

המרכז לפלורליזם יהודי
התנועה ליהדות מתקדמת בישראל
לשוויון ערך האדם, צדק חברתי וסובלנות דתית

מערך שירותי הדת **היהודיים בישראל**

הצעה לארגון מחודש

אדר א' תשס"ה פברואר 2005

**המרכז לפלורליזם יהודי
התנועה ליהדות מתקדמת בישראל
לשוויון ערך האדם, צדק חברתי וסובלנות דתית**

מערך שירותי הדת היהודיים בישראל

הצעה לארגון מחודש

**כתיבה: גלית נדב ועו"ד הרב גלעד קריב
עריכה לשונית: עדנה מזור
הבאה לדפוס: מיכל אלפסי**

מסמך העמדה יוצא לאור בסיוע הקרן החדשה לישראל

**המרכז לפלורליזם יהודי
התנועה ליהדות מתקדמת בישראל**

**רח' יפו 33 ת.ד 31936 ירושלים 91319
טלפון: 6256261-02 פקס: 6256260-02
דואר אלקטרוני: irac@irac.org**

ירושלים, תשס"ה – 2005

1. בשנים האחרונות הולכת וגוברת ההכרה בצורך בשינוי מהותי במערך שירותי הדת היהודיים, המבוסס כיום, ברובו, על המועצות הדתיות. ההכרה בצורך זה נובעת מן המשברים הכספיים התכופים הפוקדים את המועצות הדתיות (ואשר הגיעו לאחרונה עד כדי הלנה מתמשכת של שכרם של אלפי עובדים); חשיפתם של ליקויים רבים באופן ניהולן של המועצות ורמתם הירודה של שירותי הדת הניתנים על ידי המועצות.
2. בחינה מעמיקה של מערך שירותי הדת היהודיים, מבנהו ואופן תפקודו מאפשרת הצבעה על חמישה כשלים עיקריים:
 - א. הליכי מינוי מורכבים של המועצות הדתיות הדורשים תיאום בין השר הממונה, הרשות המקומית והרבנות המקומית.
 - ב. העדר הגדרה ברורה של סל שירותי דת המסופק על ידי הרשויות.
 - ג. טשטוש תחומי אחריות וסמכויות וריבוי מנגנוני היועצות והסכמה.
 - ד. ניהול לא תקין של משאבי הציבור והעדר הקפדה על מילוי נהלים.
 - ה. הליכי תקצוב מורכבים, המביאים, פעמים רבות, לתקצוב לא ענייני, המושפע משיקולים פוליטיים.
3. מטרת ארגונו המחודש של מערך שירותי הדת היהודיים היא להביא לריפויים של כשלים אלו תוך השגתן של שלוש מטרות: העלאת רמת שירותי הדת וייעול אופן הספקתם; הטמעת עקרונות המנהל התקין והקצאה שוויונית של משאבים לכלל הציבור היהודי במדינת ישראל.
4. **הצעת השינוי המוצגת במסמך זה מתבססת על המשך הספקתם של שירותי הדת הבסיסיים באמצעות רשויות השלטון, בהישען על תקציבים ציבוריים, וזאת מתוך שאיפה להצגת הצעה ישימה מן הבחינה הפוליטית והציבורית. במסגרת שינוי כולל של יחסי הדת והמדינה בישראל יש לבחון דגמים נוספים המצמצמים את מעורבותן של רשויות השלטון בתחום שירותי הדת.**
5. תנאי סף להצלחתו של השינוי ולריפויים של הכשלים הנזכרים הוא הגדרה ברורה של סל שירותי דת המסופק על ידי רשויות השלטון וקביעתם של תקנים ברורים המביאים בחשבון, גם את אופי האוכלוסייה לה מסופק השירות, צרכיה ומידת רצונה בשירותי דת.
6. לאור העובדה שמרבית שירותי הדת בישראל מסופקים לאזרח כשירות הניתן במקום מגוריו. ולאור הצורך בהתאמת היצע שירותי הדת לאופי האוכלוסייה. מתבססת הצעת השינוי הנדונה על פירוקן של המועצות הדתיות וחלוקת תפקידיהן בין הרשויות המקומיות לבין המוסדות הממשלתיים. מרבית שירותי הדת המסופקים כיום יסופקו על ידי הרשויות המקומיות בהתאם לתקני סף אשר יקבעו בחקיקה ראשית ומשנית. מיעוט השירותים, אשר אינם נושאים, בעיקרם, אופי מקומי, יסופקו על ידי הרבנות הראשית לישראל.
7. סל שירותי הדת, אשר יסופק על ידי הרשויות המקומיות, יכלול את השירותים הבאים: מתיחת קווי ערובין ואחזקתם, תפעול מקוואות, בינוי בתי כנסת ומקוואות כחלק מבינוי

מוסדות ציבור, מתן ייעוץ הלכתי ורבני באמצעות לשכות לפניות הציבור, שתבואנה בנעלי הרבנים השכונתיים והיישוביים. במקביל תוספנה הרשויות המקומיות, המעוניינות בכך, לספק שירותי תרבות תורנית. שירותי הדת אשר יסופקו באמצעות הרבנות הראשית לישראל יהיו: רישום נישואין ועריכתם, פיקוח על כשרות המזון ומוצריו ושחיטה. הספקתם של שירותים אלו תבוצע, במלואה, על ידי הרבנות הראשית.

8. ברשויות מקומיות בהן מבוצעת קבורת נפטרים על ידי חברה קדישא של המועצה המקומית, תועבר האחריות לתחום זה לידי הרשות המקומית. הרשות תהיה רשאית לפעול להקמת תאגידים ללא כוונת רווח אשר יקבלו את האחריות לשירותי הקבורה.

9. לטובת הספקתם של שירותי הדת המוניציפליים תוקם בכל רשות מחלקה לשירותי דת. חלק מן השירותים, כדוגמת פעילות תרבות תורנית, יינתן על יד מחלקות הרשות האחרות. רשויות מקומיות אשר תבחרנה לספק את שירותי הדת, באמצעות מחלקות קיימות, ולא באמצעות הקמת מחלקה ייעודית לשירותי דת, יוכלו לעשות כן בכפוף לאישורו של השר הממונה. הספקת שירותי הדת המוניציפליים תעשה על בסיס שוויוני וענייני, תוך מתן שירות לכלל הקהילות הדתיות ברשות ולכלל התושבים המבקשים להנות משירותי דת.

10. ההבחנה בין שירותי דת אשר יסופקו על ידי הרשויות המקומיות לבין שירותי הדת אשר יסופקו על ידי הרבנות הראשית תלויה אף בהבחנה תקציבית. שירותי הדת המוניציפליים יתוקצבו על ידי הרשויות המקומיות. שירותי הדת הממלכתיים יתוקצבו על ידי הממשלה. בחינה מדגמית של תקציבי המועצות הדתיות מלמדת כי הבחנה זו לא תטיל על קופת המדינה ועל קופת הרשויות המקומיות נטל תקציבי גדול מזה הנופל עליהן כיום בתחום שירותי הדת. מימוש כולל של הצעת השינוי המוצגת במסמך זה יביא באופן הדרגתי, לחיסכון ניכר בהוצאות הרשויות המקומיות למימון שירותי הדת; זאת באמצעות צמצום מערך רבני השכונות והסבתו למערך לשכות לייעוץ רבני-הלכתי מצומצם.

11. הפיקוח על הספקתם התקינה של שירותי הדת יעשה הן במישור המוניציפלי והן במישור הממשלתי. דברי החקיקה המסדירים את פעולת השלטון המקומי (פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות)) יתוקנו כך שבכל אחת מן הרשויות המקומיות תוקם ועדת חובה לשירותי דת. הפיקוח הממשלתי על הספקת שירותי הדת יעשה על ידי השר הפנים. בידי שר זה ניתנות כבר היום סמכויות התערבות בנעשה ברשויות מקומיות אשר אינן ממלאות את התחייבויותיהן מכוח החוק.

12. מסמך זה – עניינו מערך שירותי הדת היהודיים. יחד עם זאת, מן הראוי להדגיש את הצורך בארגונו המחודש של מערך שירותי הדת הלא-יהודיים ושיפורו, בדגש על ביטול האפליה התקציבית בין שני המערכים. העברת עיקר האחריות להספקת שירותי הדת לידי הרשויות המקומיות תאפשר בעתיד גם את ארגונו המחודש של מערך שירותי הדת לעדות הלא יהודיות, במתכונת דומה. בחינתו של מערך שירותי הדת הלא יהודיים, ראוי שתעשה בשיתוף מלא של נציגי הקהילות והעדות הדתיות הלא יהודיות.

תוכן עניינים

3	תקציר
5	תוכן עניינים
6	פרק א': שירותי הדת היהודיים בישראל – תמונת מצב עדכנית
6	א. כללי
7	ב. המסגרת החוקית של שירותי הדת היהודיים במדינת ישראל
7	ג. מימון שירותי הדת
9	ד. הרכב המועצות הדתיות ותהליכי מינון
9	ה. פירוק משרד הדתות ותיקון חוק שירותי הדת היהודיים
11	פרק ב': ניתוח הכשלים בתפקוד המועצות הדתיות
11	א. כללי
11	ב. פירוט הכשלים
11	ב.1 הליכי מינוי המועצות
11	ב.2 העדר הגדרה של סל שירותי הדת
12	ב.3 חוסר בהירות בהגדרת סמכויות ותחומי אחריות
12	ב.4 תקציב המועצות הדתיות
13	ב.5 מינוי לא תקין של בעלי תפקידים
13	ג. ייצוג הזרמים הדתיים הלא אורתודוקסים במועצות הדתיות
15	פרק ג': הצעה לשינוי במערך שירותי הדת היהודיים
15	א. מטרות השינוי הנדרש
16	ב. עקרונות השינוי
18	ג. פירוט השינוי המוצע
18	ג.1 כללי
18	ג.2 הספקת שירותי הדת על ידי הרשות המקומית
22	ג.3 הספקת שירותי דת על ידי הרבנות הראשית
24	ג.4 השלכות תקצוב ובעלות על נכסים
25	ג.5 תיקוני חקיקה, הליכי המעבר, זכויות העובדים ודין משמעתי
26	ג.6 שירותי דת לבני העדות הדתיות הלא יהודיות
27	סיכום המלצות והצעות לפעולה

