

התנועה  
ליהדות מתקדמת  
בישראל

THE ISRAEL MOVEMENT  
FOR PROGRESSIVE JUDAISM

יהדות  
מתקדמת  
בישראל



## תקצוב הסקטור הדתי בישראל

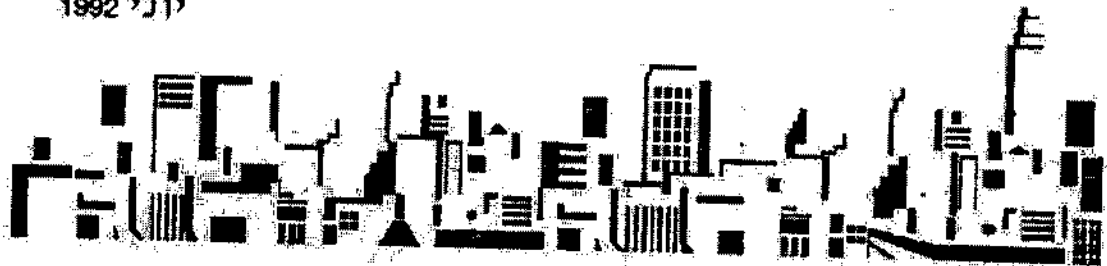
התעשבות הציבורי והיפטים כלכליים

המרכז לפלורליזם יהודי

רחוב הסלך דוד 15, ירושלים טל' 02-202404

ירושלים, סיון תשנ"ב

1992



מבוא

3	א. מימצאים עיקריים וסיכום
11	ב. מתודולוגיה
21	ג. המועצות הדתיות
40	ד. כספים יחודיים
42	המשרד לענייני דתות
64	משרד החינוך והתרבות
70	דוחו"ת מבקר מדינה
83	הוויכוח הציבורי
93	ה. תקציבי משרדי ממשלה לנושאי דת
121	ו. תקצוב הדת ברשויות מקומיות
130	ז. הביטוח הלאומי
140	ח. שירותי דת כענף כלכלי
150	ט. סוביות נבחרות
151	השרואת תנאי חינוך
162	חקיקה דתית וכלכלה
164	האסטרופוס הכללי
166	שירות בצה"ל
168	מיסים עירוניים

רשימת טבלאות וגרפים

מקורות

נספחים - הזכרות א' עד ג'

"מדינת ישראל תקיים שוויון זכויות  
 חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה...  
 תבטיח חופש דת, מצפון..."

(מתוך מגילת העצמאות)

שוויון זכויות לאזרחי המדינה וקיומו של חופש דת ומצפון הם מעקרונות היסוד של מדינת ישראל, אשר במציאות הקיימת אינם מוכנים מאליהם ואינם מיושמים במלואם.

אחד התחומים בהם התגלעו כמהלך שנות המדינה מחלוקות רבות, שהגיעו לשיאים חדשים בשנים האחרונות, בשל שיקולים פוליטיים בעיקר, הוא תחום המימון של הדת ונושאי דברה. מהפך במערך הפוליטי הפנים-דתי ומעבר מוקד הכח אל המפלגות החרדיות, בהתחשב במשקלן וחיוניותן של מפלגות אלה בקואליציה הממשלתית הפגיעה, הביאו לגידול חסר תקדים במימון סקטור זה. בפרשת ה"כספים היחודיים" ובפרשת העברות הכספים ממשרד הפנים למוסדות דת, כאמצעות הרשויות המקומיות התלויות בחסדו של שר הפנים ואנשיו, הגיע הממשל לכלל סיאוב וטרור מערכות, אשר הביא את הצבור הרחב למחאה ולחץ כבד לסתימת הפרצות.

מאידך גיסא עומדת טענת דוכריו הפוליטיים של הציבור הדתי, ובעיקר החרדי, כי לא זו בלבד שאין הם זוכים להעדפות במימון, אלא שסקטור זה מופלה לרעה בהשוואה לסקטורים אחרים במדינה.

מתוך מעקב ממושך אחרי נושא זה הגענו להכרה כי אחד הליקויים החמורים בדיון הציבורי והמקצועי בנושא זה הוא העדרם של נתונים אמינים וכוללים. לצערנו אין עדיין במדינת ישראל חוק המבטיח חופש מידע, ונתונים רבים הם חסויים שלא לצורך או מפוזרים באופן המונע יצירת תמונה שלמה. אין כל ריכוז של נתונים, הגלוי לעין הציבור, בדבר יעודם והיקפם המדויק של עשרות מליוני שקלים המועברים ע"י משרד הפנים לרשויות המקומיות לצורך תקצוב מוסדות דת. יתר על כן, דרישת הנעדה לביקורת המדינה משר הפנים, להמציא רשימת תמיכות מרוכזת, לא קיימה למיטב ידיעתנו עד עצם היום הזה.

בשל חשיבותו והיקפו של הנושא, החלטנו לחרום לדיון הציבורי ולאפשרות בחינתו במישור העובדתי ולא רק הרטורי הצהרתי, והזמנו מחקר בנושא תיקצוב הסקטור הדתי בישראל, אצל כלכלן ותיק ומנוסה בתחום המימון הציבורי.

תהליך המחקר ארך כשנתיים ועל אף המאמץ והזמן הרב שהושקע באיתור הנתונים, לא היתה אפשרות לתאר את התמונה המלאה והמדויקת, ובתחומים רבים נשענים הממצאים על הנחות והערכות הנוטות לשם הזהירות לצד ההמעטה. אין ספק שהממצאים המוצגים במחקר זה, כמו גם כוונת ההתפתחות שאותרו במסגרתו, מצביעים על הצורך בהרחבתו ובדרישה חד-משמעית לחשיפתם של הנתונים והמספרים המצויים בידי השלטון המרכזי והמקומי, ואשר בעלי ענין מונעים את פרסומם.

<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="border: 1px solid black; padding: 5px;">מימצאים עיקריים וסיכום</td> </tr> </table>	מימצאים עיקריים וסיכום
מימצאים עיקריים וסיכום	

המרכז לפלורליזם יהודי של התנועה ליהדות מתקדמת בישראל רואה בחשיפתו של המידע אמצעי חיוני לקידום הדיון הציבורי בנושאי דת ומדינה, ומכשיר חשוב בידי הציבור וקובעי המדיניות להכשחת אמות מידה ענייניות ושוויוניות בכל הנוגע לחלוקת משאבים מקופת הציבור.

הואיל ומדובר במתקדן כלכלי מוגדר העוסק בשאלת מימון הסקטור הדתי היהודי, ודאי שאין בו התייחסות לשאלות רבות נוספות, כרוכבן ערכיות וקשורות לאופיה של המדינה. דרוש עדיין ליבון ודיון ציבורי בשאלות חופש הדת והמצפון כמובנן הרחב, ובשאלות מצומצמות הנגזרות מנושא זה דוגמת חופש להנשא, השחרור הסיטוני של בחורי ישיבה משרות צבאי, מעמדם של הזרמים הלא-אורתודוכסיים בישראל וכד'.

כמו כן, בדברנו על שוויון אזרחי איננו יכולים להתעלם מסקטור אחר של אזרחי המדינה, אשר מחקר זה מעצם הגדרתו אינו מתייחס אליו, והוא הסקטור הערכי. אף נושא זה סוכל מהעדר נתונים ומלאים ואמינים, וחייב לבוא לכלל ברור.

ולכסוף, המחקר שמונח בפניכם הוא פרי עבודתו של כלכלן, ואינו מבטא השקפה אידיאולוגית דתית. לדוגמא, הוא מעריך את עלותו למשק של האיסור על פתיחת בתי עסק בשבת ומועד. ידיעתו של נתון זה חשובה, אך מוכן שכדיון הציבורי יש להציב מול העלות הכלכלית את אוסייה היהודי של מדינת ישראל, ויש למצוא את שביל הזהב אשר יאפשר הרחבתן של חרויות הפרט ומימושן של חופש הדת והמצפון מחד גיסא, בלא ליותר על יחודה של מדינת ישראל מאידך גיסא.

הרב אורי רגב  
ראש המרכז לפלורליזם יהודי

הסקטור הדתי נהנה בשנות השמונים מתמיכה חקציבית ממלכתית וציבורית נרחבת שהיקפה בסוף התקופה ובהחילת שנות החשעים הגיע ליותר ממיליארד וחצי שקלים חדשים. למעלה ממיליארד ש"ח מסכום זה הוטנו לתיקצוב הסקטור החרדי. השמעתו של הסקטור הדתי על המשק הלאומי והחברה בישראל הלכה וגדלה על רקע הגידול בכוחו הפוליטי. הנתונים שלהלן מציגים את ההתפתחות האלקטורלית, והפוליטית של הסקטור הדתי למפלגותיו השונות מאז המהפך הפוליטי בשנת 1977 שהביא להרכבת ממסלה בראשות הליכוד:

תוצאות הבחירות לכנסת של המפלגות הדתיות 1977-1988

כנסת 12	כנסת 11	כנסת 10	כנסת 9	
1988 2,283,123	1985 2,073,321	יוני 1981 1,937,366	מאי 1977 1,747,820	מועד הבחירות סך קולות כשרים
350,211 18 15.3%	237,604 13 11.5%	229,100 13 11.8%	243,010 17 13.9%	סך מצביעים למפלגות דתיות וחרדיות * מספר חברי הכנסת אחוז מקולות כשרים
13 11.4%	9 7.9%	7 6.9%	5 4.7%	ללא המפד"ל מספר חברי כנסת אחוז מקולות כשרים

מקור: נתוני הלמ"ס

\* מפלגות תמ"י - תנועה מסורת ישראל (בחירות לכנסת 10 ו-11) ותנועה ש"ס - התאחדות הספרדים שומרי תורה (בחירות לכנסת 11 ו-12) נכללות במפלגות הדתיות המוצגות.

מן הנתונים ניתן לראות שהגידול במספר המצביעים לכלל המפלגות הדתיות והחרדיות במהלך התקופה כולל בחוכו גידול יחסי משמעותי של מצביעים למפלגות החרדיות. גידול יחסי זה של מצביעים למפלגות חרדיות בא לא רק על רקע של קיטון יחסי במספר המצביעים למפד"ל, כי אם גם בשל גידול אבסולוטי משמעותי ביותר של מצביעים למפלגות חרדיות בבחירות האחרונות (בבחירות לכנסת ה-11)

נימנו כ-164 אלף מצביעים למפלגות החרדיות. בבחירות לכנסת ה-12 נימנו כ-260 אלף מצביעים למפלגות אלו, גידול של 59% במספר המצביעים למפלגות חרדיות לעומת הבחירות הקודמות. הגידול כאותה תקופה בסך בעלי זכות הבחירה היה של 10% (כלכד).

הגידול הניכר בשנים האחרונות של התקציבים לנושאי דת מעלה את השאלה איזו מידה של השפעה יש לתקצוב רחב ההיקף של הסקטור הדתי על אופן הצבעתם של מצביעים למפלגות הדתיות. תשובה לשאלה זו עדיין אין בנמצא ויש מקום למחקר מתאים בנושא זה.

במקביל לעליית כוחן של המפלגות הדתיות (ובעיקר החרדיות) והגידול בתקציבים לנושאי דת ולהינוך דתי בתקופה הנסקרת ניתן לאבחן תופעות שלטוניות, חברתיות וכלכליות נלוות:

- רשויות השלטון הממלכתיות והמקומיות עוסקות בתקצוב נושאי דת באופן אינטנסיבי ומתמשך. סמוך למועדי הכנה התקציבים, ובמיוחד בשנים בהן מתקיימות בחירות, העיסוק השלטוני והציבורי בנושאי דת עולה כמעט על כל נושא אחר.
- תקצוב נושא הדת מקיף משרדים כלכליים ויעודיים, גופים ממלכתיים חוץ מטשתליים וגופים ציבוריים שונים.
- הגופים הדתיים הנהנים מן התקצוב הממלכתי והציבורי מונים מאות רבות של עמותות, ארגונים וחברות. במקרים רבים גופים אלו מהווים מונופול לביצוע השירותים.
- ראשי הציבור הדתי ושלוחיהם בכנסת ובממשלה מגלים מעורבות אישית ניכרת בהשגת התקציבים ובחלוקתם. מעורבות זו מוצאת את ביטוייה בדרך כלל - כהדגשת אינטרסים סקטוריאליים במילויי תפקידיהם הממלכתיים והציבוריים.
- היקף התקצוב של הסקטור הדתי, שיטת התקצוב ויעדי התקצוב השנתיים במחלוקת, מלווים בביקורת ציבורית חריפה מצד אחד, ומאידך - בטענות של הסקטור הדתי על קיפוח ואפליה.
- תקצוב נושאי הדת מנותק משיקולים ממלכתיים משקיים; אלטרנטיבות תקציביות על רקע מגבלת התקציב, צמיחת המשק, פיתוח ענפי ייצור, מחקר ופיתוח וכד' ומשיקולים חברתיים; בעיות תעסוקה, נחוני עוני וכד'.
- המידע לציבור בנושא תקצוב נושאי דת הינו חלקי. משרדי ממשלה אף נוהגים לתקצב ללא דיווח נושאי דת מסעיפים שאינם מיועדים לכך.

מאפיינים אלו של תקצוב נושאי דת בתקופה הנסקרת, מאפשרים להגדיר את השיטה הכלכלית בהתייחס לתחום זה כ"כלכלה פוליטית". בעמוד הבא מוצג מיפוי מקורות תקצוב (תקציב שוטף ותקציב פיהות), הכנסות והיבטים כלכליים אחרים של הסקטור הדתי בישראל. המיפוי מרכז את הנושאים השונים שנבחנו בעבודה זו ואינו כולל מקורות כספיים נוספים ממקורות ציבוריים שונים (הסוכנות היהודית, ההסתדרות הכללית, מפעל הפיס וכד') אף שידוע שהיקף התקציבים ממקורות אלו מסתכם בעשרות מיליוני ש"ח בשנה.

הנתונים מהכססים על נתונים תקציביים, דוחות מבקר המדינה, פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), שאילחות בכנסת, ואומדנים תחשיביים. בנוסף להיבטים התקציביים של נושאי הדת בתנה עבודה זו היבטים כלכליים שונים הקשורים לנושאי הדת: דת כ"ענף כלכלי", הקיקה דתית והשלכותיה הכלכליות, פטורים משירות בצה"ל והשלכתם על הגידול בתוצר הלאומי, ותגמולים מיוחדים לפרטים בסקטור הדתי בהיותם חלק ממערכת כלכלית-חברתית של המדינה. לצד ריכוז תקציבים לפי תקציבים ממלכתיים ומקומיים מוצגים סעיפי תקצוב נבחרים המהווים סעיפים עיקריים של תקצוב נושאי דת בקטגוריות המתאימות. יצויין שאין סעיפי התקצוב המוצגים מהווים את כל נושאי הדת המתוקצבים. כך למשל, "קמתא דפסתא" המתוקצב במליוני ש"ח בשנה על ידי משרד העבודה והרווחה והמתופעל על ידי גופים חרדיים אינו נכלל (נמסר שבשנה האחרונה גיים משרד העבודה והרווחה תקציבים לעניין זה מסעיפי תקציב שונים וביניהם מסעיף "חימום לקשישים").

**ריכוז נתונים של מקורות תקצוב. הכנסות והיבטים כלכליים**

תקציבים	מיליוני ש"ח	הערות ופירוטים
<b>תקציבים ממלכתיים</b> המשרד לענייני דתות משרד החינוך והתרבות משרד הפנים משרד העבודה והרווחה המשרד לקליטת עלייה	1,350-1,400 546 700 60-90 12 10-15	אומדן במחירי 1991 תקציב 1991 מורחב לשנה מלאה תקציב 1991 כולל חינוך ממ"ד כולל העברות לדת במענקי אזון כולל תקצוב פנימיות חרדיות כולל "קליטה חברתית"
<b>תקציבים מקומיים</b> מועצות וועדים דתיים תקציבי רשויות מקומיות	160 100 60	אומדן במחירי 1991 תקציב 1991 בניכוי השתתפויות אומדן. בניכוי העברות למו"ר
סך תקציבים שנתיים ממלכתיים ומקומיים	1,510-1,560	אומדן במחירי 1991

יצויין שמרכיב החקציבים לנושאי דת מיועדים לתחומי חינוך דתי. מיעוט מיועד לשירותי דת, חרבות תורנית, פעולות תורניות וציבור, בינוי בתי כנסת ומיקוואות, והעברות למרטיים בסקטור הדתי (קיצבאות שונות). בהקשר זה יש לציין שהסקטור הדתי ובמיוחד החרדי טוען מזה שנים לאפליה וקיצוץ בתקציבים כחלק מהחינוך (וכמיוחד בתקציבים לכוללים וישיבות גבוהות שאח תנאיהם תובעים להשנות לתנאי הסטודנטים באוניברסיטאות) ביחס לקיים כאוכלוסיה החילונית. בדקית הנושא מעלה כדלקמן:

תחיש	החתישב כמשך	ללא חישוב משך לימודים
השוואת תנאי הלמדי ישיבות גבוהות כלכלי לסטודנטים במדעי הרוח והחברה	104.2	27.5
השוואת תנאי הלמדי ישיבות גבוהות לסטודנטים בכלל הפקולטות בממוצע	87.0	(20.6)
השוואת תנאי הלמדי ישיבות וכוללים לסטודנטים בכלל הפקולטות בממוצע	66.4	(200.4)

הבדיקה גם מעלה שהמשך מגמת הגידול של הלמדי כוללים וישיבות גבוהות (יותר מ-7% בשנה בממוצע בחמש השנים האחרונות) ושל סטודנטים בכלל המוסדות להשכלה גבוהה (כ-3% בשנה בממוצע בחמש השנים האחרונות) יביא לכך, שבתקופה של חמש שנים מספר הלמדי הכוללים והישיבות הגבוהות ישתוו למספרם הכולל של הסטודנטים בפקולטות למדעי הרוח והחברה בכלל האוניברסיטאות ובמוסדות הלא אוניברסיטאים להשכלה גבוהה גם יחד.

קיומה של מערכת חינוך על חינוכית חרדית-דתית השווה בגודלה לזו של מערכת ההשכלה הגבוהה החילונית ושוויון תקציבי למערכות אלו, מעלה ספק לגבי יכולתה של המדינה לקיימן במקביל.

על רקע של קפאון מתמשך בצמיחה המשק ומגבלת תקציב הולכת ומחמירה - תיקצוב סקטוריאלי מתרחב מגדיל את אחריות הממשלה לבחירה בין חלופות תקציביות כמרכיב במדיניות הכלכלית-חברתית. בעמוד הבא מוצגות חלופות תקציביות אפשריות להוצאה על נושאי דת. יצויין שהחלופות המוצגות הן אחרות מני חלופות אפשריות אחרות רבות. עם זאת, ניתן לראות מן הדוגמאות שהיקף התיקצוב לנושאי דת הינו משמעותי גם ביחס לנושאים מתוקצבים שונים שהינם בעלי חשיבות ציבורית ניכרת.

על פי ההערכה, התמורות שחלו בחברה הישראלית התל מאמצע שנות השבעים וכיטויהן הפוליטיים - אכן מצאו את ביטויין גם בשינוי סדרי עדיפויות חברתיים ומשקיים. המשך הקיפאון בצמיחה המשק יחריף, ככל הנראה, את המתחים הבין-עדתיים והבין-דתיים הקיימים כבר עתה בציבור הישראלי.

**ליפני מקורות התיקצוב, הפנסות והיבטים פלכלים אחרים על הסקטור הדתי בישראל**

תקציבים ממלכתיים		השקד לעיוני דתות	
שנה	מי שיה	שנה	מי שיה
91	01	91	01
90	01	90	01
89	01	89	01
88	01	88	01
87	01	87	01
86	01	86	01
85	01	85	01
84	01	84	01
83	01	83	01
82	01	82	01
81	01	81	01
80	01	80	01
79	01	79	01
78	01	78	01
77	01	77	01
76	01	76	01
75	01	75	01
74	01	74	01
73	01	73	01
72	01	72	01
71	01	71	01
70	01	70	01
69	01	69	01
68	01	68	01
67	01	67	01
66	01	66	01
65	01	65	01
64	01	64	01
63	01	63	01
62	01	62	01
61	01	61	01
60	01	60	01
59	01	59	01
58	01	58	01
57	01	57	01
56	01	56	01
55	01	55	01
54	01	54	01
53	01	53	01
52	01	52	01
51	01	51	01
50	01	50	01
49	01	49	01
48	01	48	01
47	01	47	01
46	01	46	01
45	01	45	01
44	01	44	01
43	01	43	01
42	01	42	01
41	01	41	01
40	01	40	01
39	01	39	01
38	01	38	01
37	01	37	01
36	01	36	01
35	01	35	01
34	01	34	01
33	01	33	01
32	01	32	01
31	01	31	01
30	01	30	01
29	01	29	01
28	01	28	01
27	01	27	01
26	01	26	01
25	01	25	01
24	01	24	01
23	01	23	01
22	01	22	01
21	01	21	01
20	01	20	01
19	01	19	01
18	01	18	01
17	01	17	01
16	01	16	01
15	01	15	01
14	01	14	01
13	01	13	01
12	01	12	01
11	01	11	01
10	01	10	01
9	01	9	01
8	01	8	01
7	01	7	01
6	01	6	01
5	01	5	01
4	01	4	01
3	01	3	01
2	01	2	01
1	01	1	01
0	01	0	01

**מועצות וועדים דתיים**

100 מיליוני ש"ח
סעיפים נבחרים
הכנסות עצמיות
רשויות מקומיות
לשנה פלאת בנכ"י הממשלתי

**תקציבי רשויות מקומיות**

60 מיליוני ש"ח
סעיפים נבחרים
הוצי בתקציב הרגיל
הוצי בתקציב בדי
בכ"י המגדיר לתוצאות דתיות

**השירות בצבא**

שיעור המצטרפים למעמד יתרות אצונותו הגיע בשנת 1990 ל-6.4% מן השנתון.

ההערכה היא שביום מצטרפים למעמד זה יותר מ-2,000 איש בשנה.

המסד התלגי משנתון עלול להגיע לכ-600 מיליון ש"ח.

**דח כיעוף כלכלי**

על פי הערכת מועסקים בתחום הכשרות כ-1,400 עד 1,800 איש. עליות החדשה בארץ גבוהות במידה ניכרת לעומת המקובל בחו"ל.

חברות קבורה ניתנים ע"י למעלה מ-800 חברות קדישא. ההכנסות ייחלכליות הכוללות נאמדות ביותר מ-180 מיליוני ש"ח בשנה.

**חקיקה דתית**

התכנסד למשק של חקיקה דתית בתחומים שונים תיסוד פיסות יאל-עלי ונסיעות החברה ציבורית בשבתות ובחגים, איסור גידול ושיווק בשר חזיל, חקיקה בנושאי כשרות, איסור עבודה בשבתות כשבתות ובחגים, איסור מתיחת בתי מסק כשבתות ובחגים ועוד, מוערך כעשרות מיליוני דולרים בשנה.

\* אם יוחב האיסור בחוק.

**תגמולים**

השקד לעיוני דתות משלם הכנסות לאברכים ואינו מחייבם במכסות עמוקה כמקובל בתגמולים של המוסד לביטוח לאומי להבטחת הכנסה.

השקד לעיוני דתות משלם קיצבאות יוצאי צבא לאברכים ומקיים לעיוני השקד נמד דת מזו של המוסד לביטוח לאומי.

## תקציב מועצי דת ותקציב אלטרנטיבי

שמיים נבחרים \*

נסקור בקצרה מימצאים עיקריים נוספים, אומדנים והערות העולים מעבודה זו:

### המועצות הדתיות

המועצות הדתיות הינן המוסר האחראי מטעם המדינה על אספקת שירותי דת לכלל האוכלוסיה היהודית. מספר עובדי המועצות והוועדים הדתיים נאמד כיום כ-3,500 עד 4,000.

ההוצאה המאושרת לשירותי דת כרשויות המקומיות גדלה ריאלית במשך התקופה מ-1985 עד 1990 בכ-96%. ההוצאה המאושרת לשירותי דת במסגרת המועצות הדתיות גדלה ריאלית בתקופה זו בכ-118%.

על אף הגידול הריאלי בתקציבי המועצות הדתיות, בשנים האחרונות ההוצאה הממשלתית למעשה היתה גבוהה מן ההוצאה המחוקצבת בהצעת התקציב בכ-25%.

