימצום דרסטי במספרם.

בענין שירותי הכשרות נסבה הביקורת בעיקר על משגיחי הכשרות, העסקתם על ידי המושגחים וקריטריונים להנפקת תעודות כשרות.

בענין שירותי הקבורה, נסבה הביקורת בעיקר בנושא התשלומים הניגבים על ידי חברות קדישא עבור רכישות חלקות קבר מחיים.

בעניין תקציב המועצות הדתיות, נציגיהן, שדרך כלל נתמכו בענין זה על ידי נציגי הרשויות המקומיות וכן על ידי נציגי המשרד לענייני דתות, קבלו על שהמגבלות התקציביות אינן מאפשרות תיפקוד טוב של המועצות. נציגי המשרד לענייני דתות הצביעו על כך שהמדינה במערכת קטנה שהיקפי תקציביה אינו עולה על כ-1% עד 2% במוצע מתקציבי הרשויות המקומיות על אף היקפי הנושאים שבתחומי אחריותה. מול טענות אלה, הציג משרד האוצר עמדה לפיה בשנים האחרונות גדל ריאלית תקציבן של המועצות הדתיות.

חלק ניכר מדיוני הוועדה הוקדש לנושאים הנ"ל והחלק הארי מפרקי הדו"ח להלן יעסוק בנושאים אלו ובתמצות הוועדה לגביהם.

3. מבנה האירגוני

3.1 תהליך להספקת השירותים הדתיים

הגוף שהוסמך על-פי חוק שירותי הדת לספק שירותים דתיים ליהודים הוא המועצה הדתית.

השר לענייני דתות מוסמך להקים מועצה דתית בכל רשות מקומית שאין בה מועצה דתית.

בפני הוועדה הועלו הצעות שונות לשינוי המבנה האירגוני של המועצות הדתיות ביניהן, הצעה שהמועצות הדתיות יבוטלו ושהשירותים הדתיים יסופקו לציבור על-ידי מחלקה לשירותים דתיים בכל רשות מקומית. כן הועלתה הצעה לצמצום מספר השירותים הדתיים שיהיו בתחום אחריותם של המועצות הדתיות.

הוועדה בחנה את ההצעות השונות ובאשר להצעות הנ"ל סבורה הוועדה שהמיוחד בשירותים דתיים הוא אופיים ההלכתי-דתי, כאשר הסמכות ההלכתית, הרבנות, נוטלת חלק בהכרעה ההלכתית על השירותים הדתיים, לכן, סבורה הוועדה, כי מן הראוי שעל מתן שירותים אלו כולם, יהיה אמון גוף אוטונומי המורכב מאנשים שיש להם ענין בקיום השירותים הדתיים ואין להטיל תפקיד זה על מחלקה בכל רשות מקומית.

3.2 מספר המועצות הדתיות ופרישתן

נכון למועד כתיבת דו"ח זה, קיימות במדינת ישראל 168 מועצות דתיות שכל אחת מהן מטפקת את השירותים הדתיים המקובלים בתחום הרשות המקומית שבה היא פועלת. כך המצב הן בערים הגדולות המונות מאות אלפי תושבים והן במועצות מקומיות קטנות המונות לעיתים רק אלפים אחדים או אף מאות תושבים. כל מועצה דתית מחזיקה מבנה המשמש אותה לצרכיה. כמו-כן, מקיימת כל מועצה דתית מערך עצמאי הכולל את חברי המועצה, הנהלה מצומצמת, מזכירות ועובדים מקצועיים במחלקות השונות המספקות את השירותים הדתיים לסוגיהם. במקומות קטנים, לעיתים המערך יוחר מצומצם כמתחייב מגודלו של המקום.

טעמים שונים מובילים לצורך לארגן מחדש את פרישת המועצות הדתיות. מועצות דתיות בערים הגדולות הינן בעלות היקף סביר ביחס לגודל האוכלוסיה אותה הם משרתות. לעומת זאת, רשויות מקומיות קטנות המשרתות אוכלוסיה מצומצמת, אינן יכולות להגיע לפיתוח מבנה יעיל של מועצה דתית. בנוסף, אירגון מחדש של המועצות הדתיות ופרישתן, יתכן ויביא ליעילות וחיסכון וישפר את השירות לאזרח.

המלצות הוועדה

הוועדה ממליצה להקטין את מספר המועצות הדתיות על ידי אימוץ ההמלצות המפורטות להלן:

(1) הקמת מועצות דתיות מחוזיות. הוועדה ממליצה להקטין את מספר המועצות הדתיות. תהיה מועצה דתית בתחום השיפוט של כל רשות מקומית שהיא עירייה, ואילו שירותי דת לתושבים שמחוץ לתחום השיפוט של עירייה (דהיינו - מועצות מקומיות, מועצות איזוריות ואחרים) יסופקו על ידי מועצות דתיות מחוזיות. בקביעת המחוזות יילקחו בחשבון מספר התושבים בכל מחוז, והפיזור הגיאוגרפי של הישובים במחוז. כל רשות מקומית בתחום המחוז שתהיה מעוניינת בכך, תוכל לבחור ועד מקומי דתי שיהווה את החוליה המקשרת שבין המועצה הדתית המחוזית ובין הרשות המקומית.

הוועדה ממליצה שלצורך מיפוי המחוזות, תמנה הממשלה וועדה מקצועית שתקבע את המועצות הדתיות המחוזיות שיקמו, תתחום את תחומי פעילותן וכן תקבע את ייצוגן ושיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות בתקציב המועצה הדתית המחוזית שבתחומה הן נמצאות.

בדרך זו יוקטן באופן ניכר מספר המועצות הדתיות שאינן בתחומן של עיריות.

(2) מיזוג מועצות דתיות קיימות. מהעדויות ששמעה הוועדה מאזורים רבים במדינה, למדה הוועדה שישובים קטנים הסמוכים לישוב עירוני מרכזי נהנים משרותי דת שונים הניתנים בישוב העירוני המרכזי (כגון רישום נישואין) מבלי להזקק כלל למועצה הדתית שבישובים. הוועדה ממליצה שבמקום בו קיים ישוב עירוני מרכזי שבקירבתו קיימות מועצות דתיות קטנות, ימוזגו המועצות הקטנות עם מועצת הישוב העירוני המרכזי, כך שהישוב הקטן יהנה מהספקת שירותים דתיים על ידי הישוב העירוני הגדול הסמוך אליו. לדוגמא, ניתן למזג את המועצה הדתית מבשרת ציון עם המועצה הדתית ירושלים. מיזוג כגון זה יחייב את הישוב הקטן להשתתף באופן יחסי בתקציב המועצה הדתית העירונית הגדולה, וחוא יהיה מיזוג יחסי למספר תושביו במועצה הדתית הגדולה.

(3) הקמת אגדי מועצות-דתיות לשירותים ספציפיים. הוועדה סבורה כי לא כל שירות דתי יש לספק באמצעות המועצה הדתית המקומית. לדעת הוועדה, אין הצדקה ששירות כדוגמת רישום נישואין או כשרות יהיה שירות שינתן בכל מועצה דתית. הוועדה ממליצה ששירות כגון זה ינתן במסגרת אחת עבור מספר מועצות דתיות באזור מסוים. לשם כך יוקמו אגדי מועצות דתיות לשירותים מסויימים כמקובל בתחום המוניציפלי במדינה.

(4) הקמת אגדי מועצות-דתיות לשירותים הדורשים התמחויות ספציפיות. כשכלול נוסף של ההמלצה הקודמת. ממליצה הוועדה על הקמת אגדי מועצות דתיות לשירותים יחודיים הדורשים התמחות ספציפית בהן תרכש והתמחות עבור כלל המדינה או עבור מחוז שלה. לדוגמא, אחד השירותים אותם מספקות המועצות הדתיות הוא עירובין. שירות זה דורש התמצאות בהלכות הספציפיות הנוגעות אליו כמו גם שירותים אחרים הדורשים התמחות ספציפית. התמחות בשירות ספציפי של רשות מרכזית במדינה או בכל אחד ממחוזות המדינה שתהיה אחראית על הספקת שירות זה ותתמחה בו, תביא לשיפור של שירות זה לציבור ולהולזתו. הקמתן של רשות מרכזית או רשויות מרכזיות אלו תביא, ממילא, להקצאת משאבים נכונה יותר כאשר במקום שבכל מועצה דתית יושקעו משאבים בלימוד ושיפור שירות זה, יושקעו המשאבים במרוכז להנאתם וירווחתם של כלל התושבים והאזרחים במסגרת אגד מועצות דתיות לאותו שירות.