פרק א': שירותי הדת היהודיים בישראל – תמונת מצב עדכנית

א. כללי

1. נכון לשנת 2004 חיים במדינת ישראל 6.75 מיליון אזרחים, מתוכם 5.2 מיליון יהודים וכמאתיים חמישים אלף אזרחים "ללא סיווג דת"; רובם עולי חבר העמים, החיים כחלק מן המגזר היהודי¹.
2. מערך שירותי הדת בישראל כולל מגוון רחב של שירותים לבני כל העדות והדתות ובהם: רישום נישואין, גירושין, קבורה, שמירה על המקומות הקדושים וטיפולם, בניית מבני דת, מימון פעילותם של כוהני דת, תמיכה בפעילויות תרבות, לימוד, הכשרה מקצועית ועוד.
3. עד לתחילת שנת 2004 מצוי היה מערך שירותי הדת באחריותו של המשרד לענייני דתות. למרות מחויבות המשרד לכלל אזרחיה של מדינת ישראל הרי שבחינת תקציבו חשפה העדפה ברורה של מגזר היהודי בכל הנוגע לחלוקת המשאבים והספקת שירותי הדת. לאורך שנים טענו העדות הלא יהודיות כי הופלו לרעה בעניין הספקת שירותי דת תוך פגיעה בעקרונות יסוד חוקתיים כשוויון וחופש דת². טענות אלה בדבר אפליית המגזר הלא יהודי נתמכו על-ידי מבקרת המדינה שפורסמו בדו"ח הביקורת השנתי בשנת 1996³.
4. ההפליה המתמשכת באספקתם של שירותי הדת לא היתה אך נחלתם של אזרחיה הלא יהודים של מדינת ישראל, כי אם גם נחלתם של אזרחים יהודים המשתייכים לזרמים יהודיים ליברליים או לאזרחים החפצים בשירותי דת יהודיים לא אורתודוקסיים. משרד הדתות, המועצות הדתיות ויתר הגורמים המופקדים על הספקת שירותי דת נמנעו במשך שנים מהספקתם של שירותי דת לא אורתודוקסים, אף באותם מקרים בהם להענקת מונופול לשירותים האורתודוקסיים לא ניתן כל בסיס חוקי. אפליה זו ניכרה בכל מגוון שירותי הדת הממומנים ממשאבים ציבוריים ובכללם: הקמת מבני דת, העסקתם של אנשי דת במשרות ממלכתיות, תמיכות במוסדות חינוך, לימוד ומחקר, קבורה וכו'.
5. עם הקמתה של ממשלת ישראל ה-30 בראשות אריאל שרון, הוסכם על המפלגות השותפות בקואליציה כי משרד הדתות יפסיק להתקיים כמשרד עצמאי וכי המועצות הדתיות תחדלנה להתקיים במתכונתן הנוכחית. לטובת יישומם של מהלכים אלו הוקמו צוותים משותפים למפלגות הקואליציה. ביום 8 אוקטובר 2003 הודיעה הממשלה על פירוק משרד הדתות ופיזור יחידותיו בין יתר משרדי הממשלה. הצוות העוסק בפירוקן של המועצות הדתיות טרם סיים את עבודתו נכון למועד פרסום מסמך עמדה זה.
6. לקראת סיומה של שנת 2003 פרץ משבר חמור במועצות הדתיות אשר הביא לשיתוק פעילותן. מקורו של משבר זה בגירעון תקציבי חמור של רבות מן המועצות הדתיות המגיע לסך כולל של 500 מליון ₪. משבר תקציבי ותפקודי זה הביא להלנת שכרם של עובדי מועצות דתיות רבות במשך חודשים ארוכים, כמו גם להשבתתם של שירותי דת מרכזיים כדוגמת הפעלת מקוואות, תחזוקת עירובין ואף קבורה. פריצתו של המשבר, בין השאר

¹ ע"פ נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. מראה מקום מקוון:

http://www1.cbs.gov.il/shnaton55/st02_01.pdf

² לעניין זה ראה, בין השאר, בג"ץ 240/98, עדאלה ו-2 אח' נ' השר לענייני דתות ואח', פ"ד נב (5), 167.

³ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דו"ח שנתי 46, ירושלים 1996, עמ' 287.

בעקבות העיכוב בהעברת תקציבי המועצות הדתיות מצד הרשויות המקומיות, אך מדגישה את הצורך הדחוף ברפורמה מקיפה במערך שירותי הדת לאזרחים היהודיים בישראל.

ב. המסגרת החוקית של שירותי הדת היהודיים במדינת ישראל

1. המסד החקיקתי של שירותי הדת היהודיים כולל מגוון רחב של דברי חקיקה ראשית ומשנית.⁴ העיקרי שבדברי חקיקה אלו הוא חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א – 1971 (להלן חוק שירותי הדת היהודיים) ובצדו התקנות שהותקנו מכוחו.
2. בהתאם להוראות החוק, ניתנים עיקר שירותי הדת למגזר היהודי באמצעות המערך של המועצות הדתיות הפועלות ברחבי הארץ, בחופף לתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות. מועצות אלו מופקדות על מתן שירותי הדת לתושבים היהודים המתגוררים בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות. כיום פועלות ברחבי הארץ 143 מועצות דתיות.
3. חוק שירותי הדת היהודים אינו כולל כל הגדרה של סל שירותי הדת אותו אמורות המועצות לספק ולהפעיל, בהעדר הגדרה חקיקתית, הוגדרו חלק מסמכויות המועצות באמצעות חוזרי מנכ"ל של המשרד לענייני דתות. יחד עם זאת עדיין ניתן להצביע על הבדלים משמעותיים בסוגי השירותים שמספקות המועצות השונות, בהיקפם ובאיכותם.
4. ככלל, מרבית המועצות מספקות את שירותי הדת הבאים: כשרות ושחיטה, שירותי רבנות בשכונות ובישובים, רישום נישואין, מתיחת עירובין ותחזוקתם, הפעלת מקוואות, פעולות תרבות תורנית ותמיכה במוסדות דת. ברשויות המקומיות הבודדות בהן אין מועצות דתיות ניתנים שירותי הדת באמצעות מחלקות דת הפועלות במסגרת הרשויות.
5. עד לסוף שנת 2003, הופקד המשרד לענייני דתות על ביצוע חוק שירותי הדת היהודיים, על הנחיית המועצות הדתיות ומחלקות הדת ועל בקרת פעולתן. בחודש אוקטובר 2003 פורק המשרד לענייני דתות בהחלטת ממשלה וסמכויותיו השונות פוזרו בין משרדי הממשלה. במסגרת הליך פירוק זה הועברה האחריות על מערך שירותי הדת, ובכלל זה האחריות הממשלתית על המועצות הדתיות, לידי משרד ראש הממשלה.

ג. מימון שירותי הדת

1. תקצובם של שירותי הדת נעשה משלושה מקורות: הכנסות עצמיות תמורת מתן שירותים, תקציב הרשות המקומית ותקציב ממשלתי. על פי הוראות חוק שירותי הדת אמורה הרשות המקומית לממן 60% מתקציב המועצה הדתית הפועלת בקרבה בניכוי הכנסותיה העצמיות ואלו יתרת התקציב (40%) מקורה בתקציב הממשלתי.
2. תקציבה של המועצה הדתית טעון את הסכמתה של הרשות המקומית, הנושאת בעיקרו של נטל המימון הציבורי. היה והמועצה הדתית והרשות המקומית אינן משיגות הסכמה ביחס לתקציב המועצה מועבר הדבר להכרעת השר הממונה על ביצוע החוק ולשר הפנים. אם אלו נכשלו בהגעה להסכמה אמורה הממשלה להכריע בסוגייה. הדרישה להסכמה משותפת של

⁴ בין דברי חקיקה אלו ניתן למנות את החוקים הבאים: חוק הרבנות הראשית לישראל, תשי"ם – 1980, חוק איסור הונאה בכשרות (תעודת הכשר), התשמ"ט-1988, חוק בשר ומוצריו, התשנ"ד – 1994, חוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית, התשנ"ו – 1996.

- השר לענייני דתות ושר הפנים נועדה להבטיח הכרעה ממשלתית המאזנת בין צורכי המועצה הדתית לבין צורכי הרשות המקומית עליה מפקח משרד הפנים.
3. על פי דו"ח מבקר המדינה משנת 2000 עמדו הכנסותיהן העצמיות של המועצות הדתיות על 20% מתקציבן בממוצע, ואילו המימון הציבורי לפעולתן, ממקורות ממשלתיים ומוניציפליים עמד על 80%. בנוסף קבע הדו"ח כי 80% לערך מתקציב המועצות הדתיות בכללן הוקצה להוצאות כוח אדם, ובכלל זה משכורות העובדים, ראשי המועצות וסגניהם ורבני הערים. עוד עולה כי נכון לספטמבר 2000 "עלות שכרם של ראשי המועצות הדתיות וסגניהם, שכינה אותה שנה ב-147 משרות, נאמדה בכ-58 מיליון ש"ח - 12.4% מכלל תקציב המועצות הדתיות לאותה שנה".⁵
4. במועצות האזוריות וברשויות מקומיות בהן לא פועלות מועצות דתיות משולם שכרם של ה"משרתים בקודש" (רבני יישובים, בלנים, שוחטים ובודקים וכו') ע"י המועצה הדתית האזורית או על ידי הרשות המקומית. בניגוד לערים ולמועצות המקומיות שכר זה מתקצב במלואו ע"י אוצר המדינה. הסדר זה, שעלותו לאוצר המדינה עשרות מיליוני שקלים מדי שנה, יוצר אפליה בין תושבים ברשויות מקומיות המקציבות לטובת שירותי הדת מתקציבן לבין תושבים ברשויות מקומיות - בהן עלות שירותי הדת נופלת על קופת המדינה בלבד. בנוסף יוצר מצב זה חוסר בהירות באשר למעמדם ולזכויותיהם של ה"משרתים בקודש" כעובדים במגזר הציבורי.
5. בתקציב שנת 2003 תוקצבו שירותי הדת בישראל על ידי הממשלה ב-250 מיליון ש"ח. סכום זה לא כלל את התקציבים הייעודיים למכוני הלכה, מחקר ולימוד תורני (תקציבי הישיבות) אשר עמדו על 960 מיליון ש"ח לערך, את התקציב לבתי הדין הרבניים, שעמד על 130 מיליון ש"ח ואת תקציב המקומות הקדושים, אשר עמד על 100 מיליון ש"ח.
6. בתקציב 2004 הועבר מימנם של שירותי הדת, ובכלל זה של המועצות הדתיות, לאחריות משרד ראש הממשלה ולשם כך הוקצו, בהצעת התקציב, 70.152 מיליון ש"ח. טרם אישור התקציב במליאת הכנסת הוספו עוד כ-40 מיליון לתקציב המועצות, על פי דרישת סיעת המפד"ל. בעקבות סיכומים קואליציוניים נוספים עמד תקציב המועצות הדתיות בסוף שנת 2004 על סך 166.438 מיליון ש"ח. על פי המפתח לחלוקת המימון הציבורי של המועצות הדתיות בין הממשלה לרשויות המקומיות (40%-ו-60% בהתאמה), נדרשות הרשויות המקומיות להעמיד לרשות המועצות הדתיות בשנת 2004 תקציב כולל של 249.657 מיליון ש"ח. סך כל התקציב הציבורי של המועצות הדתיות לשנת 2004 היה, לפיכך 416.095 מיליון ש"ח.
7. נוסף על התקציב הממשלתי המועבר למועצות הדתיות, מתקצבת הממשלה, ככתוב, את שירותי הדת במועצות האזוריות וברשויות המקומיות, בהן אין מועצות דתיות. בשנת 2004 עמד תקציב "שירותי הדת בהתיישבות" על 67.805 מיליון ש"ח.⁷

⁵ מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, דו"ח שנתי 51 ב' לשנת 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999, עמ' 463-462.