### כספים יהודיים

"כספים יהודיים" הינם תמיכה לפרטים ומענקים ישירים למוסדות בעלי זיקה פוליטית במסגרת תקציבי הממשלה, על פי הסכמים קואליציוניים בין מרכיבי הקואליציה. הכספים היהודיים לנושאי דת מוצאים את ביטויים בעיקר בתקציב משרד הדתות ומשרד החינוך והתרבות. מספר התלמידים במוסדות חינוך דתיים, הנחמכים על ידי משרד הדתות, עלה בהתמדה (בקצב גידול שנתי של 9.77% ב-13 השנים האחרונות) והגיע בשנת 1990 ליותר מ-94 אלף. ההוצאה לתמיכה במוסדות אלו מהווה כיום את עיקר תקציבו של משרד הדתות ועל פי ההערכה הסתממה בשנת 1991 בלמעלה מ-235 מיליוני ש"ח, גידול ריאלי של יותר מ-100% בהשוואה לשנת 1981.

מרכיב חשוב אחר של "הכספים היהודיים" המשולמים על ידי משרד הדתות הם "מענקים יהודיים" למוסדות דת על פי רשימות פרטניות. אומדן ההוצאה למעשה בסעיף זה בשנת 1990 הינו למעלה מ-59 מיליוני ש"ח. בשנת התקציב 1991 נימנו בסעיף זה 404 מוסדות דת (לעומת 49 מוסדות בתקציב 1983). הבדיקה מעלה גידול ריאלי ניכר (של למעלה מ-100%) בימענקים היהודיים" במהלך התקופה 1982-1990.

משרד הדתות גם תומך בכ-70 מכונים חורניים. ההוצאה למעשה בסעיף זה בשנת 1991 נאמדה בכ-8 מיליוני ש"ח. בחינת ההוצאה למעשה בסעיף תמיכות במכונים חורניים מצביעה על גידול ריאלי ניכר בשנים האחרונות וסטייה ניכרת ומחמשת של ההוצאה כפועל מן התקציב המקורי.

תמיכת משרד הדתות בהבטחת הכנסות מינימום וקיצבאות יוצאי צבא לתלמידי ישיבות הסתממה בשנת 1991 בכ-31 מיליוני ש"ח. הבדיקה מצביעה על גידול ריאלי חד בהיקף התמיכה בהכנסות הכנסה, וחריגה בעשרות אחוזים מידי שנה של ההוצאה כפועל מהתקציב המקורי.

היקף התקצוב כסעפים יהודיים של משרד החינוך והתרבות בשנת 1991 נאמד בכ-187 מיליוני ש"ח. כמו כן, מתקצב המשרד בעקבות הסכמים קואליציוניים כ-3,000 שעות שבועיות נוספות לחינוך העצמאי.

היקף החיקצוב של "כספים יהודיים" על ידי משרד הדתות ומשרד החינוך והתרבות מוערך בכ-550 מיליוני ש"ח בשנה במחירים נכחים. הטיפול של הממשלה וועדות הכנסה באישור תקציבים אלו תורג מן המקובל - עד כדי שיבוש מערכות.

תקציב מועצי דת ותקציב אלטרנטיבי				תקציב מועצי דת ותקציב אלטרנטיבי			
שנת תקציב	משרד מתוקצב	נושא מתוקצב	סכום (אלפי ש"ח)	שנת תקציב	משרד מתוקצב	נושא מתוקצב	סכום (אלפי ש"ח)
91/92 9 חדר	ענייני דתות	תקציב המשרד לענייני דתות	305,981	91/92 9 חדר	משרדים שונים	הפדעה והביתוח איכות הסביבה האנרגיה והתשתיות המסחר והתעשייה התיירות התחבורה	7,392 11,647 13,222 43,301 40,301 35,018 45,258 107,648
90/90	ענייני דתות	תקציב המשרד לענייני דתות	202,400	90/90	משרדים שונים	חינוך השכלה גבוהה עבודה ורווחה בריאות	85,672 12,688 9,200 42,948 67,644 192,283
90/90	ענייני דתות	תקציב המשרד לענייני דתות	202,400	90/90	תקציב פיתוח	מחיר חרום אורחיות סה"כ תקציבים	188,208
91/92 9 חדר	ענייני דתות	חלק משרד הדתות והרשויות המקומיות בתקציב המועצות הדתיות	84,380	91/92 9 חדר	תעשייה ומסחר	עידוד התעשייה עידוד יצוא תעשייתי ועידוד סחר פנים ועידודים לצרכן עידוד למחקר תעשייתי עידוד באזורי פיתוח	7,182 3,426 720 2,880 1,811
90/90	חבינו והשיכון	כתיב כנסת ומקומות והרשאה לתחמיב ת. פיתוח	38,815	90/90	בריאות עבודה ורווחה	שירותי בריאות הציבור שיקום ושיכול בעידוד סה"כ תקציבים	71,345 9,823 87,248
90/90	קליטת עליה	שנת ספעל חורני לנוער * *	4,725	90/90	הבינו והשיכון	מוסדות חינוך מוסדות ציבור ת. פיתוח	30,402 12,373
91/92 9 חדר	מועשרה (שב"ט)	מועשרה דת ושיקום דתי	247	90/90	קליטת עליה	שירותים לעולים קשישים	9,287
90/90	עבודה ורווחה	בניינות דתיות חדריות (דו"ח מבקר המדינה)	11,000	91/92 9 חדר	מועשרה (מוב"ט)	חוגים הרצאות וחוגי ספורט	142
91/92 9 חדר	חינוך ותרבות	תרבות חורנית	4,208	90/90	עבודה ורווחה	השרות למבגד - הפעלת מעגנות פשוט	16,138
				90/90	חינוך ותרבות	ספריות צבאיות וספריות בתי ספר	4,807

\* במקרים מסוימים בהם תקציבים סיוחיים קליטת עליה עשויים להשפיע על ההשוואה נבחרו להצגה עשויים תקציב 1989/90.

\* \* הקצבה זו הינה תקצבה לעשותה אחת בלבד ואינה כוללת תקצבות נוספות של המשרד למעילות חורנית בקרב עולים.

תקציבי ממשלה לנושאי דת

התקצוב הישיר לנושאי דת מוצא את עיקר ביטויו בתקציב משרד הדתות שהינו משרד יעודי. יחד עם זאת, תקצוב נושאי דת, ישירים או עקיפים, מתקיים בתקציביהם של משרדי ממשלה רבים אחרים. נמצא שבמקרים לא מעטים תקצוב נושאי דת באמצעות משרדי ממשלה שונים חורג ממסגרת ושיטות התקצוב הנהוגות באותם משרדים ביחס לנושאים האחרים המתקצבים על ידם והמהווים את יעודו העיקרי של המשרד.

תקצוב נושאי דת ברשויות מקומיות

כיקורת מיוחדת של מבקר המדינה על מתן חמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות העלתה "שיטה" של תיקצוב מוסדות דת בהיקפים גדולים באמצעות מענקי איזון של משרד הפנים ותקצוב קריות היגוף דתיות. על פי ההערכה היקף התופעה בשנים כשנים בהם התקיימה, "שיטה" תקצוב זו מגיע לכ-60 עד 90 מיליוני ש"ח בשנה. חמיכה כספית בנושאי דת שונים ובהם "חרכות תורנית" מתקיימת גם בתקציבי רשויות מקומיות, ובהיקפים גדולים.

הביטוח הלאומי

גמלאות הבטחת הכנסה וקצבאות יוצאי צבא המושלמות לזכאים על ידי הביטוח הלאומי, משולמות להלמידי ישיבה על ידי משרד הדתות. השלומים אלו אינם על פי מבחני הזכאות הנהוגים לכלל האוכלוסיה (מבחן תעסוקה לקבלת הבטחת הכנסה, או מימוש פוטנציאל שדות של מהגייסים).

שירותי דת כענף כלכלי

הציבור הדתי מספק שירותי דת לכלל האוכלוסיה. שירותים אלו מהווים "ענף" כלכלי מוגן וליסטי המעסיק אלפי עובדים בשירותי כשרות, קבוצה, ארועים ועוד. על פי הערכת מינימום מועסקים בארץ כ-1,400 עד 1,600 עובדים בהחום הכשרות בעלות של 50-70 מיליוני ש"ח בשנה והמספקים שירותים ליותר מ-5,000 עסקים ומוסדות. על פי ההערכה, התשלומים בגין הכשרת בשר לסוגיו מגיעים לכ-65 עד 75 מיליוני ש"ח בשנה המתוויים למעלה מ-5% משווי הייצור במחירי השוק. שירותי קבורה ניתנים על ידי יותר מ-500 חברות קדישא ברחבי הארץ. היקף השלומי הביטוח הלאומי לדמי קבורה, המהווים חלק מהכנסות חברות הקדישא, נאמדים בכ-38 מיליוני ש"ח בשנה.

סוגיות נכתרות

חקיקה דתית - השפעת החקיקה הדתית וההגבלות המנהליות מסיבות דת על המשק נאמדה בהפסד הכנסות של עשרות מיליוני דולרים בשנה. איסור על פתיחת בתי עסק בשבת עלול לפגוע בענפי התחירות והמסחר, לאובדן הכנסות של עשרות מיליוני דולרים בשנה ולפגיעה בהעסקה. השירות כע"ל - על פי ההערכה, הפסד התל"ג כתוצאה מדחיות שירותם של כ-2,000 בחורי ישיבות מידי שנה עלול להגיע לכ-500 מיליוני ש"ח בשנה.

ב. מתודולוגיה

בתחום זה נפרט להלן את הגדרת נושאי הבדיקה ואת המשמעויות הנגזרות מהגדרה זו, את מסגרת התחולה וההתייחסות, ואת הבעיות הקיימות כאשר להגדרת הנושאים השונים, להסקה סטטיסטית ולפרשנות.

1. הגדרת הנושא

נגדיר את נושא העבודה "תקצוב הסקטור הדתי בישראל". הגדרה זו הינה כוללתית וחובקת מספר היבטים נוספים אשר יזכו להתייחסות במהלך העבודה. נתייחס להלן למרכיבי ההגדרה:

ת ק צ ו ב

תקצוב - העבודה מחמקדת בתקצוב הממלכתי הישיר והעקיף לסקטור הדתי.

התקצוב הממלכתי משמעו תקציבי ממשלה המוצאים את ביטויים בהצעת התקציב המוגשת על ידי הממשלה והמאושרת בהחלטת הכנסת וכן, תקציבים שונים שהקצבתם נתונה (במלואה או בחלקה) בידי רשות ממלכתית או שנתונה לאישור גורם ממלכתי כלשהוא.

בהגדרה מרחיבה זו נכללים לפיכך, גם תקציבי השלטון המקומי, כספי ההקצבות של האפוטרופוס הכללי, תקציבי המועצות הדתיות ועוד. יצויין שלתקציבים אחרונים אלו קיימת לעיתים זיקה לתקציב המדינה במסגרת הוראות חוק ונהלים שונים, מפתח הקצאה וכו'. ריכוזיות השלטון הקיימת בישראל ומסגרת התקציב הממשלתי מטילה, למעשה, אחריות על הממשלה גם בתחומים שאין הפעילות הממלכתית נוגעת בהם במישורין.

התקצוב הממשלתי הישיר מוצא את ביטויו בהעברות כספים ממשלתיות במסגרות הכאות:

תקציבים יהודיים - תקציבים אלו הינם בחלקם פועל יוצא מהסכמים קואליציוניים ומכוונים למוסדות ולפרטים אשר מוגדרים בהסכמים אלו. התקציבים היהודיים מתרכזים בתקציבי משרד הדתות ומשרד החינוך והתרבות.



תקציבים בתחומים יעודיים - תקציבים אלו הינם כמסגרת תקציבי ממשלה יעודיים המטפלים במגזרי משק שונים ולעיתים מהווים פועל יוצא ממדיניות משרדים אלו בתחומי פעילותם.  
 בין משרדים אלו ניתן למנות את משרד החקלאות, ומשרד הבינוי והשיכון.

תקציבים בתחומים שאינם יעודיים - תקציבים אלו נכללים בתקציבי משרדים המטפלים בכלל האוכלוסיה או בכלל ענפי המשק.  
 בין משרדים אלו ניתן למנות את משרד האוצר, משרד הבריאות, משרד החקלאות ועוד.

כאמור לעיל, סיווג זה מתייחס לתקציבים ממשלתיים ישירים למטרות, לפרטים ולפעולות אשר הוגדרו כמפורש ובכוונה מראש כתקצוב שירותי דת או תקצוב אוכלוסייה מוסדות ופרטים אשר משתייכים לסקטור הדתי.

לכד מתקציבים מממשלתיים ישירים אלו ניתן לציין מסגרות נוספות לתקצוב ישיר כלהלן:

תקציבי השלטון המקומי - תקציבים אלו מוצאים את ביטויים בתקציבי הרשויות המקומיות ובתקציבי המועצות הדתיות.

תקציבים אחרים - כמסגרת זו נכלול את כל אותם תקציבים ישירים אשר אינם מוצאים את ביטויים בתקציב המדינה או בתקציבי השלטון המקומי. בין היתר, יכללו כמסגרת זו הקצאת כספי האפטרופוס הכלל, מפעל הפיס וכו'.

לסיכום, נציין שעבודה זו חיבחה את התקציב הממשלתי במונח הרחב. הגדרה זו תאפשר לבחון את מדיניות הממשלה למעשה בתחום הביצוע. האוכלוסיה המתוקצבת בסעיפים אלו מוגדרת בדרך כלל כרמה פרטנית והתקצוב אינו על בסיס אוניברסלי.

ראוי גם לציין, שאף על פי שהאוכלוסיה המתוקצבת מוגדרת כאופן פרטני על בסיס שיוך דתי, הרי שאוכלוסיית מקבלי השרותים כוללת גם כאלו שאינם נמנים על המיגזר הדתי. כך למשל, ניתנים שירותי דת לאוכלוסיה חילונית כמסגרת המועצות הדתיות. מכאן, ניתן לאמור שבחינת התקצוב הישיר לסקטור הדתי נבחנת בעיקר בצד ההכנסה של סקטור זה ומתחת בצד ההוצאה. גישה זו מקבלת חיזוק מכך ששירותי הדת במקרים רבים אינם הוצאה של בחירה חפשית של מקבלי השירותים, אלא נובעת מהוקים, הוראות ותקנות הן ברמה הממלכתית (כהיעדר הפרדה בין דת ומדינה) והן ברמה המקומית.

תקצוב ממלכתי עקיף - תקצוב זה מוצא את ביטויו בתקציבי ממשלה לאוכלוסיה פרטים על בסיס אוניברסלי והינו מרכיב במדיניות החברתית-כלכלית של המדינה. כך, למשל, ניתן לכלול כמסגרת זו את השלומי הביטוח הלאומי לקצבאות ילדים, להשלמת הכנסה וכו'.

אף שהבסיס להקצאת המשאבים הינו אוניברסלי, ניתן כדרכים שונות לצמצם את תחולת ההקצאה למיגזרים שונים ולהרחיבה למגזרים אחרים. כך, למשל, קיצבת יוצאי צבא האמורה להיות משולמת למי ששרתו בצבא (ומשום כך אינה משולמת למיגזר הערבי ששירות צבאי אינו חל עליו) או כיסול קיצבת ילדים לילד הראשון והשני הפוגעת בעיקר בסקטור החילוני. משמעות הדבר היא שהמדיניות החברתית-כלכלית העומדת ביסוד הקצבות אלו באה לידי ביטוי חלקי או שונה מזה שהונח בראשית גיבושה של מדיניות זו (בשל שינויים דמוגרפיים ואתרים).

בהתייחס להשלומי הביטוח הלאומי, למשל, ניתן לאמר שהבסיס האקטוארי בביטוח ממלכתי מעין זה הולך ומשתנה על פני זמן. אחת התוצאות האפשריות הינה שתלקט של ההכנסות מתשלומי הביטוח הלאומי של קבוצת פרטים יכולה לגדול בעוד שתלקט מתקבולים הולך וקטן.

יותר מכך, כלליות הקריטריונים או הגמשתם מאפשרת השלומים לפרטים שלא בהתאם לכוונת המחוקק. כך למשל, תשלום קיצבת יוצאי צבא למי ששרתו מספר ימים בלבד או שגויסו שלא לצורך שרות צבאי.

גיתוח הקצבות אלו הינו בעייתי ורגיש. לכאורה, כל פרט באוכלוסיה רשאי (אלא אם קיים אילון חיצוני - כגון בעיה רפואית, גיל ההורים, אי יכולת

לעבוד וכו') להשתייך לאחת מן הקבוצות הנהנות. ברצותו - יגדיל את משטחתו ויהא זכאי לקצבאות ילדים מוגדלות, ברצותו - יקטין את הכנסתו ותקבוליו מן הביטוח הלאומי יעלו על תשלומיו למסד זה וכו'. עם זאת, בהתייחס למצב כלכלי, חברתי ותרבותי נהוג - חופש הבחירה של הפרט הינו מוגבל למדי.

לפיכך, משום שהקצבות אלו מבטאות את מדיניותה הכלכלית והחברתית של המדינה, ומשום יכולתו המוגבלת של הפרט לבחור באופן שיש בו ממש בקבוצת ההשתייכות, מצאנו לנכון להתייחס גם להקצבות עקיפות אלו במסגרת עבודתנו.

עם זאת, אין ההנחות מאפשרות התייחסות ובחינה של מסגרות אחרות להקצבות על בסיס אוניברסלי (כגון, מסגרות שיקום וטיפול כמשפחה המקויימות במסגרת משרד העבודה והרווחה) אלא כאותם מקרים שבהם הוגדרה מראש אוכלוסיית הזכאים כמסדרות ופרטים המשתייכים לסקטור הרתי.

### ה ס ק ט ו ר ה ד ת י

מונח זה הינו בעייתי במיוחד. בישראל קיים פיצול ניכר בין קבוצות המשייכות את עצמן באופן מפורש לסקטור דתי. שיוך זה מוצא את כיטורו בהשתייכות למסדות דתיים (ישיבות, כתי ספר של החינוך העצמאי וכו'), לארגונים דתיים, לחצרות רבנים (אשר הם עצמם משתייכים לזרמים שונים ביהדות) ולמסגרות פוליטיות.

עם זאת, לצד אותן קבוצות, ישנו ציבור גדול למדי המגדיר את עצמו "מסורתי" ומשתייך אף הוא למסגרות שלעיל, שיוך חלקי או מלא, אךף שהפרטים באותו ציבור אינם מזהים את עצמם כמשתייכים לציבור הדתי.

הגיוון והפיצול לכשעצמם יצרו ריבוי ביעדי התקצוב הממלכתי בנושאי דת, תקצוב שברובו הינו נושא להסכמים קואליציוניים ולקונוקטורות פוליטיות. למרות הקושי בהגדרה מדויקת ומקיפה של הסקטור הדתי נבחר להלן כעבודה זו את הציבור הנהנה מן ההקצבות במישורין דרך התקצוב למסדות דתיים ובעקיפין, ככל שהנתונים כיחס לפרטים ניתנים כפרסומים ממשלתיים הזמינים לציבור הרחב. באותם מקרים שהנתונים אינם זמינים, ינקטו שיטת אמידה להערכת האוכלוסייה הרלבנטית.

קטע מסויים מן העבודה יעסוק בהערכת הפעילות כלכלית בסקטור הדתי. אף שנושא זה אינו קשור במישורין לנושא הברדיקה, הרי שבהירות חלק מן התקצוב הממשלתי מכוון לשיפור מצבו הכלכלי של הציבור הדתי - ככלל במסגרות מסויימות וכמרט בהתייחס לפרטים (הקצבות לפרטים, השלמת הכנסה, השוואת תנאים וכו') - הרי שיש עניין להעריך את האפיונים המיוחדים הקשורים לפעילותו הכלכלית של חלק מסקטור זה. לעיתים, (כמו במקרה של "חברות קדישא" או בתחומי פעילותן של המועצות הדתיות) התקצוב הממשלתי הינו משלים לפעילות כלכלית כלתית תלויה של גופים דתיים בתחום שירותי הדת.

לסיום, נציין שבחינת הנושא תהיה בהתבסס על נתונים קיימים לשנת התקציב 1989 (המתחילה ב-1 באפריל 1989 ומסתיימת ב-31 במרץ 1990). בחינת הנושא בהתייחס לנתוני שנה זו כלבר מתחייבת מאילוצי תקציב וזמן. עם זאת, במקרים שבהם הדבר אפשרי, נבחנו נתוני שנה זו גם בהתייחס לנתוני שנים קודמות ובעיקר במקרים שהשוואה מעין זו הינה חשובה כרקע להבנת הנתונים בשנת התקציב הניבחת.

לעיתים, בהיעדר נתונים מספיקים, נתבסס על נתונים מחקופה קודמת או מאוחרת יותר לצורך קבלת אומדנים מתאימים לשנת התקציב. במקרים שבהם התקופה המרווחת אינה תואמת את שנת התקציב, ננקוט בשיטת החאמה אשר תאפשרנה סיכום נתונים והסקת מסקנות.

פרק הזמן שחלף מאז שנת 1989 ועד היום מחייב התייחסות להתפתחויות שחלו בתקופה זו. לעיתים, אקטואליזציה של הארועים והתפתחויות נובעת במישורין מן הפעילות בנושא בתקופה הניבחת. לפיכך, נסקור בקצרה את ההתפתחויות והארועים שחלו מאז ונאבחן מגמות התפתחות.

יצויין גם שצימצום הברדיקה לשנה אחת מגביל את המסקנות האפשריות בכל הקשור לתחומים הבאים:

**מגמות** - היעדר פיתוח סדרות נתונים אינו מאפשר לעמוד על מגמות וכיווני התפתחות בתקופה העולה על שנה-שנתיים. מגבלה זו הינה משמעותית במיוחד על רקע התפתחויות פוליטיות, חברתיות ותרבותיות משמעותיות למדי בעשור האחרון בהתייחס לנושא העבודה. בתקופה זו גם התבשה מערכת התמיכות הממוסדת בסקטור הדתי על רקע הסכמים

קואליציוניים והנושא עלה מעת לעת לדיון על סדר היום הציבורי. בתקופה זו גם חלו שינויים תכופים בשיטות התקצוב, ברמת התקצוב ובכללי התקצוב. לפיכך, ניתן להגיע להכנה טובה יותר של נתונים וניתוח התקופה הניכנת על רקע ההתפתחויות כעשור האחרון.

**תיקון פערים** - לא אחת ניטען על ידי הממיסד הדתי שהקצבות היחודיות בפרט והגידול בהקצבות לנושאי הדת בכלל, נועדו לחקן פער מחמשך בתקצוב הסקטור הדתי, ובמיוחד ככל שהזכרים אמורים לגבי נושאי הינוך ופיתוח שירותי דת. היות וטיעון מעין זה מתייחס להתהוות מצב על פני זמן, והיות ועבודה זו עוסקת בתקופה קצרה יחסית, אין אפשרות ממשית לבחון טענה זו ולהגיע לכלל מסקנות ברורות בנושא זה. עם זאת, באופן כללי ניתן לאמר שבשנים האחרונות טופל נושא התקצוב למיגור הדתי ולנושאי דת מעבר לתקצוב סקטורים ונושאים אחרים בתחומי הינוך ורווחה, וככל שהזכרים אמורים בסקטור הדתי, הרי שמצב זה הביא לשיפור מצבו ביחס לקבוצות אוכלוסיה אחרות.

עבודה זו תימנע ככל האפשר מלעסוק בנושא תיקון פערים מן העבר, ותעסוק רק באותם מקרים בהם ניתן יהיה לעמוד על פערים בנקודת זמן בין נושאים דומים בסקטורים שונים (כגון, נושא התינוך).

**השוואות סקטוראליות** - בהמשך לאמור לעיל, יש לציין שאף שמצבו של הסקטור הדתי השתפר בעליל בשנים האחרונות בתחומי החינוך והרווחה לעומת הסקטור שאינו דתי, לא ניתן להציג השוואה סקטוראלית מניחה את הדעת בכחינת המצב בנקודת זמן. השוואה מעין זו ניתן היה לקבל בכחינת ההתפתחויות סקטוראליות, משקיות ודמוגרפיות על פני תקופה של עשר שנים לפחות. עם זאת, בחינת התפלגות התקציב בנקודה זמן כביטוי למדיניות ממשלתית בתחומי הכלכלה והחברה עשויה לאפשר ולעמוד על העדפות למעשה גם בהשוואה בין סקטורים שונים.

עבודה זו תימנע, בדרך כלל, לעסוק בהשוואות סקטוראליות, ואלו תוצגנה רק באותם מקרים שבהם יש בכך כדי להצביע על סדרי עדיפויות בהקצאת המקורות בין סקטורים ותחומי פעילות שונים.

לסיכום, ניתן להגדיר את נושא עבודתנו מן ההיבט המתודולוגי כלהלן:

העבודה תיבחן את התקצוב הממלכתי הישיר והעקיף, מלא או חלקי, לגופים ופרטים המשייכים את עצמם לסקטור הדתי ולפעולות בתחום שירותי הדת.

בחינת הנושא תיעשה בהתייחס לתקופת הזמן המתאימה לשנת התקציב 1989.