(5) הקמת חברות לאספקת שירותי דת. הוועדה ממליצה על הקמת חברות לאספקת שירותי דת או הוצאת מכרזים לקבלנים שיוכלו לספק חלק מן השירותים הדתיים, ובדרך זו תושג "הפרטה" של שירותים אלו. לדוגמא, חברות שיתמחו בשירותים כמו התקנה ואחזקה של עירוב, בתי מטבחים, אחזקת בתי עלמין, וכדומה.

(6) חקמת מועצות דתיות חדשות. הוועדה ממליצה כי בעתיד שר הדתות טרם שיכונן מועצה-דתית חדשה, להקים ועדה לבדיקת הצורך בחקמת המועצה הדתית, בדומה לוועדת חקירה המוקמת לחקירה בדבר הצורך בחקמת עירייה. השר לענייני דתות יכריז על המועצה הדתית החדשה לאחר עיון בחספיר הוועדה.

לעניין יישום המלצות (2), (3), (4) ו-(5) לעיל, הלכה למעשה. ממליצה הוועדה שתוקם וועדה מקצועית בה יכהנו 3 חברים נציגים של המשרד לענייני דתות, משרד הפנים ומשרד האוצר. הוועדה תשמע את נציגי מרכז השלטון המקומי וארגון המועצות האזוריות.

3.3 מספר חברים במועצה דתית

החוק קובע ששר הדתות מוסמן לקבוע את מספר חברי המועצה הדתית, ובלבד שמספר חברי המועצה הדתית לא יעלה על מספר חברי הרשות המקומית. למעשה, בכל המועצות הדתיות הקיימות, מספר חברי המועצה זחה למספר חברי הרשות המקומית.

בחסתמך על הנתונים שהיו בפני הוועדה, נראה שאין צורך בגוף בסדר גודל זה. גודל הגוף מהווה הכבדה מיותרת על תיפקודו כאשר גוף מצומצם יותר חזקה עליו שיפעל ביתר יעילות ובחסכון. בנוסף לכך, נראה כי המצב הקיים הינו עיוות רצונו של המחוקק.

המלצת הוועדה

הוועדה ממליצה שהשר לענייני דתות יבחן את המצב הקיים כאשר לנגד עיניו צריכה לעמוד השאיפה, שלמעט מקרים יוצאים מן הכלל, מספר חברי המועצה הדתית לא יעלה על שני שלישים (2/3) מחברי הרשות המקומית שבתחומה מכהנת המועצה הדתית, ובלבד שמספר החברים יהיה לא זוגי. למשל, בעיר אשר בה מספר חברי מועצת העירייה הוא 31, לא יעלה מספר חברי המועצה הדתית על 21. במועצות דתיות מחוזיות ובמועצות דתיות שימוזגו ממספר מועצות דתיות (ראה המלצות 1 ו-2 בסעיף 3.2 לעיל), יקבע השר לענייני דתות את מספר חברי המועצה הדתית.

3.4 יו"ר מועצה דתית, סגני יו"ר מועצה דתית ומנכ"ל מועצה דתית

תקנות בדבר ניהול מועצות דתיות שהוצאו מכח חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, תש"ט-1949, קובעות, שחברי המועצה הדתית בוחרים באחד מחבריה כיו"ר המועצה הדתית. כן רשאית המועצה הדתית לבחור סגן ראש מועצה או יותר מסגן ראש מועצה אחד, במספר שאושר על ידי שר הדתות, וכן גזבר מבין חבריה.

מבין חברי המועצה, במקומות שקיים אישור לכך, יו"ר המועצה הדתית מכהן בשכר וכך גם סגני היו"ר. נפח המישרה המאושרת ליו"ר המועצה הדתית ולסגניו משתנה ממקום למקום בהתאם לגודלו.

לפי הנתונים שנמסרו לוועדה, מכהנים כיום בשכר כ-90 יושבי ראש של מועצות דתיות, המתחלקים בכ-73 תקנים של 100% משרה, וכ-58 סגנים המתחלקים בכ-37 תקנים של 100% משרה. הוועדה מצאה, שבמקומות מסויימים מכהנים בשכר יו"ר המועצה הדתית ולצידו גם מספר סגני יושב-ראש בשכר.

המלצות הוועדה:

(1) הוועדה ממליצה לשנות את המצב הקיים כך שב-3 הערים הגדולות (ירושלים, תל-אביב וחיפה) יכהנו עד 3 סגנים ליושב ראש, שאחד מהם בלבד יכהן בשכר והוא יהיה גם מ"מ היושב ראש בשכר. במועצות דתיות אחרות, שהן בתחום שיפוטה של עיריה, היו"ר יכהן בשכר ולו יהיו שני סגנים ללא שכר. אחד הסגנים יהיה גם מ"מ היו"ר ויקבל שכר רק בגין החקופה בה הוא ממלא את מקומו של היו"ר ובלבד שתקופה זו לא תפחח מ-3 חודשים.

(2) כדי לייצל את תיפקודן של המועצות הדתיות, ממליצה הוועדה למנות ב-3 הערים הגדולות מנהל כללי מקצועי בשכר למועצה הדתית, שיהיה אחראי לתיפקוד בפועל של המועצה הדתית בדומה לתפקידו של מנהל כללי במשרד ממשלתי. במועצות דתיות אחרות, שהן בתחום שיפוטה של עיריה, ימונה מנהל אדמיניסטרטיבי למועצה-הדתית. עם מינויו של מנהל אדמיניסטרטיבי תבוטל משרת מזכיר המועצה הדתית ותצומצם משרת הגזבר.

3.5 צדד כינון מועצה דתית חדשה

חוק שירותי הדת קובע שהרכבה של כל מועצה דתית יתחדש בתום ששה חודשים מיום בחירתה של הרשות המקומית.

על פי החוק הנ"ל 45% ממספר חברי המועצה הדתית הם מועמדי השר לענייני דתות, 45% ממספר חברי המועצה הדתית הם מועמדי הרשות המקומית ו-10% הם מועמדי הרבנות המקומית.

במקרה שהרשות המקומית לא הציעה לשר לענייני דתות מכסת מועמדים למועצה הדתית תוך שלושים יום מיום שנשלחה אליה דרישת השר, תישלח לה דרישה נוספת. אם הרשות המקומית לא נענית לדרישה הנוספת תוך חמישה עשר יום מיום שנשלחה, רשאי השר לענייני דתות להציע את מכסת המועמדים שנועדה לרשות המקומית, ההוראות הנ"ל חלות גם על מיכסת המועמדים של הרבנות המקומית.

חוק שירותי הדת קובע שעל שלוש הרשויות, קרי השר לענייני דתות, הרשות המקומית והרבנות המקומית, לחוות דעתן על המועמדים מבחינת התאמתם לשמש חברי המועצה ומבחינת ייצוגם המתאים של הגופים והעדות המעוניינים בקיומם של שירותי הדת היהודיים במקום בו מוקמת המועצה הדתית. משמעותה המעשית של הוראה זו הינה הקניית זכות ווטו לכל אחד מהגופים הממנים. לענין זה קובע החוק כי אם נתגלעו חילוקי דעות בין שלוש הרשויות, יובאו להכרעת ועדת שרים שחבריה הם ראש הממשלה, והוא יהיה היושב ראש, השר לענייני דתות ושר הפנים או נציגיהם; ערער שר על החלטת הוועדה, חכריע הממשלה.

עוד קובע החוק כי אם מועצה דתית אינה ממלאת את תפקידיה, יכול השר לענייני דתות למנוח ועדת חקירה שבין חבריה נכלל נציג היועץ המשפטי לממשלה, שתחקור את הנעשה במועצה הדתית. לאחר עיון בדו"ח ועדת החקירה, רשאי השר לענייני דתות לפזר את המועצה הדתית ולמנות במקומה ועדה ממונה.

הוועדה סבורה כי סוגית המבנה וההרכב של המועצות הדתיות פוגמת קשות בתיפקודן של מועצות דתיות רבות ומשפיעה בהכרח על מעמדם הציבורי הירוד. הוועדה סבורה עוד שדרך הכינון של מועצה דתית והרכבתה המתוארים לעיל, פגומים מאוד ומובילים לשורת ליקויים כדלקמן:

3.5.1 חלקו היחסי הגדול של השר לענייני דתות בהרכבתה של מועצה דתית הביא למצב שלמעשה השליטה במועצות הדתיות הוא נחלתה של המפלגה השולטת במשרד הדתות. עובדה זו סותרת את העקרון הקבוע בחוק שירותי הדת לפיו יש לראות בחברי המועצה הדתית יצוג מתאים של הגופים והעדות המעוניינים בקיומם של שירותי הדת היהודיים במקום. עליון המבוסס על היות השירותים הדתיים לפי מהותם שירותים מקומיים.