⁶ נתוני משרד האוצר, אגף החשב הכללי ואגף התקציבים, תקציב 2003, מראה מקום מקוון : <http://www.mof.gov.il/budget2003/mainpagin.htm>

⁷ נתוני משרד האוצר, אגף החשב הכללי ואגף התקציבים, תקציב 2004, מראה מקום מקוון : <http://www.mof.gov.il/budget2003/mainpagin.htm>

ד. הרכב המועצות הדתיות ותהליכי מינון

1. עד לתיקון חוק שירותי הדת היהודיים בשנת 2003 (ראה להלן) היה על השר לענייני דתות לחדש את הרכבה של כל מועצה דתית בתום שישה חודשים מיום בחירת המועצה של הרשות המקומית. כל עוד לא חודש הרכבה של המועצה, המשכה המועצה הדתית הקיימת בכהונתה.
2. ע"פ הוראות החוק הוטל על השר לקבוע את מספר החברים במועצה הדתית, ובלבד שזה לא יעלה על מספר חברי מליאת הרשות המקומית. המועמדים לשמש חברי מועצה דתית הוצעו לפי מכסות. השר הציע 45% מהם; הרשות המקומית, 45% והרבנות המקומית - 10%. היה והרשות המקומית או הרבנות המקומית לא הציעו לשר מועמדים (לאחר שדרש זאת מהן פעמיים), היה הוא רשאי להציע בעצמו את מכסת המועמדים שנועדה להן.
3. לאחר הצעת המועמדים נדרשו השר, הרשות המקומית והרבנות המקומית לחוות את דעתם על המועמדים "מבחינת התאמתם לשמש חברי המועצה ומבחינת ייצוגם המתאים של הגופים והעדות ... במקום" (סעיף 4 לחוק שירותי הדת היהודיים). היה והתגלעו חילוקי דעות בין שלוש הרשויות האמורות, הובא העניין להכרעת ועדת שרים שחבריה הם ראש הממשלה, השר לענייני דתות ושר הפנים, או נציגיהם; ערעור של שר על החלטת הוועדה נדון והוכרע במליאת הממשלה.
4. על פי החלטת בג"ץ יישום של הדרישה כי הרכב המועצה ייצג את הגופים והעדות המעוניינים בקיום שירותי דת ברשות מבוצע באמצעות ייצוג הסיעות במועצת הרשות, בכפוף לשינויים המתבקשים מעצם דרישת הייצוג.⁸

ה. פירוק משרד הדתות ותיקון חוק שירותי הדת היהודיים

1. בשנת 2003, עם כינונה של הקואליציה בהשתתפות סיעות הליכוד, שינוי, המפד"ל והאיחוד הלאומי, צוין במסמך העקרונות, שצורף כנספח להסכם הקואליציוני, כי השותפות בקואליציה הגיעו להסכמות הבאות:⁹

מוסכם עקרונית, כי משרד הדתות יפסיק להתקיים כמשרד עצמאי. עם הקמת הממשלה הוא יסופח למשרד ראש הממשלה. יוקם צוות מקצועי שיהיה חייב לסיים עבודתו - תוך לא יותר מ- 10 חודשים, אשר יביא למיזוג יחידות המשרד ביתר משרדי הממשלה, תוך חסכון בכח אדם.

המועצות הדתיות תחדלנה להתקיים במתכונתן הנוכחית. צוות מקצועי יגבש הצעת חוק להבטחת והסדרת מתן שירותי הדת היהודית בדרך אחרת (תנ התבססות מרכזית על השירותים המוניציפליים). הצוות יסיים עבודתו תוך 6 חודשים.

⁸ בג"צ 121/86 סיעת ש"ס, התאחדות הספרדים שומרי תורה נ"י השר לענייני דתות, פ"ד מ(3) עמ' 462, 466.

⁹ "מסמך עקרונות למסגרת להבנה בין נציגי הסיעות הליכוד, שינוי והמפד"ל", נספח להסכם קואליציוני בין סיעות הליכוד, שינוי והמפד"ל אשר נחתם ביום 26 לפברואר 2003. מראה מקום מקוון: <http://www.knesset.gov.il/docs/heb/appndix2003.htm>

2. בעקבות ההסכמים הקואליציוניים אישרה ממשלת ישראל ביום 8 באוקטובר 2003 את פירוק משרד הדתות. על פי החלטת הממשלה פוזרו יחידות המשרד בין יתר משרדי הממשלה. המרכז לפיתוח המקומות הקדושים הועבר למשרד התיירות; המחלקה לעדות לא יהודיות - למשרד הפנים; המחלקה לפיתוח מבני דת - למשרד השיכון ומחלקת ישיבות ואבטחת הכנסה - למשרד החינוך. לאחר משא ומתן קואליציוני ממושך הועברו בתי הדין הרבניים לאחריות משרד המשפטים. אגף המועצות הדתיות ושירותי הדת הועבר לאחריותו של משרד ראש הממשלה יחד עם הרבנות הראשית, אשר מוסיפה לתפקד כיחידת סמך תחת אחריות משרד זה. החלטת ממשלה זו אושרה במלואה ע"י הכנסת ב- 24 בדצמבר 2003.
3. בתאריך 7 ינואר 2004 אשרה הכנסת את הצעת התקציב לשנת 2004 ובצדה את הצעת חוק ההסדרים (חוק המדיניות הכלכלית לשנת 2004 (תיקוני חקיקה) התשס"ד-2004). במסגרת חוק זה (סעיפים 103 ו-104) הוכנסו תיקונים חשובים ומשמעותיים בחוק שירותי הדת היהודיים, בכל הנוגע לאופן הרכבתן של המועצות הדתיות. על פי החוק שאושר, מועצה דתית חייבת לחדש את הרכבה עד לתום ששה חודשים מיום הבחירות המוניציפליות. במידה והמועצה לא תחדש את הרכבה, ימנה השר הממונה (כיום – ראש הממשלה) צוות בן שני חברים שיחליף את המועצה בתפקידיה ובסמכותה (ודוק – את המועצה ולא את זרועותיה הביצועיות).
4. בנוסף על שינויי החקיקה יש לציין גם את החלטת הממשלה מיום 8 באוקטובר 2003 ולפיה ראשי מועצות דתיות וסגניהם, אשר יתמנו לתפקידם החל מראשית שנת 2004 (כולל מינוי מחדש), יכהנו ללא שכר. למועצות תינתן האפשרות למנות מנהל מועצה בשכר, אולם שכר זה לא יוצמד לשכר בכירים, ויהיה נמוך באופן משמעותי משכרם הנוכחי של ראשי המועצות. החלטה זו של הממשלה הוקפאה בחודש פברואר 2005 לתקופה של 6 חודשים.
5. על פי הוראות חוק ההסדרים, ביום 1 מאי 2004 פג תוקף כהונתן של כל המועצות הדתיות אשר לא חידשו את הרכבן עד לתאריך זה. ככתוב לעיל, השר הממונה רשאי למנות באותן מועצות צוות ממונים אשר יבוא בנעליו של ההרכב הייצוגי. על פי הנתונים אשר בידי כותבי מסמך זה חידשו רק 30 מועצות דתיות את הרכבן.
6. עם פירוקו של המשרד לענייני דתות הוקם במשרד ראש הממשלה צוות בראשות של מנכ"ל המשרד, לגיבוש הצעה לארגונו המחודש של מערך שירותי הדת והמועצות הדתיות, כמתחייב מן ההסכם הקואליציוני הנזכר. צוות זה, אשר נכון למועד פרסום מסמך זה טרם סיים את עבודתו התמקד, למיטב ידיעת כותבי המסמך, בהצעה להקמת רשות לאומית לשירותי דת אשר תפעל במסגרת מרחבים אזוריים ובמנותק ממערך השלטון המוניציפלי.
7. ביום 6 בינואר 2005 נחתם ההסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד וסיעת יהדות התורה, בדבר הצטרפותה של האחרונה לממשלה בראשותו של מר אריאל שרון. בהסכם זה נקבע (סעיף 6.13):

בתוך 75 יום תתקבל החלטה לקביעת הדרך בה יינתנו שירותי הדת במדינת ישראל, לרבות חקיקה, ככל שתידרש, החלטות ממשלה ותקצוב המתחייב מכך.

פרק ב': ניתוח הכשלים בתפקוד המועצות הדתיות

א. כללי

1. במהלך השנים הועלו טענות רבות באשר לתפקוד המועצות הדתיות ומערך שירותי הדת היהודיים. טענות אלו נבחנו מספר פעמים במסגרת ביקורות מבקר המדינה, ועדות ציבוריות ופסיקות של בתי המשפט.
2. בחינה מעמיקה של מערך שירותי הדת לציבור היהודי בישראל מאפשרת הצבעה על חמישה כשלים עיקריים במבנה המועצות ובאופן תפקודם. לכשלים אלו השלכות מרחיקות לכת על רמת השירות המוצעת לציבור, על השמירה על כללי המנהל התקין ועל השימוש האחראי בכספי ציבור.
3. כשלים אלו הם:
 - א. הליכי המינוי המורכבים של המועצות הדתיות.
 - ב. העדר הגדרה מפורטת של סל שירותי הדת.
 - ג. חוסר בהירות בהגדרת סמכויות ותחומי אחריות.
 - ד. מורכבות הליכי התקצוב של המועצות הדתיות.
 - ה. נורמות ניהול לא תקינות בדגש על תחום המינויים ואיוש משרות.
4. חלק מן הכשלים הוצגו ע"י וועדת צדוק אשר מונתה ב- 1992 ע"י ראש הממשלה יצחק רבין ז"ל. בדומה להמלצות מבקר המדינה וועדות נוספות שהוקמו לבחינת תפקוד המועצות, לא ירדו הפתרונות שהוצעו על ידה לא ירדו לשורשו של עניין ולא היה בהן כדי לפתור את הכשל המבני והמהותי בתפקוד המועצות הדתיות והספקת שירותי הדת.

ב. פירוט הכשלים

להלן יובא פירוט הכשלים, מתוך מטרה להבהיר את הדרוש תיקון במערך שירותי הדת.

1.ב. הליכי מינוי המועצות

הליכי מינוי המועצות הדתיות נתקלו לאורך השנים במכשולים אשר נבעו, בעיקרם, ממורכבותם היתרה ובכללה עצם הדרישה לתאום בין השר הממונה, הרשות המקומית והרבנות המקומית, והמעורבות הממשלתית בכל מקרה של חילוקי דעות. מכשולים אלו הביאו פעמים רבות לאי-חידושם של הרכבי המועצות הדתיות ולהמשך כהונתם של הרכבי מועצה וותיקים בניגוד לרוח החוק. בנוסף, סמכות השר לקבוע את מספר חברי המועצה והאילוצים הפוליטיים אשר השפיעו על קביעת ההרכב הביאו להקמתן של מועצות מרובות חברים, אשר תפקודן נתקל בבעיות בירוקרטיות קשות, עד כדי שיתוק פעולתן.

2.ב. העדר הגדרה של סל שירותי הדת

ע"פ חוק שירותי הדת, מוסמכת המועצה הדתית לטפל בהספקת שירותי הדת לתושבים היהודים באזור פעולתה. עם זאת, אין בחוק או בתקנות שהותקנו מכוחו כל הגדרה של

שירותי הדת אותם על המועצה לספק, היקפם והקריטריונים להספקתם. העדרה של הגדרה זו הביא במרוצת השנים ליצירת הבדלים ניכרים במגוון השירותים המסופקים על ידי המועצות ובאיכותם. הבדלים אלו באו לידי ביטוי, לא פעם, בפעולה בלתי מוסמכת של המועצות שונות, ומנגד, בהימנעותן של מועצות אחרות מביצוע פעולות הכרחיות. בנוסף, הביאו הבדלים אלו אף ליצירתם של פערים משמעותיים בצרכים התקציביים של המועצות השונות, וליצירת מערכת מסועפת של לחצים פוליטיים במישור היחסים שבין משרדי הממשלה הממונים לבין הרשויות המקומיות.