העבודה תוגבל ככחינת מגמות התפתחות על פני זמן, תיקון פערים מן העבר בתקצוב הסקטור הדתי והשוואות סקטוראליות על פני זמן.

## 2. בעיות בתחום המתודולוגי

קיימות בעיות מתודולוגיות ניכרות למדי בבחינת הנושא. כחוצאה מבעיות יחסיות אלו שיפורטו בהמשך, בחלק מן התחומים ניתן לקבל התייחסות אינדיקטיבית בלבד לנתונים. במקרים אחרים, אין הנתונים מאפשרים הסקת מסקנות ברמת מהימנות גבוהה ועל מנת לשפר את יכולת הסקת המסקנות ננקטו שיטות אמידה וההאמה. באותם מקרים שבהם יש ענין ציבורי בשאלות המועלות, ואין נתונים העשויים לספק תשובה לשאלות אלו, הוצגו השאלות להתייחסות נוספת וללא הסקת מסקנות נורמטיביות מעצם קיום השאלות.

להלן תקציר הבעיות המתודולוגיות הקיימות:

**חלקיות המידע** - המידע בתחומי הבדיקה הינו חלקי ומקוטע. לכך חכרו מספר גורמים: עבודה זו, עד כמה שידוע למחבר, הינה ראשונה מסוגה. עבודות שונות שעסקו בשנים האחרונות בסקטור הדתי התרכזו בעיקר במיפוי מכני של קבוצות ההשתייכות, כמבנים ארגוניים של גופים ומוסדות המספקים שירותי דת, בהיבטים הפוליטיים והאלקטורליים של הציבור הדתי, בנושאי דת ומדינה ובהיבטים הקשורים ליחסי חילונים ודתיים בתחומי רוח ותרבות. עד כמה שנגעו עבודות אלו בהיבטים כלכליים של פעילות הסקטור הדתי - היתה התייחסות זו מינורית וחלקית. גם הגישה הממלכתית לנושא הינה ככל הנראה למועד ככל הניתן את המידע הניתן לציבור בעניינים אלו. כך למשל, לא קיים תכנון אב לגיבוש מדיניות ממלכתית בנושא, ההסדרים הקיימים הינם תוצאה שעה של התהוות מצב פוליטי מסויים ונתוני התקצוב מתייחסים לרשימת מוסדות וגופים מתוקצבים המוצעים על בסיס מעורבות אישית של חברי כנסת ושהדלנים. כל אלו אינם מאפשרים לקבל תמונת מצב מלאה

ומעודכנת על רמת התקציב הממלכתי לסקטור הדתי והתפלגותו. יותר מכך, גם במקרים שבהם התקצוב הינו על כספי דיווח פרטני קיים חסר ממשי בקריטריונים ברורים. גם כאשר קיימים קריטריונים לתקצוב, הרי שאין הם מוצגים לביקורת הציבור (ראה כללי תקצוב החינוך העצמאי בהמשך).

גופי הביקורת שעסקו בנושאים אלו התרכזו בתחום סמכויותיהם לביקורת מינהלית-כספית פרטנית ולא בדטת קבלת ההחלטות בנוגע לגיבוש מדיניות ובחינת המשמעות החברתית הכוללת.

יצוין שגם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה חוקרת ומפרסמת נתונים ביחס לסיווגי דת של האוכלוסיה היהודית. יש להנחת שהדבר נובע כעיקר מן הקושי לסווג עמדות סובייקטיביות של נשאלים בהתאם להגדרות שאינן ברורות דיין.

יתכן גם שהימנעות מבחינה סטטיסטית של הנושא מושפעת מגישה ממלכתית שרווחת עד כה - לגשר על פני הבדלים בין ציבוריים דתיים ושאינם דתיים. עליית כוחן וחשיבותן הפוליטית של מפלגות הדת, חקיקה דתית, הקצבות יחודיות לסקטור הדתי - כל אלו מחייבים, לרעת הכותב, לנסות ולאמור באמצעים ממלכתיים את התפלגות הציבור היהודי ביחס לעמדתו כענייני דת. מחקרים יסודיים בתחום זה יסייעו לגבש מדיניות חברתית-כלכלית על כסיס תכנית רב שנתית, יפריכו או יאמתו סיעונים רווחים ויאפשרו לעמוד על מגמות בחברה היהודית בישראל.

אמינות המידע - גם בתחום זה קיימת בעייתיות רבה. היות שהמערכת הממשלתית והמוניציפלית, כפי שצוין כבר לעיל, אינן נאותות למסור נתונים כנוגע לתקצוב הסקטור הדתי ושירותי הדת (לעיתים מחשש לסענות הציבור כעניינים אלו) גם לא פותחו כלי בקרה מתאימים לעקוב ולפקח על הנתונים. לעיתים, כאשר קיימת סטטיסטיקה רשמית של נתונים אלו, היא נאספת, מעובדת ונמסרת לידיעת הציבור הרחב לאחר זמן רב (לעיתים בשל סיבות מקצועיות אובייקטיביות. כך, למשל, נתוני הלמ"ס על התפלגות הכנסות והוצאות הרשויות המקומיות). גם כיהס לנתוני המשרדים הממשלתיים המופקדים על הקצאת הכספים החוריים יש להתייחס כהסתהגות (כנושא התאמת ההקצבות בהתאם לקריטריונים, למשל).

זמינות המידע - במקרים רבים המידע אינו זמין. הסיבות לכך: איסוף נתונים לא שיטתי, אי פרסום מידע לציבור הרחב, חסר במנגנוני ביקורת, היעדר תכניות ועוד. עד כמה הטיפול במידע זה אינו סדור ורציני יכולה להעיד העובדה שעובדים מקצועיים במשרדי ממשלה שהנושא בתחום אחריהם גילו התמצאות ועניין קלושים בנתונים. חלקם נימקו זאת בכך שבמילא ההחלטות בנושאים אלו מתקבלות ברמה הפוליטית ולא ברמה המקצועית.

אחידות הנתונים - הבעיות בתחום זה מתרכזות באיסוף ובמיון נתונים על כפי תקופות זמן שונות, ריכוז מסגרות (מתקצבות ומתוקצבות), פיצול שירותים ופעולות לטעפים שונים וכו'.

לסיכום, ניתן לאמר שבהיעדר התיחסות ממלכתית מקצועית ראויה, הדיווח בתחום תקצוב הסקטור הדתי ושירותי הדת הינו חלקי ומקוטע, לוקה באמינות ואינו זמין בדרך כלל לציבור הרחב.

1. המועצות הדתיות

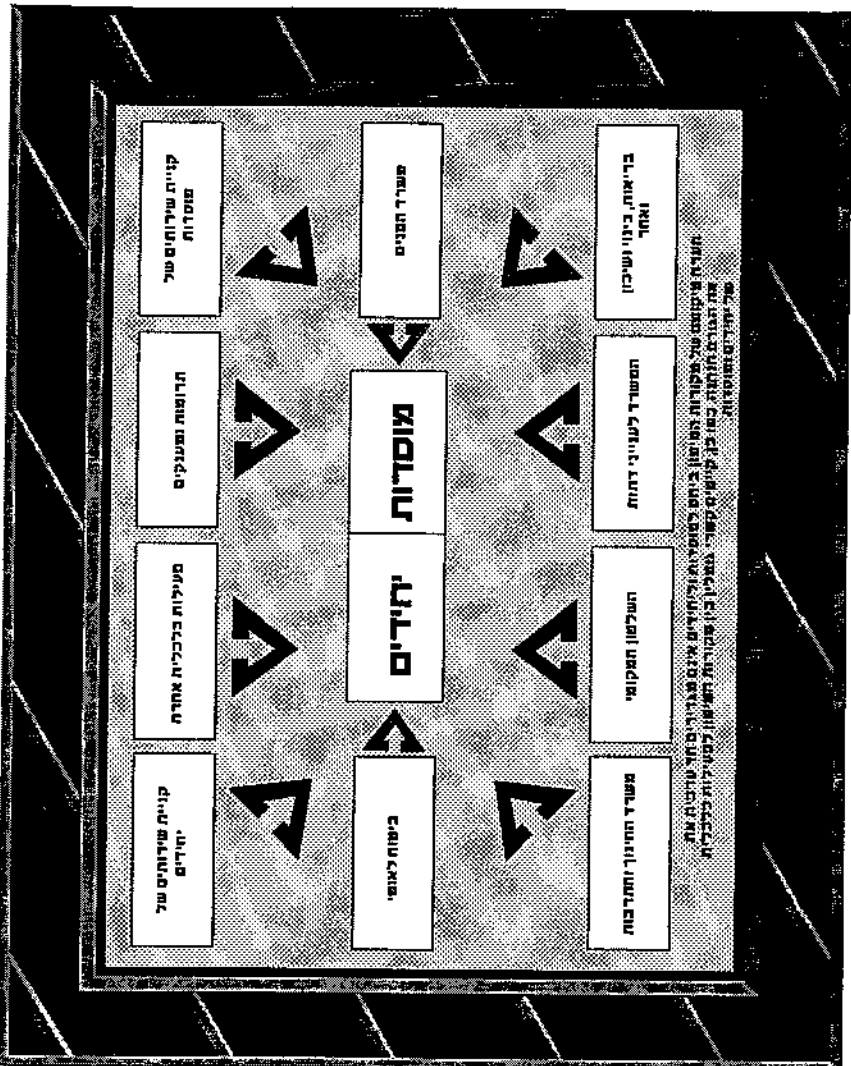
המועצות הדתיות הינן המוסד האחראי מטעם המדינה על אספקת שירותים דתיים לכלל האוכלוסייה היהודית. מתברר שהשליטה על הרכב המינויים למועצות הדתיות, תקציביהן ותחומי פעילותן מהווים גורם למחלוקת פוליטית ברמה המקומית והארצית, לאינטרסים מנוגדים של מפלגות וקבוצות לחץ דתיות - בינן לבין עצמן, ובינן לבין מפלגות חילוניות. האחריות על פעילותן של המועצות הדתיות מתחלקת בין משרד הדתות והרשויות המקומיות. נעקוב להלן אחרי הרקע ההיסטורי, החוקתי והכלכלי לפעולתן. הרחבות בנושאים אלו ופרטים על הבעייתיות שבפעילותן - ראה בספרו של אליעזר דון-יחיה, "מוסדות דתיים כמערכת הפוליטית - המועצות הדתיות בישראל" שבהוצאת המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, תשמ"ט.

1. כללי \*

המועצות הדתיות החלו למעשה את פעולתן בשנה 1937, כאשר בשנה זו נקבע ואושר תקנון כולל למועצות הדתיות דוגמת התקנון של המועצה הדתית בירושלים, שהוקמה עוד קודם לכן. תפקידי המועצה כפי שנקבעו: למקח על ענייני השחיטה ולטפל בכל העניינים הציבוריים בעלי אופי דתי. עם קום המדינה בוטלו המוסדות האזרחיים של כנסת ישראל, ואילו המוסדות הדתיים נשארו על כנם, לבר מ כמה שינויים הנובעים מתחיקה ישראלית. ב-1949 נחקל בכנסת "חוק תקציב השרותים הדתיים היהודיים", שבא לאשר את תוקפן החוקי של המועצות הדתיות, ולקבוע את שיטת המימון של תקציבי השרותים הדתיים להם אחריות מועצות אלו. החוק קובע, שהמועצה הדתית "מוטבטת לטפל בסיפוק שרותים דתיים יהודיים בהתאם לתקציבה המאושר". הצעת החקציב של המועצה הדתית מוגשת לאישור של הרשות המקומית, ואם המקום אינו בתחום שיטוטה של רשות מקומית, טעון החקציב אישורו של שר הדתות.

\* הפרטים שבסעיף זה מתבססים על הספר "מוסדות דתיים כמערכת הפוליטית - המועצות הדתיות בישראל" מאת אליעזר דון יחיה, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, תשמ"ט. התיאור כולל בחלקו ציטוטים ישירים מפירוטום זה. בסעיפים הבאים ישמש הספר מקור לתיאור עניינים שונים תוך הפניה מתאימה.

תרשים כללי לתיאור מקורות מימון והיקפם בעמלטה יאחד לפסקוד הדתי



הממשלה היא המכריעה במקרה של חילוקי דעות על התקציב בין המועצה הדתית והרשות המקומית, והיא גם נושאת בשליש מהוצאות התקציב המאושר. על הרשות המקומית לממן את שני השלישים הנותרים מהוצאות המועצה הדתית, ובמקום בו אין רשות מקומית, תשא הממשלה בהוצאות חוק התקציב של המדינה. שר הדתות נקבע כממונה על ביצועו של החוק ותוקף כהונתן של המועצות הדתיות שאושרו הוגבל לשנה מיום פרסומם.

חוק "הקציב השרותים הדתיים היהודיים" נועד להסדיר את הרברים דרך ארעי עד שיאושר חוק חדש שיהיה ישראלי כמהותו, ואשר יניח הסדר של קבע לארגון השרותים הדתיים ושיטות המימון שלהם. תיקונים לתוך הביאו לאהרכת תוקפו מעת לעת. בשנת ה-60 פרסמו על ידי שר הדתות תקנות בעניין הסלת אגרות על ידי המועצות הדתיות עבור שירותיהן, נוהלי הגשתן של הצעות תקציב על ידי המועצות הדתיות, הרכבן של מועצות אלה וחילופי גבוי בהן. כן הוצאו תקנות בענייני קבורה ובנוגע לסדרי הבחירות של רבני ערים.

חוק "הקציב שרותים דתיים יהודיים (תיקון) - תשכ"ו" נתן תוקף חוקי לתקנות אלו והעלה את התקנות שפרסם שר הדתות בעניין חידוש הרכבן של המועצות הדתיות, לדרגה של חוק. ב"תיקון מס' 2" לחוק שהתקבל ב-1967 הוענק מעמד של קבע למועצות הדתיות. עם זאת, סדרי המינוי למועצות דתיות וכן שיטת המימון שלהם נשארו ללא שינוי. החוק לא הגדיר במפורש את תחומי פעילותן של המועצות הדתיות ואת סמכויותיהן, ועל כן הוא המשיך להיות בעיקרו "חוק מסגרת" בלבד. ביקורת על החוק והסדרי החקיקה ועל הסברים לדרכי הטיפול התחיקתי בנושא - ראה שם לעיל. את "חוק תקציב השרותים הדתיים היהודיים" ותיקוניו השונים החליף בשנת 1971 "חוק שרותי הדת היהודיים" (נוסח משולב תשל"א 1971).

עד 1985 התקבלו לחוק חמישה תיקונים. תיקון מספר 6 שנתקבל בשנת 1985 הקטין את חלקן של הרשויות המקומיות במימון תקציבי המועצות הדתיות ל-60% והעלה את תלקן של משרד הדתות ל-40%. מציין שם המחבר (ראה התיקון השישי ו"משבר ש"ס", עמ' 44-40):

"מגמה זו של חיזוק סמכויות שר הדתות לגבי המועצות הדתיות שבאה לידי ביטוייה החשוב ביותר מבחינה מעשית בחובה שהחוק הטיל לראשונה על המועצה הדתית להתאים את תקציבה לכללים, שנקבעו על ידי שר הדתות. תירוש נוסף ברוחה של המגמה האמורה נתבטא בקביעה, שבהיעדר הסכמה על התקציב בין המועצה הדתית והרשות המקומית, לא תועבר ההכרעה כמישרין לידי הממשלה, כפי שחייב החוק המקורי, אלא שר הדתות והפנים הם שיכריעו בדבר, ורק באין הסכמה ביניהם תימסר סמכות ההכרעה לממשלה...

כשינויים שהוכנסו בחוק, וביחוד בחיובה של המועצה הדתית לקבוע את תקציבה על פי הכללים של שר הדתות, היה משום היענות, חלקית לפחות, לביקורת חוזרת ונשנית של מבקר המדינה, שהושמעה גם על ידי חברי כנסת, על מצב שבו חייב שר הדתות לממן חלק ניכר מתקציבה של המועצה הדתית, בעוד שאין לו כל השפעה, למעשה, על קביעתו של תקציב זה.

ואולם, הביקורת על חליקרי המינהלי שבסדרי קביעת תקציבי המועצות הדתיות לא היוותה, לאמיתו של דבר, את הגורם הישיר, שהביא לקבלת התיקונים בחוק כהשמ"ה. תיקונים אלו נתקבלו בעקבות המשבר הקואליציוני, שפרץ סמוך לכינונה של ממשלת האחרות הלאומית. המשבר, שהחל עוד לפני שהוקמה הממשלה, נתגלע על רקע המאבק שבין המפד"ל לש"ס על חלוקת התיקים בממשלה, וביחוד על השליטה וההשפעה בתחום שירותי הדת והמועצות הדתיות...

המשבר מלמד גם על החשיבות הרבה ביותר, שמיחסות מפלגות דתיות לשליטה והשפעה בתחום השרותים הדתיים. הדבר בא לידי ביטוי בעצם הקושי להתגבר על המשבר, כמו גם בכינונתן של המפד"ל וש"ס להעדיף את משרד הדתות על פני משרד הפנים, העולה עליו פי כמה בתקציבו והיקף פעולותיו...

כאמור לעיל, בהתאם לתיקון לחוק שרותי הדת היהודיים - משתתף משרד הדתות כ-40% מגרעון המועצות הדתיות בתקציב מאושר והרשות המקומית ב-60% מן הגרעון בתקציב. בהצעת התקציב בשנים האחרונות נכתב:

בתחילת שנת התקציב 1984/85 ישבה ועדת היגוי בינמשרדית על מדוכת תקציבי המועצות הדתיות. בוועדה היו חברים נציגי משרד הדתות, הפנים והאוצר וכן נציגי חבר המועצות הדתיות. הוועדה לוותה בעבודתה על ידי רואה חשבון שנשכר במיוחד למטרה זו.

הוועדה התייחסה להוצאה בפועל בשנת 1983/84 כבסיס שעליו יש לבנות את תקציבי המועצות הדתיות. בהתאם לכך, הוגדל כסיס התקציב במשרד הדתות וכן הועברו סכומים חד פעמיים לכיסוי גרעונות שנת 1983/84.

למרות תיקוני הבסיס שנעשו, ובשל העובדה שמשרד הדתות לא הספיק להוציא מסגרות תקציביות למועצות הדתיות, אישרו הרשויות המקומיות לכלל המועצות הדתיות תקציב החורג מסיכומי הוועדה הבינמשרדית. חוטר הסמכות החוקית של משרד הדתות לגבי שנת התקציב 1984/85 מנע את התערבותו בנושא.

בשנת 1985/86 תוקן חוק שירותי הדת וכן תוקן חוק התקציב בצורה שאיפשרה למשרד הדתות סמכות קביעת החלטה חוקית. בשנה זו הוצאו מסגרות תקציב לכל המועצות הדתיות בהתאם לסיכומי הוועדה הבינמשרדית. כמו כן, תוקן כסיס התקציב במשרד הדתות כך שיתאים לשינוי החוק המחייב השתתפות של 40% בתקציב.

**2. נתונים כספיים**

מן האמור לעיל ניתן לסווג את מקורות המימון לפעילותן של המועצות הדתיות כלהלן:

- הכנסות עצמיות מחוכנונות - כהתאם לאוסרן בתקציב העירוני השוטף והמאושר (סך מסגרת ההוצאה). ההכנסות צמודות למרד.
- חלק משרד הדתות - 40% מן הגרעון בתקציב המאושר.
- חלק הרשויות המקומיות - 60% מן הגרעון בתקציב המאושר.
- עורף הכנסות/גרעון - פער בין התקציב המאושר לביצוע בפועל.

נחוני התקציב השוטף (המאושר) בשנות התקציב 1984/85 עד 1990/91 (במליוני שקלים) הינם:

שנת תקציב	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90
סך מסגרת הוצאה	11.3	21.2	40.1	60.0	66.6	92.4
הכנסות עצמיות	2.7	5.0	10.5	13.6	14.7	20.4
הפרש	8.6	16.2	29.6	46.4	51.9	72.0
משרד הדתות	2.9	6.5	11.8	18.6	20.8	28.8
<u>הרשויות המקומיות</u>	<u>5.7</u>	<u>9.7</u>	<u>17.8</u>	<u>27.8</u>	<u>31.1</u>	<u>43.2</u>

בשנת 1990 עמד התקציב המאושר של המועצות הדתיות על 109 מליוני ש"ח.

תקציב שירותי הדת בישובים מוחזקים (תקצוב ועדים דתיים בישובים, כר"כ מועצות אזוריות, בהם לא הוקמו מועצות דתיות) היה כלהלן (במליוני ש"ח):

1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
1.1	1.3	1.6	2.3	3.9	4.5

סך ההוצאה המאושרת לשירותי הדת במסגרת הרשויות המקומיות הכוללת את היקף ההוצאה המלא להחזקה שוטפת - ראה להלן - הינו לפיכך (במליוני ש"ח):

1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
23.6	43.0	63.6	71.7	101.1	119.1

מכאן, שההוצאה המאושרת לשירותי הדת ברשויות המקומיות גדלה דיאלית במשך התקופה 1985/86 עד 1990/91 (בהנחת אינפלציה של 20% בשנה זו) בכ-96%. ההוצאה המאושרת לשירותי הדת במסגרת המועצות הדתיות גדלה דיאלית במשך התקופה 1984/85 עד 1990/91 בכ-118%.

כיום פועלות למעלה מ-170 מועצות דתיות ככל המסגרות ההתישבותיות השונות. בישובים בהם לא הוקמו מועצות דתיות, נתון הטיפול בשירותים הדתיים כירי ועדים דתיים. התשלום לרבנים שוחטים ובלניות וכן, ההוצאה להחזקה שוטפת הינו:

- המשרד לענייני דתות - 45%
- משרד הפנים - 45%
- הועד המקומי - 10%

**הערות:**

א. נציין שההוצאה לשירותי הדת במסגרת הרשות המקומית איננה בהכרח ההוצאה המאושרת בתקציב למועצה הדתית המקומית. בדרך כלל, מממנת הרשות המקומית שירותי הדת ומפעלים נוספים מעבר לתקציב הנ"ל.

ב. ההוצאה בפועל לשירותי הדת במסגרת המועצה המקומית גבוהה בדרך כלל מן התקציב המאושר. רוב המועצות הדתיות חורגות מן התקציב המאושר (לעיתים בהסכמת הרשות המקומית).

ג. בשנים האחרונות גדולה ההוצאה הממשלתית למעשה בכ-25% מן ההוצאה המתוקצבת בהצעת התקציב. כך למשל, תקציב 1988/89 למועצות הדתיות עמד על 20.8 מליוני ש"ח. ההוצאה למעשה בשנת 1988 הגיעה ל-25.2 מליוני ש"ח.

ד. חלק מן העובדים בתחום שירותי הדת המקומיים אינם מועסקים על ידי המועצות המקומיות. מפעלים, עסקים בתחום המזון, משהסות, בתי מלון ועסקים אחרים נושאים בגטל העסקתם של עובדים אלו. פירוט והרחבה בנושא זה ראה בהמשך.

**לסיכום,** ההוצאה לשירותי הדת במסגרת מועצות דתיות וועדים דתיים גדלה דיאלית במשך השנים האחרונות במידה ניכרת. עם זאת, מערכת דיווח לקויה וחסרה, ריבוי הגורמים המתקצבים ופיצול עלות השירותים בין גופים מממנים שונים אינם מאפשרים לעמוד כראוי על היקף שירותים אלו.

3. נתוני העסקה

הקן עובדי המועצות הדתיות והוועדים הדתיים במועצות האזוריות כפי שפורסם הינו:

שנה	מועצות דתיות	מועצות אזוריות *	סה"כ
1983/84	2,022		
1984/85	1,952	561	2,513
1985/86	1,872	545	2,417
1986/87		574	
1987/88		591	
1988/89		609	

\* מהם כ-25% הינם קנסיונרים.

מספרם הכולל של עובדי הרח במסגרות הנ"ל (בהיקף משרה משתנה) נאמד בשנים האחרונות בכ-3,500 עד 4,000 עובדים.

דרגות העובדים המועסקים במסגרת המועצות הדתיות והוועדים הדתיים נקבעות בהתאם להסכמים קיבוציים בשירות הציבורי בהתאם לסוגי ורשויות כפי שהן מחולקות על ידי משרד הפנים. מסלולי הקידום, סכלאות השכר ולוח הקידום מוצגים בעמודים הבאים (נכון לחודש דצמבר 1988. מאז חלו עידכונים בסכלאות השכר, תוספת דרגות וכו').

על פי נתוני החקיצב, מתפלג תקציב המועצות הדתיות כלהלן: 70% שכר ו-30% קניות.