3.5.2 הוראות חוק שירותי הדת המחייבות הסכמה מלאה בין הרשויות המרכיבות את המועצה הדתית, מביאות לסירבול או אף לשיתוק הליך הרכבתה של מועצה דתית חדשה, מאחר ובהרבה מקרים רשויות אלה מתקשות להגיע להסכמה ביניהן ועד שמושגת הכרעה בשאלת הרכבה של המועצה הדתית, חולף זמן רב. הוועדה תחרשמה כי למרות הוראות החוק כמעט ואין מועצה דתית חדשה שהליך הרכבתה מסתיים בתוך שישה חודשים מיום בחירת הרשות המקומית במקום. לעיתים אף חולפת קדנציה מלאה של הרשות המקומית מבלי שהוחלפה המועצה הדתית בתחום אותה רשות.

רק לאחרונה העיר על כך נשיא בית המשפט בעליון במסגרת פסק דין בעתירה לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"צ 5420/92) שעניינה הרכבת המועצה הדתית ברחובות. המועצה הדתית החדשה ברחובות היתה צריכה לעמוד על מכוונה סביב יום 28.8.1989, היינו, בתום ששה חודשים ממועד הבחירות לרשות המקומית. אולם, בשל כשל במלאכת ההרכבה עומד עניין זה להסתיים רק עתה, היינו בשנת 1993. עוד העיר נשיא בית המשפט העליון שלא פחות בחומרתן הן המחלוקות סביב המינויים והאינטרסים הנוגדים, חלקם זרים לעניין, שמצאו להם אחיזה איתנה בכל השלבים של הרכבת המועצה. לכן קרא הנשיא לבצע תיקונים בחקיקה, שימנעו את הישנות התופעות המתוארות לעיל.

הוועדה בדיוניה בחנה אפשרויות שונות לשינויים דרסטיים באופן כינונה של מועצה דתית. בין השאר, נבחנה האפשרות לקיים בחירות כלליות למועצות הדתיות בצמוד לבחירות לרשויות המקומיות. נבחנה גם האפשרות להקים גוף בוחר בכל רשות מקומית שיבחר את המועצה הדתית בדומה לגוף הבוחר, הבוחר את הרבנים הראשיים לישראל. לאחר דיון באפשרויות הנ"ל, הגיעה הוועדה למסקנה כי אין הצדקה לקיים בחירות כלליות לגוף כמו מועצה דתית ובמיוחד שקיומן של בחירות כלליות עשוי להשפיע על צביונו של הגוף. לענין בחירת מועצה דתית על ידי גוף בוחר, הגיע הוועדה למסקנה שעל אף שפתרון זה נראה לכאורה כמתאים לפתרון הבעיות עליהן הצביעה הוועדה לעיל, הרי שיישומי המעשי של פתרון זה ובמיוחד המפתח להקמת הגוף הבוחר ובחירת הנציגים לגוף זה, כמעט בלתי אפשרית לנוכח ריבוי הגורמים שעליהם לקחת חלק בגוף הבוחר.

המלצות הוועדה

הוועדה סבורה כי הנסיון המצטבר מאז נחקק החוק, כמו גם אופיים של השירותים הדתיים שהינם שירותים בעלי אופי מקומי, מחייב חיזוק הנציגות המקומית, דהיינו הרשות המקומית והרבנות המקומית, בהרכבתה של מועצה דתית. הוועדה רואה בחיוב השארתו של השלטון המרכזי כגורם בהרכבתה של מועצה דתית לשם הבטחת מעמדם המיוחד של השרותים הדתיים היהודיים ושמירת אופיים.

הוועדה ממליצה לשנות את הרכב הרשויות המרכיבות את המועצות הדתיות כדלקמן:

- 55% - ממספר חברי המועצה הדתית יתמנו על-ידי הרשות המקומית (במקום 45% היום);
- 25% - ממספר חברי המועצה הדתית יתמנו על-ידי הרבנות המקומית (במקום 10% היום);
- 20% - ממספר חברי המועצה הדתית יתמנו על-ידי שר הדתות (במקום 45% היום);

הרכב הנציגות של הרשות המקומית ישקף, ככל האפשר, את מיגוון הרכב של מועצת הרשות המקומית.

מועמדי הרבנות המקומית יבחרו על ידי הרבנים המקומיים בהתייעצות עם רבני השכונות, באם מכהנים כאלה במקום, ובהתייעצות עם בני הכנסת הגדולים במקום.

עוד ממליצה הוועדה שיבוטל הצורך בהסכמה הדדית בין הרשויות המרכיבות את המועצה הדתית. כל רשות תמנה את נציגיה למועצה לפי המיכסה המוקצית לה וכלל החברים שימונו יכהנו כמועצה הדתית החדשה.

אם אחת הרשויות לא מינתה את נציגיה תוך שלושה חודשים מיום הבחירות לרשות המקומית, תחול על השר לענייני דתות החובה למנות את הנציגים במקום אותה רשות.

דעת מיעוט של חבר הוועדה מר חיים קובבסקי:

מקובלת גם עלי הגישה המחייבת הגדלת המרכיב המקומי במועצה הדתית אולם אין מקום להעניק בשל גישה זו רוב מוחלט בקביעת המינויים לרשות המקומית. הרשות המקומית, כשר לענייני דתות, יש לה מאפיינים פוליטיים מובהקים ואין זה מן הצדק לקצץ באופן דרסטי היקף המינויים על ידי השר לענייני דתות ולהרחיב בה בעת את היקף המינויים על ידי הרשות המקומית, שגם היא מורכבת מאישים פוליטיים. גם שרים אזורים - ולא רק השר לענייני דתות - יש להם סמכויות מינוי חברים בגופים סטטוטוריים והן מוסיפות להתקיים ללא שינוי.

השינוי המוצע ע"י הרוב בוועדה משנה מיסודו מצב שנועד להבטיח מאפייניה של מועצה דתית, שתהא מורכבת מרוב של נציגים שומרי תורה ומצוות מובהקים. שינוי זה עלול ברבות הימים לערער מציאות מחמשכת זו.

הגברת המרכיב המקומי בדין שיעשה ע"י הפחתה מקבילה מאחוז המינויים של הגרפים השלטוניים - השר והרשות המקומית כאחד - והרחבת היקף המינויים ע"י גורמים מקומיים. האפשרות המוצעת על ידי:

- 40% - ימונו ע"י הרשות המקומית.
- 40% - ימונו ע"י השר לענייני דתות.
- 20% - ע"י הרבנות המקומית (בהתייעצות עם רבני השכונות ובהתייעצות עם בתי הכנסת הגדולים בישוב).

הערות יו"ר הוועדה מר חיים י. צדוק:

אני סבור שאין הצדקה שהשלטון המרכזי (המשרד לענייני דתות) יהיה מיוצג במועצה דתית כשם שאין משרד הפנים מיוצג ברשויות המקומיות. לדעתי, מן הראוי להפקיד את סמכות המינוי של מועצה דתית בידי הרשות המקומית והרבנות המקומית בלבד: 75% בידי הרשות המקומית ו-25% בידי הרבנות המקומית. אני מצטרף להמלצת הרוב בוועדה, כשאני רואה את סמכות המינוי שניתנה למשרד לענייני דתות (20%) כגורם מוסת בלבד.

4. סל שירותים דתיים

4.1 כללי

חוק שירותי הדת אינו קובע מהו סל השירותים הדתיים שעל מועצה דתית לספק. כל אשר אומר החוק בסעיף 7 הוא: "מועצה מוסמכת לטפל בסיפוק שירותי דת".

סל שירותי הדת הנהוג במועצות הדתיות מבוסס על השירותים המפורטים בטופס "אומדן תקציב המועצה הדתית" שעל-פיו, בהתאם להוראות תקנות תקציבי שירותי הדת היהודיים, התשמ"ה-1985, קובעת מועצה דתית את תקציבה.

העובדה שטל השירותים הדתיים איננו מוגדר כדבעי, יוצרת מצב של העדר עדיפות בין שירותים הנדרשים יותר ובין שירותים הנדרשים פחות וכן העדר אחידות בדורה לגבי השירותים הדתיים שכל מועצה דתית חייבת לספק. מצב דברים זה גורם לעיתים בזבוז כספי ציבור.