3.ב חוסר בהירות בהגדרת סמכויות ותחומי אחריות

במהותה, המועצה הדתית הנה גוף מנהלי המופקד על הספקתם התקינה של שירותי דת. ברם, מעצם עיסוקן של המועצות הדתיות בשירותי דת, ומעצם המבנה הנוכחי של יחסי דת ומדינה במדינת ישראל, הרי שהמועצות הדתיות נדרשו בפעילותן, פעמים רבות, לקווים מנחים הלכתיים. צורך זה, יחד עם מורכבותם של הליכי המינוי למועצות, הביא למציאות מורכבת ומסובכת בה מעורבים שלושה גורמים: המועצה הדתית, הרבנות המקומית והרבנות הראשית. בין שלושה גורמים אלו התפתחו במקומות רבים מאבקי כוח הניזונים מהעדר הגדרה ברורה של תחומי אחריות וכפיפויות וממערכת סבוכה של אינטרסים ולחצים.¹⁰ בשנת 1999 תוקן חוק שירותי הדת היהודיים באופן הקובע כי המועצה הדתית תפעל בהתאם לפסיקת הרבנות המקומית והרבנות הראשית.¹¹ ברם, בשל העובדה כי לרבנות הראשית ולרבנות המקומית אין כל השפעה ממשית על הרכבה של המועצה הדתית, איוש משרותיה הבכירות ותקציבה, הרי שסעיף זה לא פתר, הלכה למעשה, את תסבוכת הסמכויות ותחומי האחריות. בנוסף, הרבנות המקומית אינה כפופה לרבנות הראשית, כך שבמקרי מחלוקת ביניהן לא ברורה כפיפותה החוקית של המועצה הדתית. ניסיונותיו של המשרד לענייני דתות לרפא כשל זה באמצעות חוזרי מנכ"ל ונהלים לא עלו יפה במרוצת השנים ואין בהם אלא כדי לשמש עדות לחומרת הבעיה.

4.ב תקציב המועצות הדתיות

גובה תקציבן של המועצות הדתיות היווה, פעמים רבות, גורם למחלוקת מתמשכת בין המשרד לענייני דתות, משרד הפנים, הרשויות המקומיות והמועצות עצמן. נציגי המועצות הדתיות הצביעו, לא אחת, על מגבלות תקציביות אשר מנעו תפקוד ראוי. מנגד, טענו רשויות מקומיות רבות כי תקציב המועצות הדתיות שנקבע בסופו של דבר על ידי הממשלה, מושפע משיקולים פוליטיים ולא מהיקף הצורך האמיתי של תושביהם בשירותי דת. העובדה כי תקציב המועצות הדתיות נשען על שני מקורות עיקריים: התקציב הממשלתי והתקציב המוניציפלי, הביאה פעמים רבות לעיכובים בהעברת התקציב למועצות עצמן.¹² במקרים בהם

¹⁰ כך לדוגמה הסמכות למתן תעודות כשרות בישוב פלוני נתונה בו זמנית לרבנים המוסמכים על ידי מועצת הרבנות הראשית ולרב המקומי וזאת בשעה שכלל ההיבטים המנהליים של העסקת משגיחי הכשרות מצויים באחריותה של המועצה הדתית.

¹¹ תיקון זה לחוק הוכנס בעקבות עתירותיהן של התנועות הדתיות הלא אורתודוקסיות לבג"ץ באשר להכללת נציגייהן במועצות הדתיות. ההנחה המוטעית בייסוד תיקון החקיקה היתה כי תנועות אלו יוותרו על הנציגות במידה והסמכות ההלכתית תהיה נתונה בידי הרבנות הראשית והמקומית בלבד.

¹² דוח מבקר המדינה 51 ב' (הערה 5 לעיל) מתייחס בהרחבה לסוגייה זו וקובע (עמ' 475 לדו"ח): "רבות מהרשויות המקומיות לא נתנו את הסכמתן למסגרת התקציב שאישר השר, ולפיכך הן קבעו את חלקן בתקציב המועצות הדתיות לפי סדרי העדיפויות שלהן, והסכום שקבעו היה נמוך מהסכום שנגזר מאישור השר. היות שהשר אישר את מסגרת תקציב המועצות הדתיות בעיקר לפי שכר העבודה הצפוי בשנת הכספים, והיות שהרשויות המקומיות

המשרד לענייני דתות ומשרד הפנים נשלטו שניהם על ידי נציגי המפלגות הדתיות והחרדיות, הרי שסמכותם של שני השרים לקבוע את תקציבי המועצה הדתית במקרה של מחלוקת בינה לבין הרשות המקומית, הביאה להתעלמות מעמדתה של הרשות המקומית השונות ולחיוב בהעברת תקציבים משמעותיים למועצה הדתית בניגוד לרצונה והבנתה את צורכי התושבים.

ב.5 מינוי לא תקין של בעלי תפקידים

במהלך השנים הפכו המועצות הדתיות לזירה של מינויים לא תקינים, אשר נעשו בעיקרם בשל מניעים פוליטיים. העדר הגדרה ברורה של תפקידים, סמכויות וקריטריונים, כמובא לעיל, מנע קביעה ברורה של תקני משרות. בנוסף, המבנה המורכב של המועצות הדתיות וכישלונם של מנגנוני הפיקוח הביאו לכך שגם באותם העניינים בהם נקבעו תקנים נמנעו המועצות הדתיות מלעמוד בהם.¹³ בשולי הדברים יצוין כי הצמדת שכרם של ראשי המועצות הדתיות וסגניהם לשכרם של הבכירים ברשויות המקומיות (תשלום אשר בוטל ככתוב, בהחלטת ממשלה החל מחודש מאי 2004), הפך את המועצות הדתיות לזירה "נחשקת" של מינויים פוליטיים והקשה על תפקודן המקצועי.

בהקשר זה יצוין כי ממשלת ישראל נמנעה מלהחיל על עובדי המועצות הדתיות כל מערכת של דין משפטי, וזאת למרות הסמכתה המופרשת לכך בחוק שירותי הדת היהודיים.¹⁴ עובדה זו מנעה פיקוח משמעותי יעיל על עובדי המועצות הדתיות והעצימה את הליקויים הרבים בפעולת המועצות.

ג. ייצוג הזרמים הדתיים הלא אורתודוכסים במועצות הדתיות

1. כשל חמור נוסף בתפקודן של המועצות הדתיות הוא עניין ייצוגם של הזרמים הדתיים הלא אורתודוכסיים בהרכבי המועצות. ראשיתו של עניין זה מצוי במאבק המשפטי לבחירתן של נשים לכהונה במועצות הדתיות אשר החל עם עתירתה של הגב' לאה שקדיאל תושבת ירוחם, בשנת 1987, כנגד סירובם של השר לענייני דתות וועדת השרים לאשר את מינויה למועצה הדתית, בשל היותה אשה.¹⁵ בעקבות העתירה פסק בג"ץ, כי החלטת וועדת השרים הנה פסולה, בהיותה הפליה אסורה מטעמי מין. בפסיקתו קבע בג"ץ כי המועצה הדתית הינה גוף מנהלי ולא הלכתי ועל כן אין מניעה לשיתוף נשים במועצה.

2. פסיקתו של בית המשפט העליון היוותה בסיס לתביעתם של הזרמים היהודיים הלא אורתודוכסיים לקבל ייצוג במועצות דתיות, על בסיס רצונן והכרעתן של הסיעות המוניציפליות בכל רשות ורשות. בעקבות סירובם של השר לענייני דתות והרבנויות המקומיות לחוות את דעתם על מועמדים המזהים עצמם כשייכים לזרמים אלו ובכך הכשילו את מינויים, נדונו בשנים האחרונות עתירות רבות בעניין שיתוף נציגים לא-אורתודוכסיים במועצות דתיות. בינואר 1994 קבע בג"ץ פעם נוספת כי "המועצה הדתית היא גוף מנהלי וכל עניינה וסמכותה אינו אלא סיפוק השירותים הדתיים היהודיים.

לא העבירו את הסכום שנגזר מהתקציב שקבע השר, נגרמו למועצות רבות גירעונות כבדים, ומקצתן אף התקשו לשלם משכורות לעובדיהן".

¹³ מבקר המדינה אשר בדק את החלטות ועדת התקנים של המשרד לענייני דתות בשנים 1999 ו-2000 בנושא תוספת תקנים לעובדים במועצות הדתיות העלה כי פעמים רבות הנתונים שנמצאו בידי הוועדה ולפיהם הוחלט על תוספת תקני עובדים היו מוטעים כלפי מעלה, וזאת לעומת הנתונים שנמסרו לממונה על תחום התקציבים במשרד לענייני דתות. וראה לעניין זה דו"ח מבקר המדינה 51 ב' (הערה 5 לעיל), עמ' 462-460.

¹⁴ סעיף 13(ג) לחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), תשל"א-1971.

¹⁵ בג"ץ 153/87 - לאה שקדיאל נ' השר לענייני דתות ואח'. פ"ד מב(2), 221, עמ' 227-228.

כחברים במועצה הדתית יכולים לשמש, לפי הפסיקה שבידנו, כל מי שמעוניין בסיפוק השירותים הדתיים ... פסילת מועמדותם של מועמדים ... מטעמים שבהשקפת עולם אישית יש בה משום הפליה, והיא סותרת את עקרון השוויון".¹⁶

3. הרבנות הראשית לישראל התנגדה בעבר ועודנה מתנגדת נמרצות, לשילובם של נציגים המשתייכים לזרמים הדתיים הלא אורתודוקסים במועצות הדתיות. בינואר 1996 החליטה מועצת הרבנות הראשית כי "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". בינואר 1999 החליטה מועצת הרבנות הראשית פה אחד כי "אין לשבת עם נציגי הרפורמים והקונסרבטיבים במועצות הדתיות". בעקבות החלטות אלו של מועצת הרבנות הושבתה פעילותן של מועצות דתיות שונות ברחבי המדינה, אשר בהרכבן חברים נציגים המזוהים עם הזרמים הדתיים הליברליים.

4. על מנת לחסום את כניסתם של נציגי הזרמים הלא אורתודוקסיים למועצות התקבל בכנסת בינואר 1999 תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים, ולפיו "המועצה הדתית וחבריה יפעלו לפי פסיקת הרבנות המקומית והרבנות הראשית לישראל בכל עניין שבתחום תפקידיה וסמכויותיה של המועצה הדתית". ברם, על אף שינויי החקיקה המתוארים, לא נרתעו הזרמים הלא אורתודוקסיים מן המאמץ לשילוב נציגים במסגרת המועצות הדתיות. השבתת פעולתן של מועצות דתיות שונות עקב הצלחותיו של מאמץ זה, היא עדות נוספת לצורך בשינוי מקיף באופן פעילותן של המועצות הדתיות.

¹⁶ בג"ץ 699/89, 955/89, 1025/89, ענת הופמן ואח' נגד מועצת עיריית ירושלים ואח', פ"ד מח(1) 678, 693.

פרק ג': הצעה לשינוי במערך שירותי הדת היהודיים

א. מטרת השינוי הנדרש

הכשלים החמורים בפעילותן של המועצות הדתיות, הבאים לידי ביטוי הן ברמתם הנמוכה של שירותי הדת בישראל והן בנורמות המנהל הקלוקלות בהן מתאפיינת פעולתם, מעידים על הצורך הדחוף בשינוי מערך שירותי הדת בישראל. שינוי מעין זה ראוי שיהיה מכוון להשגתן של שלוש מטרות:

העלאת רמת שירותי הדת – במרוצת השנים חלה הידרדרות חמורה ברמת שירותי הדת הניתנים לתושביה היהודיים של מדינת ישראל. הגורם העיקרי להידרדרות זו הוא הפיכתו של מערך שירותי הדת לזירה של אינטרסים ומינויים פוליטיים אשר הכתיבו רמת ניהול נמוכה והקצאה לא עניינית של משאבים ותקציבים. הידרדרות זו הועצמה על ידי התפקוד הלקוי של מנגנוני הפיקוח והבקרה של המשרד לענייני דתות.

כיוון שכך, יש להבטיח כי כל שינוי במערך שירותי הדת יביא להעלאת רמת השירותים, תוך התאמתם לצורכי התושבים ותוך תיקונם של הכשלים הנזכרים בפרק הקודם.