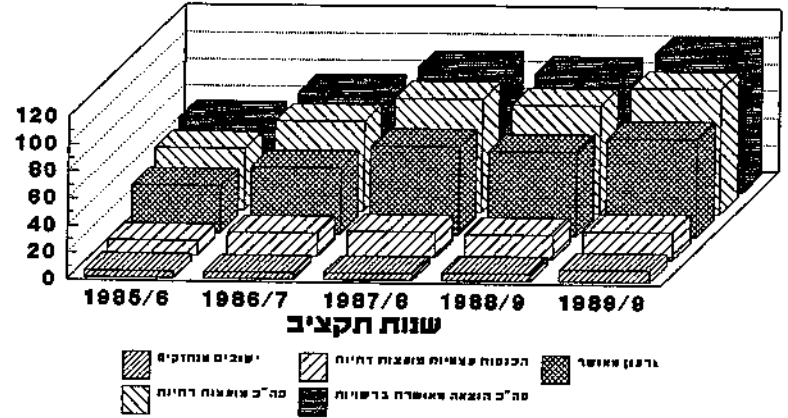
יצויין שוב, שרק חלק מן העובדים העוסקים במתן שירותי דת מועסקים על ידי המועצות המקומיות. החלק האחר ממומן ישירות על ידי מקבלי השירותים.

העריפי השכר מתוך החסם העבודה הקיבוצי בתחום המלונאות, שנתחם לא מכבר, מצביעים על כך שרמת שכרם של העוסקים בתחום שירותי הדת היגה גבוהה יחסית ומשתווה לרמת שכרם של עובדים בכירים במלונות. לרזוגמא - העריפי משכורת חדשית תחילית במלונות בהם נהוגה שיטת המשכורת הקבועה (כש"ח):

אתראי/ית אגף	927	מנהל אירועים	1,005	משגיח כשרות	965
מנהל מכבסה	965	טבח עצמאי בכיר	1,095	משגיח כשרות ראשון	1,005
מלצר ראשי בכיר	1,050	ראש משמרת קבלה	965		

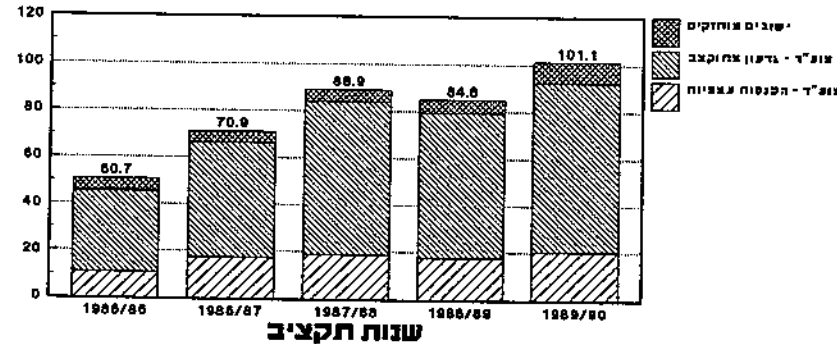
הוצאה מאגשרת לשירותי דת ברשויות מקומיות

מיליוני ש"ח



הרכב ההוצאה המאגשרת לשירותי דת ברשויות המקומיות

מיליוני ש"ח



הנתונים במיליוני שקלים במחירי 1986/86



4. שירותים ופעולות

"חוק שירותי הדת היהודיים" - (נוסח משולב תשל"א-1971) מגדיר את אופן הקמת המועצה הדתית, סמכויותיה וקביעת תקציביה, אך אינו מגדיר את תחומי הפעולה המפורטים של המועצה הדתית. הגדרות בעניין זה ניתן למצוא במסגרתן של תקנות והוראות שונות.

עיקר פעילותן של המועצות הדתיות הינו בתחום כשרות ושחיטה ורבנות ונישואין. התקציב הרגיל של שנת 1980/81 מפרט את הוצאות המועצות הדתיות לפי תחומי פעולה כלהלן (בש"ח):

<u>תחום פעולה</u>	<u>סך הוצאה</u>	<u>שיעור ההוצאה מסה"כ</u> (כ-%)
רבנות ונישואין	36,400	20.0
כשרות ושחיטה	37,279	20.6
מקוואות	19,541	10.8
שירותי קבורה	9,069	5.0
שבת ועירובין	2,781	1.5
תרכות חורנית	7,144	3.9
מוסדות גתמכים	13,143	1.5

שאר התקציב, כשיעור של למעלה מ-30% מהוצאות המועצות הדתיות הוצא על שירותי הנהלה כללית (כ-17%), פרעון מילווה (כ-6%) ו"שונות". בחישוב ההוצאות על תחומי הפעולה השונים נכללים - הן הוצאות לפעולות והן הוצאות למשכורת. היחס בין שני סוגי ההוצאה כתקציב בכללו הוא: 70% למשכורת ו-30% לפעולות. " (ראה שם).

יצוין שכעוד שבתחומי פעולה מסוימים (כגון - נישואים) המועצה הדתית הינה הגוף המספק את מירב השירותים לאוכלוסיה, הרי שבתחומים אחרים (כגון - שירותי קבורה וכשרות) חלק ניכר מן השירותים נרכש מגופים אחרים. כך למשל, המועצות הדתיות מטפלות בשירותי קבורה בעיקר בתחומן של המועצות המקומיות וברור מכאן שעיקר ההוצאה בנושא זה נעשית במסגרת תכרות קדישא עצמאיות או שזל ההתישבות העובדת (רק 62 חברות קדישא מכלל כ-500 חברות קדישא ככל הארץ הינן חברות שליח מועצות דתיות).

קיימת שונות ניכרת למדי בין התפלגות ההוצאה של המועצות הדתיות בישובים שונים. לשם השוואה, התפלגות ההוצאה לתחומי פעולה במועצות הדתיות של ירושלים ותל-אביב יפו (תקציבי 1989/90) הינה כלהלן (באתרוים):

<u>תחום פעולה</u>	<u>ת"א-יפו</u>	<u>ירושלים</u>
הנהלה וכלליות	16.3	14.5
רבנות ונישואים	24.6	18.5
כשרות ושחיטה	29.1	12.7
טהרת המשפחה	17.3	30.5
שמירת שבת	3.5	1.2
פעולות תרכות חורנית	4.2	1.9
מוסדות ונתמכים	3.5	4.2 (בתי כנסת)
שונות	-	1.7 (שירותי קבורה בעיקר)

ניתן אולי להסביר את ההבדלים הניכרים בהוצאה בתחומי פעולה שונים בין שתי ערים אלו בהבדלים במעמדן של המועצות הדתיות במקומות אלו כספקיות של שירותי דת. יש להניח שבירושלים, שבה שיעור האוכלוסיה הדתית-חרדית הינו גבוה יחסית ורבים מצרכני שירותי הדת אינם מסתפקים בהכשר של המועצה הדתית אלא כזה של כד"צ, ההוצאה בתחום טהרת המשפחה גבוהה יחסית בשל דיבוי המוסדות בתחום זה וכו'.

5. ההוצאה לשירותי דת ברשויות המקומיות

**הגדרות ופירוטים לדריית הלמים על נתונים ספייים של הרשויות המקומיות בישראל**

ניתן לציין את שנת התקציב 1985/86 כשנת מעבר שבה תוקן חוק התקציב ויאפשר למשרד הדתות סמכות החלטה חוקית לגבי תקציביהן של המועצות הדתיות. כשנה זו גם תוקן בסיס התקציב במשרד הדתות ושיעור השתתפות המשרד בגרעון תקציבי המועצות הדתיות עלה ל-40%. מעניין לבחון כיצד השפיעו שינויים אלו על ההוצאה לשירותי דת ברשויות המקומיות. לשם כך, נבחנו את נתוני ההוצאה ברשויות המקומיות בשנת 1984/85 כיתם לנתונים אלו עד לשנת 1987/88 כפי שפורטמו על ידי הרשות המרכזית לסטטיסטיקה.

יצויין גם שכשנת 1984/85 אישרו הרשויות המקומיות לכלל המועצות הדתיות תקציב התורג מסיכומי ועדת היגוי בינמשרדית שקבעה את ההוצאה בפועל בשנת 1983/84 כבסיס לתקציב 1984/85 וגרעונות שנים קודמות כוסו בהעברה מיוחדת חד מעמית.

נציין תחילה נתונים ופרטים מתקציב 1984/85:

- הבסיס החוקי לפעילותן של המועצות הדתיות הינו חוק שירותי דת המגביר את אופן הקמת המועצה, סמכויותיה והכנת תקציביה.

- אישור התקציב של המועצה הדתית נעשה ע"י הרשות המקומית בדרך כלל (על פי המלצות משרד הפנים), בכל מקרה אחר - ע"י השר לענייני דתות.

- בהתאם לחוק שירותי דת היהודיים - חייב המשרד לענייני דתות להשתתף ב-1/3 מהגרעון והרשות המקומית ב-2/3 מן הגרעון. מציאות זו נמצאת כסתירה ל"חוק התקציב" לפיו נקבע לכל המועצות תקציב גלובלי במסגרת הקציב המשרד לענייני דתות, ואילו המועצות הדתיות כתאום עם הרשות המקומית קובעות את תקציביהן מכלי התחשב בנתון זה. בתקציב 1984 (במליוני ש"ח):

השתתפות בתקציב רגיל של המועצות הדתיות	1,953
השתתפות בתקציב פיתוח של המועצות הדתיות	152
סך הכל	2,105

נתוני הלמ"ס שלהלן מבוססים על עיבודי הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות למיניהן: עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות ואיגודי ערים. הדוחות הינם בהתאם למבנה התקציב של רשות מקומית בהתאם להנחיות האגף לשלטון מקומי במשרד הפנים. הגדרות, הסכרים ומודל קשר ראה בתרשימים שבמודים הבאים.

**הסכרים כלליים**

מקור	דוחות כספיים של רשויות מקומיות	דגם דוחות	מבנה התקציב של רשות מקומית (בהוצאת משרד הפנים)
מבנה	תקציב בלתי רגיל	התפלגות הכנסות: יעוד	מקור הוצאות: יעוד
סיכום			
צורת רישום הכנסות והוצאות	הכנסות על בסיס מזומנים מתאם. מ/ל פרטים על בסיס שנתי. מ/ל במשלה ומוסדות ציבור ומינסים		

**התקציב הרגיל**

הכנסות - הכנסות שוממות סופיות הכוללות החרים פענים קודמות	מיון לפי יעוד	מיון לפי מקור
1. אינן מיועדות לסעיף הוצאה מסוים. מקורן - מיסים ומענק כללי.	1. עצימות. טהרשויות גובות מסרמים ומסודות.	
2. מיועדות לשירותים מקומיים וכוללות כספים שהתקבלו עבור משרות שונות.	2. מועברות - סכומים שמעבירה הממשלה לרשות המקומית לפי חוק או הסכם.	
3. מיועדות לשירותים מסלכתיים שנתקבלו עבור משרות שונות (כולל שירותי דת - העברת כספים למועצה הדתית או לשירותי דת).	3. השתתפות הממשלה - השתתפי הממשלה בתקציביהן של הרשויות המקומיות:	
4. אחזקת מפעלים של הרשות.	א. כללית - מענקים כלליים ומיוחדים	
5. שנתקבלו עבור שירותים שונים.	ב. מיועדת - השתתפות הממשלה במתן שירותים ע"י הרשות המקומית.	

הוצאות - הוצאות שוממות, הוצאות חד פעמיות ומרעון מילונות	מיון לפי יעוד	מיון לפי סוג
1. הנהלה כללית - הוצאות על מינהל הרשות	1. משכורת ושכר לעובדים (כולל במפעלי עור).	
2. שירותים מקומיים	2. הוצאות כלליות - קניות שוממות לצורך מתן שירותים.	
3. שירותים מפלכתיים	3. השתתפות, תמיכות/תרומות למוסדות העברות למשקי בית ולמקווד הציבורי.	
4. מפעלים	4. הוצאות חים. בדיכ השתתפות בתקציב הכלתי רגיל ורכישות שונות.	
5. תשלומים לא רגילים. בדיכ השתתפות בתקציב הכלתי רגיל ורכישות שונות.	6. מירעון מילונות.	

גרעון/יעודי - ההפרש בין סך כל הכנסות וסך כל ההוצאות	גרעון תקציבי - גרעון ללא מילונות	גירעון שנתי - כולל מילונות
-----------------------------------------------------	----------------------------------	----------------------------

**התקציב הכלתי רגיל**

מיועד בעיקרון למימון פעולות פיתוח	הכנסות	הוצאות
1. הלוואות ממקורות שונים.	1. מימון עבודות פיתוח.	
2. העברות מתקציב רגיל.	2. רכישות של ציוד ומבנות.	
3. השתתפות הממשלה ובעלי נכסים עבורם כוועה העבודה.	3. העברות הון, מירעון מילונות וכו'.	
4. מכירת רכוש, העברה מקרנות וכו'.		

הוצאות לדת בהקציב הרגיל על שרותים ממלכתיים 1984/85

750	ירושלים	8,721	רשויות מקומיות - סה"כ
777	תל-אביב	5,437	עיריות
510	חיפה	1,345	מו"מ גדולות
		494	מו"מ קטנות
		1,445	מועצות אזוריות

הוצאות בהקציב הרגיל 1984/85 לפי מיון תקציבי וכלכלי

		636.9	סך כולל מליוני ש"ח
		137.6	הנהלה וכלליות
294.5	שרותים ממלכתיים	148.1	שרותים מקומיים
188.5	חינוך	57.2	תברואה
41.0	תרבות	11.8	שמירה ובטחון
6.3	בריאות	11.9	תכנון ובניה
49.8	סעד	46.3	נכסים ציבוריים
8.7	דת	1.4	הגיות ומבצעים
		12.1	שרותים שונים
46.1	מפעלים	1.3	פיתוח הכלכלה
33.2	מים	2.8	פיקוח עירוני
0.5	כתי מטבחים	3.2	שרותים הקלאיים
6.5	נכסים		
4.9	תחבורה		
1.0	מפעלים אחרים	10.7	הוצאות אחרות

שרותי דת - מיון תקציבי וכלכלי (1984/85)

		8,721	סה"כ
5.136	העברות שוטפות למלכ"ר	0.654	שכר ומשכורות
2.002	העברות שוטפות למקטור הציבורי	0.300	קניות של סחורות ושרותים
0.3331	הפרשי הצמרה	0.208	העברות שוטפות למשקי בית

להלן נתונים כספיים של הרשויות המקומיות בישראל 1984/85 (במליוני ש"ח במחירים שוטפים):

השתתפות מיועדת של הממשלה לפי יעוד ומעמד מוניציפאלי

מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות	הוצאה לנפש בש"ח	ב-%	סה"כ	סך כולל
20.9	24.7	84.2	31.5	100.0	129.7	שרותים מקומיים
1.2	0.3	1.7	0.8	2.5	3.2	שרותים ממלכתיים
19.5	24.0	79.9	29.9	95.1	123.3	חינוך
16.4	18.1	53.1	21.3	67.6	87.7	תרבות
0.7	0.5	1.8	0.7	2.4	3.1	בריאות
-	-	0.9	0.2	0.8	1.0	סעד
2.1	5.2	23.8	7.6	24.0	31.2	דת
0.2	-	0.1	0.1	0.3	0.4	מפעלים
0.2	0.4	2.6	0.8	2.4	3.2	

השתתפות מיועדת של הממשלה מתוך ההוצאות בתקציב הרגיל לפי מעמד מוניציפאלי 1984/85 (באחוזים):

מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות	סה"כ	סך כולל
23.3	23.1	19.1	20.4	שרותים מקומיים
7.7	1.3	1.5	2.2	שרותים ממלכתיים
39.2	47.0	41.2	41.2	חינוך
45.8	54.0	44.6	46.5	תרבות
9.8	8.5	6.6	7.5	בריאות
0.4	8.0	20.0	15.6	סעד
53.8	61.6	63.8	62.6	דת
16.9	0.4	2.7	4.6	מפעלים
4.2	6.0	7.5	6.9	

סה"כ השתתפות (100%) - 636.9 מליוני ש"ח

נתוני השוואה ומגמות התפתחות במונחים דיאליים לשנות התקציב 1984/85 עד 1987/88 מוצגים בהרשימים בעמוד הבא.

מימצאים:

א) ההוצאות לשירותי דת בתקציב הרגיל הסתכמו בשנת התקציב 1987/88 בכ-46.3 מיליוני ש"ח במחירים שוטפים. ההוצאה בתקציב הבלתי רגיל הסתכמה ב-13.6 מיליוני ש"ח. סה"כ ההוצאה המקומית לדת הסתכמה בכ-60 מיליוני ש"ח.

ב) ההשתתפות המיועדת של הממשלה לשירותי דת הסתכמה בשנת 1984/85 בכ-2.4 מיליוני ש"ח.

ג) ההוצאה הריאלית לשירותי דת בשנים 1985/86 ו-1986/87 היתה נמוכה ביחס לרמת ההוצאה בשנת 1984/85. בשנים 1986/87 ו-1987/88 עלתה ההוצאה הריאלית לשירותי דת במידה ניכרת והגיעה בסוף התקופה לרמה גבוהה בכ-5% מזו שהתקיימה בשנת 1984/85. מגמות דומות אפיינו גם את ההוצאות לבריאות ולחינוך. ההוצאות לתרבות ולסעד אופיינו בשיעור גבוהה יותר באותן שנים.

ד. ההכנסה הריאלית משירותי דת עלתה בשנת 1985/86 בשיעור ניכר (33% ריאלית), ירדה בהמשך התקופה והתייצבה בסוף התקופה ברמה דומת לזו של תחילת התקופה. ההכנסות משירותים ממלכתיים התמידו לעלות בכל התקופה ובסופה היו גבוהים ריאלית בכ-25% לעומת שנת 1984/85.

ה. השינויים הריאליים כסעפי ההוצאה בתקציב הרגיל בשנת 1987/88 לעומת שנת 1984/85 הינם:

דת	4.5%	בריאות	6.0%
חינוך	1.0%	סעד	26.2%
תרבות	34.2%		

ו. חלקן של המועצות המקומיות והאזוריות בסך ההוצאה לשירותי דת גדל בשנים 1985/86 ו-1986/87.

ז. מרכיבי ההוצאה לשירותי דת השתנו בתקופה הנסקרת על פי מגמות כלהלן: עליה בחלקם של מרכיבי שכר, קניות והפרשי הצמדה בסך ההוצאה וירידה בחלקם של העברות למלכ"ד ולסקטור הציבורי בסך ההוצאה.

הכנסות בתקציב הרגיל לפי מיון תקציבי וכלכלי (1984/85)

סך כולל 495.1			
מיסים	147.0	מפעלים	41.1
ארנונה	131.9	מים	34.4
אגרות	8.7	כתי מסבחיים	0.4
היטלים	0.9	נכסים	2.0
מכסות	5.4	תחבורה	3.2
		אחר	1.1
מענק כללי	101.0		
שירותים ממלכתיים	149.3	שירותים מקומיים	39.5
חינוך	107.1	תברואה	8.2
תרבות	6.4	שמירה ובטחון	1.2
בריאות	1.5	תכנון ובנין	3.8
סעד	33.7	נכסים ציבוריים	8.4
דת	0.5	שירותים קלאיים	1.4
הכנסות אחרות	17.2	שירותים אחרים	16.4

הוצאות בתקציב בלתי רגיל (1984/85) לפי יעוד ההוצאה

סך כולל 105.0			
שירותים מקומיים	26.3	שירותים ממלכתיים	47.9
תברואה	6.7	חינוך	34.8
שמירה ובטחון	3.1	תרבות	7.4
נכסים ציבוריים	13.4	בריאות וסעד	3.7
אחר	3.1	דת	2.1
מפעלים	10.9	אחר	9.7
מים	5.0		
נכסים	4.4	פרעון מלוות	10.2
אחר	1.5		

## התפלגות הוצאות והכנסות בתקציבי רשויות מקומיות

באחוזים 84/86 85/86 86/87 87/88

### הוצאות בתקציב הרגיל

סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0
דת	3.8	2.8	2.7	2.8
חינוך	64.0	61.3	60.7	58.9
תרבות	12.9	14.6	15.3	17.0
בריאות	2.1	2.1	2.0	2.1
רווחה	16.9	18.0	18.3	19.4

### הוצאות בתקציב הרגיל בשקלים לנפש

סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0
דת	0.3	0.5	0.4	0.4
חינוך	67.0	64.8	63.9	60.1
תרבות	2.2	2.3	2.4	2.2
בריאות	0.6	1.2	1.0	1.1
רווחה	24.1	25	27.0	27.9

### הוצאות לדת בתקציב הרגיל על שירותים ממלכתיים

סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0
עירייה	62.1	61	60.1	52.9
מועמ גדולות	14.9	14.4	15.5	14.7
מועמ קטנות	5.8	6.4	6.6	6.5
מועצות איזוריות	16.1	18.2	18.3	16.0
ירושלים	9.2	7.2	7.4	8.0
חל-אביב	9.2	8.47	8.7	6.7
חיפה	6.8	6.51	6.6	3.2

### הוצאות שירותים ממלכתיים לשירותי דת

סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0
שכר	7.8	7.82	5.6	11.9
קניית	2.4	3.1	6.3	6.4
משקי בית	2.4	2.72	2.8	1.3
מלכ"ד	58.9	58.3	53.9	53.9
סקמור ציבורי	23.0	18.9	18.7	18.3
ערעון מילוח	6.8	6.3	6.6	6.4

### הכנסות בתקציב הרגיל על פי מיון - סעיפים נבחרים

סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0
מענק	20.4	12.7	6.4	10.8
אדנונה	20.8	28.4	47.6	40.6
שירותים ממלכתיים	30.2	25.3	24.44	24.0
דת (מתוך הנ"ל)	0.1	0.1	0.1	0.1

### הוצאות בתקציב הכללי רגיל - סעיפים נבחרים

סה"כ	100.0	100.0	100.0	100.0
תברואח	1.86	1.0	1.52	1.8
שמירה וביטחון	0.63	0.5	0.4	0.6
תרבות	1.49	1.1	1.9	2.6
בריאות	0.76	0.4	0.5	0.6
דת	0.42	0.3	0.3	0.4

## הוצאות והכנסות בתקציבי רשויות מקומיות במחירי 1987/88

במיליוני ש"ח 84/86 85/86 86/87 87/88

### הוצאות בתקציב הרגיל

סה"כ	1,498.4	1,276.7	1,399.4	1,450.6
דת	44.3	36.2	36.1	46.3
חינוך	969.7	782.0	849.6	909.7
תרבות	208.8	188.6	212.1	280.1
בריאות	32.1	25.9	27.4	34.0
רווחה	283.6	242.9	270.5	320.1

### הוצאות בתקציב הרגיל בשקלים לנפש

סה"כ	160.4	131.6	142.3	158.6
דת	0.5	0.6	0.6	0.6
חינוך	106.5	84.0	93.6	105.4
תרבות	3.6	3.1	3.42	3.6
בריאות	1.0	1.6	1.42	1.7
רווחה	30.7	28.2	30.5	44.5

### הוצאות לדת בתקציב הרגיל על שירותים ממלכתיים

סה"כ	44.3	36.2	36.1	46.3
עירייה	27.5	22.1	22.9	25.1
מועמ גדולות	8.6	6.2	6.92.6	6.9
מועמ קטנות	2.6	2.3	2.67.0	3.0
מועצות איזוריות	7.1	6.8	7.02.9	7.4
ירושלים	4.1	2.61	2.83.3	3.7
חל-אביב	4.1	3.1	3.32.1	3.1
חיפה	2.6	2.0	2.1	1.5

### הוצאות שירותים ממלכתיים לשירותי דת

סה"כ	44.4	36.4	36.3	46.7
שכר	3.9	2.9	2.2	3.8
קניית	1.6	1.1	2.4	3.9
משקי בית	1.1	1.0	1.1	0.6
מלכ"ד	26.2	30.7	21.4	25.2
סקמור ציבורי	10.2	6.9	7.2	7.6
ערעון מילוח	1.7	3.0	3.3	3.0

### הכנסות בתקציב הרגיל על פי מיון - סעיפים נבחרים

סה"כ	2,520.8	2,847.9	3,021.4	3,477.0
מענק	514.2	337.3	192.3	367.8
אדנונה	671.6	1,017.9	1,130.5	1,412.6
שירותים ממלכתיים	780.2	668.5	748.2	666.9
דת (מתוך הנ"ל)	2.8	3.4	2.7	2.6

### הוצאות בתקציב הכללי רגיל - סעיפים נבחרים

סה"כ	534.6	392.9	684.7	1,042.7
תברואח	34.1	20.4	46.8	62.2
שמירה וביטחון	15.9	13.2	11.8	15.9
תרבות	57.7	83.1	57.3	90.7
בריאות	18.8	11.4	14.3	17.7
דת	10.7	6.8	8.0	13.6

**הערות:**

א) ההוצאה בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות ממוינת ומסווגת על פי סעיפי ההוצאה המוצגים בדוחות התקציב השנתיים המאושרים של הרשויות. בהחלט יתכן שהוצאות לנושאי דת מופיעים בסיווגים אחרים כמו חינוך וחברות. אם מצב זה מתקיים, יש לראות בנתונים המצטברים תמונת מצב חלקית בלבד לעניין תיקצוב נושאי דת במסגרת המוניציפאלית.