הוועדה סבורה שלאחר 45 שנות קיומה של המדינה בחן הטילה המדינה על עצמה סיפוק שירותים דתיים לאזרחיה היהודים, הגיעה העת לקבוע בצורה אחידה סל שירותים דתיים אותו המדינה רואה לעצמה חובה לספק לאזרחיה היהודים.

המלצות הוועדה:

הוועדה ממליצה לקבוע סל שירותים דתיים, וזאת לפי שלוש קטגוריות כדלקמן:

- א. שירותי חובה - סל שירותים זה יכלול את השירותים שעל המדינה לספק ע"ח כספי הציבור לכלל תושביה היהודים. בקטגוריה זו ייכללו השירותים הבאים: רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, טהרת המשפחה (מקוואות), שירותי קבורה ועירובין.
- ב. שירותים מקובלים - שירותים דתיים שמקובל לתת אותם ולתקצבם כשירותי רשות ולא שירותי חובה. המדינה תסייע במתן שירותים אלו על-פי עקרונות זקווי פעולה מקובלים בשירותים אחרים (כגון: תרבות, עבודה קהילתית). בקטגוריה זו ניתן לכלול את השירותים הבאים: הקמת בתי כנסת וחמיכה בהם ופעילות תרבות תורנית.
- ג. שירותים נוספים - שירותים שהציבור המקומי בכל מועצה דתית מעוניין בהם. לדוגמה: בית דין לממונות שמקיימת המועצה הדתית בירושלים, שירותים אלו יסופקו רק אם הם מקיימים את עצמם מבחינה חקציבית מאגרות שהציבור ישלם בעדם או מתרומות ומענקים (עזבונות) שיועזו למטרות אלו.

4.2 הרבנות המקומית

ענין הרבנים המכהנים כרבנים מקומיים בתחום המועצות הדתיות מוסדר בתקנות בדבר בחירת רבני עיר שהותקנו מכוח חוק שירותי הדת.

לפי התקנות, בישוב שהוא עיריה או מועצה מקומית יהיה רב עיר אחד, אולם אם עלה מספר חושבי הישוב היהודים על 6,000, יהיו בישוב שני רבני עיר, אחד ספרדי ואחד אשכנזי, אם דדשו זאת המוסדות הייצוגיים של הציבור הספרדי או האשכנזי במקום, לפי הענין.

למעט מקרים המפורטים בתקנות, רב עיר שנבחר מכהן עד הגיעו לגיל 75, אולם מועצת הרבנות הראשית רשאית להאריך את גיל הפרישה, על פי בקשת רב העיר, למשך תקופה נוספת שלא תעלה על חמש שנים.

הוועדה סבורה כי ההסדר הקיים שלפיו מכהנים ברבנות שני רבנים - אחד אשכנזי ואחד ספרדי - אינו הולם עוד את אופיו ואת צרכיו של הציבור היהודי בימינו. המגמה חייבת להיות מעבר הדרגתי לכהונת רב עיר אחד עד ביטולה המלא של כפילות זו שאבד עליה הכלח.

זאת ועוד, כהונתם של שני רבנים, אחד אשכנזי ואחד ספרדי, בהרבה מהמקומות אינה עולה יפה. העובדה שיש שני מלכים המשמשים בכתר אחד היא, במקרים רבים, גורם לסיכסוכים ולשיבושים בתיפקודה של הרבנות המקומית.

גם העובדה שרב עיר נבחר למעשה לכל ימי חייו, בלא מתן אפשרות לציבור שבחר אותו לחוות דעתו על תיפקודו אינה סבירה, במיוחד תמוהים הדברים לאור חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ס-1980, הקובע, שהרבנים הראשים לישראל יכהנו בתפקידם 10 שנים בלבד.

האלצנת הנועדה:

1. הוועדה ממליצה, כשלב מעבר, שרק בעיריות יחיו שני רבני עיר, אחד אשכנזי ואחד ספרדי. ברשויות מקומיות שאינן עיריות יכהן רב עיר אחד. ברשויות מקומיות שבעתיד יוכרזו כערים ימשיך לכהן רב אחד. גם לאחר הפיכתן לעיריה.

2. באשר לתקופת כהונתם של רבני עיר, ממליצה הוועדה כדלקמן:

2.1 רב עיר ייבחר לתקופה של 10 שנים.

2.2 רב עיר יוכל להציג את מועמדותו לקדנציה נוספת של 10 שנים הסמוכה לתקופת כהונתו כרב עיר.

2.3 מועמד יהיה כשיר להציג את מועמדותו לכהונת רב עיר אם טרם מלאו לו 65 שנה.

דעת מיעוט של חבר הוועדה מר חיים קוברסקי:

הסתייגותי מסעיף זה מיוסדת על החשש שהנהגת בחירות לתקופות קצרות נזקה מרובה מתועלתה. ספק בעיני אם בסמכותה של הוועדה לדון בנושא זה. בכל אופן, לאחר עיון מעמיק הגעתי למסקנה שאין להגביל כהונת רבנים ל-10 שנים. מקובל ביהדות כי רב מכהן לכל ימי חייו. לכל היותר ניתן להגביל כהונתם עד לגיל 70, כמו שופטים ודיינים. כל הצעה אחרת תביא לתקלות ואי-נחת. הבחירות לרבנות הראשית וכל אשר נלווה להן הוכיחו זאת והדבר יהיה חמור יותר כאשר יהיו בחירות תקופתיות לרבנים מקומיים. ייפתחו מאבקים בלתי מכובדים. הדבר יפגע גם בכישר תפקודם של רבנים לקראת סיום תקופת כהונתם. ספק בעיני אם בכתב המינוי הוסמכה הוועדה לדון בעניין זה דווקא. דיון בסוגיה זו מחייב גם שיתוף רבנים ואנשי הלכה. לפיכך, אני ממליץ על הצורך והאפשרות בשכלול המצב הקיים או בחינה ציבורית בשיתוף אנשי ציבור מתחומים רלוונטיים ואישי הלכה. דרושה התעמקות נוספת בעניין ומסתייג אני מהמלצה חד-משמעית, שיוסדה באי-נחת ממצאות קיימת, אך חסרה בה הרגישות וחוסר ידע נוסף בוועדה להכרעה בגביה.

4.3 שירותי קבורה

שירותי הקבורה מוסדדים על פי תקנות בדבר חברות לענייני קבורה של יהודים, שהוחקנו מכוח חוק שירותי הדת. לפי התקנות חברה קדישא או כל אדם העוסק בקבורת נפטרים יהודיים, חייב ברשיון קבורה מאת השר לענייני דתות. התנאים לקבלת רשיון הם:

(1) החברה תחתום על הסכם עם המוסד לביטוח לאומי לפי תקנה 3 לתקנות הביטוח הלאומי (דמי קבורה), תשל"ו-1976 (להלן: "תקנות הביטוח הלאומי"), והיא לא תדרוש ולא תגבה בקשר לקבורה כל סכום אחר מלבד הסכום שנקבע בהסכם עם המוסד לביטוח לאומי כאמור.

(2) החברה תגיש לשר דינים וחשבונות בצורה ובמועדים שהשר יקבע, אם בדרך כלל ואם לחברה פלוניית.

בפועל, מתחלק הטיפול בשירותי הקבורה של יהודים בישראל לשתי קבוצות. קבוצה אחת היא של מקומות שבחם מספקת המועצה הדתית את שירותי הקבורה והיא מקבלת רשיון קבורה מהשר. קבוצה שניה היא של מקומות שבחם פועלות חברות קדישא עצמאיות המאוגדות לעמותות וגם הן מקבלות רשיון קבורה מהשר. הקבוצה השניה היא בעיקר בערים הגדולות כמו חיפה, תל-אביב וירושלים.

תקנות הביטוח הלאומי מפרטות את תנאי ההסכם שבין חברות הקדישא (משתי הקבוצות) לבין הביטוח הלאומי. תקנה 2 קובעת:

"דמי קבורה בסכומים הנקובים בתקנות אלה ישולמו על ידי המוסד לחברה המטפלת בקבורת המת ושאינה תובעת ואינה מקבלת בקשר לקבורה ולחקמת מצבה, בין במישרין ובין בעקיפין. אגרת שירותים או כל תשלום אחר בנוסף לתשלום לפי תקנות אלה".

יחד עם זאת, תקנה 3 קובעת את המקרים בהם חברה קדישא רשאית לגבות תשלום נוסף לתשלום שהיא מקבלת כדמי קבורה מהביטוח הלאומי כדלקמן:

(1) קבורה באחד מבתי העלמין הסגורים.