הטמעת עקרונות המנהל התקין ומניעת בזבזים של משאבי ציבור – דו"חות מבקר המדינה, כמו גם אלו של הוועדות הציבוריות שהוקמו לצורך בחינת תפקודן של המועצות הדתיות, מעידים על בזבז ניכר של משאבי ציבור ועל כשלים חמורים בתחום איוש המשרות והמינויים. מקורם של כשלים אלו טמון, בין השאר, במורכבותו של מערך שירותי הדת ובחוסר הבהירות של מקורות הסמכות והאחריות המנהלית.

כיוון שכך, יש להבטיח כי כל שינוי במערך שירותי הדת יקדם את הטמעתם של עקרונות המנהל התקין, תוך הפחתת זיקתו של המערך המקצועי ליחסי הכוחות הפוליטיים ותוך הגדרה ברורה של סמכויות ותחומי אחריות.

הקצאה שוויונית של משאבים ושירותים – מערך שירותי הדת היהודיים משקף, במבנהו הנוכחי, את שליטתו של הממסד הרבני הממלכתי על שירותי הדת היהודיים, משאביהם ותקציביהם. מציאות משפטית ותפקודית זו מביאה להפלייתן של קהילות יהודיות לא אורתודוקסיות ושל קהילות נוספות המודרות מן המשאבים הציבוריים המוקצים לטובת שירותי הדת.

כיוון שכך, יש להבטיח כי כל שינוי במערך שירותי הדת יאפשר לכלל הקהילות היהודיות במדינת ישראל ליהנות מן המשאבים הממלכתיים והציבוריים באופן שוויוני.

ב. עקרונות השינוי

השינוי המוצע במערך שירותי הדת נשען על ארבעה עקרונות מכוננים, המביאים במשולב לידי ביטוי את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית ואת עקרונות המנהל התקין והיעיל. העקרונות המכוננים המוצבים בבסיס השינוי המוצע הם:

- א. הספקה ציבורית של שירותי דת בסיסיים.
- ב. הגדרה חקוקה של סל שירותי הדת.
- ג. העברת עיקר האחריות להספקת שירותי הדת לידי הרשויות המקומיות.
- ד. ריכוז האחריות על כל סוג שירות בידי גורם אחד וצמצום הצורך במנגנוני תיאום והסכמה.

עקרון א': הספקה ציבורית של שירותי דת בסיסיים

בבסיס פעולתו של מערך שירותי הדת היהודיים ניצבת ההשקפה העקרונית לפיה על המדינה לספק לאזרחיה שירותי דת, תוך שימוש בתקציבים ציבוריים. השקפה זו אינה ההשקפה האפשרית היחידה וכנגדה אפשר להעמיד דגמים נוספים כדוגמת הספקה פרטית של שירותי דת (הדגם האמריקאי הנשען על הפרדת דת ומדינה), הספקת שירותי הדת על ידי קהילות מוכרות, המקבלות תמיכה מן המדינה בהתאם לגודלן (הדגם הגרמני) או הספקת שירותי הדת על ידי תאגידיים ומוסדות הזוכים לתמיכת המדינה בהתאם לעקרונות התמיכה בגופים לא ממשלתיים (בדומה למתרחש בישראל בתחומי התרבות והספורט). ההכרעה בין הדגמים השונים הנה הכרעה מורכבת הנוגעת לשאלות היסוד של מדינת ישראל והחברה הישראלית.

נקודת המוצא של הצעת השינוי הנדונה היא המשך הספקתם של שירותי הדת באמצעות מוסדות ממלכתיים ושלטוניים אחרים בהישען על תקציבים ציבוריים. בבחירתה של נקודת מוצא זו אין כדי לבטל את הצורך בבחינה מקיפה יותר של יחסי דת ומדינה במדינת ישראל. במסגרתו של שינוי כולל, המבוסס על הפרדה ממשדית של הדת מן המדינה, כעמדת התנועה ליהדות מתקדמת בישראל, יש לשקול את השתתתו של מערך שירותי הדת על דגם אחר, אשר יבטיח לכל אזרח את היכולת ליהנות משירותי דת במידה ויחפוץ בכך ובו בזמן יצמצם את מעורבותה של המדינה בתחום זה. בחירתה של נקודת המוצא הנזכרת נובעת מן הרצון להציע תוכנית ממוקדת ואפשרית לשינוי במבנה הקיים של מערך שירותי הדת תוך התחשבות בנסיבות חברתיות והפוליטיות הנוכחיות.

עקרון ב': הגדרת סל שירותי הדת הבסיסי הניתן על ידי הרשויות ותקנונו

תיקון הכשלים בהליכי התקצוב של שירותי הדת וביעילות הספקתם מחייב הגדרה ברורה של סל שירותי דת המסופק לתושבים היהודיים על ידי המדינה, מהגדרה זו ראוי שיגזרו תקנים מספריים המתחשבים באופי האוכלוסייה הנהנית מן השירותים (כפי שנעשה לדוגמה בדו"ח ועדת ברודט, המגדיר את תקן בנייתם של מוסדות ציבור בבנייה חדשה מתקציבי המדינה). שירותים אשר לא יכללו בסל לא יסופקו על ידי רשויות הציבור, והספקתם תהא תלויה בהתאגדותם הוולנטרית של גופים לא ממשלתיים.

עקרון ג': העברת עיקר האחריות להספקת שירותי הדת לידי הרשויות המקומיות

מרבית שירותי הדת בישראל מסופקים לאזרח כשירות ישיר הניתן במקום מגוריו. אשר על כן, מעצם טבעם, שירותי הדת הם בעיקרם שירותים מוניציפליים. עובדה זו באה לידי ביטוי בהשתתפות שירותי הדת על מערך המועצות הדתיות, החופף את מערך השלטון המקומי וכן בחלקן המשמעותי של הרשויות המקומיות בתקציבן של המועצות ובהליכי הרכבתן.

אשר על כן השינוי במערך שירותי הדת ראוי שיתבסס על העברתם של מרבית שירותי הדת לאחריות הרשויות המקומיות. מיעוטם של השירותים, הקשורים בטבורם לפעילותן של רשויות ממלכתיות בדגש על הרבנות הראשית, ראויים להינתן ברמה ממלכתית על ידי מוסדות השלטון המרכזי. הבחנה זו בין שירותים הניתנים באופן מלא על ידי הרשויות המקומיות לשירותים הניתנים באופן מלא על ידי השלטון המרכזי מבטלת את השותפות התקציבית בין הרשויות המקומיות ולבין הממשלה בהפעלתם של שירותי הדת. השירותים אשר ינתנו על ידי הרשות המקומיות יתוקצבו ישירות מתקציבה (בין השאר בהתאם לתקנים שיקבעו בחקיקה ראשית ומשנית), ואילו שירותים הניתנים על ידי השלטון המרכזי יתוקצבו מתקציביו.

עקרון ד': ריכוז האחריות על כל שירות ושירות בידי גורם אחד וצמצום הצורך במנגנוני תאום

והסכמה.

אחד הכשלים החמורים בפעילותן של המועצות הדתיות הוא טשטוש תחומי האחריות, ומורכבותם של תהליכי קבלת ההחלטות וחלוקת הסמכויות בין המועצה הדתית, הרבנות המקומית, הרבנות הראשית, המשרד הממשלתי הממונה והרשות המקומית. ארגונו המחודש של מערך שירותי הדת חייב להתבסס על הגדרה ברורה של תחומי האחריות, תוך שאיפה לרכז את הסמכויות ביחס לכל סוג של שירות בידי גורם ניהולי אחד. במקביל יש להביא לצמצום הצורך בהסכמה בין הגורמים השונים, ולהמיר את מנגנוני התאום ההכרחיים במנגנוני היועצות בלבד.

ג. פירוט השינוי המוצע

1.ג כללי

1. בהתבסס על העקרונות המוצגים לעיל מוצע כי סל שירותי הדת אשר יסופק על ידי רשויות השלטון לתושביה היהודים של מדינת ישראל יכלול את השירותים הבאים: קבורה, ערובין, פעילות תרבות תורנית, בינוי בתי כנסת ומקוואות כחלק מבינוי מוסדות ציבור, תפעול מקוואות, ייעוץ הלכתי ורבני. בשל המצב המשפטי הנוהג בישראל כיום יכללו בסל שירותי הדת שלושה שירותים נוספים והם: רישום נישואין ועריכתם, פיקוח על כשרות המזון ומוצריו ושחיטה.
2. במסגרת השינוי המוצע תפורקנה המועצות הדתיות ומשימותיהן תועברנה, בעיקרן לאחריות הרשויות המקומיות. מיעוטם של השירותים יועברו לאחריותה המלאה של הרבנות הראשית, אשר נשאה עד היום באחריות חלקית בלבד להספקתם. שירותי הדת אשר יועברו לאחריות הרשויות המקומיות יתוקצבו על ידי הרשויות בלבד (למעט בינוי מוסדות דת). שירותי הדת אשר יועברו לאחריות הרבנות הראשית יתוקצבו על ידי אוצר המדינה.

2.ג הספקת שירותי הדת על ידי הרשות המקומית

כללי

1. במסגרת השינוי המוצע יופקדו תחת סמכותן של הרשויות המקומיות שירותי הדת הבאים:
 - א. מתיחת קווי עירוב ותחזוקתם.
 - ב. הפעלת מקוואות.
 - ג. לשכות לייעוץ הלכתי ורבני.
 - ד. בינוי בתי כנסת כחלק מבינוי מוסדות ציבור, באמצעות תקציבים ממשלתיים.
 - ה. ציוד בתי כנסת.
 - ו. קבורה.
2. לטובת הספקתם של שירותי הדת המוניציפליים תוקם בכל רשות מחלקה לשירותי דת. חלק מן השירותים יינתן, כמפורט להלן, על יד, מחלקות הרשות האחרות. רשויות מקומיות אשר תבחרנה לספק את שירותי הדת באמצעות מחלקות קיימות, ולא באמצעות הקמת מחלקה ייעודית לשירותי דת, יוכלו לעשות כן בכפוף לאישורו של שר הפנים.
3. במקביל להספקת שירותי הדת תוכלנה הרשויות המקומיות המבקשות לעשות כן לספק לתושביהן פעולות תרבות תורנית. פעולות אלו תבוצענה על ידי מחלקה/אגף לתרבות תורנית, או על ידי גופי הרשות האחרים העוסקים בתרבות. פעולות התרבות התורנית לא תחשבנה כחלק מסל שירותי הדת.
4. המחלקות לשירותי דת, אשר תוקמנה ברשויות המקומיות, תופקדנה על הספקתם של השירותים הבאים: מתיחת קווי ערוב ואחזוקתם, הפעלת מקוואות, הפעלת לשכות לייעוץ רבני והלכתי, ציוד בתי כנסת וקבורה. שירותים אלו יסופקו בהתאם לתקנות שתתקין

הממשלה מכוח חוק שירותי הדת היהודיים במתכונתו החדשה. התקנות תכלולנה, ככל שניתן, הגדרות מספריות של השירותים הניתנים ביחס לאוכלוסייה, תוך קביעה של מספר דרגות להיקף שירותי הדת המסופקים, בהתאם לאופי התושבים ברשות.

5. רשויות אשר לא תפעלנה להספקתם של שירותי הדת כנקבע בחוק ובתקנות תופעל כנגדן סמכותו של שר הפנים, להורות לראש הרשות ולמועצתה למלא את מחויבותם, ובמידה וימנעו מכך - אף למנות אדם מטעמו לבצע את המשימה (סעיף 141 לפקודת העיריות וסעיף 36 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש)).