ב) השוואת ההוצאה לנושאי דת במסגרת המוניציפאלית לתקציבים המאושרים של המועצות והועדים הדתיים בתקופה הנסקרת הינה כלהלן (הנתונים במיליוני ש"ח):

שנה תקציבית	סך ההוצאה המאושרת בתקציב משרד הדתות מועצות ועדים סה"כ	ההוצאה בתקציב המקומי הרגיל		הפרש ב-%
		מקומי הרגיל	ההוצאה בתקציב	
85/86	21.2	1.1	23.6	0%
86/87	40.1	1.3	43.0	(25%)
87/88	60.0	1.6	63.6	(27%)

ניתן להניח שההבדל בנתונים מושפע מן הגורמים הבאים:

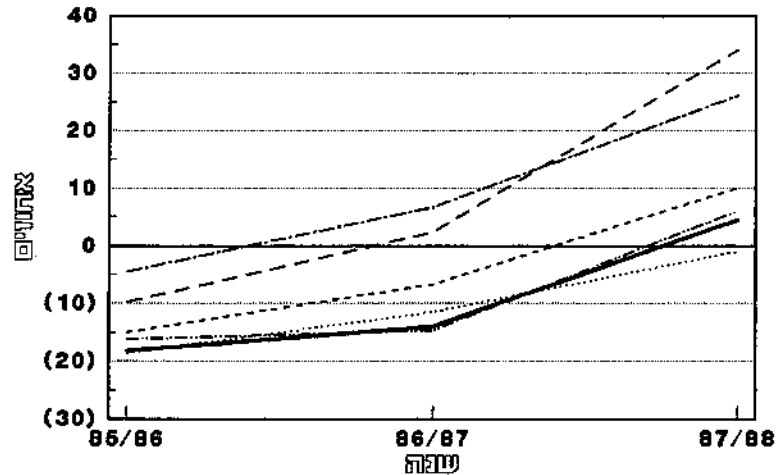
- \* סיווג חלק מן ההוצאה לשירותי דת בקבוצת ההוצאות לשירותים עירוניים.
- \* עירוב הוצאות תקציב הפיתוח והתקציב הרגיל.
- \* שוני בסיווג הוצאות בין התקציב המאושר לכיצוע בפועל.

ג) תקציבי המדינה למועצות הדתיות אינן מסווגים בהשתתפות המיועדת של הממשלה לשירותים ממלכתיים אלא נכללים ככל הנראה בהשתתפות המיועדת של המדינה לשירותים מקומיים ובהוצאות הנהלה כללית. להלן נתוני תקצוב המדינה לשירותי דת, כפי שהינם מופיעים בסרסומים השונים (במיליוני ש"ח):

שנת תקציב	חלק משרד הדתות בהצעת התקציב	ההוצאות למעשה	השתתפות מיועדת עפ"י נתוני הלמ"ס
85/86	7.6	11.7	1.6
86/87	13.1	21.6	2.1
87/88	20.2	28.3	2.4

מתוונים אלו נוכח שההוצאה הממשלתית המתוקצבת בפועל הינה גבוהה במידה

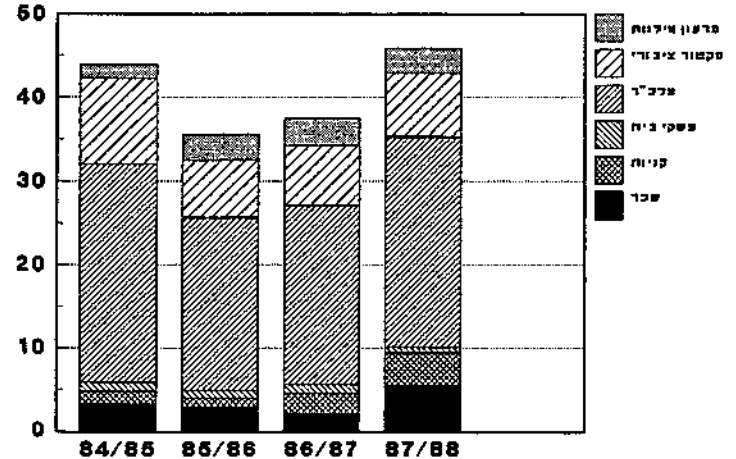
**הידול הריאלי בהוצאה לנפש בתקציב הרגיל**  
ביהם לשנת בסיס 1984/85



רשתות בריאות תדפיס הינוך שירותי דת פחים

**מרכיבי התצי לשירותי דת בתקציב הרגיל**

מיליוני שקלים (מחירי 87/88)



ד. הכספים היהודיים

1. כללי

נושא "הכספים היהודיים" עומד כשנים האחרונות במרכז הענייין הציבורי. כינוי זה ניתן להמיכה בטרטים ולמענקים ישירים למוסדות דת ולמוסדות אחרים בעלי זיקה פוליטית במסגרת הקציבי משרדי ממשלה שונים, וזאת במסגרת הסכמים קואליציוניים בין מרכיבי הקואליציה.

שנת 1981 מהווה שנת מפנה בהיקף החמיכה הממשלתית במוסדות הורגיים בעקבות ההסכם הקואליציוני שנחתם בין הליכוד למפלגות הדתיות בשנה זו: סעיף 38 להסכם קובע, כי התקציב לתמידי הישיבות יוגדל "בהתחשב" כעלות. על פי סעיף 48 בהסכם הקואליציוני מאותה שנה "יובטח תקציב שנתי מיוחד לישיבות לסוגיהן (כלליות, תיכוניות, הסדר, מקצועיות, אולפנות וכיו"ב) ולמפעלי תורה, חינוך ותרבות, וזאת בסכום שנתי כולל של 700 מיליון שקל (בשקלים ישנים - הערת המחבר). כל הכספים יתקצבו בסתר התקציב באמצעות המשדרים הממשלתיים הנוגעים בדבר ויועמרו לביקורת מבקר המדינה". (דו"ח המבקר מס' 33, לשנת 1983, עמ' 177).

ההסכם הקואליציוני נחתם באוגוסט 1981 בין המפלגות: הליכוד, המפלגה הדתית לאומית (המפ"ל), יהדות התורה - אגודה ישראל, ותנועה מסורת ישראל (תמ"י). המשרד לענייני רוח הופקד על עיקר התמיכות מכה ההסכם. על העברת יתרתן הופקדו משרדי החינוך והתרבות, העבודה והרווחה, הבריאות, והמשרד לקליטה העלייה.

מאז ועד היום מהוות ההקצבות היחודיות גורם מרכזי בהתדיינויות הקואליציוניות להרכבת הממשלה. בתקופה זו זכה הנושא להתייחסות הודרת ונישנית של מבקר המדינה ועמד במרכז התנגדות ציבורית גוברת לעצם החלוקה ולשיטות ההקצאה.

אף שהמפלגות הדתיות טוענות שמתן ההקצבות הייחודיות מתקן קיפוח של הסקטור הדתי כעבר, נראה שנימוק זה אינו עומד ביסוד ההקצבה ושיטת החלוקה - טענת הקיפוח של הסקטור הדתי לא ניבחנה באופן מקצועי, אינה מתבססת על תכנית לקביעת מדיניות חברתית ותרבותית, התקצוב נקבע אד-הוק בהתאם ליחסי כוחות פוליטיים ארעיים ואף מקפה חלק ניכר של הציבור הדתי, שמירת נהנתנויות

משמעותית מן ההוצאה המהוקצבת בהצעות התקציב. ההבדל נובע מעידוכני הקציב ומשימוש ברזרבות.

סיכום פרק ב

המועצות הדתיות ממלאות תפקיד מרכזי (אם כי לא באופן בלעדי) באספקת שירותי דת לאוכלוסיה מדינת ישראל - חילונית ודתית כאחת. פעילותן מוסדרת במסגרת "חוק שרותי הדת היהודיים" - (נוסח משולב השל"א-1971).

משרד הדתות משתתף במימון 40% מעודף ההוצאות על ההכנסות ממתן שירותים (גרעון תקציבי) והרשות המקומית ב-60% מהגרעון התקציבי.

על פי ההערכה, מועסקים במועצות הדתיות ובוועדים המקומיים (הממלאים תפקיד דומה לזה של המועצות הדתיות כמועצות האזוריות) כ-3,000 עד 4,000 עובדים בהיקפי משרה משחנים.

ההוצאה המאושרת על ידי משרד הדתות לשירותי דת גדלה בתקופה שהחל משנת הכספים 1985/86 עד 1990/91 בשיעור ריאלי של כ-96%. ההוצאה המאושרת לשירותי דת במסגרת המועצות הדתיות בלבד עלתה בתקופה זו בשיעור ריאלי של כ-118%. קיימת גם השתנות ניכרת בשיעורי העלייה של ההוצאה המאושרת בין ערים שונות.

מנתוני לשכה המרכזית לסטטיסטיקה ביחס להוצאות בפועל בתחום זה לא ניתן לעמוד במדויק על היקף ההוצאה הכולל למעשה. השוני בין נתוני הלמ"ס לנתוני ההוצאה המאושרת במסגרת התקציב נובע ככל הנראה משיטת סיווג ההוצאות בתחום לסעיפים שונים הכוללים מרכיבי הוצאות הנהלה כללית וכו'. על פי אינדיקציות שונות נראה שבתקופה הנסקרת ההוצאה במסגרות המקומיות לשירותי דת אכן הייתה גדולה מן העולה מנתוני הלמ"ס ואף גדלה בשיעור ריאלי.

יצויין עוד כי מסגרת ההתייחסות בפרק זה לא הקיפה את נושא תיקצוב שירותי החינוך, וההוצאות לנושאי דת (כולל תקציבי פיתוח) במסגרת מעורבות משרדי ממשלה אחרים (משרד החינוך והתרבות, משרד הפנים וכו') במתן שירותים מקומיים.

מקצבות אלו הינה ביחס ישיר למידת מקורבותו לחוגים הטוליטיים הדתיים.

היקף התקצוב, הביקורת הציבורית והנורמות החברתיות והציבוריות המתהוות כתוצאה מחלוקת "הכספים הייחודיים" (הן ביחס למה שקודם לחלוקה זו והן לאחריה) - כל אלו מצדיקים התייחסות נפרדת לנושא זה. הפרק הנכחי יעסוק בהיבטים שונים של הנושא - תוקיים וכלכליים. הריון בשלב זה יתמקד בתמיכה השרטפת. תקציבי המשרדים למוטרות דת בסעיפי פיתוח ידונו כסרק הן בתקצוב נושאי דת שונים במסגרת תקציבי משרדי הממשלה.

**כספים יחודיים**  
**1. המשרד לענייני דתות**

הכספים הייחודיים מוצאים את ביטויים בעיקר בתקציבי משרד הדתות ומשרד החינוך והתרבות. נבחן תחילה את התקצבות הייחודיות בתקציב משרד הדתות. נעמוד על תיקצוב הכספים הייחודיים בשתי מסגרות אלו בשנים נבחרות בחקופה 1984-1991. יצויין שהדיון שלהלן יתמקד בנושא הכספים הייחודיים. דיון מפורט על תקציבי משרדים אלו לנושאי דת ראה בהמשך בפרק נפרד. להלן החפלות סעיפי משרד הדתות בתקציב הרגיל בשנים נבחרות:

באחוזים			במליוני ש"ח שוטפים *			נושא
1991	1990	1984	1991	1990	1984	
2.6	2.9	1.8	10.3	11.5	212	תחום פעולה כללי
12.8	14.6	11.9	51.1	58.6	1,436	שרותי דת
3.5	4.2	1.4	14.0	8.9	170	טפוח והווי דתי
61.6	55.3	55.9	246.4	221.7	6,721	הלכה, מחקר ולימוד תורני
		18.7	***	***	2,242	מענקים יחודיים **
3.6	4.0	4.8	14.3	15.9	574	שפוט דתי
6.3	3.6	4.4	25.3	14.5	524	רזרבה להתיקרות
<u>9.7</u>	<u>17.4</u>		<u>38.7</u>	<u>69.6</u>		<u>מוסדות שונים</u>
100.0	100.0	100.0	400.0	400.7	12,021	סה"כ

- \* הנתונים ב-1984 הינם בשקלים ישנים. תקציב 1991 הינו ל-9 חודשים בלבד.
- \*\* בתקציב 1984 חוקצבו המענקים הייחודיים מכח ההסכם הקואליציוני.
- \*\*\* הכספים הייחודיים נכללים בשנים אלו בסעיפי תקצוב ישירים למוסדות לימוד תורה.

מרכיבי ההוצאה העיקריים בסעיפים שלעיל הינם:

- תחום פעולה כללי - שכר ואמרכלות משרד הדתות.
- שרותי דת - מועצות דתיות ושרותי דת בישובים מוחזקים.
- טיפוח והווי דתי - חינוך דתי משלים, טיפוח בעולים ובגרים ומקומות קדושים.
- הלכה, מחקר ולימוד תורני - תמיכות במוסדות כשיעורים תורניים, הבטחה הכנסת טינימורם לאברכי כוללים, תמיכה במכונים תורניים ומילגות ותמיכות לתלמידים.
- שפוט דתי - שכר בתי דין רבניים.
- מוסדות שונים - תיקצוב מוסדות (כספים יחודיים).



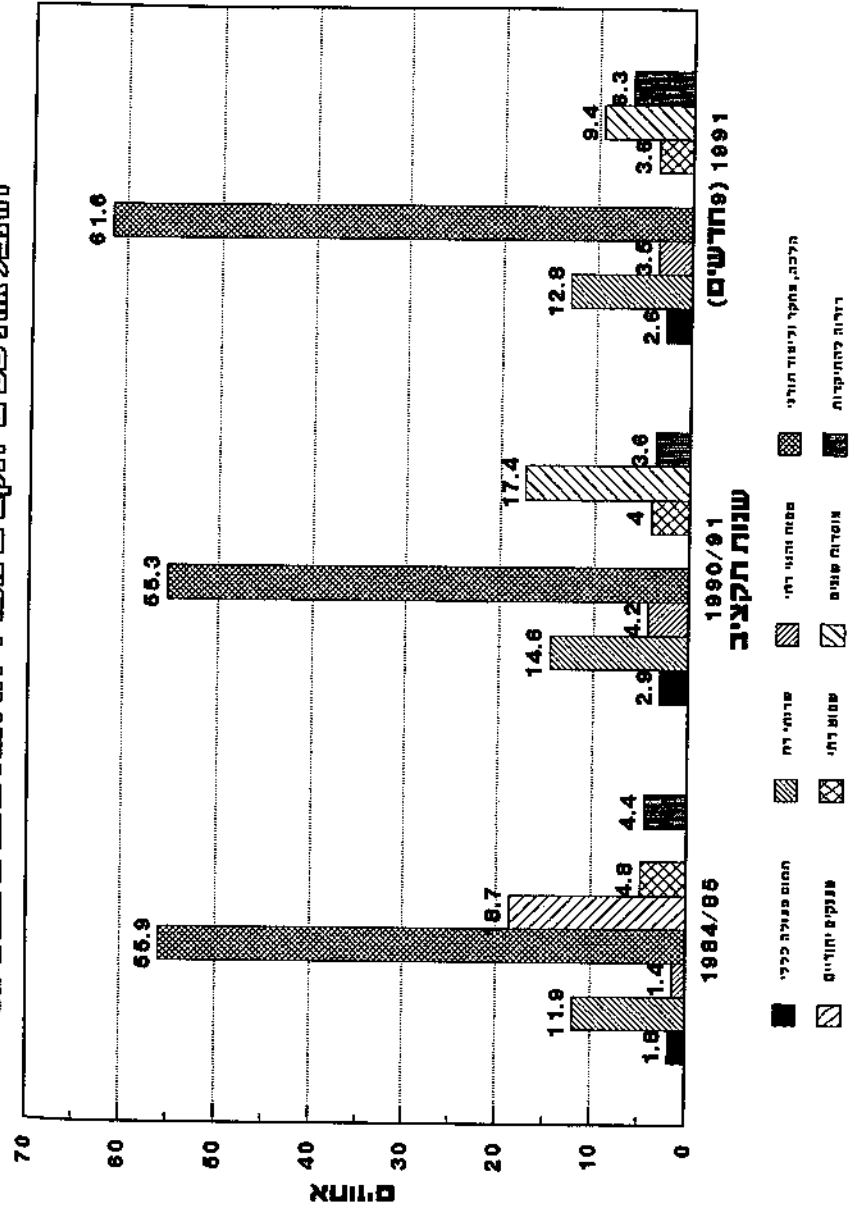
המסא ומתן הקואליציוני התמקד בתקצוב מוסדות דת והמיכות ישירות בהלמידי ישיבות בתחומים הבאים: תמיכות במוסדות בשיעורים תורניים, תמיכות במכונים תורניים, תמיכה ישירה במוסדות דת והמיכות ישירות לאברכים (הבטחת הכנסת מינימום, קיצבאות יוצאי צבא ומילגות). גפרט בנושאים אלו:

**תמיכות במוסדות בשעורים תורניים**

תמיכות אלו מחוקצבות לכל אורך התקופה הנבחרת (החל מתקציב 1981/82 ועד תקציב 1991) בסעיף הלכה, מחקר ולימוד תורני. התמיכות הינן שוטפות על בסיס מספר ההלמידים. נהגות מתמיכות אלו ישיבות מסוגים בלהלן (מתקציב משרד הדתות):

מספר קוד	הסוג	גילאים/שנות לימוד	שעות הלימוד	הערות
01	מתבתא	גילאי חטיב: ז' חי' ט'	מבוקר ועד ערב	יחידה מנהלית עצמאית המנותקת מהחטיבה התחתונה
02	ישיבה גבוהה	מקביל לגילאי על-יסודי מסי ומעלה	"	לימודי קודש בלבד
03	ישיבה גבוהה	בוגרי חינוך על-יסודי וישיבות קטנות	"	כתלמיד יחשב רק מי שתורתו אומנתו
04	ישיבת תוכנית	מכיתות ז' ועד י"ב ובחיטך הטכנולוגי	"	משלבים לימודי קודש במתכונת ישיבתית עם לימודי חול
05	מקצועיות וחטיב	יג ויד באותו מוסד	"	הכנה לבחינות בגרות או תעודות גמר במקצועות טכנולוגיים
06	כלל-יום שלם	בוגרי ישיבות גבוהות בעלי משפחה	7 שעות	כתלמיד יחשב רק מי שתורתו אומנתו. אברך מעל גיל 40 יוכרתלמיד רק אם עד אותו גיל חיתה תורתו אומנתו ברציפות
07	כלל-חצי-יום	בוגרי ישיבות גבוהות בעלי משפחה	4 שעות רצופות	"
08	ישיבות לבעלי תשובה	בוגרי חינוך כללי מעל גיל 17 שבהרו בדרך התשובה	מבוקר ועד ערב	בשתיים הראשונות לשהות כישיבה
09	ישיבות הסדר	ישיבה גבוהה המשלבת במסגרתה שרות רחבה כצבא ומכירת עיי משדר הבטחון	"	השרות הצפוי במסגרת הישיבה נמשך כ- 5 שנים
10	ישיבת מעבר לקו חרוך	גילאי ישיבות גבוהות	"	ישיבת הסדר וישיבת גבוהת מעבר לקו חרוך
11	אילנות לבנות	חטיב וחטיב (ז'-י"ב) וכן מסגרות על חינוכיות	"	יחידה סטתלית עצמאית המנותקת מהחטיבה התחתונה
12	בנות בעלות	מגיל 17 ומעלה בשנתיים	"	"

**התחלפת סעיפים תקציב משרד הדתות בעתים נבחרות**



הנאי ההכרה בישיבות היגם כלהלן (מתוך תקציב משרד הדתות):

על פי נתוני המשרד מספר התלמידים בישיבות הנחמכות עלה במשך השנים עליה מתמשכת ובשיעורים ניכרים:

שנה	מס' התלמידים
1976	28,000
1980	46,000
1984	60,432
1987	78,065
1988	85,930
1989	89,000
1990	94,121

4. תנאי ההכרה בישיבות היגם כדלקמן:

- המוסד יהיו תאגיד משפטי (היותו מלכ"ר הרשום כעמותה או כרש"ם העמותות).
- על המוסד להמציא למשרד אישור של רואה חשבון על גודל ספרי חשבונות כחוק.
- המוסד צריך להגיש למשרד הדתות דוחות כספיים מבוקרים.
- המוסד, כנוף אשר נתמך ע"י הממשלה יעמד עצמו לבקורת המשרד ומשרד מבקר המדינה.
- מספר התלמידים המינימלי במוסד צריך להיות כדלקמן:

כולל - מספר התלמידים המינימלי יהיו 10 אנשים חלומדים במרכז במוסד אחד בערים המדולת, 5-1 אנשים בניירות הפיתוח וכישורים מעבר לק הירוק ובקו האימות.

ישיבות - (קטנות, גדולה, חסד, מתיבתא, בנות ונחורים בתשובה) - במוסד זה מספר התלמידים המינימלי יהיו 25 תלמידים חלומדים באופן מרוכז במוסד בערים המדולות, 15-10 תלמידים בעיירות הפקוח ובמושבים מעבר לק הירוק ובקו האימות.

יצויין שמספר התלמידים מתייחס לגילאי כיתות ז' והלאה. סיווג הישיבות אינו מאפשר הפרדה חד משמעית של קבוצות הגיל. בדיקת התלמידים לפי גילאים על פני שנים חשובה במיוחד לצורך חיזוי מספר התלמידים בשנים הבאות. נכתן להלן אה התפלגות התלמידים על פי סוג המוסד על פני שנות לימוד:

התפלגות באחוזים

ש"ס	ש"ח	ש"ז	ש"ו	ש"ה	ש"ד	סוג מוסד
13.9	14.9	14.6	14.0	14.0	13.3	מתיבתא
6.4	5.6	6.4	7.1	7.2	8.3	ישיבה קטנה
13.2	14.0	14.8	14.2	14.3	15.3	ישיבה גדולה
8.6	8.0	7.9	7.2	7.8	7.6	ישיבה חינוכית
5.2	4.4	4.4	4.4	4.5	4.0	ישיבה מקצועית
19.5	19.5	19.3	20.6	19.8	18.4	כולל יום שלם
5.3	5.7	5.8	6.1	6.5	6.8	כולל חצי יום
2.7	3.9	4.4	3.8	5.2	6.4	בע"ת
3.5	4.1	4.3	4.1	4.5	4.4	ישיבת חסד
-	-	1.1	2.6	2.4	2.1	מעבר לק הירוק
20.8	19.0	16.1	15.0	12.6	11.6	אולפנות (לבנות)
0.8	0.8	0.7	0.8	1.1	2.0	אולפנות בע"ת

התפלגות הלומדים במוסדות מוצגת בגרף בעמוד הבא.

שיטת החלוקה ואמצעי הבקרה מדווחים על ידי משרד הדתות כלהלן:

- גובה ההשתתפות החודשית הניתנת למוסד מוכר נקבע בהתאם למספר התלמידים הלומדים בו.
- מספר התלמידים במוסד מרווח למשרד בשנה מועדים במשך השנה. המשרד מרווח ומאמת את הנתונים לגבי זכאות המוסד למענק ולגבי מספר התלמידים במוסד.
- התעריף לתלמיד היגו דיפרנציאלי ונקבע בהתאם לסוג הישיבה בה לומד התלמיד.

מן הנהוגים מתבררות המגמות הבאות ביהס לסוגי המוסדות:

**עליה** בשיעור התלמידים הלומדים במחיבתא, בישיבה התיכונית ובאולפנות.  
**ירידה** בשיעור התלמידים הלומדים בישיבה קטנה, בכולל חצי יום, במוסדות ובאולפנות בעלי חשובה ומעבר לקו הירוק. יצויין שהחל משנת תשמ"ח נהוגי הלומדים מעבר לקו הירוק אינם בסיווג נפרד (אף שמוסדות אלו ממשיכים ליהנות מהמיכה מוגדלת).  
**יצרבות עם מגמות בשני הכיוונים** בשיעור התלמידים בישיבה גדולה (נטיות ירידה), ובכולל יום שלם.

יצויין שאין הנתונים שלעיל מתייחסים לקצב הגידול של מספר התלמידים בכל אחד מסוגי המוסדות אלא להשתנות המשקל היחסי של מספר התלמידים על פי סוגי מוסדות בסך הכל תלמידים במוסדות נתמכים.  
 יצויין עוד שהחל משנת התקציב 1991 נוספו שני סוגי מסלולים נתמכים: נתיב תורני לבנות ונתיב תורני לבנים. אין בשלב זה נתונים על מספר התלמידים הנתמכים בשני מסלולים אלו.