(2) קבורה בבית עלמין בשטחים מוגדרים שהוסכם עליהם בין המוסד לביטוח לאומי לבין החברה קדישא ובלבד שהשטחים המוגדרים לא יעלו על 15% ממקומות הקבורה הפנויים ביום חתימת החסכם בבית עלמין קיים ועל 10% בבית עלמין חדש.

(3) קבורה באחוזת קבר שנרכשה בחיי הנפטר.

כן מאפשרות תקנות הביטוח הלאומי במקרים של הוצאות מיוחדות הנוגעות לקבורה כגון קבורה בשטח סלעי, לגבות סכומים נוספים המפורטים בתקנות.

לכאורה, כל קבורה בישראל, למעט החריגים המפורטים לעיל, אסור שתהיה כרוכה בתשלום כלשהו על ידי האזרח. אולם, הוועדה קיבלה מספר רב של תלונות מהציבור שעניינן החשלומים הנגבים על ידי חברות הקדישא, בעיקר העצמאיות, בקשר לשירותי קבורה.

התלונות עסקו בעיקר בתשלומים המופרזים הנגבים על ידי חברות הקדישא בעד רכישת חלקת קבר מחיים על ידי בן זוגו של אדם שחלך לעולמו, המבקש להבטיח שחלקת הקבר בה הוא יטמן תהיה סמוכה למקום קבורת בן הזוג.

כן הועלו טענות על התשלומים הנגבים בגין בקשות להקבר בבתי עלמין מסוימים ועל התשלומים הנגבים מיהודים מהתפוצות המבקשים לקבור את יקיריהם בישראל.

בנוסף, נשמעה ביקורת על כך שאין פיקוח על הנעשה בחברות הקדישא העצמאיות. עמותות אלו מספקות שירות רגיש מאוד שצריך להנחן חינם לכל אזרח אך אין פיקוח של ממש על הנעשה בהן. לא ידועים ברבים מאזניהן, חכנסותיהן והוצאותיהן של העמותות, מה המשכורות המשולמות לעובדי העמותות, מה הקריטריונים לקבלת עובדים בעמותות אלה, ומח הקריטריונים לקביעת גובה התשלומים החריגים שהריון מאפשר לעמותות אלה לגבות.

העוסקים בעבודה זו, שהיא עבודת קודש, טוענים כי כל פעולותיהן של חברות הקדישא נעשות כדין וכל התשלומים החריגים הנגבים על ידיהן הם במסגרת המותר.

יחד עם זאת, הוועדה התרשמה כי המצב הקיים לקוי ביותר ומחייב תיקון יסודי. הוועדה סבורה שלא ייתכן ששירות שמלכתחילה נועד להיות ממומן כולו מכספי הביטוח הלאומי יתלוו לו חריגים כה רבים שעליהם אין פיקוח של ממש וכך שלא יהיה כל פיקוח על תנאי עבודתם של האנשים העוסקים במחן שירות זה.

המלצות הוועדה:

- (1) יש להסדיר את נושא שירותי הקבורה בחוק נפרד לפיו השר לענייני דתות יהיה מוסמך לתת זכיון לחברה קדישא לעסוק בענייני קבורה. מכח חוק זה יהיה השר רשאי להתקין תקנות, בין השאר, בעניינים המפורטים בהמלצות הבאות להלן. עוד לפני חקיקת החוק הנפרד בענין שירותי הקבורה, יש לאמץ את ההמלצות המפורטות לחלן במסגרת המצב החוקי הקיים.
- (2) השר לענייני דתות יתקין תקנות שבהן יפורטו התשלומים המירביים בגין רכישת קבר מחיים, קבורה במקומות מיוחדים וקבורה בבתי עלמין סגורים.
- (3) בקביעת התשלומים המירביים, יש לקבוע תשלומים שונים עבור רכישת חלקת קבר מחיים על-ידי שני בני זוג. רכישת חלקת קבר מחיים על-ידי בן-זוג המבקש לרכוש חלקת קבר ליד בן-זוגו שהלך לעולמו, שתעריפה יהיה נמוך יותר מרכישת חלקת קבר מחיים על-ידי שני בני-זוג. אפשר לקבוע בתקנות תשלומים גבוהים יותר עבור רכישת חלקת קבר על ידי אנשים שאינם חושבי ישראל.

- (4) ייאסר לחלוטין על חברה קדישא לגבות כל סכום שגבייתו לא חותרת בתקנות.
- (5) המשרד לענייני דתות יהיה ממונה על שירותי הקבורה, יאכוף את החוק וחתקנות באמצעים המסורים לידו ויקבל מחברות הקדישא העצמאיות דינים וחשבונות באופן סדיר.
- (6) כל חברה קדישא תהיה גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה ובכל חברה קדישא יתמנה מבקר פנימי על פי חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.
- (7) במקומות בהם ההכנסות העצמיות של חברות הקדישא אינן מאפשרות אחזקה ופיתוח נאות של בתי העלמין, יש להגדיל את תקציב האחזקה והפיתוח של בתי העלמין שבתחום אחריותן של חברות קדישא אלו.

כשרות 4.4

כללי 4.4.1

בשונה משירותים דתיים אחרים, נושא הכשרות מוסדר במפורש בחקיקה. חוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980, מסמיך את מועצת הרבנות הראשית לישראל לתת תעודות הכשר על כשרות. חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, מסמיך ליתן תעודות הכשר את מועצת הרבנות הראשית או רב שהיא הסמיכה לכך, רב מקומי המכהן במקום שבו נמצא בית האוכל, מקום השחיטה או מקום ייצור של מצרך, ובצה"ל - את הרב הראשי לצבא הגנה לישראל או רב צבאי שהוא הסמיך לכך.

בתקנות שהותקנו מכח חוק איסור הונאה בכשרות על ידי השר לענייני דתות, בהסכמת שר המשפטים ובאישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת, נקבע, בין היתר, טופס בקשה לקבלת תעודת הכשר. מתכונתו של טופס זה נותנת ביטוי עקיף להכרה של מחקיני התקנות ביחסי הגומלין בין הרב המקומי. בעל הסמכות לפי החוק לחת תעודות הכשר, לבין המנגנון הקיים של המועצה הדתית שמטפל בפועל בכל הקשור בהוצאת התעודה על פי חוק שירותי הדת.

ואכן, בכל מה שנוגע למתן תעודות הכשר במישור המקומי, במקומות שיש בהם מועצות דתיות, ממשיכות אלה, גם לאחר חקיקת חוק איסור הונאה בכשרות, לטפל בנושא הכשרות כפי שטיפלו בו לפני חקיקת החוק הנ"ל מכוח חוק שירותי הדת, מכוח חוק זה, גובות המועצות הדתיות אגרה בעד תעודת ההכשר אשר ניתנת בתיאום עם הרבנות המקומית ובשמה.

חוק איסור הונאה בכשרות קובע שבמתן תעודות כשרות יתחשב הרב דיני כשרות בלבד. בית-המשפט העליון (בג"צ 465/89) קבע ש"החוק בא לענות על הצורך בשמידה על אותו "גרעין קשה" של דיני כשרות המזון - ייצורו, הכנתו והגשתו - ולהבטיח שתעודת הכשר תינתן רק למי שמקפיד על אלה, ללא קשר למידת שמירתו של אותו בעל עסק על דיני הלכה אחרים, בין באורחות חייו הפרטיים של מבקש תעודת ההכשר ובין באופן ניהולו את בית עסקו, כל עוד אין בכך כדי לפגוע בכשרות המזון הנמכר או המוגש על ידיו".

דו"ח מבקר המדינה מספר 42 לשנת 1991, עסק בהרחבה בענייני הכשרות, ובהם מחלקת הכשרות והארצית, הנפקת תעודות הכשר, פיקוח שוטף והסרת תעודת הכשר וכן משגיחי הכשרות - בחירתם, מעמדם והפיקוח עליהם, הוועדה מצטרפת לממצאים ולהמלצות שבדו"ח מבקר המדינה. ממצאים והמלצות אלו ישולבו להלן בדו"ח זה.