6. בפעולתה להספקת שירותי הדת תחויב הרשות המקומית בחובת היוועצות עם רבני הרשות ביחס לאופן הספקת השירותים, היקפם ומאפייניהם. חובה זו תומר לחובת הסכמה במספר מצומצם של נושאים הדורשים הכרעה רבנית, כפי שיקבע בתקנות.

7. מועצות הרשויות תקמנה ועדות עירוניות להספקת שירותי דת. ועדות אלו תהיינה ועדות חובה ולצורך כך יתוקנו פקודת העיריות (נוסח חדש), פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958. בוועדה יינתן ייצוג למגוון הקהילות המבקשות ליהנות משירותי הדת. רבני הרשות יהיו חברים מן המניין בוועדה.

8. רשויות מקומיות אשר תחפוצנה בכך, תורשנה להקים בכפוף לאישור השר הממונה איגודי ערים להספקת שירותי דת בהתאם להוראות חוק איגודי הערים התשט"ו-1955. איגודים אלו יבואו בנעליהן של המחלוקות לשירותי דת באותן רשויות שבחרו התאגד.

9. ברשויות מקומיות בהן לא הוקמה מועצה דתית, והרשות המקומית היא אשר ספקה את שירותי הדת באמצעות תקציבים ממלכתיים (תקני "המשרתים בקודש", וראה לעיל פרק א, ג.4), תועבר האחריות התקציבית על שירותי הדת המוניציפליים לידי הרשות. השר הממונה יהיה רשאי לקבוע הליכי מעבר אשר יעבירו את הנטל התקציבי אל הרשויות באופן מדורג.

פירוט של שירותי הדת המוניציפליים

עירובין

חובת מתיחתו של קו העירובין ואחזקתו תקבע בתקנות ביחס לכל יישוב שלפחות 25% מתושביו הם יהודים. מתיחת קו עירובין סביב ישובים המאוגדים כאגודות שיתופיות תהיה נתונה להכרעת האגודות בהתאם להוראות תקנוניהם. קביעת תוואי העירובין וטיבו תעשה בהסכמת רב היישוב.

תפעול מקוואות ואחזקתם

מחלקת שירותי הדת תפעיל את המקוואות בשטח הרשות המקומית. מפתח האוכלוסין על פיו יקבע מספר המקוואות יוגדר בתקנות, תוך התייחסות להרכבי אוכלוסייה שונים (ובמועצות אזוריות גם ביחס לפיזור גיאוגרפי). בנייתם של המקוואות תעשה באמצעות תקציבים ממשלתיים, בהתאם לתקן ועדת ברודט לבניית מוסדות ציבור ובהתאם לתקנים ממשלתיים אחרים לבינוי מוסדות ציבור. עלות הפעלתם של המקוואות, כולל הוצאות השכר, תיפול על הרשות המקומית. גובה האגרה המקסימלי בעבור השימוש במקוואות יקבע בתקנות של משרד הפנים באישור ועדת הפנים, הבריאות ואיכות הסביבה.

עמותות ותאגידים ללא כוונת רווח יהיו רשאים להפעיל מקוואות בצד המקוואות העירוניים. מקוואות אלו לא יתוקצבו על ידי הרשות המקומית, אולם ניתן יהיה להעניק להם הקלות במיסוי ולהקצות בתמורה סמלית בהתאם לנוהלי משרד הפנים והרשויות המקומיות ביחס למוסדות הפועלים לטובת הציבור ללא כוונת רווח.

לשכה לפניית הציבור בעניינים הלכתיים בשיתוף הרבנות המקומית

במסגרת שירותי הדת הניתנים לציבור מן הראוי לכלול גם מתן ייעוץ רבני והלכתי לכל המעוניין בכך. במבנה הנוכחי של מערך שירותי הדת מיועד תפקיד זה לרבני השכונות והיישובים. בניגוד לרבני הערים, אופן מינויים ופעילותם של אלו אינו מוגדר בחוק כי אם רק בחוזרי מנכ"ל של המשרד לענייני הדתות. בנוסף מן הראוי לציין כי על פי רוב האוכלוסייה הדתית והמסורתית על קהילותיה השונות אינה נדרשת דווקא לרב השכונה בשאלות הלכתיות ופעמים רבות מופנות שאלות אלו לרבני קהילות שאינן נהנים ממינוי רשמי.

בפברואר 1999 קבעה ועדת התקנים של משרד הדתות קריטריונים למינויים של רבני שכונות.¹⁷ בבדיקתו, מצא מבקר המדינה, כי ועדת התקנים אישרה מינויים בניגוד לקריטריונים ותוך חריגה מן הנהלים. עובדה זו, יחד עם העדר הגדרות ברורות לתפקיד רב שכונה יצרו מציאות בה הפכו משרות רבני השכונות והיישובים לזירה של מינויי מקורבים ומינויים פוליטיים.¹⁸

במסגרת ארגונו המחודש של מערך שירותי הדת מומלץ לבטל את משרות רבני השכונות ורבני היישובים ולהפעיל תחתם לשכות לייעוץ רבני והלכתי. במסגרת כל לשכה כזו יפעל מספר מצומצם ביותר של רבנים (במשרות חלקיות), המייצגים את מגוון העדות והקהילות הדתיות ברשות (אורתודוקסיות ושאינן אורתודוקסיות). רבנים אלו יענו לשאלות הלכתיות שיופנו על ידי תושבי הרשות ואף יקיימו שעות קבלה לקהל. איוש המשרות בלשכות הייעוץ ייעשה על ידי ועדת מינויים שתורכב מנציגי הוועדה העירונית לשירותי דת.

רבני השכונות אשר לא ישתלבו במסגרת הלשכות יסיימו את תפקידם בהליך הדרגתי. רבנים המצויים בסמוך לגיל פרישה יוצאו לפנסיה מוקדמת. רבנים אחרים – העסקתם תופסק לאחר הפעלת תוכנית להשמה מקצועית על ידי האגף לשירותי דת במשרד הממשלתי הממונה. במסגרת תוכניות השמה אלו יופנו הרבנים למשרות במערכת החינוך הממלכתית-דתית, במערך הכשרות ועוד.

באופן דומה תבוטלנה גם משרות רבני היישובים במועצות האזוריות. במקביל יעוגן מעמדם של הרבנים האזוריים במסגרת החוק, בדומה למעמדם של רבני הערים וכן תוקמנה לשכות ייעוץ במועצות האזוריות. קביעת התקנים של לשכות אלו יעשה, בין השאר, תוך התחשבות במספר התושבים ברשות ובפיזורם הגיאוגרפי. ישובים המאוגדים כאגודות שיתופיות יהיו רשאים למנות רב ישוב אולם מינוי זה יהיה מינוי של כבוד ולא יהיה בצדו שכר.

בינוי ותחזוקת מוסדות דת

בנייתם של בתי כנסת ומקוואות נעשית באמצעות משאבים פרטיים ובאמצעות משאבים ציבוריים, ממשלתיים בעיקרם. החל משנת 1995 משתתפת המדינה במימון בניית מוסדות דת

¹⁷ לפי קריטריונים אלה, מספר רבני השכונה ייקבע לפי היחס של רב אחד לכל 10,000 נפש ביישוב. בחישוב האמור ייכלל גם רב עיר כאילו הוא רב שכונה. עם זאת אישרה הוועדה כמה קריטריונים נוספים המאפשרים לאשר למועצה דתית תקן של רב שכונה ל"אזור או שכונה" שאוכלוסייתם מונה פחות מ-10,000 נפש.

¹⁸ דו"ח מבקר המדינה 51 ב' (הערה 5 לעיל) עמ' 461.

במסגרת תקן ברודט לבניית מוסדות ציבור באזורי בניה חדשה. במקביל עומדים לרשות משרד השיכון והבינוי תקציבים להשתתפות בבניית מוסדות דת שלא במסגרת התקן הנזכר. תקציבים אלו מוקפאים החל משנת 2004 בהוראת היועמ"ש, בשל העדר קריטריונים לחלוקתם.

במסגרת ארגונו המחודש של מערך שירותי הדת ימשיך משרד השיכון והבינוי לממן את הקמתם של מוסדות הדת, הן באמצעות תקן ברודט והן באמצעות תקציבים לבניית מוסדות דת באזורים שאינם זוכים למענה על ידי התקן. הקצאת התקציבים תעשה על בסיס קריטריונים שוויוניים וענייניים. התקציבים יועברו לרשויות המקומיות שתפקדנה על הקצאתם לתאגידים ולעמותות המבקשות להפעיל את מוסדות הדת. משרד השיכון והבינוי ומשרד הפנים יפקחו על הליכי ההקצאה המתבצעים ברשויות ויתנו את העברת הכסף בתקינותם של הליכים אלו.

הרשויות המקומיות אשר תחפוצנה בכך תורשנה להעמיד תקציבי תמיכות לטובת שיפוץ מוסדות דת וצידום. כספי תמיכות אלו יוקצו על ידי וועדת התמיכות של הרשות (ולא ישירות על ידי המחלקה לשירותי דת) וזאת בהתאם לקריטריונים ענייניים ושוויוניים.

קבורה

שירותי הקבורה היהודיים מוסדרים, בעיקרם, באמצעות תקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה), תשכ"ז-1966, שהותקנו מכוח חוק שירותי הדת היהודיים. לפי תקנות אלו כל העוסק בקבורת נפטרים יהודיים, חייב ברשיון קבורה מאת השר לענייני דתות (או הבא בנעליו). כיום פועלות ברחבי הארץ כ-130 חברות קדישא, האוחזות ברשיון קבורה (לא כולל אגודות שיתופיות, כדוגמת קיבוצים ומושבים, שגם להן רשיון קבורה). 68 חברות פועלות במסגרת מועצות דתיות שונות ברחבי הארץ והיתר – כעמותות עצמאיות, אשר אינן קשורות למערך שירותי הדת הממלכתי.

שירותי הקבורה בישראל ממומנים, בעיקרם, על ידי המוסד לביטוח לאומי, המעביר לחברות הקדישא (וליתר חברות הקבורה) תשלום בעבור הוצאות הקבורה ויום הלוויה של כל נפטר. תעריף התשלומים, המשתנה ממקום למקום, נקבע בחקיקה ראשית על ידי הכנסת. בנוסף לתשלומים אלו רשאיות חברות הקבורה לגבות ממשפחות הנפטרים תשלומים עבור שירותים מיוחדים, ובהם אף רכישת חלקת קבר בחיים. חברות הקדישא, הפועלות במסגרת המועצות הדתיות, נהנו בעבר גם מתמיכת המשרד לענייני דתות בפעולות תחזוקה, בינוי ושיפוץ. תמיכה זו לא היתה מנת חלקן של חברות הקדישא העצמאיות.

בשנת 1996 חוקקה הכנסת את חוק הזכות לקבורה אזרחית חילופית, התשנ"ו-1996, אשר נועד להבטיח את זכותו של כל אדם להיקבר באופן התואם את השקפת עולמו. למרות הזמן הרב שחלף ממועד חקיקתו של החוק, הוקם עד עתה בית עלמין חילופי אחד, בעיר באר שבע. בהעדר בתי עלמין חליפיים נוספים, נוהגים ישראלים רבים לקבור את מתיהם בבתי העלמין המצויים תחת ניהולם של קיבוצים ומושבים ברחבי הארץ וזאת תמורת תשלום לא מבוטל.