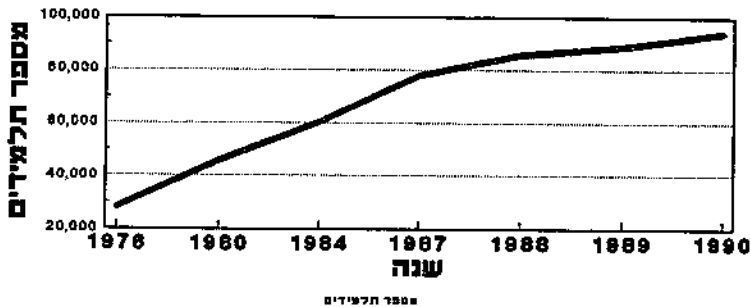
בחינת מספר הנתמכים בגילאים שמעל ל-י"ב שנות לימוד אינו אפשרי על פי הסיווגים הקיימים. עם זאת, ההערכה היא שמספרם מגיע לכ-40% בכלל התלמידים. שיעור זה ימשיך על פי ההערכה להתקיים. גם בשנים הקרובות על פי המגמות המסתמנות בהרכב התלמידים על פי מוסדות שצויינו לעיל.

מספר התלמידים הכולל על פני כל סוגי המוסדות עלה בתקופה הנבחנת כשעוריים מרשימים. קצב הגידול השנתי הממוצע של מספר התלמידים הנתמכים כהתאם לתקופות הינו:

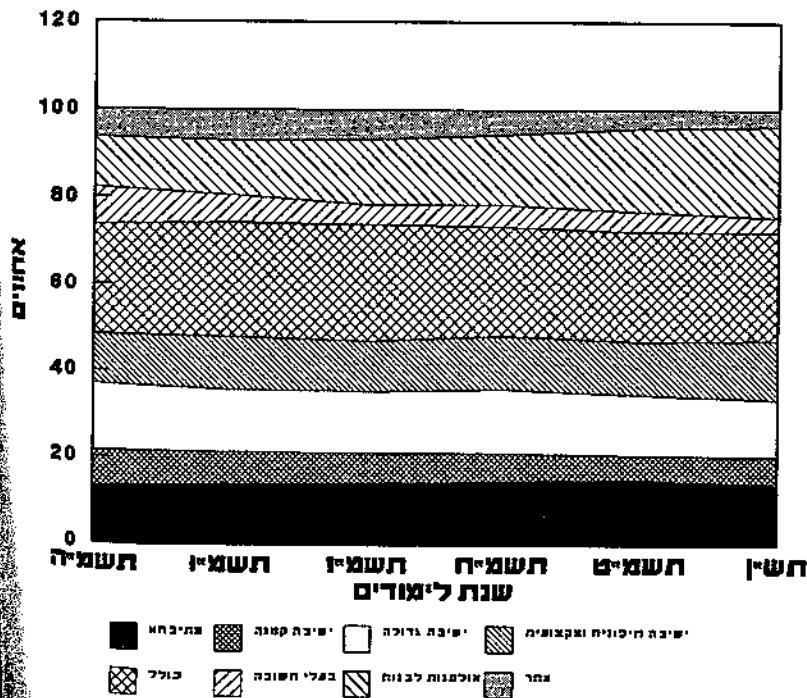
- 13 שנים אחרונות - 9.77%
- 10 שנים אחרונות - 6.97%
- 5 שנים אחרונות - 9.27%

מכאן, שקצב הגידול היה כסימן עליה החל משנת 1976 ועד תחילת שנות השמונים ומאמצע שנות השמונים ועד שנת 1989 (תש"ן) - השנה האחרונה לגביה יש נתוני תלמידים במסגרות נתמכות). שיעור הגידול השנתי בתקופה 1978 עד 1989 מוצג בתרשים בעמוד הבא. יש לציין שער שנת 1983 הנתונים המובאים הינם ככל הנראה מספר התלמידים המתוקצב ומאז 1983 - מספר התלמידים המתוקצב למעשה.

### התפתחות מספר התלמידים על פני שנים



### התפלגות תלמידים לפי סוג מוסד לימודים



נבחן את נתוני ההוצאה למעשה בשקלים חדשים בשנים 1981 עד 1991 (הערה - עד 1989 הנתונים הינם ההוצאה בש"ח למעשה. לגבי שנים מאוחרות יותר הובאו נתוני התקציב. בדרך כלל ההוצאה למעשה גבוהה במידה ניכרת מן ההוצאה המתוקצבת ולפיכך הנתונים ביחס לשנים אלו הינם אומדנים להיקף ההוצאה בפועל כפי שחושבו על פי הסטיה הממוצעת של ההוצאה למעשה מן ההוצאה המתוקצבת המקורית ב-5 השנים האחרונות. תקציב 1991 מתייחס ל-9 חודשים בלבד ולפיכך הוגדלה במקדם "ניפוח" לשנה מלאה).

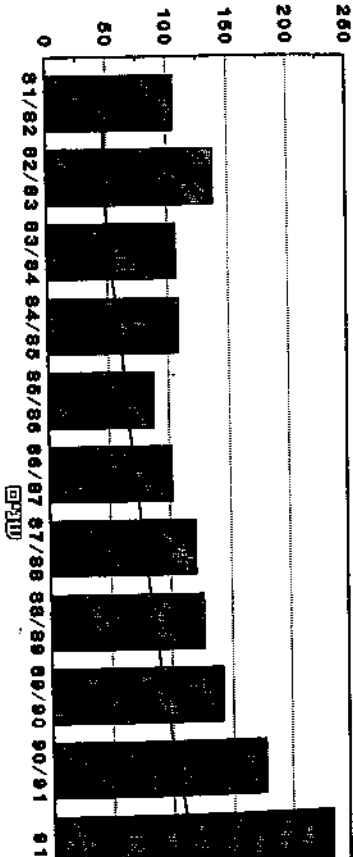
הנתונים שלהלן מתייחסים לסך ההוצאה (באלפי ש"ח) ולהוצאה ממוצעת לחלמיד במחירים קבועים (בש"ח) של שנה 1989 (על פי ממוצעי שנה תקציבית מחודש מרס ועד חודש אפריל בשנה שלאחריה):

שנה	סה"כ הוצאה למעשה		מספר חלמידים *	ההוצאה הממוצעת **	
	במחירי שנה תקציב 1989	באלפי ש"ח		לחלמיד (מחירי 1989)	בש"ח
1981	105,878	48,000	2,206	48,000	
1982	138,101	48,823	2,829	48,823	
1983	107,066	50,247	2,131	50,247	
1984	108,730	60,432	1,799	60,432	
1985	87,507	64,697	1,353	64,697	
1986	102,324	71,593	1,429	71,593	
1987	120,584	78,065	1,545	78,065	
1988	126,267	85,930	1,469	85,930	
1989	141,609	94,121	1,505	94,121	
1990	** 177,732	* 103,533	1,717	* 103,533	
1991	** 235,274	* 113,886	2,066	* 113,886	

\* מספר החלמידים בשנים 1990 ו-1991 הינו אומדן כהתאם לשיעור גידול של 10% מידי שנה. מספר החלמידים הינו על פי המדורת ביחס לשנת לימוד ולפיכך, אינו תואם לגמרי לשנת התקציב. עד כמה שניתן, הנתונים מתייחסים לריווח בדיעבד ולא למספר המוצג לצורך חישוב בהצעות התקציב.

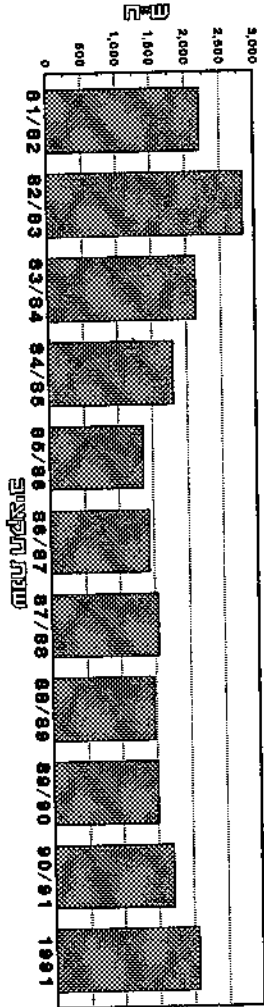
\*\* חישוב אומדני ההוצאה למעשה בשנים אלו הינו כפי שהוצג לעיל.

מי ש"ח/אלפי חלמידים - ובהתאם



סך ההוצאה הוצאה לפי מחירי קבועים (1989)

סך ההוצאה תלמידים  
ההוצאה הממוצעת לחלמיד



מספר חלמידים (אלפי חלמידים) מחירי קבועים (1989)

הגידול הניכר בהיקף התמיכה ובתמיכה הממוצעת לתלמיד בשנת 1982 נובע מרחיית יישום ההסכם הקואליציוני משנת 1981. האוצר ביקש שביצוע ההסכם יידחה לשנת הכספים 1982 בנימוק, שההסכם נחתם רק באמצע שנת הכספים 1981. סכום של 240 מליוני שקלים (ישנים) שולם בשנת 1981 מן תרזרבות שבתקציב והיתרה עודכנה ושולמה כנוסף לתקציב המעודכן בשנת הכספים 1982.

מן התחשיב לעיל ניתן להבחיץ במגמות כלהלן:

- (1). היקף התמיכה הכולל כמוסדות כשעורים תורניים הינו כמגמת עליה ברוב שנות התקופה הנבחנת. בסוף התקופה (1991) היקף התמיכה גבוה בלמעלה מ-100% כמונחים ריאליים מאשר בתחילתה (1981).
- (2). בשנים האחרונות (1988 עד 1991) ישנו גידול מואץ בהיקף התמיכה כמוסדות כשיעורים תורניים.

(3). שיא התמיכה הממוצעת בתלמיד התקיים בתחילת שנות השמונים (1982). לאחר מספר שנים של ירידה בהיקף התמיכה הממוצעת לתלמיד החל משנת 1985 ניכרת מגמת עליה, ובסוף התקופה התמיכה הממוצעת בתלמיד קרובה לרמה שהתקיימה בתחילת התקופה (1981).

מענקים יחודיים למוסדות דת

החל בשנת 1981, על פי ההסכם הקואליציוני להקמת הממשלה, הוגדלו התמיכות השוטפות (ראה לעיל) ואושרו מענקים מיוחדים למוסדות דת בתקציב משרד הדתות. המענקים המיוחדים נכללו בתקציב כתקנה אחת - "הסכם קואליציוני - רורבה".

בשנה הכספים 1981 שילם האוצר מסעיפי הרזרבות חלק מן התמיכות על פי ההסכם והשלים את החסר בתשלומי שנת 1981 (במתירים ריאליים) בתקציב שנת הכספים 1982. המענקים הייחודיים למוסדות דת תוקצבו על פי רשימות שנלכדו על ידי חברי כנסת והיוו כ-29% מן הכספים שהוקצבו על פי ההסכם הקואליציוני.

הרשימות הוגשו לאגף התקציבים שבמשרד האוצר שהביאן לידיעת ועדת הכספים של הכנסת והוציא על פיהן אישורים תקציביים להוצאה למשרדי הממשלה אשר היו אמורים לבצע את התשלומים.

בסוף 1983 הגישה רשת מוסרות חב"ד עתירה לבג"צ, על קיפוח בחלוקת המענקים, שמקורם כהסכם הקואליציוני. כתוצאה מהחלטת בג"צ שפסק, כי אין לחלק כספים אלא על פי קריטריונים ברורים ענייניים ושווים. החל משנת 1984 תוקצבו המוסדות הגדולים, שנהנו מכספים אלה בהקנות תקציביות נטרות בתקציב המשרד לענייני דתות. בכך, ביקשו הרשויות הממשלתיות להימנע מיישום פסיקת הבג"ץ בעניין הקריטריונים. היועץ המשפטי לממשלה הביע דעתו נגד עניין זה. בעיקבות פסיקת הבג"צ והחלטת ממשלה מיום 18.2.85 פעלו הגורמים - שלהם נגיעה לעניין - להכנת קריטריונים. בשנת התקציב 1985 תוקצבו בתקציב משרד הדתות המענקים היחודיים על פי סיכום בין ראש הממשלה לממלא מקומו בסעיף שנוסח כלהלן: "מוסדות לימוד תורה, חינוך ותרבות תורניים, הפצת תורה ויהדות ומצינות מורשת ישראל".

נוסח הקריטריונים הסופי נקבע ב-17.3.86. עם זאת, תקצוב המענקים הייחודיים בסעיפי תקציב פרטניים ו/או כוללים (כהתאם לנוסח שלעיל) לסרובין - נמשך עד לתקציב שנת הכספים 1991.

הרחבת בנושאים שצויינו לעיל ראה בהמשך.

בדיקת הסכומים שהוקצבו למוסדות דת בחקופה 1981-1982 מעלה מגמה כלהלן:  
גידול ניכר בהיקף המענקים למעשה מתחילת החקופה ועד שנת 1983, ירידה תוך  
הגדורות בשנים 1984 עד 1988 ומגמת גידול נוספת בחקופה 1988 עד 1990.

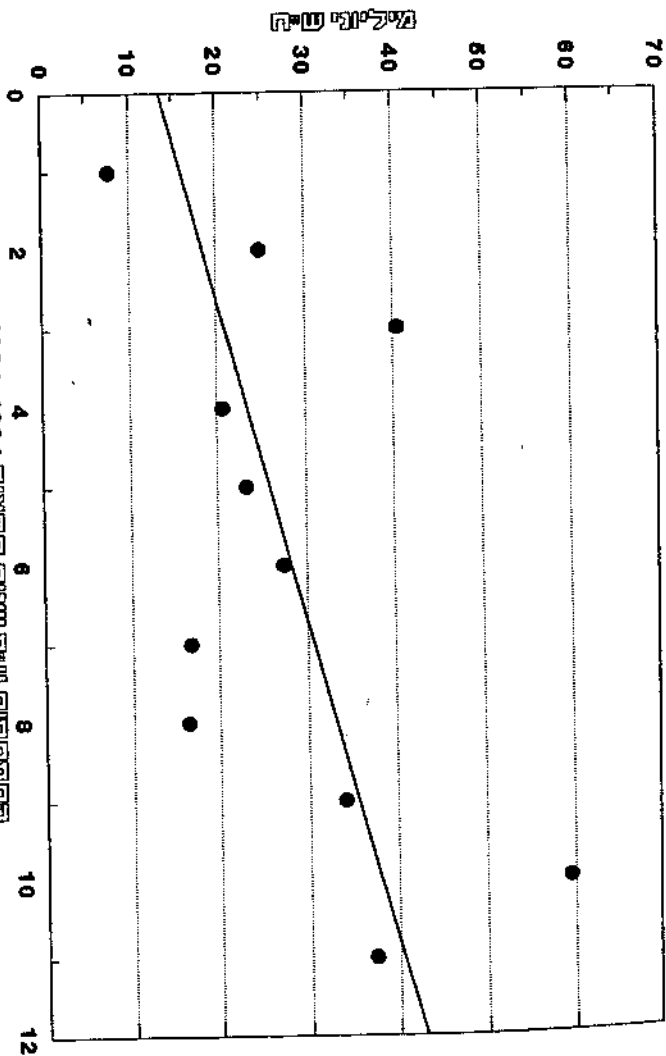
התפתחות הקציבי הכספים היחודיים למוסדות דת בחקופה שלעיל (באלפי ש"ח  
במחירים קבועים של שנת 1989) הינה:

שנה	מחירים קבועים של ש"ח * (במחירים קבועים 1989)	הצרות
1981	7,652	ביצוע חסר
1982	24,877	השלמת ביצוע חסר שנה קודמת
1983	40,464	
1984	20,594	
1985	23,160	נתוני הקציב. הוצאה למעשה לא דווחה.
1986	27,382	
1987	16,769	
1988	16,398	
1989	34,131	אומדן הוצאה למעשה
1990	59,530	אומדן הוצאה למעשה ב"ניסוח" לשנה מלאה.
1991	37,381	

\* אומדני הוצאה למעשה תושבו בהתאמה לסטיות הוצאה למעשה מן התקציב המקורי  
בשנים סמוכות. נתוני שנת 1991 הינם על פי התקציב המקורי ללא שינויים על פי  
הצעות הקציב מתוקנות ומעודכנות. בהצעת הקציב מספר שלוש לשנת התקציב 1991  
התווספו 10.2 מיליוני ש"ח לתקציב המשרד לענייני דתות לאחר שבהצעת התקציב  
מספר 2 נגרעו 6.5 מיליוני ש"ח. יחד עם התוספת לתקציב המשרד חלו שינויים  
פנימיים בנושאים המתוקצבים; תוספת תקציבית לטיפול בעולים וגרים ולרובה  
וקיצוץ בתקצוב המועצות הדתיות, המיכה במוסדות בשיעורים תורניים ובמענקים  
היחודיים.

סה"כ נימנו בתקציב המקורי של המשרד לענייני דתות לשנת הכספים 1991 404  
מוסדות (בהתאם לחיקצוב על פי שנים, לא כולל כ-70 מכונים תורניים) ו-220  
מוסדות נימנו בהצעת התקציב מספר 3 !!! בהצעת התקציב מספר 3 עסקו 34  
עמודים בתקציב משרד הדתות, מספר זהה למספר העמודים הכולל שעסקו בתקציב  
המשרדים והנושאים הבאים: ביטוח לאומי, איכות הסביבה, בריאות, השכלה גבוהה

**תקציבי כספים יחודיים למעשה**  
(עם קו מצגת עשירי ארסיות)  
ובמחירים קבועים 1989



התפתחות עשירי עשרת התקציב 1981-1991

שינויים ושיפורים הישגו תושבו תוספת עשירי עשרת התקציב 1981-1991

עבודה ורווחה, בינוי ושיכון, חינוך, משטרה, חוץ, בטחון, רשויות מקומיות, מסחר והעשייה. על משמעות העיסוק הפרטני **היקף ללא תקדים** בתקצוב מוסדות זה במסגרות ממלכתיות ופרלמנטריות נעמוד בהמשך. לשם השוואה - בתקציב 1983 נימנו 49 מוסדות מהוקצבים במענקים יהודיים.

המיקוח במכונים תורניים

המשרד לענייני דתות משתתף בתקציבי מכונים העוסקים במחקר תורני ובהוצאה לאור של מחקרים וספרות תורנית. התמיכה מוענקת למכונים תורניים הממלאים את התנאים הבאים:

- מוסד תורני הרשום כעמותה וכמלכ"ר
- מוסד תורני המעסיק בקביעות חוקרים/לומדים המקבלים משכורת או מילגת לימודים/מחקר קבועה.

בשנת התקציב 1987 המשרד תמך ב-60 מכונים ובשנת 1988 ב-72 מכונים.

הקריטריונים לקביעת גובה המענק כפי שנקבעו על ידי ועדה ציבורית הינם:

- מספר החוקרים.
- רמת עבודתם ופרטומיהם של החוקרים.
- מידת התמיכה בפרויקטים ספציפיים מגופים ציבוריים ועלותם.
- היקף התקציבים להוצאת ספרים שהם פרי מחקר במכון.
- היקף המחקרים והכנת ספרים מקוריים בשנים האחרונות ותחזית הפעילות לעתיד.
- היקף המנגנון המינהלי.
- הכנסות המוסד מהוצאת ומכירת ספרים.
- קיומה ופעילותה של ספריה תורנית הולמת.
- תרומת המעשית של נושאי המחקר השונים.
- חשיבותם הציבורית ותרומתם לחיי התורה של המדינה והעם.

הקריטריונים כפי שנקבעו מתייחסים כמעט לכל היבטי הפעילות האפשריים של מכונים אלו. המשרד אינו מפרסם בספרי התקציב את רשימת המוסדות הנחשבים בסעיף זה, פירוט המוסדות הנחשבים מופיע בתקנות התקציב.

מעיון בדוחו"ת מבקר המדינה מתברר שכשנות הכספים 1983-1984 נכללו בתקציב המשרד לענייני דתות 35 תקנות תקציביות נפרדות ל-35 מכונים ועוד תקנה תקציבית למימון יתר המכונים. ביולי 1985 הגישה ועדה ציבורית בהרכב ת"כ לשעבר (יו"ר), שני רבנים, ח"כ ואיש הקיבוץ הרתי לשל ולמנכ"ל את הקריטריונים שגיבשה. הקריטריונים שציקריהם ביחס לפעילות המכונים צוינו לעיל הגדירו גם תנאים כלהלן למכונים הזכאים לקבל סיוע:

- מכון תורני יירשם כעמותה כשרוב חברי הנהלתה לא יהיו קרובי משפחה, והוא יעסיק בקביעות חוקרים ולומדים, המקבלים משכורת או מילגה קבועה.

- מוסד יוכר כמכון, אם הוא פועל בישראל לפחות שלוש שנים והוציא לאור בתקופה זו לפחות שלושה מחקרים (אחד מהם לפחות פרי עבודת חוקריו); מכון העוסק בהוצאת מהדורות חוזרות יוכר, אם ילווה אותן באיורים וכתוספות מדעיות חדשות.

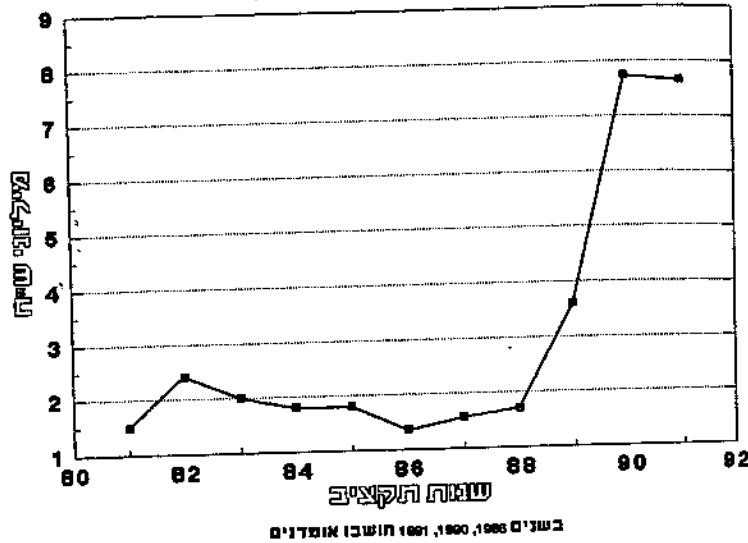
- כמכון הלכתי יוכר מי שיענה לתנאים של מכון תורני (למעט מכון העוסק בהוצאת מהדורות חוזרות בלבד).

קריטריונים אחרונים אלו מגדירים את המוסד הזכאי לתמיכה, בעוד שהקריטריונים שפורטו קודם לכן הינם קריטריונים לקביעת גודל התמיכה הממשלתית למכון.

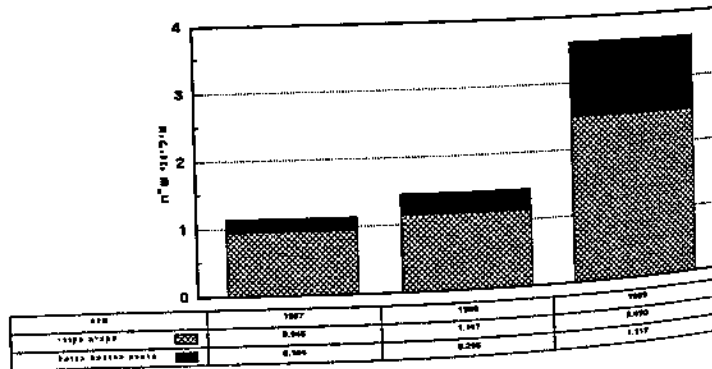
בשנת 1985 תוקצבו על ידי המשרד לענייני דתות 50 מכונים, מהם 24 מכונים שלא ענו על הקריטריונים שפורטו לעיל ותוקצבו מהתקנה "מעלי ספרות" שבתקציב המשרד (לצורך זה הועבר לאותה תקנה סך של 20% מן הסכום המיועד למכונים תורניים שבתקציב הכללי).

פירוט והרחבה בדוחו"ת מבקרת המדינה ראה גם בהמשך.