4.4.2 הנפקת תעודות כשרות

הנפקת תעודת הכשר נעשית בכל מקום ומקום על ידי הרבנות המקומית. בבדיקותיה מצאה הוועדה, שאם כי קיימות מחלקות כשרות מסודרות במסגרת המועצות הדתיות, הרי בדרך כלל נושא הנפקת תעודות ההכשר והפיקוח על הכשרות נעשה בעיקר על בסיס אמון שבין הרבנות המקומית, נותנת התעודה, לבין מבקש התעודה, כפי שהדבר היה מקובל בקהילות ישראל מקדמת דנא, ולא על בסיס של קריטריונים קבועים שיקבעו את הדרישות שיש לתבוע ממבקש התעודה כפי שהדבר נעשה בכל מערכת מינהלית במדינה מתוקנת. בנוסף, המועצות הדתיות, בדרך כלל, אינם קובעות כללים וקריטריונים קבועים בדבר היקף ההשגחה הנדרש אצל כל מושגח בהתאם לסוג עיסקו ואינה קובעת את תפקידיו של המשגיח.

מחלקת הכשרות הארצית שליד הרבנות הראשית לישראל שמתפקדה להיות מורת דרך למועצות הדתיות בכל הנוגע להנהגת כללים כאמור, אינה עושה די בנושאים אלו וכל מועצה דתית עושה דין לעצמה לפי מיטב הבנתה.

אכן, גם אם המערכות המינהליות אינן בנויות כדבעי, נמצאו בין המועצות הדתיות והרבנויות המקומיות מערכות הכשרים שעליהם סומך כלל הציבור, לרבות אותם חלקים בציבור שבדרך כלל אינם סומכים על מערכות הכשרות של הרבנות הממלכתית.

בפני הוועדה הופיעו נציגי הרבנות המקומית בצפת יחד עם המועצה הדתית צפת והציגו לוועדה קובץ נוהלי כשרות מסודר ובו נוהלים קבועים בכתב למתן תעודות כשרות לבתי עסק מסוגים שונים ובכלל זה היקף ההשגחה הנדרשת בבית העסק ופירוט הדרישות מבית העסק בהתאם לרמת הכשרות אותה הוא מבקש לקיים בבית העסק שלו, כשרות רגילה וכשרות למהדרין. נוהלים אלה כוללים גם כללים לגבי בחירת משגיחים דרך קבלתם והכשרתם. הוועדה מציינת בהערכה את סדרי הכשרות הנהוגים בצפת ורואה בהם דוגמה לגישה נכונה לנושא.

4.4.3 משגיחי כשרות - בחינתם, הכשרות והפיקוח עליהם

לא נמצא, בדרך כלל, במועצות הדתיות נוהל קבוע ומסודר לפיו נבחרים משגיחי כשרות, ובכלל זה פירוט הכישורים הנדרשים מהם, כגון השכלה ונסיון.

בחירת המשגיח נעשית בעיקר על בסיס שיחה אישית בין המועמד לבין הרב הממונה על הכשרות במועצה הדתית ללא בחינה מדוקדקת של רמת ידיעותיו וכישוריו.

כיום, אין מערך הדרכה ארצי או מקומי שיכשיר משגיחי כשרות לעבודתם, וגם השתלמויות המתקיימות לעיתים למשגיחי כשרות אינן השתלמויות ממוסדות ומסודרות המתקיימות לפי תכנית ארוכת טווח.

כל נושא הפיקוח על עבודתו של המשגיח לוקה בחסר, הדיווח של המשגיחים נעשה, אם נעשה, בדרך-כלל בעל פה במקום שיעשה בצורה מסודרת ושיטתית בכתב.

4.4.4 מעמד משגיחי הכשרות

מערך משגיחי הכשרות מחולק לשניים. ישנם משגיחי כשרות המועסקים על ידי המועצה הדתית ומקבלים את שכרם ממנה. משגיחים אלה נחשבים עובדי המועצה הדתית לכל דבר ועניין. אולם, החלק הארי הם משגיחי כשרות שמונו על ידי המועצה הדתית, אך מקבלים את שכרם מבעלי בתי העסק המושגחים.

מצב עניינים זה מביא למסקנה אותה קבע מבקר המדינה כדלקמן:

"מעמדם המשפטי של המשגיחים אינו מוגדר, מחד גיסא, המועצה הדתית ממנה אותם, משלבת אותם במערך הכשרות שהיא מפעילה, מפקחת על עבודתם ומוסמכת לפטרם מתפקידם.

מאידיך גיסא, רוב המשגיחים תלויים בבעלי בתי העסק בכל הקשור לתנאי העבודה ולמשכורת. קיים איפוא מצב מעורפל בנוגע לזהות מעבידו של משגיח הכשרות. לא כל שכן כאשר הוא משגיח בכמה בתי עסק, ומקבל מכל אחד מהם חלק משכרו. הוא הדין כאשר שכר המשגיח משולם בידי בית העסק באמצעות המועצה הדתית.

...

תלותו של המשגיח בבעל העסק המשלם את שכרו מעמידה אותו במצב של ניגוד עניינים, מאחר שהאינטרסים הכלכליים של בעל העסק לא תמיד עולים בקנה אחד עם דרישות ההלכה. הדבר מקשה על המשגיח למלא כיאות את תפקידו. "דו"ח מבקר המדינה מספר 42 לשנת 1991, בעמ' 365-366).

נוסיף כי מצב דברים זה, כאשר קיימת תלות של המשגיח בבעל העסק המעסיק אותו, עלול גם לשמש קרקע פוריה למעשי שחיתות.

לאור המצב המתואר לעיל, ניסו מועצות דתיות במקומות שונים לפתור את הבעיות המתוארות בדרכים שונות. בכמה מועצות דתיות משכורתם של המשיגים המועסקים בבתי עסק משולמת באמצעות המועצה הדתית. הפתרון שנוסה במועצה הדתית רחובות היה הקמת עמותה, שמעסיקה את המשגיחים, והמשכורת בעבור ההשגחה מועברת מבתי העסק המושגחים לעמותה כאשר העמותה משלמת למשגיחים את שכרם. העמותה בעצם מנתקת את הקשר בין המפעל למשגיח ומהווה צינור לתשלום שכר המגיח בלבד. לאחרונה, הונהג ברחובות מודל אחר במקום עמותה והוא העסקת משגיחים דרך חברה לכוח אדם, תמורת עמלה שמשולמת לחברת כח האדם, הרבנות היא זאת שקובעת מי יהיו המשגיחים, מה יהיה היקף משרתם ותפקידם ומה יהיה שכרם. שכרם משולם על ידי המושגח לחברת כח אדם והיא זו שמשלמת את השכר למשגיח.

4.4.5 המלצות הוועדה בסחום הכשרות

4.4.5.1 הוועדה ממליצה לאמץ - לאחר בחינה על ידי מחלקת הכשרות של הרבנות הראשית לישראל - כבסיס לנוהל ארצי אחיד למתן תעודות הכשר. את קובץ נוהלי הכשרות בהתאמות והשלמות שיוודשו. קובץ זה כולל קריטריונים למתן תעודת הכשר. היקף ההשגחה ומספר המשגיחים הנדרשים אצל כל מושגח ונוהל בקשה לקבלת תעודת הכשר.

של הרבנות הראשית צפת

4.4.5.2 הוועדה ממליצה שבפיקוחה של הרבנות הראשית לישראל תוקם מכללה ארצית להכשרת משגיחים שתסמיך משגיחים לאחר שעמדו בבחינות שתקיים הרבנות הראשית לישראל. משגיחי כשרות יחמנו על ידי המועצות הדתיות על פי מכרזים. למכרזים על משרות פנויות של משגיחים במערך הכשרות של הרבנויות בישראל יוכלו לגשת רק משגיחים בעלי תעודת הסמכה מאת הרבנות הראשית לישראל.

4.4.5.3 הוועדה ממליצה להקים ליד כל מועצה דתית תאגיד שיעטיק את משגיחי הכשרות במקום. נראה לוועדה כי סוג התאגיד המתאים למטרה זו הוא תאגיד שלא למטרות רווח בצורה של חברה מוגבלת בערבות וללא הון מניות. התאגיד ינוהל על-ידי הנהלה עצמאית שתיובחר על-ידי המועצה הדתית, אך רוב חברי ההנהלה לא יהיו חברי המועצה הדתית. המימון של התאגיד יבוא כולו מחמושגחים, כך שהתאגיד יהיה למעשה משק סגור ויפעל על בסיס הכנסות והוצאות, לרבות הוצאות תקורה מינימליים. על התאגיד יהיה לבטח את זכויות המשגיחים לפנסיה ופיצויים בקרנות פנסיה ולא בדרך של פנסיה תקציבית.

המשגיחים יהיו, כאמור, עובדים של התאגיד ולא יהיו קיימים, מבחינה משפטית, יחסי עובד-מעביד בין המשגיחים למועצה הדתית ובין המשגיחים למושגחים. מומלץ שתנאי העסקתם של המשגיחים יעוגנו בחסכם קיבוצי מיוחד.