בצד העדר הזכות לבחור בין קבורה בבתי עלמין אורתודוכסים לבתי עלמין המאפשרים אופני קבורה אחרים, ניתן להצביע על כשלים רבים בתחום הרגיש והמורכב של קבורה. כשלים אלו נוגעים הן להעדר מדיניות ממשלתית ארוכת הטווח בנושא פיתוח בתי עלמין והן לפיקוח על

פעולתן של חברות הקדישא השונות. כשלים אלו זכו במרוצת השנים להתייחסויות שונות של מבקר המדינה וועדות הכנסת.¹⁹

כשלים רבים אלו מעידים כי הטיפול בתחום הקבורה לא ימוצה עם ארגונו המחודש של מערך שירותי הדת וכי יש להקדיש לנושא זה תהליך בחינה מקיף נפרד. בסיומו של תהליך זה ועל סמך מסקנותיו יש לפעול לארגונו המחודש של מערך שירותי הקבורה, תוך התבססות על תכנון רב שנתי ארוך טווח ותוך יישום קפדני של הוראות חוק הזכות לקבורה אזרחית חילופית.

עד עריכתו של הליך בחינה זה, מומלץ כי במסגרת ארגונו המחודש של מערך שירותי הדת תועבר האחריות לשירותי הקבורה, באותן הרשויות בהן היא הופקדה בידי המועצות הדתיות, לידי המחלקות לשירותי דת ברשויות המקומיות. שירותי הקבורה ינוהלו כמשק כספי סגור, והשימוש בתקציבי הביטוח הלאומי, המועברים לעירייה בעבור קבורת הנפטרים, יסויג לעניין זה בלבד. עם העברת האחריות לידי הרשויות המקומיות תוכלנה הרשויות לפעול להקמתם של תאגידים ללא כוונת רווח אשר יפעלו כחברות קבורה עצמאיות ואשר תכנסנה בנעלי הרשות לעניין זה.

שירותי תרבות תורנית

עד כה נהגו מועצות דתיות רבות ברחבי הארץ להפנות תקציבים ומשאבים לתמיכה בפעולות ובאירועי תרבות תורנית. בכך הצטרפו המועצות הדתיות לרשויות המקומיות, שברבות מהן קיימים אגפים או מחלקות לתרבות תורנית ולמשרד החינוך והתרבות התומך בפעילותם של מוסדות תרבות תורנית בהיקף של עשרות מיליוני שקלים חדשים מדי שנה. תמיכתן של המועצות הדתיות בפעולות תרבות תורנית נעשתה פעמים רבות ללא קריטריונים ברורים ובאופן סקטוריאלי ופעמים אף בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב.

במסגרת ארגונו המחודש של מערך שירותי הדת יופרד תחום התרבות התורנית לחלוטין מתחום שירותי הדת. מחלקות שירותי הדת ברשויות המקומיות לא תעסוקנה בתחום זה, והוא יופקד באופן בלעדי בידי אגפי ומחלקות התרבות התורנית ברשויות, ובהעדרן - בידי אגפי ומחלקות התרבות הכללית.

בצד פעילויות התרבות התורנית אשר תאורגנה על ידי הרשויות המקומיות, יוסיפו משרדי הממשלה הרלוונטיים, בדגש על משרד החינוך, התרבות והספורט, לפעול בתחום התרבות התורנית, כפי שנעשה כיום, אם באמצעות תקציבי תמיכות ואם באמצעות פעולות המאורגנות ישירות על ידי המשרדים.

3.ג הספקת שירותי דת על ידי הרבנות הראשית

1. במסגרת השינוי המוצע תועבר לידי הרבנות הראשית האחריות המלאה על תחום הנישואין ועל תחום הכשרות. ככתוב לעיל, אחריות זו מתחלקת כיום בין הרבנות הראשית לבין המועצות הדתיות. אחריותה של הרבנות הראשית פרושה על הסמכתם ומינויים של הרבנים לשמש כרושמי נישואין או כמעניקי תעודות כשרות ואילו בידי המועצות הדתיות מופקדת האחריות הביצועית בתחומים אלו. לאור עקרונות השינוי המוצע תופקד כלל האחריות, ובכללה אף האחריות הביצועית, בידי הרבנות הראשית.

¹⁹ ראה לדוגמה: מבקר המדינה ונציב תלונות הציבורי, דו"ח שנתי 49 לשנת 1998 ולחשבונות שנת הכספים 1997, ירושלים, עמ' 168-189; מרכז המחקר של הכנסת, מסמך רקע לדיון בנושא: מצב בתי העלמין בישראל, פורסם ביום 3 יוני 2002 (מראה מקום מקוון: <http://www.knesset.gov.il/mmm/doc.asp?doc=m00293>).

2. שירותי הדת אשר יסופקו על ידי הרבנות הראשית יוצעו לאזרח במסגרת מרחבים אזוריים. הקמתם של המרחבים תלויה בתקנון השירותים ובצמצום כוח אדם, המתחייב ממעבר למספר מצומצם של מרחבים.
3. ריכוז האחריות בתחום הנישואין בידי הרבנות הראשית יקל בעתיד על יסודם של מסלולים נוספים, אזוריים ודתיים לא אורתודוקסים לרישום נישואין. ייסודם של מסלולים אלו הנו תנאי הכרחי לפתרון מצוקתם של "מנועי החיתון", ומרכיב מרכזי במאמץ לביסוס חופש הדת והמצפון במדינת ישראל.

פירוט סל שירותי הדת באחריות הרבנות הראשית

נישואין

חוק שיפוט בתי הדין הרבניים (נישואין וגרושין) תשי"ג-1953 קובע כי עריכתם ורישומם של טקסי נישואין בין בני זוג יהודים בישראל יעשו על פי דין תורה. חוק הרבנות הראשית תשי"ם-1980 הסמיך את מועצת הרבנות הראשית להעניק כשירות לרבנים לכהן כרושמי נישואין ולמנותם לתפקיד זה. קביעת הכללים לרישום הנישואין מצויה בסמכותו של השר הממונה; כיום – ראש הממשלה. רישום הנישואין בפועל מתבצע על ידי המועצה הדתית אשר מופקדת, בין השאר, על הקצאת רב כשיר לעריכת טקס הנישואין.

במסגרת השינוי המוצע תאוחדנה סמכות הענקת הכשירות והמינוי עם האחריות הביצועית על הליכי רישום הנישואין, תחת הרבנות הראשית בישראל. רישום הנישואין יתבצע בלשכות אזוריות של הרבנות הראשית שתתפרסנה ברחבי הארץ. לשכות אלו תפעלנה בכפיפות ישירה למחלקת הנישואין שתוקם ברבנות הראשית.

כשרות

חוק הרבנות הראשית לישראל, התשי"ם-1980 וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, מעניקים למועצת הרבנות הראשית את הסמכות להעניק תעודות כשרות לבתי אוכל, מקומות ייצור ומקומות שחיטה ולהסמיך רבנים להענקתם. בנוסף מעניקים חוקים אלו את הסמכות הני"ל לרבני ערים, מועצות אזוריות, ישובים וקיבוצים בכל הנוגע לבתי אוכל, מקומות שחיטה ומקומות ייצור המצויים ביישוביהם. יחד עם זאת, החוקים והתקנות אשר הותקנו מכוחם אינם מסדירים באופן מלא את אופן מימושה של הסמכות הנזכרת. במיוחד אמורים הדברים ביחס לאופן העסקתם של משגיחי הכשרות, הקריטריונים לבחירתם והפיקוח עליהם.

למרות העדר הסמכה חוקית ישירה, מעורבות מרבית המועצות הדתיות בתחום זה. במועצות רבות קיימות מחלקות כשרות האחראיות על הקשר עם בתי האוכל ומקומות הייצור והשחיטה, איתור משגיחי כשרות ואישור התקשרותם עם בתי העסק המושגחים והפיקוח על פעולת המשגיחים. בכך הפכו המועצות הדתיות לזרוע הביצועית של מועצת הרבנות הראשית והרבנים המקומיים בתחום הכשרות.

מורכבותו של תחום הכשרות הביאה למגוון רחב של כשלים, שחלקם אף נדון כיום בפני בג"ץ. בין כשלים אלו ניתן לציין את העדר הקריטריונים להעסקתם של משגיחי הכשרות ואת סכנת ההשחתה הנובעת מהעסקת המשגיחים ישירות על ידי בתי העסק המושגחים.

במסגרת השינוי המוצע תועבר האחריות על תחום הכשרות, לידי הרבנות הראשית, ובכלל זאת אף האחריות הביצועית. במסגרת הרבנות הראשית תוקם יחידת כשרות, אשר תספק את כלל שירותי הכשרות (השגחה בבתי אוכל, מקומות ייצור, מקומות שחיטה וכו'). היחידה תפעל באמצעות מרחבים אזוריים אשר יופקדו על פיקוח הכשרות באזורם. הסמכות למתן תעודות כשרות תופקד בלעדית בידי מועצת הרבנות הראשית והמוסמכים מטעמה (ובכללם אף רבנים מקומיים). משגיחי הכשרות יועסקו במרחבים, או באמצעות חברות קבלן אשר תבחרנה במכרז. התשלום בעבור שירותי ההשגחה ומתן תעודות הכשרות יעשה ישירות למחלקת הכשרות של הרבנות הראשית בהתאם לתעריפים שיקבעו בהסכמת השר הממונה ובאישור ועדת הפנים, הבריאות ואיכות הסביבה של הכנסת. במידת האפשר תאורגן מערכת הכשרות של הרבנות הראשית במסגרת תאגיד נפרד, אשר יתנהל כמערכת כספים סגורה, או במסגרת מספר תאגידים אשר יופקדו על תחומי השגחה השונים (כשרות מפעלי מזון, כשרות בתי עסק, שחיטה וכו'). במקביל לארגונו המחודש של מערך הכשרות הממלכתי מן הראוי שתבחן האפשרות להסדרת מערך הכשרות הפרטי (המבוסס על בתי דין עצמאיים, המעניקים תעודות השגחה) באמצעות הקמת מרשם תאגידי כשרות. הסדרה זו תכוון לקביעת כללים מנהליים ברורים לפעילותם של תאגידי הכשרות, בצד יצירת מגוון אפשרויות פיקוח והשגחה. עם הסדרתו של מערך זה ישונה חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, באופן שיאפשר לכל אחד מתאגידי הכשרות הרשומים להנפיק תעודות הכשר, ובלבד שתעודות אלו יציינו באופן בולט את זהות התאגיד.

4.ג השלכות תקצוב ובעלות על נכסים

1. אימוצו של השינוי המוצע יאפשר הבחנה ברורה בין מחויבותה התקציבית של הממשלה בתחום שירותי הדת לבין מחויבותן התקציבית של הרשויות המקומיות. הממשלה, באמצעות תקצובה של הרבנות הראשית, תממן את פעולת מערך רישום הנישואין ומערך הפיקוח על הכשרות. בנוסף תמשיך המדינה לממן את בנייתם של מוסדות הדת היהודיים באמצעות תקציבי משרד השיכון והבינוי, בדרך הנעשית כיום. הרשויות המקומיות תופקדנה על מימון כלל שירותי הדת המצויים תחת אחריותן.
2. בחינה מדגמית של תקציבי מועצות דתיות מלמדת כי תקצוב פעולת רישום הנישואין ופעולת הפיקוח על הכשרות נע, בין 35% עד 45% מתקציבי המועצות, בממוצע. מכאן שהעברת האחריות על תחומים אלו לרבנות הראשית ניתנת כעקרון לביצוע מבלי להשית על תקציב המדינה נטל גדול מזה שמוטל עליו כיום, במבנה התקצוב הנוכחי של שירותי הדת. במקביל, הנטל הצפוי לפול על תקציבי הרשויות המקומיות לא יהיה כבד מזה הנופל עליהם כבר עתה.
3. בנוסף על האמור לעיל, יישומם של כל מרכיבי השינוי המוצע יביא באופן הדרגתי לצמצום הנטל התקציבי על הרשויות המקומיות, זאת עקב הצמצום במשרות הרבנים והסבתו של מערך רבני השכונה והיישובים למערך מצומצם של לשכות לפניות הציבור.
4. במסגרת פירוקן של המועצות הדתיות יועברו הנכסים שבבעלותן לבעלות הרשויות המקומיות, אשר תבאנה בנעליהן. בתמורה לויתור על חלקה היחסי של קופת המדינה בנכסים יתאפשר למערכות הפיקוח על הכשרות ורישום הנישואין, שיועברו לאחריות

הרבנות הראשית, לעשות שימוש בנכסים ללא תמורה לפרק זמן אשר יקבע על ידי השר הממונה ושר הפנים באישור ועדת הפנים, הבריאות ואיכות הסביבה של הכנסת.