**הוצאה למעשה בפשיד תמיכות במסגרת תורניים  
(במחירי שנת 1989)**



**פנייה של ההוצאה בפועל מן התקציב המקורי**



כתיבת ההוצאה למעשה בסעיף התמיכות במכונים תורניים ממציעה על גידול ריאלי ניכר בשנים האחרונות. להלן התפלגות ההוצאה למעשה (באלפי ש"ח במחירים קבועים של 1989) על פני שנים:

שנה	הוצאה למעשה	הערות
1981	1,502	
1982	2,422	השלמת תקציבי 1981
1983	2,011	
1984	1,816	
1985	1,184	
1986	1,365	אומדן הוצאה למעשה
1987	1,579	
1988	1,719	
1989	3,607	
1990	7,739	אומדן הוצאה למעשה
1991	7,653	אומדן הוצאה למעשה לשנה מלאה

האומדנים של ההוצאה למעשה הושכו על פי הטיות של ההוצאה למעשה מן התקציב המקורי כחוקפה הנכחנת. הסטיה של ההוצאות בפועל לעומת התקציב המקורי בנושא התמיכות במכונים תורניים הינה גבוהה יחסית ומתמשכת על פני שנים הלהן סירות ביחס לשלו השנים אחרונות לגביהן דווח על ההוצאה בפועל:

שנה	תקציב מקורי	הוצאה בפועל	שיעור הסטיה של ההוצאה בפועל מן התקציב המקורי
1987	945	1,129	19.5%
1988	1147	1,442	25.7%
1989	2490	3,607	44.9%

ניכר ששיעור הסטיה של ההוצאה בפועל מן התקציב המקורי הולך וגדל. סטיית ההוצאות בפועל מן התקציב המקורי ועל דוחות מבקר המדינה לגבי תופעה זו ראה בהמשך.



הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים

המשרד לענייני דתות מעניק מענקים להבטחת הכנסת לאברכים אשר "תורתם אומנותם" והעובדים מבדקי הכנסה. אף שהחמיכה על פי סעיף זה הינה אישית (ולא מוסדית), כמו גם כסעיף מילגות ותמיכות (שיוצג בהמשך), מצאנו לנכון להתייחס אליה בפרק זה העוסק בכספים יחודיים משום היותה מרכיב במכלול ההסכמים הקואליציוניים המתייחסים לכספים יחודיים. נסקור להלן את ההתפתחויות בנושא זה על פי המדרות בסמרי הצעות התקציב:

החמיכה הכספית באברכים בוצעה עד סוף שנות השבעים על ידי לשכות הסעד ועל פי קריטריונים לזכאות שהיו נהוגים ביחס לכלל הסוגים ללשכות הסעד. בסוף שנות השבעים נימנו כ-550 אברכים נתמכים על ידי לשכות הסעד. בהחילת שנות השמונים הועבר הטיפול בנושא ביחס לאברכים למשרד לענייני דתות. על פי חוק הבטחת הכנסה שנכנס לתוקפו ב-1 בינואר 1982 משלם המוסד לביטוח לאומי גימלאות הבטחת הכנסה והשלמת הכנסה לכלל האוכלוסיה (למעט אלה שאינם זכאים לגמלה כמפורט בנספח. בין אלה אשר אינם זכאים לגמלה נמנים, בין היתר, תלמיד בישיבה או במוסד תורני ותלמיד במוסד להכשרת כוהני דת). החוק החליף את תמיכות הסעד, ששילם משרד העבודה והרווחה, ואת ההטבות הסוציאליות, ששולמו באמצעות המוסד לביטוח לאומי, והוא מקנה זכות לגמלה חודשית לכל אדם ומשפחה בישראל, שאין בכוחם להבטיח לעצמם הכנסה כרי מחיה.

יוצא אפוא, שעם כניסתו לתוקף של חוק הבטחת הכנסה התפתחו שתי מערכות מקבילות לתמיכה בזכאים: לאברכים - במסגרת המשרד לענייני דתות ולשאר האוכלוסיה - במסגרת הביטוח הלאומי. נפרט להלן ביחס לגימלאות המשולמות באמצעות הביטוח הלאומי. בסקירה השנתית של המוסד לביטוח לאומי לשנת 1988 צויין:

נוסף על הקצבות האוצר, הממשלה מעניקה קצבאות לקבוצות גימלאים שונות באמצעות הביטוח הלאומי. זאת על פי סעיף 200 לחוק ועל פי חוקים נוספים. על חשלושים אלה נימנים הגימלאות המוענקות מכות חוק הבטחת הכנסה (לקשישים ולשאיירים באוכלוסיה השיורית), קיצבאות יוצאי צבא, דמי מזונות, גימלאות ניידות ועוד... האחריות להבטחת הכנסת מינימום לקיום אוכלוסיה הנתונה במצוקה כלכלית מטעמי גיל, מצב משפחתי, מחלה או נכות ורמת הכנסה נמוכה מעבודה מוטלת על המוסד לביטוח לאומי.

יש לה ביטוי בשלושה חוקים:

- חוק הבטחת הכנסה
- חוק המזונות - הבטחת השלום
- חוק נכות כללית

האוכלוסיה המכוסה בחוק הבטחת הכנסה היא רוב רובם של הזכאים לגמלה כלשהיא להבטחת הכנסת מינימום. היא מונה שתי קבוצות: הראשונה כגודל היא זו של הקשישים והשאיירים... הקבוצה השנייה כגודל, שמכוסה בחוק הבטחת הכנסה מונה אנשים כגיל העבודה. היא מוכרת כאוכלוסיית נתמכי הסעד לשעבר...

מדובר בעיקר באוכלוסיה שיורית שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על ידי ענפי המוסד לביטוח לאומי, ואף לא פתרון הולם במסגרת חוק המזונות. יש בה נשים חד הוריות, משפחות בלא אב מפרנס, חסדי העסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה או אנשים שמיצו את זכותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה, נכים שלא נמצאו זכאים לפי חנאי הזכאות של חוק הנכות הכללית, אך שבראותם לקוייה והם חסרי כושר עבודה, או בעלי כושר מוגבל בלבד, ומשפחות שמטרנסיהן עובדים בשכר נמוך...

לאוכלוסיה כגיל העבודה מוכתרת הכנסת מינימום רק באמצעות הגמלה להבטחת הכנסה. הזכאות לגמלה של רוב אוכלוסיה זו מוחנית במבחן העסוקה ובמבחן הכנסות. לפי דרישת מבחן העסוקה, חייב כל תובע הגמלה להבטחת הכנסה לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו (ההדגשה של המחבר). רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן העסוקה.

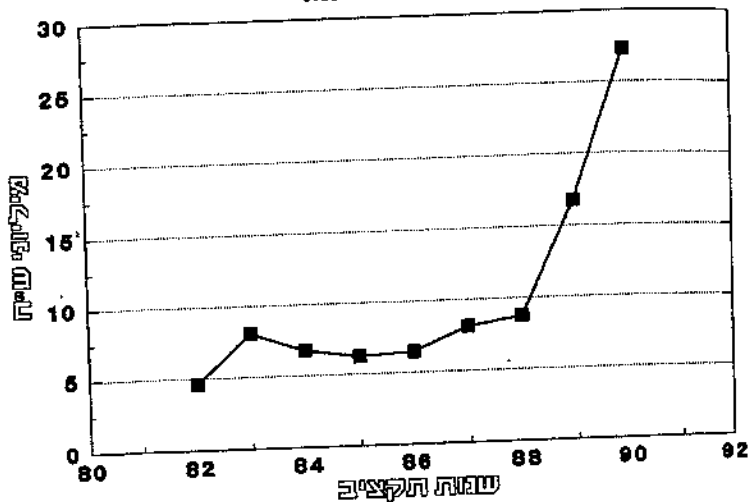
השוואת הנאי הזכאות של שתי המערכות העוסקות בחשלומי גמלאות להבטחת הכנסה יוצגם קיום מסגרות נפרדות המטפלות באותו נושא ידונו בהמשך.

בהצעת התקציב לשנת הכספים 1991 נאמר: "עם המעבר למשרד לענייני דתות והרחבתה של התמיכה להבטחת הכנסה לכל הישיבות גדול מספר האברכים לכ-1,500". מספר האברכים הנתמכים הלך וגדל עם השנים כלהלן:

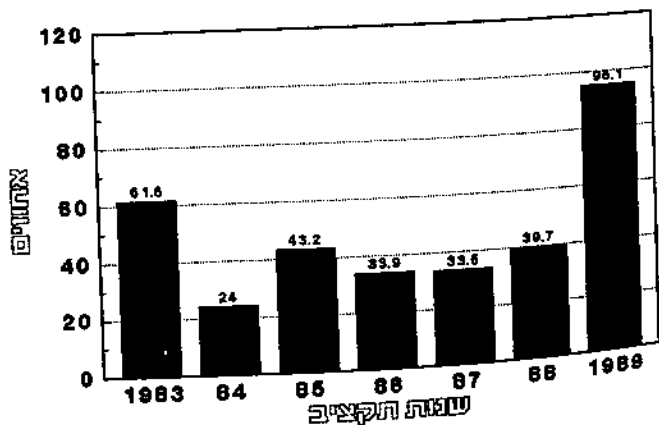
שנה	מספר אברכים נתמכים
1983	1,500
1984	2,000
1986	2,612
1987	3,000

**הוצאה למעשה בסטיף הנכנסת הפנסיה מיליונים**

(במיליארד ש"ח 1984)



**סטייה של ההוצאה בפועל מן התקציב המקורי**



לגבי שנים מאוחרות יותר אין נתונים ביחס למספר הנתמכים (בתשובה לשאלתה בכנסת נמסר שמספרם בשנת 1989 היה 3,900). מספר הנתמכים גם אינו מצויין בהקנות התקציב.

ההוצאה להבטחת הכנסת מינימום היתה בתקופה הנבחרת כלהלן:

שנה	1989 (באלפי ש"ח)	הערות	סטיה ב-% של ההוצאה בפועל מן התקציב המקורי
1981	-	השתפיות והפחתות	-
1982	4,659		לא ידוע
1983	8,078		31.6%
1984	6,765		24.0%
1985	6,234		43.2%
1986	6,453		33.9%
1987	8,146		33.5%
1988	8,790		39.7%
1989	16,761		95.1%
1990	27,292	אומדן	לא ידוע
1991	26,206	אומדן לשנה מלאה	

מן הנתונים עולה שבשלושת השנים האחרונות חל גידול ריאלי חד בהיקף התמיכה בסטיף זה. בכל השנים הנבחרות ואשר לגביהן יש נתונים ההוצאה למעשה היתה גדולה במידה ניכרת מן התקציב המקורי. למעט בשנה אהת (1984), ההוצאה למעשה עלתה בכל השנים על התקציב המקורי ביותר מ-30%.

על פי הסכם מתחילת שנת 1985 צמודים המענקים לתוספות היוקר כפי שמשולמת לכלל השכירים כמשק. בעקבות ההסכם הקואליציוני האחרון משנת 1990 הוגדלה התמיכה מסטיף זה במידה ניכרת והגיעה ב-1991 ל-280 ש"ח לאברך. בשנת התקציב הנבחרת הוגדלה התמיכה על פי ההסכם הקואליציוני ל-340 ש"ח במחירי שנת התקציב 1991.

חמיכות באברכי כוללים

הענקה ישירה אחרת לאברכי כוללים משולמת במסגרת סעיף מילגות וחמיכות באברכי כוללים שבחקצי המשור לענייני דתות. עקב עתירה שהוגשה לכב"צ בגין תשלום קיצבאות כמתכונת קיצבאות יוצאי צבא לאברכי כוללים, החליטה ועדת השרים לענייני פנים על נוהל לתשלום קיצבאות ילדים משלימות לכל מי שלומד במוסד מוכר להשכלה דתית. יצויין, שלאחרונה התעורר דיון ציבורי בנושא זה. בין היתר, נטען שאברכי ישיבות מגויסים גיוס פיקטיבי לצה"ל ונהנים מהקלות, הענקות והטבות הניתנות למי ששרתו בצה"ל. יצויין כי במקרים אלו, משולמות קיצבאות יוצאי צבא על ידי הביטוח לאומי.

על פי נתוני הצעות התקציב מספר הנהנים מקיצבאות אלו היה כלהלן:

1986 -	844	מקבלי קיצבאות
1987 -	819	מקבלי קיצבאות
1989 -	966	מקבלי קיצבאות

להלן נתונים כספיים (במחירים שוטפים) המתייחסים לתיקצוב והוצאה למעשה בסעיף מילגות וחמיכות לתלמידים:

שנה	תקציב באלפי ש"ח	הוצאה למעשה באלפי ש"ח
1988	937	936
1989	947	3,733
1990	5,580	-
1991	4,859	

ניתן לראות, שההוצאה בסעיף זה שהיתה עד לפני מספר שנים קטנה בהיקפה ביותר לסעיפי תקציבי החמיכות האחרות, גדלה במידה ניכרת תוך חריגה מהיקף התקציב המקורי.

2. כספים יחודיים - משרד החינוך

משרד החינוך והתרבות מזה שנים רבות במוסדות חינוך חרדיים. בעקבות הסכם הקואליציוני משנת 1981 הוגדלה במידה ניכרת התמיכה במוסדות אלו והורחבה למוסדות דת וחינוך תורגי נוספים. חמיכות אלה, אשר מקודן בהקצבות מיוחדות, שסוכמו ללא יזמת המשרד - על פי הסכמים הקואליציוניים הינם על פי הקשרם כספים יחודיים בהן דן פרק זה.

הנושאים המחקצבים בכספים יחודיים במסגרת תקציב משרד החינוך והתרבות הינם:

- רשת גני ילדים של אגודת ישראל.
- החינוך העצמאי (קדם יסודי, יסודי וחס"ב).
- חינוך מוכר (גני ילדים טרום חובה, חובה בחינוך החרדי, תלמידים במוסדות הפטור כתי"ס יסודיים, בתי"ס על יסודיים, ישיבות מתיבתות, סמינרים למורות בית יעקב, בתי"ס מיוחדים ומוסדות מוכרים אחרים שאינם במכלול החינוך הרשמי).
- מוסדות חינוך יסודיים ועל יסודיים (החינוך העצמאי, ממ"ד).
- חינוך מוכר לא רשמי.
- מוסדות פטור (תתי"ס).
- מוסדות אחרים (מדרשות ומכוני לימוד דתיים, מוסדות תרבות ומענקים למוסדות ועמותות).

בהסכם הקואליציוני מיום 4.8.1981 שנחתם בין המפלגות הדתיות לליכוד נאמר:

"...הממשלה תדאג שחלקי ציבור שונים, לרבות הציבור החרדי, לא יופלו לרעה בהקצאת משאבים ממשלתיים, עירוניים ושל הסוכנות היהודית (עד כמה שהדבר בסמכות הממשלה) בתחום החינוך והחברה וישולבו בכיצוע...

...הערפת מוסדות תורה בערי פיתוח תישאר ביחס הקיים, והוא הדין ביר"ש, בגולן ובחבל עזה. התקציב לפרויקט לסיוע לפנימיות יושווה לתקציב שמקבל ילד בשדותי הסעד ועלית הנוער...

... חינוך תיכון הינם יכול ל גם את הישיבות הקטנות. תכנית הלימודים המקובלת בישיבות אלה תוכר בהתאם למכתב מנהל משרד החינוך והתרבות...

...משרד החינוך יכיר כתתי"ם כמוסדות טטור באמצעות החינוך העצמאי... אישור ת"ת כמוסד יהיה על ידי שר החינוך בלבד, כלי תלות בוערה החינוך העליונה שבמשרד החינוך, הכל על פי החוק. תקציב התתי"ם יהיה ביחס ישיר לעלות תלמיד כחינוך העצמאי...

...בני ישיבה מחו"ל יקבלו תמיכה שווה כמו סטודנטים... בשאלון המוגש לעולים עם הגיעם ארצה יוזכר כסעיף החינוך, שלדשותם עומדים גם בתי הספר של החינוך העצמאי וכית יעקב...

...יובטח תקציב שנתי מיוחד לישיבות לסוגיהן, (כלליות, תיכוניות, הסדר, מקצועיות, אולפנות, וכיו"ב), למפעלי תורה חינוך ותרבות, וזאת כסכום שנתי של 700 מיליון שקל. כל הכספים יתוקצבו בספר התקציב באמצעות המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר ויעמדו לביקורת מבקר המדינה...

...נוסף לשוויון למוסדות חינוך מקבילים, תהיה התחשבות בצרכים המיוחדים של החינוך האגודאי לבנים ולבנות על כל שלביו: החינוך העצמאי - קדם יסודי, יסודי, תתי"ם ועל-יסודי - בית יעקב...

...מספר התלמידות כמוסדות החינוך העל-יסודיים לבנות של אגודת ישראל, כולל סמינרים, מדורות וכו', ייקבע גם בהתחשב במטרת הלימודים לשגם. הוא הדין כמוסדות חינוך דומים...

... החינוך האגודאי על כל שלביו כנ"ל יקבל את חלקו בתקציב הפיתוח בהתאם לחלקו היחסי במערכת החינוך. נוסף לכך, תבדוק ועדה קואליציונית את בעיית הפיגור כמה שנוגע למבנים ותציע הצעות לפתרון הרבקה הפיגור והשוואה במבנים לחינוך העצמאי כמו בחינוך הממלכתי והממלכתי-דתי...

...רשת הגנים של אגודת ישראל (כולל בית יעקב ואגו"י בירושלים) תיכלל במערכת של החינוך העצמאי בכל הגילים, הן מבחינה חינוכית והן מבחינה תקציבית. הממוצע בגני הילדים יוכל להיות יותר קטן, כפי שעקרון זה נקבע בנוגע לממוצע בבתי הספר של החינוך העצמאי.

...הממשלה תבטיח שהדשיות המקומיות יתנו את השירותים הדרושים לחינוך האגודאי על כל שלביו כנ"ל, החינוך העצמאי - קדם יסודי, יסודי, תתי"ם ויסודי - בית יעקב, בהתאם לרמת השדוהים הגהוגים במערכת הכללית...

בהסכם הקואליציוני של הליכוד עם סיעת אגודת ישראל מ-8.6.90 נאמר:

"...יימשך תהליך הסרת הקיפוח והאפליה לרעה של הישיבות, והחינוך החרדי בכל הרמות..."

...יישמר הסטטוס קוו הקיים במשרד החינוך והתרבות בכל הקשור למגזרי החינוך החרדי על כל שלביו (למעט רשת התתי"ם "מעין החינוך התורני"), והמערכת הקיימת תמשיך לפעול בכל ההיבטים המינהליים, החוקיים התקניים, והתקצוביים - כפי שעלה עת עחה, כך שתובטח שמירתה של מערכת החינוך החרדי, על כל היקפה, כאשר הריבונים, ההחלטות והביצוע יהיו במתכונת הקיימת ללא פיצולים. המערכת הקיימת תוסיף להיות כטופה לשד החינוך והתרבות ולמנכ"ל, ללא מעורבות כינניים אחרת כלשהיא..."

בהסכם הקואליציוני של הליכוד עם חבר הכנסת אליעזר המזרחי מ-1990 נאמר:

"...הליכוד יפעל להכללת מוסדות המומלצים על-ידי סיעת הרב מזרחי בהסדרי מ.ת.ן..."

בהסכם של הליכוד עם כלל סיעות וחברי הכנסת של הקואליציה מ-1990 נאמר:

"...הממשלה והכנסת יפעלו לסגירת פערים ולביטול הקיפוח במערכת החינוך על כל גווניה, לרכות ישיבות, במגמה להגיע לשוויון מלא בהקצאת האמצעים לכל מוסדות החינוך בהדרגה בתקופת זמן של שנתיים-שלוש..."

ההתייחסות הרחבה והמפורטת בהסכמים הקואליציוניים לנושאי תיקצוב מוסדות חינוך תורניים, השוואת תנאים, גהלים והסדרים מוצאת את ביטויה בריבוי הסעיפים התקציביים העוסקים בתקצוב נושאים אלו, בפיצול התמיכה לסוגיה למסגרות תקציביות של משרדים שונים, לפיצול יעדי התקצוב בסעיפי התקציב עצמם בין מוסדות וארגונים שונים.

ככלל, עיקר הכספים המתוקצבים על פי ההסכמים הקואליציוניים מוצא את ביטויו כמסגרת תקציבי משרד הדתות. תקציב משרד החינוך והתרבות נושא בעיקר בתקציבים הייחודיים המתייחסים לגילאי הגנים, בתי הספר היסודיים וחטיבות

הכניגים. עם זאת, במספר מקרים מתוקצבים גם מוסדות חינוך לגילאי העל יסודי ומבוגרים וכן, מוסדות ופעולות תרבות תורניים.

נעמוד על היקף התקצוב בסעיפים היהודיים כלהלן (באלפי שקלים שוטמים):

סעיף תקציבי	תקציב לשנת הכספים 1991	תקציב לשנת הכספים 1990	הוצאה למעשה בשנת 1989
חינוך עצמאי	69,984	77,978	61,798
פעולות החינוך העצמאי	26,838	16,933	15,040
חינוך מוכר אחר	14,736	16,934	12,161
מוסדות אור החיים בני ברק	-	2,362	400
מעין החינוך התורני	10,821	12,500	-
מרכז גני ילדים שע"י החינוך העצמאי	-	3,856	-
קרן חינוך למורה	-	8,108	-
כניס יד תרומים טכרית	-	142	-
כניס בה שלמה	-	142	-
תרבות תורנית	4,306	3,680	3,295
חורה ויהדות לעם	-	5,623	4,133
אל המעין - קרן חינוך למורשת יהדות ספרד	-	6,146	1,802
תודעה - רשת ארצית להאדרת התוד' היהודית	-	2,362	-
ערכים - עמותה להחדרת התודעה היהודית	-	1,417	-
פעולות תרבות לחרדים	13,612	-	-
מענקים מיוחדים (כ- 20 גופים)	-	-	397
סה"כ	140,297	158,175	99,018

אומדן לשנה מלאה - 187,063

מן הנתונים עולה שבשלוש השנים האחרונות הל גידול ריאלי ניכר בהיקף סעיפי התקציבים היהודיים. עוד עולה, שמענקים יהודיים שהיקפם קטן ביחס למוסדות וגופים נחמכים אינם מתוקצבים החל משנת 1990 בסעיפים ובחקנות נפרדים. החל משנת 1991 נוסף סעיף תקציבי - פעולות תרבות לחרדים בסכום ניכר למדי של כ-14 מליוני שקלים.

באשר לנתונים שהוצגו לעיל יש להעיר כלהלן:

- סעיפים אחדים אשר תוקצבו בכספים יהודיים קיימים מזה שנים רבות במסגרת תקציב משרד החינוך והתרבות. כך למשל, חינוך העצמאי. עם זאת, בעקבות ההסכמים הקואליציוניים הל גידול ניכר בהיקף התקציבים של סעיפים אלה. הצעות התקציב 1985 ו-1986 מפרטות את הקצאת השעות לחינוך העצמאי ע"י משרד החינוך וההסכמים הקואליציוניים כלהלן:

שנת לימודים	ש"ש ממשרד החינוך	ש"ש מההסכמים הקואליציוניים	סה"כ
תשמ"ב	42,525	1,500	44,025
תשמ"ג	43,200	3,000	46,200
תשמ"ד	46,538	3,000	49,538
תשמ"ה	44,072	3,000	47,072
תשמ"ו	44,072	2,700	46,772
תשמ"ז	42,572	2,700	45,272

וכן. " ... עקרונות הקצאת שעות התקן בחינוך העצמאי הושרו לחינוך הרישמי. ההקצאה אינה נקבעת לפי דרגת כיתות אלא לפי גודל הכיתה. לכיתה מ-15 תלמידים ומעלה ככל הדרגות ניתן תקן מלא ולכיתה עם פחות מ-15 תלמידים - מחצית התקן. " השוואה לחינוך רשמי מעניינת לכשעצמה שכן, כפי שנראה בהמשך תקן מספר התלמידים לכיתה בחינוך הרשמי (הממלכתי ?) הינו גבוה יותר במידה ניכרת. כפי שראינו לעיל, כאשר פירטנו סעיפים מן ההסכמים קואליציוניים, סייגו המפלגות החרדיות את הפצם בשוויון ככל גוגע לקיסריונים של גודל כיתות ומוסדות.

- אף שכיום קשה לעמוד על המתחנות התיקצוב הייחודי למיגזר החרדי בתחום חינוך, הרי שתקציבי המשרד בחחילת שנות השמונים התייחסו למשמעות התיקצוב על פי הסכמים אלה. תקציב 1982 מציין למשל, תוספת תקציב של 24 מליוני שקלים

3. דוחות מבקר המדינה

מוסד מבקר המדינה הינו למעשה גוף הביקורת היחיד הקיים המאפשר להבטיח לידיעת הציבור (ולנבחרי - חברי הכנסת) מידע באשר לפעולתם של משרדי הממשלה והגופים הנחמכים על ידה. יחידות ביקורת הקיימות במשרדי הממשלה, או בדיקתם של גופי ממשלה (החשב"ל, נציבות שירות המדינה וכו') אינם מובאים בדרך כלל לידיעת הציבור. אגף הסיקוח הכללי שבמשרד הכלכלה והתכנון עוקב אחר תיקון הליקויים כפי שמדווח על ידי יחידות הביקורת של משרדי הממשלה ואינו מקיים ביקורת משל עצמו כי אם בדיקת מעקב וכו'.