4.4.5.4 הוועדה סבורה שאימוצם ויישומם בפועל של ההמלצות האמורות לעיל בנוגע למערכת הכשרות במדינה, תביא בסופו של דבר להעלאת קרנה של תעודת ההכשר המונפקת על ידי הרבנות הממלכתית במדינה.

4.5 מקוואות בתי כנסת

המועצות הדתיות מתחזקות את המקוואות הנמצאות בתחומן ומשתתפות עד כמה שמיאשר תקציבן בתחזוקתם של בתי הכנסת הנמצאים בתחומן. רוב הנטל על התחזוקה חשופת של בתי הכנסת נופל על כתפיהם של המתפללים. את בנייתם של המקוואות מממנת המדינה והיא משתתפת עד כמה שתקציבה מאפשר בבנייתם של בתי כנסת. בנוגע לבניית בתי כנסת המציאות מלמדת שיש נכונות של ציבור המתפללים לתרום כספים למטרה זו.

יחד עם זאת, מתברר שלא קיימת מודעות מספיקה אצל המופקדים על התיכנון הכולל של שכונות ואזורים חדשים במדינה לצורך בהקצאת שטחים לבנייתם של בתי כנסת ומקוואות. תוך התחשבות בכך שמקוואות, מעצם טבעם, צריך שימוקמו עד כמה שניתן במקומות שקטים שאינם מהווים מוקד להתקהלות קבוע של הציבור.

המלצות הוועדה:

הוועדה ממליצה כי מעתה ואילך בכל תכנית מיתאר יכללו שטחים לשירותים דתיים לסוגיהם ויוקצו מקומות מתאימים להקמתם של בתי כנסת ומקוואות. הוועדה ממליצה שנושא זה יעוגן בהנחיות מכח חוק התיכנון והבניה.

כן ממליצה הוועדה שהמשרד לענייני דתות בשיתוף הרשויות המקומיות ימצא פיתרון במסגרת תקציבי הפיתוח של גופים אלו להקמתם של מבנים לשירותים דתיים במקומות בהם האוכלוסייה המקומית אינה מצליחה בכוחות עצמה לגייס את האמצעים להקמתם של מבנים אלו.

תמיכה במוסדות ופעולות תרבות תורנית

4.6

חלק מתקציבן של המועצות הדתיות מוקצה לתמיכה במוסדות ולפעולות תרבות תורנית. מהעדויות ששמעה הוועדה עולה, שהמועצות הדתיות מחלקות את תמיכותיהם שלא בהתאם לקריטריונים אחידים. כל מועצה דתית קובעת לעצמה קריטריונים פנימיים כראות עיניה, שלא ניתנים לפיקוח ואיש גם אינו מפקח עליהם בפועל.

עוד יצויין, שהתמיכה במוסדות ופעולות תרבות תורנית אינם ענין למועצה הדתית בלבד והן נעשות גם במסגרות אחרות: חלק מתקציבן של הרשויות המקומיות מוקדש לתמיכה בנושאי דת וכמו כן קיימות מחלקות עצמאיות לתרבות תורנית ברשויות המקומיות.

על אף כפילות זו, נראה שקיימים תחומים שבהם מוטל על המועצות הדתיות להעניק תמיכה במוסדות, כגון בתי-כנסת ומרכזים קהילתיים דתיים המתקיימים במסגרת בתי הכנסת. כמו כן, מוצדק שהמועצה הדתית תתמוך בפעולות תרבות תורנית כדוגמת שיעורים בבתי כנסת ואירועים מיוחדים חקשורים במסורת ישראל. תמיכות אלה מוצדקות לאור העובדה שבתי הכנסת משמשים מגזרים גדולים של הציבור בימי חג ומועד או באירועים מיוחדים הנערכים בבתי כנסת כדוגמת טכס בר-מצווה. בנוסף, יש לזכור שבתי הכנסת משמשים אותו חלק באוכלוסייה, המדיר את רגליו מהשתלבות בחיים קהילתיים ותרבותיים כלליים.

הוועדה ממליצה שהתמיכה במוסדות והפעילות תרבות תורנית, יהיו חלק ממערך שירותי הדת המקובלים (להגדרת שירותים מקובלים - ראה סעיף 4.1 לעיל).

בנוסף, ממליצה הוועדה שיגובש נוהל למתן תמיכות על-ידי מועצות דתיות
בזאתם לנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות אותן הכינה וועדה בין
משרדית בראשות היועץ המשפטי לממשלה, בעקבות הנוהל למתן תמיכות של
משרדי ממשלה.

5. יחסי מועצה דתית ורבנות מקומית

אחת הסיבות העיקריות לשיבושים בתיפקודה של מועצה דתית היא מערכת יחסים לא
תקינה בין המועצה הדתית לבין הרבנות המקומית. המצב המשפטי והעובדתי לפיו לא
מוגדרים תחומי הפעולה והסמכויות של כל אחד מהגופים הנ"ל, מביא לאי-הבנות
וחילוקי דעות בין גופים אלו.

כדי להתגבר על חילוקי דעות אלו פורסמו בחוזר מנכ"ל המשרד לענייני דתות 87/5
מחודש תשרי התשמ"ח (ספטמבר 1987). סדרי נוהל בתחומי הפעולה של לשכות הרבנות
המקומית והמועצות הדתיות אשר אושרו על ידי מועצת הרבנות הראשית לישראל.
סדרי נוהל אלה מקובלות עלינו.

מטרת סדרי הנוהל הנ"ל לקבוע ולהגדיר את התפקידים והסמכויות הנתונים לכל אחד
משני הגופים הנ"ל וכן הפעולות שעליהם לעשותן במשותף.

המלצת הוועדה

הוועדה ממליצה, ליתר תוקף, לעגן בחקיקת משנה את סדרי הנוהל בתחומי הפעולה
של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות, לרבות הכלים להבטחת ביצועם.

6. חזמים הלא אורתודוקסים והמועצות הדתיות

בפני הוועדה הופיעו נציגיהם של התנועה המסורתית והתנועה ליהדות מתקדמת.

תנועות אלו קבלו על אי שיתופם כחברים במועצות הדתיות ועל קיפוחם בהספקת
השירותים הדתיים.

הוועדה סבורה כי אין כל מניעה לכך, שגציגי זרמים אלה יתמנו על ידי הרשויות המוסמכות לכך - ובעיקר על-ידי מועצת הרשות המקומית - להיות חברים במועצות הדתיות בהתאם למקובל.

הוועדה סבורה כי קהילות אלה זכאיות לשירותים דתיים ואין לקפחן לעומת קהילות אחרות.

הוועדה ממליצה שתינתן חסיכת למוסדותיהם הדתיים של הזרמים הלא אורתודוכסים, לרבות פעילותן הקהילתית-דתית, בהתאם לקריטריונים הנהוגים לגבי קהילות אחרות.

7. תקציב וכספים

7.1 קביעת תקציב מועצה דתית

חוק שירותי הדת קובע, שתקציבה של מועצה דתית יקבע בצורה ולפי כללים שיקבע השר לענייני דתות, בהסכמת הרשות המקומית במקום שלתושביו מספקת המועצה הדתית שירותי דת בתחום שיפוטה של רשות מקומית, ובכל מקום אחר בהסכמת השר לענייני דתות.

באין הסכמה בין המועצה הדתית ובין הרשות המקומית, יכריעו בדבר השר לענייני דתות ושר הפנים; באין הסכמה בין השרים, תכריע בדבר הממשלה ובהתאם להכרעתה יקבע תקציב המועצה הדתית. עוד קובע החוק, שהמועצה לא תוציא כל הוצאה שהיא אלא אם כן היא נכללה בתקציב שנקבע כאמור לעיל.

מכוח חוק שירותי הדת התקין השר לענייני דתות את תקנות תקציבי שירותי הדת היהודיים, התשמ"ה-1985, ובהם נקבע שהסכום הכולל של תקציב מועצה דתית לרבות סעיפי המשכורת שבו, יאושרו מראש בידי השר לענייני דתות.

לאחר קבלת אישור השר, על כל מועצה לקבוע את תקציבה בהתאם לטופס שבתוספת לתקנות ולהגישו להסכמת הרשות המקומית בתוך 30 יום. על הרשות המקומית לתת או שלא לתת את הסכמתה לתקציב בתוך 30 יום מהיום שהגיע לידיה.