5.ג תיקוני חקיקה, הליכי המעבר, זכויות העובדים ודין משמעתי

1. ארגונו המחודש של מערך שירותי הדת היהודיים מחייב שורה של תיקוני חקיקה, אשר יניחו את הבסיס החקיקתי להספקה הציבורית הסדירה של שירותי הדת הבסיסיים ולשינוי מערך שירותי הדת. תיקוני החקיקה הנדרשים כוללים את התיקונים הבאים:

א. חוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971

- 1) ביטול סעיפי החוק, העוסקים בהקמתן של מועצות דתיות.
- 2) הגדרת סל שירותי הדת היהודיים אשר יסופקו באופן ציבורי.
- 3) הסמכת השר הממונה לקבוע תקני סף לשירותי הדת באישור ועדת הפנים, הבריאות ואיכות הסביבה של הכנסת, בהסכמת שר הפנים ולאחר היוועצות עם גורמי השלטון המקומי.
- 4) צירוף סעיפי החוק העוסקים בקבורה ליתר דברי החקיקה העוסקים בקבורה וחקיקתו של חוק קבורה כללי.

ב. חוק הרבנות הראשית, התש"ם-1980

- 1) הסמכת הרבנות הראשית לרישום נישואין.
- ג. **פק' העיריות, פק' המועצות המקומיות וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות)**
 - 1) הגדרת ועדה לעניין שירותי דת כאחת מוועדות החובה של מועצת הרשות.

2. עם ביצועם של שינויי החקיקה הנחוצים תוקם במשרד השר הממונה מנהלת מעבר אשר בפעילותה ייטלו חלק נציגי משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד האוצר והרבנות הראשית. מנהלת זו תופקד על מימוש השינוי המוצע בהתאם ללוחות הזמנים אשר יקבעו על ידי הממשלה.

3. בכל אחת מן הרשויות המקומיות תוקם מנהלת מעבר משותפת לרשות ולמועצה הדתית הפועלת בשטח שיפוטה. מנהלת זו תופקד על הכנת תוכנית עבודה מפורטת להעברת סמכויות המועצה למחלקת שירותי הדת ברשות המקומית. תוכנית עבודה זו תיושם רק לאחר אישורה על ידי המנהלת הממשלתית.

4. תוכניות העבודה שתוכנה על ידי הרשויות המקומיות תכלולנה את פירוט העובדים אשר יקלטו לעבודה במחלקות שירותי הדת. במקביל תוכן במנהלת המעבר הממשלתית רשימת עובדי המועצות הדתיות אשר יקלטו במערכי רישום הנישואים והכשרות ברבנות הראשית. מנהלת המעבר הממשלתית תכין תוכנית השמה ותוכנית פרישה מוקדמת לאותם העובדים אשר לא יקלטו במחלקות הדת המוניציפליות או במערכי הרבנות הראשית.

5. תנאי העבודה של העובדים הנקלטים במחלקות המוניציפליות וברבנות הראשית יוקפאו לתקופה בת מספר שנים. עם סיום הליכי המעבר יפתח משא ומתן עם ארגוני העובדים היציגים על הכללת העובדים בהסכמי העבודה הקיבוציים ברשויות המקומיות וברבנות הראשית.

6. על מנת להבטיח את מלוא זכויותיהם של גמלאי המועצות הדתיות, מומלץ כי תבחן האפשרות לפיה תיטול המדינה על כתפיה את מימון תשלומי הגמלאות של עובדי המועצות הדתיות אשר פרשו מעבודתם עד ליום פירוקן של המועצות.
7. העובדים במערך שירותי הדת יכפפו להוראות הדין המשמעותי. העובדים במחלקות שירותי הדת המוניציפליות יכפפו להוראות הדין המשמעותי החלות על עובדי הרשויות המקומיות. העובדים במערך הכשרות ורישום הנישואין של הרבנות הראשית יכפפו להוראות הדין המשמעותי החלות על עובדי המדינה.

6.ג שירותי דת לבני העדות הדתיות הלא יהודיות

1. העברת עיקר האחריות להספקת שירותי הדת לידי הרשויות המקומיות תאפשר בעתיד את ארגונו המחודש של מערך שירותי הדת לעדות הלא יהודיות, במתכונת דומה למערך שירותי הדת היהודיים. ארגון מחודש זה ראוי שיעשה בתיאום מלא עם נציגי הקהילות והעדות הלא יהודיות, ומתוך כוונה להביא לביטול האפליה התקציבית, ארוכת השנים, ממנה סבל מערך שירותים זה.
2. ברשויות מקומיות מעורבות תוקמנה, במידת הצורך, מחלקה להספקת שירותי דת לתושבים הלא יהודים בצד מחלקת שירותי הדת היהודיים.
3. עד שינויו של המצב המשפטי הנוכחי בתחום הנישואין והגירושין תעשה פעולת רישום הנישואין של בני העדות הלא יהודיות באמצעות הממסדים המוכרים של העדות הדתיות הלא יהודיות.

סיכום המלצות והצעות לפעולה

1. מדינת ישראל תוסיף ותספק שירותי דת בסיסיים לאזרחיה ותושביה היהודים, וזאת במקביל לשירותי הדת אשר יסופקו לאזרחיה ולתושביה הלא יהודים.
2. סל שירותי הדת הבסיסיים יוגדר בחקיקה ראשית. הממשלה, באישור הכנסת ולאחר היועצות עם מרכז השלטון המקומי וגופים רלוונטיים נוספים, תקבע תקנים לכל אחד משירותי הדת. תקנים אלו יוכלו להכיל מספר מדרגות תקנון המתחשבות באופי השונה של האוכלוסיות המיועדות לצרוך את שירותי הדת.
3. המועצות הדתיות תפורקנה ותפקידיהן יחולקו בין הרשויות המקומיות והרבנות הראשית לישראל, כזרוע של השלטון המרכזי.
4. תחת אחריותן וסמכותן של הרשויות המקומיות יופקדו השירותים הבאים: מתיחת קווי עירוב והחזקתם, הפעלת מקוואות, הפעלת לשכה ליעוץ רבני והלכתי (אשר תבוא בנעלי הרבנים השכונתיים), בינוי בתי כנסת ומקוואות באמצעות תקציבים ממשלתיים. במקביל תוספנה הרשויות המקומיות לספק שירותי תרבות תורנית לפי בחירתן.
5. ברשויות מקומיות בהן בוצעה קבורת נפטרים על ידי חברה קדישא בהפעלת המועצה הדתית, תועבר האחריות לתחום הקבורה לרשות המקומית. הרשות המקומית תהיה רשאית לפעול להקמתם של תאגידי קבורה אשר יבואו בנעליהן.
6. תחת אחריותה וסמכותה של הרבנות הראשית יופקדו השירותים הבאים: רישום נישואין ועריכתם, פיקוח על הכשרות ושחיטה. עם שינוי של המצב המשפטי בתחום הנישואין והגירושין ובתחום הכשרות, תפעל הרבנות בתחומים אלו כאחד מן המסלולים המוצעים לציבור הרחב.
7. לטובת הספקת שירותי הדת תוקמנה ברשויות המקומיות מחלקות לשירותי דת אשר תופקדנה על מרבית השירותים שיועברו לאחריות הרשויות. פעילות התרבות התורנית תהיה תחת אחריותה של מחלקה ייעודית, או במסגרת מחלקת/אגף התרבות העירוני. בינוי מוסדות דת והקצאתם לעמותות ולתאגידיים יעשה בהתאם לנהלים הממשלתיים בתחום זה, ובאמצעות גופי הבינוי וההקצאה של הרשויות. שירותי הדת יוקצו באופן שוויוני ויועמדו לרשות בני כל העדות וכל הזרמים, הנזקקים לשירותי הדת.
8. במועצות הרשויות תוקמנה ועדות חובה לעניין שירותי הדת.
9. הרבנות הראשית תספק את שירותי רישום הנישואין ואת שירותי הפיקוח על הכשרות באמצעות מרחבים אזוריים, אשר יפעלו ללא כל קשר עם מחלקות הדת המוניציפליות.
10. הרבנות תהיה רשאית להסמיך את רבני הערים לחתום על תעודות הכשרות באזורם, אולם הפיקוח על הכשרות יעשה על ידי הרבנות הראשית בלבד ובאמצעות מרחביה האזוריים.
11. הזוגות הנרשמים לנישואין ברבנות יופנו לרב עורך נישואין באזור מגוריהם. התשלום לעורך הנישואין יכלל באגרת הנישואין הנגבית מבני הזוג.
12. שירותי הדת המסופקים על ידי הרשויות המקומיות ימומנו מתקציבן בכפוף לתקנים, אשר יקבעו על ידי השר הממונה, בהסכמת שר הפנים ולאחר התייעצות עם מרכז השלטון המקומי. שירותי הדת אשר יסופקו על ידי הרבנות הראשית ימומנו מתקציב המדינה.

13. הבעלות על נכסי המועצות הדתיות תועבר לידי הרשויות המקומיות. בתמורה, תינתן לרבנות הראשית הזכות להפעיל את מנגנוני רישום הנישואין והפיקוח על הכשרות מנכסים אלו ללא תמורה לתקופת זמן מוגבלת.
14. במסגרת הארגון המחודש תקלוטנה הרשויות המקומיות והרבנות הראשית את עובדי המועצות הדתיות הנדרשים להפעלת השירותים והספקתם. לעובדים אשר לא יקלטו במסגרת הארגון המחודש תוצענה תוכניות פרישה מוקדמת וכן תוכניות השמה.
15. תנאי העסקתם של העובדים יוקפאו למשך מספר שנים, שבמהלכן יתקיים משא ומתן על הכללתם בהסכמי העבודה הקיבוציים ברשויות המקומיות וברבנות הראשית.

המרכז לפלורליזם יהודי הוא הזרוע המשפטית, הציבורית והחברתית של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל. המרכז נוסד בשנת 1987, במטרה לקדם חופש דת ומצפון בישראל ולפעול למען פלורליזם, סובלנות, הגנה על זכויות האדם וצדק חברתי. בפעולתו חותר המרכז להגשמת חזונה של מגילת העצמאות:

”מדינת ישראל ... תהא מושתתת על יסודות החירות, הצדק והשלום לאור חזונם של נביאי ישראל. תקיים שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה, בלי הבדל דת גזע ומין. תבטיח חופש דת, מצפון, לשון, חינוך ותרבות.”

המרכז פועל רבות לקידום השוויון בין כל זרמי היהדות בישראל, למניעת אפליה על רקע השתייכות דתית ולקידום ערכי המנהל התקין והשקיפות. בשנות קיומו, פעל המרכז בזירה המשפטית ובזירה הציבורית לחשיפת הליקויים במערך שירותי הדת, להבטחת ייצוג הולם לכל הזרמים והקהילות ולחלוקה שוויונית ותקינה של משאבי הציבור.

**המרכז לפלורליזם יהודי
התנועה ליהדות מתקדמת בישראל
ירושלים, תשס"ה - 2005**