7.2 והכנסות העצמיות של מועצה דתית

במוצע כ-20% מתקציבן הכולל של המועצות הדתיות הוא מהכנסות עצמיות שמקורן באגרות שונות שמרביתן נובעות מאגרות הקשורות בכשרות ושחיטה. בין היתר, גובות המועצות הדתיות גם אגרות בגין רישום נישואין. האגרות מוטלות מכוח תקנות שהוצאו על-פי חוק שירותי הדת.

הוועדה ממליצה שוועדת מומחים כנ"ל תבחן הגדלת שיעור האגרות בעד אותם שירותים שניתן להגדיל בהם את האגרות בלי פגיעה בכלל האוכלוסייה. כן ממליצה הוועדה שתעריך האגרות הניגבות על ידי המועצות הדתיות יבדק על-ידי ועדת מומחים לעיתים מזומנות, ועל כל פנים לפחות אחת ל-3 שנים, מתוך מגמה להתאימן לעלות השירותים שהמועצה הדתית מספקת.

כן ממליצה הוועדה שכמקור הכנסה נוסף יתאפשר למועצות דתיות לקבל תרומות, מענקים ועזבונויות.

7.3 הזמנת שירותים ועבודות על ידי מועצה דתית

כדי למלא את תפקידה כנדרש, נזקקת מועצה דתית לעיתים להזקקות עם גורמים שיספקו לה שירותים ועבודות.

הוועדה לא מצאה שקיימים במועצות הדתיות קריטריונים ברורים איזו הזמנת שרות ו/או עבודה מצריכה הוצאת מכרז ואיזו לא. כן לא קיימים בנמצא קריטריונים אחידים לגבי תנאי מכרזים שמוציאות מועצות דתיות.

הוועדה ממליצה להחיל על המועצות הדתיות את הקנות העיריות (מכרזים) התשמ"ח-1987. בשינויים המחוייבים.

8.1 מעמד עובדי המועצות הדתיות

כיום מעוגנים זכויותיהם של עובדי המועצות הדתיות בהסכמים קיבוציים המשווים את מעמדם, חובותיהם וזכויותיהם לפי סוג עיסוקם לעובדי הרשויות המקומיות.

הוועדה ממליצה להמשיך ולהקפיד בכל דיון על מעמדם, חובותיהם וזכויותיהם של עובדי המועצות הדתיות, על השוואתם לאלו של עובדי הרשויות המקומיות ולעגן הסדר זה בתקנות של השר לענייני דתות באישור שר הפנים.

8.2 עובדי המועצות הדתיות: הכשרתם וזדכי מינוריים

בדומה לאמור לעיל בדו"ח זה בכל הנוגע להכשרתם של משגיחי הכשרות, כך גם שאר עובדי המועצות הדתיות המקצועיים והלא-מקצועיים אין לגבוהם נוהלי הכשרה ברורים. בנוסף לכך, אין דאגה מצד המועצות הדתיות לקיומם של השתלמויות קבועות ומסודרות לעובדי המועצות הדתיות.

אין במועצות הדתיות נוהל אחיד לקבלת עובדים. מועצות דתיות שהופיעו בפני הוועדה העידו על קיומם של מרכזים למישרות פנויות במועצות הדתיות, אולם לא בכל המקרים מתקיימים מרכזים.

בפני הוועדה הועלו טענות על-כך שלעיתים מתמכים עובדים במועצות דתיות על בסיס של קירבת משפחה בין איש המועצה הדתית לבין העובד, דבר שהוא כמובן פסול מעיקרו.

המלצות הוועדה:

1. יוקם מכון ארצי ליד המשרד לענייני דתות שיעסוק בהכשרת עובדים מקצועיים למועצות הדתיות ויערוך השתלמויות בהתאם לנדרש לעובדים אלו.
2. עובדי המערך המינהלי במועצות הדתיות ישולבו במערך ההדרכה של עובדי הרשויות המקומיות בנושאי מינהל.

3. על קבלת עובדים למועצות הדתיות יוחלו, תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), החש"ם-1979, בשינויים המחוייבים.

8.3 המשרתים בקודש בישובים

שירותי הדת בישובים בהם אין מועצות דתיות, ניתנים באמצעות משרתים בקודש, והם: רבנים אזוריים, רבני ישובים, שוחטים ובודקים, מדריכות דת ובלניות. עניין המשרתים בקודש, יחד עם נושא הכשרות, עמד במרכזו של דו"ח מבקר המדינה מספר 42 לשנת 1991 במרק הדן במשרד לענייני דתות.

דו"ח מבקר המדינה עסק בעיקר בתשלומים למשרתים בקודש ובביקורת על מינויים ועל סידרי התשלום למשרתים בקודש.

מעמדם של המשרתים בקודש שנידון בדו"ח מבקר המדינה נוגע למערך הכללי של אספקת שירותי הדת במדינה שבעיקרו מסופק על ידי המועצות הדתיות. לכן, הוועדה מצאה לנכון לעסוק בשאלה זו.

את שכרם של המשרתים בקודש מממנים המשרד לענייני דתות - 45%, משרד הפנים - 45%, והישוב שבו מועסק המשרת בקודש - 10%. בנוסף לכך, משלם המשרד לענייני דתות לישובים את הוצאות ההחזקה של העירובין והמקוואות. שיטת תיקצוב זו אינה מעוגנת בחוק שירותי הדת והיא מבוססת על החלטה שנתקבלה בוועדת הפנים של הכנסת לפני כ-30 שנה.

שיטת תיקצוב זו העלתה שאלות וספקות סביב מעמדם של המשרתים בקודש. המדינה אינה רואה בהם עובדי מדינה והמועצות האזוריות אינן מוכנות לדאות בהם עובדים שלהן. שאלה זו הגיעה גם לדיון בבית הדין לעבודה וקיימת פסיקה סותרת בענין זה.

בשנים 1980 ו-1983 קיימה ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת דיונים בשאלת מעמדם של המשרתים בקודש, אולם דיונים אלו לא הביאו להתפתחות כלשהיא בנושא זה.

עוד מתברר, שעל אף קיומן של הוצאות כספיות בלתי חוקיות במועצות דתיות, לא הפעיל השר לענייני דתות מעולם את סמכותו לפי התקנות בדבר ניהול מועצות דתיות, ולא חייב מעולם את האחראים לכך מבין המועצה הדתית, חבריה או עובדיה, במימון ההוצאות הנ"ל מכיסם.

מאידך גיסא, הביקורת שמבצעים מבקרי הרשויות המקומיות במועצות הדתיות, מביאה לשיפורים ולתיקון בהתאם למימצאים. כדוגמא ניתן להביא את המועצה הדתית תל-אביב בה, בעקבות דו"ח הביקורת של מבקר עיריית תל-אביב, מבוצעת עתה, בשילוב עם העירייה, תכנית רה-ארגון של המועצה הדתית.

המלצות הנוגעות:

1. מועצה דתית תהיה חייבת להגיש מדי שנה דו"ח כספי מאושר על ידי רואה חשבון על הכנסותיה והוצאותיה של המועצה וזאת תוך 3 חודשים מתום השנה. רואה-החשבון יבחר מתוך רשימה של רואי-חשבון שתוכן על-ידי השר לענייני דתות ושר המשפטים. תנאי העסקתם והיקף משרתם של רואי-החשבון ייקבעו על-ידי השר לענייני דתות, בהתאם לקריטריונים המקובלים להעסקתם ברשויות המקומיות. רואה חשבון אחד יוכל להתמנות כרואה חשבון של מספר מועצות דתיות.
2. ימונה מבקר פנימי בכל מועצה דתית, וזאת גם אם נותר ספק אם חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, חל על מועצה דתית. המבקר הפנימי יבחר מתוך רשימה של מבקרים פנימיים שתוכן על-ידי השר לענייני דתות ושר הכלכלה והתיכנון. תנאי העסקתם והיקף משרתם של המבקרים הפנימיים ייקבעו על-ידי השר לענייני דתות, בהתאם לקריטריונים המקובלים להעסקתם ברשויות המקומיות. מבקר פנימי אחד יוכל להתמנות כמבקר פנימי של מספר מועצות דתיות.
3. המשרד לענייני דתות יקיים יחידת פיקוח וביקורת יעילה של המשרד על המועצות הדתיות ויקבע כללים וקריטריונים לביקורת זו.
4. יחידות הביקורת בכל רשות מקומית יקיימו ביקורת סדירה במועצות הדתיות שבתחומן ויעבירו את ממצאיהן דרך קבע למשרד לענייני דתות.