על רקע אי זמינות המידע על פעולות משרדי הממשלה (ראה כתבה בנושא זה בקטעי עיתונות) קיימת חשיבות רבה ביותר לפרסומי מבקר המדינה.

על פי חוק מבקר המדינה, החשי"ח - 1958 (נוסח משולב) סעיף 9 הגופים אשר יעמדו לביקורתו של המבקר הינם:

- א' (1) כל משרד ממשלתי;
- (2) כל מפעל או מוסד של המדינה;
- (3) כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי תוזה ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה;
- (4) כל רשות מקומית;
- (5) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם;
- (6) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה;
- (7) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שאחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-(6) משתתפים בהנהלתם, אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שיהליטו;
- (8) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנחמכים, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה או על ידי אחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-(6) בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה; אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו.

סעיף 10 בחוק מגדיר את היקף הביקורת. על פי סעיף זה יבדוק המבקר במסגרת תפקידיו את התחומים הבאים: הכנסות והוצאות, חוקיות וסמכות בפעולות, ניהול החשבונות, החזקת כספים ועוד. כמו כן, יבדוק אם הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(1), (2), (4), ו-(5) נהגו בחיטובן וכיעילות ובטוהר המידות וכן, יבדוק כל עניין שיראה בו צורך.

(ישנים) לעומת שנה קודמת להפצה תור ויהדות לעם כמסגרת ההסכמים הקואליציוניים, הצעת התקציב לשנת 1985 מציינת תוספת של 116 שקלים חדשים על פי הסכמים הקואליציוניים. על אף קושי לבודד את התוספות התקציביות נובעות מן הסכמים הקואליציוניים (ואשר לעיתים יתכן ויש בהן אף ביצוע יתר - קיימות דוגמאות רבות לסטייה מעלה של ההוצאה למעשה מן התקציב המקורי ולא תמיד הדבר נובע מאומדן חסר של ההוצאה בתקציב המקורי) - אין ספק שמדובר בתוספת של עשרות מיליוני ש"ח.

- החל משנת לימודים תשמ"ג מתבצעת ההשתתפות הכספית של משרד החינוך והתרבות בכתי הספר המוכרים שאינם רשמיים לפי שיטת חישוב של עלות לתלמיד. כין היתר, על פי המצויין בהצעת התקציב יש בה שוויוניות בזכאות של כתי הספר המוכרים ועידוד לאיכלוס כיתות.

מכאן, שלמבקר המדינה ניתנות סמכויות רחבות ובחוק לבדיקה כל החיבטים הקשורים לנושא "הכספים היהודיים" הנדון בפרק זה, חן ביחס למשרדי הממשלה, על כל יחידותיהם וגופי הסמך והן ביחס לגופים הנחמכים על ידי הקציבי משרדים אלו.

להלן אחרים מן הממצאים (בסקירה זו נציג מימצאי ביקורת החל מדו"ח מבקר המדינה מספר 33. קיימות גם ביקורות בנושא הנדון בדוחו"ח קודמים. הקורא יכול לעיין בביקורות שיוצגו להלן בחוברת נספחים א') שהעלה מבקר המדינה בביקורות שערך בנושא שבנדון:

תמיכה במוסדות ללימוד תורה

דוחו"ח מבקר המדינה מספר 34 עד 37 עסקו בנושא זה בהיקף נרחב. מימצאי הביקורת העלו ליקויים משמעותיים וחמורים. המבקר מסכם ברו"ח מס' 34 את מימצאי הביקורת: " מהתיאור דלעיל מתקבלת תמונה עגומה על דרך הפעולה של הגורמים הממשלתיים, שלהם נגיעה לעניין "הכספים היהודיים". לאחר קביעת בג"צ שיש צורך בקריטריונים ברורים, ענייניים ושווים ופעולותיו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בתחום זה, היתה ציטייה, כי שוב לא יהיה תחום זה פרוץ למשא ומתן; ואמנם הוכנו קריטריונים ומבחנים, שאף סורסמו ברשומות, ובכך לכשעצמו יש החקמות לעומת המצב כשנים קודמות. יחד עם זאת, אינן להשתחרר מהרושם, שגם אחרי קביעת בית המשפט העליון ופעולות היועץ המשפטי לממשלה להלוקת כספי התמיכה מתקציב המדינה לפי קריטריונים ענייניים ושיויוניים, עדיין נשאר בתהליך גיבושם של הקריטריונים והלוקת הכספים היהודיים, הוחמת של השיטה הקודמת שנמשלה.. "

למרות המציאות הקשה העולה מן הדברים שלעיל ומימצאי הביקורת שפורטו בדו"ח, ספק אם רישומם של הדברים ניכר בכל הנוגע להמשך פעולתם של החוגים הפוליטיים, רשויות הממשלה והגופים הנחמכים על פי השיטה הססולה. דו"ח המבקר מספר 37 חושף שורה ארוכה של ליקויים: מינהל לא תקין, כיבוז כספי ציבור, שיטות "הערמה" של הרשויות על החוק וכללי התכ"מ ועוד.

המציאות הקלוקלת המחמשת המתבררת מדוחו"ח מבקר המדינה בנושא שבנדון, מעידה, לדעת הכותב, על הסכנה הרובצה לפתח של היווצרות נורמות שלטוניות, חברתיות ומוסריות ירודות ומעוהות. "הנדיבות" המוסלגת במתח כספי ציבור על רקע קיצוצים כספיים פעולה אחרים של הממשלה, השחיתות הגוברת לסוגיהו התירולן של הדרג הממשלתי והפוליטי לעמוד בפרץ - כל אלה מקומם לא יכירם

בחברה מתוקנת.

להלן אחרים ממימצאי הביקורות שערך מבקר המדינה:

תמיכה שוטפת במוסדות לימוד ומחקר

חלק מהמוסדות קיבלו תמיכות כשיעור עורף מעל המגיע, כעוד שמוסדות אחרים קיבלו פחות מהמגיע (כהתאם לגידול במספר תלמידיהם). חובות המוסדות, אם הואזרו, הוחזרו בערכם הנומינלי (שנת 1983, אליה מתייחס הדו"ח היתה שנה של אינטלציה רוהרת).

חלק מן הישיבות התנגדו לנהל יומני נוכחות. עובדי המחלקה לישיבות קיימו ביקורים רק בחלק מן המוסדות הנחמכים. מרוחו"ח הביקורים של עובדי המחלקה עולה, כי לרוב לא נמצאו במוסדות תלמידים כמספר המוצהר על ידם. שיעור ההיעדרות הגיע במוסדות אחרים עד לכדי 60%. ברוב המקרים לא נקט המשרד לענייני דתות צעדים כנגד המוסדות, שדיווחיהם לא התאימו לממצאי המבקרים. לא נערכו בדיקות אימות וביקורים משלימים. נתגלו סתירות בין דיווחי צוות מבקרים של המשרד לבין דיווחי עובדי המחלקה.

בביקור כולל בשומרון התברר כי חלק מן התלמידים הלומדים כמסגרת של חצי יום כולל עובדים בשעות הבוקר; כיון שכך, אין הכולל זכאי לתמיכה כלל בגינם.

ככולל בבית שאן נמצא מספר התלמידים חסר, וגם בגין אלו שנמצאו אין הכולל זכאי לתמיכה על פי הקריטריונים של המשרד. הפרויקט נתמך, בנוסף לתמיכה של המשרד לענייני דתות, גם מתקציב שיקום שכונות וגם על ידי הסוכנות היהודית לארץ ישראל. לאחר מועד הביקורת נסגר הכולל וכספים ששולמו לא הוחזרו.

ישיבה בירושלים דיווחה על מספר תלמידים גבוהה מן הקיים וכן, הצהירה על כל תלמידיה כי הם בעלי תשובה, שבגינם משולם תעריף גבוה מזה שכעבור תלמיד כולל, כעוד שרק 1/3 ממספר התלמידים היה בעלי תשובה.

לא רוכזו נתוני תמיכה בגופים דתיים כדי להיטע ממחן תמיכה על ידי יותר משרד ממשלתי אחד בהתאם לנוהל תמיכות שאושר על ידי הממשלה. חלק מהמוסדות שנחמכו על ידי המשרד לקליטת עלייה קיבלו לאותה מטרה תמיכות גם מן המשרד לענייני דתות ולא היה תיאום בין המשרדים בקביעת סכומי ההקצבות. לא מן הנמנע כי המשרד לענייני דתות שילם עבור תלמידים מתו"ל פעמיים עבור אותה

היא גמישה ומאפשרת כניסה ועזיבה של תלמידים כמהלך השנה, לא שיקף הדיווח התזי שנתי ברוב המקרים את המציאות.

למרות הוראת האוצר להפסיק תשלומים לשלוש ישיבות שבביקורת בהן נמצא שנעדרו בין 32% ל-60% מכלל התלמידים, המשיך המשרד לענייני דתות להעביר המיכות לשתיים משלוש הישיבות.

תמיכה במכונים תורניים

לא גובשו קריטריונים בכתב, שלפיהם נקבעה הזכאות לתמיכה ושיעורה. המשרד רש מהמכונים להמציא לו מידע על פעולותיהם, עותקי הספרים שפרסמו, דוחות פעילות, ודוחות כספיים ומאזנים, אך כדרך כלל לא קיבל את המבוקש, ומשקיבל, לא נעשה בו שימוש.

מכונים לא העבירו למשרד מזה שנים דוחות כספיים ולמרות זאת העביר להם המשרד את מלוא התמיכות כפי שאישר.

מכונים נהנו מהקצבה כספית נוספת מכספי המשרד לאחר שהועברו אליהם כספים ששולמו למכונים המנהלים אותם.

ועדת התמיכות לנושא המכונים התורניים פעלה בניגוד לנהלים. בוועדה לא שותף נציג החשב כמתחייב מנהל תשלומים לגופים נתמכים בכת"מ. ליו"ר הוועדה לא התמנה עובד המשרד אלא איש פוליטי, המזוהה עם מפלגה מסויימת.

24 מכונים לא ענו על הקריטריונים שנקבעו. על סנת "התגבר" על כפייה זו, קבעה ועדת התמיכות, שהכספים שיועברו אליהם יתקצבו מהתקנה "מפעלי ספרות" שבתקציב המשרד, ולצורך זה יועבר לאותה תקנה סך של 20% מן הסכום בסעיף המיועד למכונים תורניים שבתקציב הכללי. בעשרות כן חרגה הוועדה הן מכללי המינהל התקין והן מהקריטריונים.

מטכס מבקר המדינה בדו"ח מס' 37 כלהלן: "מהתיאור לעיל עולה תמונה חמורה: אכן הוקמה ועדה ציבורית, אך לא נעשה שום שימוש בקריטריונים שהכינה. נימוקי ועדת היישוב אינם מבוססים ואינם מניחים את הדעת ונראים כבאים להצדיק את

תלמיד. סכום התמיכה בגין תלמיד חו"ל לא הושווה זה המשולם בגין תלמיד רגיל בישיבה על אף סיכום של אגף התקציבים באוצר עם המשרד לענייני דתות. בדו"ח המבקר מס' 35 שלמרות הוראות חוזרות ונשנות של האוצר לקזז את התמיכה שמקבלים המוסדות בגין תלמידים מחו"ל מהמשרד לקליטת העלייה, מהתמיכה הניתנת בגין תלמידים אלו על ידי המשרד לענייני דתות - לא ביצע המשרד לענייני דתות את קיזוז התמיכה כאמור.

נמצא שמשרד הדתות תומך בכ-5,300 תלמידי חו"ל לעומת כ-2,800 הנתמכים על ידי המשרד לקליטת עלייה. בכקורת נוספת (מס' 35) נמצא שהמשרד לענייני דתות לא קיזז מההקצבות למוסדות, שלומדים בהם תלמידים מחו"ל את ההקצבות, שקיבלו מהמשרד לענייני דתות. בכיקורת שהתקיימה שנה מאוחר יותר נמצא שגם כ-1984 היה הכדל בין מספר התלמידים מחוץ לארץ, שנחמכו על ידי המשרד לענייני דתות (6,200), לבין מספר התלמידים מחו"ל, שקיבלו תמיכה מהמשרד לקליטת העלייה (כ-3,000). בדיקה השוואה בה החל המשרד במוסדות, שלומדים בהם תלמידים מחו"ל, לשם אימות דיווחי המוסדות הופסקה לאחר שנמצאו אי התאמות במספר התלמידים, המרווח למשרד, לבין מספר התלמידים הלומדים בפועל.

המשרד לענייני דתות הפחית את המספר המינימלי של תלמידים, הנדרש בשנתיים הראשונות ממוסד ללימוד תורה, המקבל תמיכה מהמשרד מ-25 תלמידים ל-15 בלבד. בכך נסוג המשרד מהיעד שלא לעודד הקמה של מוסדות חינוך קטנים, המהווים לעתים רק מטגרת ארצית.

המשרד לענייני דתות לא ערך בדיקה השוואתית של רשימות תלמידים שהוגשו לו, על אף אפשרויות המיחשוב העוסדות לרשותו (כמו: גריעת תלמידים ששטם או מספר חעודת הזהות שלהם לא תאם את נתוני משרד הפנים). המשרד אף לא ערך בדיקות בדבר מהימנות הנתונים המזחים של תלמידים בעלי נתיבות זרה, שאינם כלולים בקובץ מרשם התושבים.

התברר מבדיקת כפילויות כנתוני תלמידים שתופעה זו שכיחה, כיוון שמוסדות לא הקפידו למחוק מרשימותיהם תלמידים שעזבו את המוסד, וכאשר התלמידים עברו למוסד אחר דווח עליהם פעם נוספת - על ידי המוסד החדש.

על אף סיכום עם האוצר לגבי דיווח חדשי של מוסדות על מספר התלמידים המשיכו המוסדות בדיווח חצי שנתי. כיוון שסטגרת הלומדים במוסדות התורניים



חלוקת הכספים הייחודיים של 1985 ללא קריטריונים... חלוקת הכספים למכונים לא נעשתה, איפוא על פי הקריטריונים שהוכנו בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, שהסתמך על הקריטריונים המשרדיים והניח כי המשרד יפעל על פיהם, ולפיכך גם לא עפ"י פסיקת הבג"צ והוראות חוק התקציב, שחייבו העברת הכספים על פי קריטריונים.

תמיכות על פי ההסכם הקואליציוני

29% מן הכספים שהוקצבו על פי ההסכם הקואליציוני (מ-1981) הועברו למוסדות כ"מענקים מיוחדים" על פי רשימות, שהכינו חברי כנסת ממפלגות השותפות להסכם הקואליציוני. ברשימות אלה אין נתונים נוספים מלבד שם המוסד המקבל את המענק, וסכום המענק.

למעלה ממתציה מהסכום שהוקצב להן ב-1982, הוקצה למספר קטן של מוסדות, שכתוצאה מכך נהנו ממענקים בסכומים גבוהים במיוחד.

כספים הועברו למוסדות, בלא שנחקבלו מהם רוח"ת, מאזנים, ואישור מרואה חשבון כגודרש. תיעוד שנתקבל מן המוסדות, לא נבדק בדרך כלל על ידי המשרד (לענייני דתות).

מוסדות שנהנו מכספי המענקים בסכומים גדולים הוקמו לאחר חתימת ההסכמים הקואליציוניים. המטרות הכלליות של המוסדות החדשים, כפי שדווח עליהם למשרד היו לעתים כלליות מאוד. כתוצאה מכך ניתנו מענקים בסכומים גדולים לגופים שפעילותם אינה נהירה כל צורכה, מטרותיהם חספו בחלקן, והצהרות הגופים עליהן לקו בעירפול.

ששה מהמוסדות הנהנים שכנו במבנה אחד עם מרכז המפד"ל. בחלקם היו אלו מוסדות חדשים. המשרד לא בדק את צרכיהם של המוסדות ומה השימוש שעשו בכספים שקיבלו.

שלושה מוסדות של אגודת ישראל מהווים חטיבה אחת ורשומים כעמותה אחת. המשרד לענייני דתות לא בדק אם אין במתן מענק למוסדות אלו משום מענק כספי לאותן מטרות ופעולות. מטרתן המוצהרת של שניים ממוסדות אלו היא מתן עזרה

למשפחות כרוכות ילדים ולמשפחות נזקקות בדרך של מכירת מצרכים מסוכסכים המשרד העביר למוסדות אלו כספים, למרות שלפי פעילותם המוצהרת אין למוסדות כמפעלי תורה, חינוך ותרבות הזכאים למענקים במסגרת ההקצבות הנידונות. אף נבדק על ידי המשרד השימוש בפועל בכספים, ומי הם הזכאים להנות מן העזרה שמושיטים מוסדות אלו.

מוסדות קיבלו מענקים מיותר ממקור אחד.

לשני מוסדות הקשורים לאגודת ישראל הועברו במשך שנים סכומים גדולים, כאשר המוסדות קשורים ביניהם בקשרי נהול ולהם מטרות דומות. מוסדות אלו נהנו, בנוסף למענקים שהועברו אליהם ישירות מהמשרד לענייני דתות, גם ממענקים שהועברו אליהן בעקיפין דרך מוסדות אחרים. בכך פעל המשרד לענייני דתות בהיגור להוראות משרד האוצר שלסיהן אין לשלם מענקים מכוח ההסכם הקואליציוני לתאגידים, המשמשים צינור להעברת כספים לגוף שלישי.

ועדת התמיכות הבימשרתית שאישרה זכאות של מוסדות לכספים ייחודיים חרגה מהקריטריונים שנדרשו בכמה תחומים. לדעת הביקורת, גישתה של הוועדה החטיאה את מטרות הקמתה. על הוועדה הרטלה האחוריות לקביעת הזכאים לכספים הייחודיים - לאחר גיבוש קריטריונים בעיקבות פסיקת בג"צ ועל פי חוק התקציב. בדרך פעולתה לא מילאה הוועדה אחר המוטל עליה. אחד משני החברים בוועדה היה מנכ"ל משרד הדתות, שעמדתו היתה, כי המשרד לענייני דתות אינו אלא "צינור" להעברת הכספים; על כן, לא היתה לדעתו, חובה על המשרד לבדוק את הגופים, שלהם העביר את הכספים... הוועדה פעלה תוך מגע עם גורמים פוליטיים, שהיה כו כדי להקשות על עבודתה ולהעניק להם מידת השפעה לא רצויה על קביעת הזכאות ואופן החלוקה.

הוועדה לא פעלה על פי המבחנים שהיא עצמה קבעה בכל הנוגע לזכאות ארגוני נוער דתיים. באופן זה, איפשרה הוועדה להעביר סכומי כסף גדולים לארגוני נוער, שאינם עומדים בקריטריונים של משרד החינוך ואינם נחשבים על ידו לתנועות נוער, או שאינם פועלים עפ"י קריטריונים דומים לאלה שקבע משרד החינוך ותתרבות. נמצא שארגוני הנוער הינם מוסדות לימוד תורניים, בעיקר ישיבות, העוסקים בפעילות תורנית מקובלת, והם אינם נבדלים מכל מוסד תורני וישיבתי אחר... למרות מצב זה אישרה הוועדה את זכאותם של הארגונים האלו לכספים ייחודיים, ואף קבעה שהכספים יהיו בשיעור מוגדל, כדי לפצותם על כך שאין הם מקבלים כספים ממשרד החינוך... חלק מהארגונים אף לא עמדו בדרישות החכ"מ ולא המציאו את כל המסמכים הדרושים על פי הנוהל למתן תמיכות, לא

צירפו לבקשותיהם רשימות של חברים ואף לא המציאו ערכות אישית.

הוועדה אישרה תשלומים לארגוני נשים - גם לכאלו שטרם הוקמו - למרות שהמשרד לענייני תרות לא קיבל רשימות של חברות הארגונים. הארגונים (למעט אחד) גם לא המציאו לוועדה מאזנים. הארגונים (גם כאלה שטרם הוכיחו פעילות) נקבו במספר גדול של חברות והוועדה ללא בדיקה ועימות של מספרים אלו אישרה כהתאם את התמיכות. ארגונים מסרו רשימות סניפים שרובן ככתובות פרטיות.

הוועדה אישרה תשלומים למרכזים חינוכים על אף שלא קבעה מבחנים להגדרת מרכז חינוכי ולמרות שהמדובר בתחום כללי ולא מוגדר. הוועדה אף איפשרה מתן כספים למרכזים בהקמה, שעדיין לא הוכיחו כלל פעילות. אחד מהמרכזים בהקמה נקבל כספים גם ממשרד החינוך והתרבות ללא התייחסות לקריטריונים שנקבעו. מרכזים לא עמדו בכללי התכ"מ, לא הגישו דוחות" כספיים. אחד המרכזים הגיש רשימת גופים ללא כתובות - וחלק מהם קרנות גמ"ח שאינן פועלות בתחום חינוך, שלו מיועדים כספי התמיכות. כספים הועברו למרכז בניגוד להנחייה של המשנה ליועץ המשפטי. הביקורת מציינת בהקשר למרכז של תנועת "אל המעיין": "נראה כי תיאור הפעילויות השונות של העמותה נועד להתאים לדרישות הקריטריונים. העמותה הגישה שלוש בקשות שונות לתמיכה. לקראת אישור ההקצבה לא ברקה הוועדה את מיגוון פעילויותיה המתוכננות של העמותה במטרה לאמת את המוצהר על ידה; הוועדה גם לא הביאה בחשבון את התמיכה שקיבלה העמותה ממשרד החינוך והתרבות" (דו"ח מט' 37).

השוואת בקשה לתמיכה של ארגון שהוכר כתנועת נוער דתית לזו של מרכז מלמד כי מזכיר שתי העמותות הוא אותו אדם, ומען העמותות הוא מענו הפרטי של המזכיר. מטרות שתי העמותות נמצאו דומות. מתעוררת השאלה אם אין מדובר למעשה בגוף אחד, והכללתם של שני גופים אלה במסגרת חלוקת הכספים בשני תחומים שונים נועדה להגדיל להם את הסכומים; כך התאפשר להם לקבל תמיכות בשני אופנים - הן כארגון נוער והן כמרכז חינוכי.

ועדת התמיכות אישרה תמיכות ב"נושאים דתיים מיוחדים" לפי אישורי שדים. הוועדה לא קבעה מבחנים לגבי הזכאות בתחום זה, אף כי מדובר בנושא כללי ביותר ואולי הבעייתי מכולם, מאחר שאינו מתייחס לשום סוג מסויים של מוסד או פעילות, ולפי זה עשוי לכלול כל דבר. חלוקת הכספים אף לא התבססה על מסמכים של ממש. מציין מבקר המדינה: "לועדת הביקורת, כל חלוקה שרירותית של כספי ציבור ללא קריטריונים ואסמכתאות, ויהא הדרג המאשר אשר יהא, מנוגדת לחוות

דעת שהגיש היועץ לממשלה בנדון ולפסיקת הכג"ץ. בנושא זה חלה אפוא נסיגה ולא עוד, אלא שבהסות הקריטריונים, שעוברו וגובשו במשך שנה וששמורים הם ליצור מסגרת חדשה ושרוה לחלוקת כספים לצרכי דת, בוצעה חלוקת הכספים, כשהוג היה בתקופה שלפני הנהגת הקריטריונים, דהיינו על פי רשימות של איש צבירים.

מסכם מבקר המדינה בדו"ח מט' 37: "מהתיאור לעיל עולה תמונה עגומה על דרך הפעולה של הגורמים הממשלתיים, שלהם נביעה לך עניין "הכספים הייחודיים"... אין להשתחרר מהרושם, שגם אחרי קביעת בית המשפט העליון ופעולות היועץ המשפטי לממשלה לחלוקת כספי התמיכה מתקציב המדינה לפי קריטריונים ענייניים ושיוויגונים, עדיין נשאר בתהליך גיבושם של הקריטריונים וחלוקת הכספים הייחודיים, חותמה של השיטה הקודמת שנפטלה... נוצר מצב שמוסדות יצרו להם לכאורה - מסגרות חדשות או שהקימו מטעמם "גופים חדשים" כדי לעמוד בקריטריונים. לגבי גופים לא מעטים, למשל ארגוני נוער, חוסר ההתאמה בין המוצהר על ידיהם לבין הדרוש על פי הקריטריונים מזדקר לעין. הגורמים הממשלתיים האמורים לקבוע את זכאותם שחל המוסדות למענקים ולספק עליהם - ובראש וראשונה המשרד לענייני דתות, המשרד הייעוץ לעניין זה (מתקציבו הועברו רוב הכספים הייחודיים) - העלימו עין מהעובדות דלעיל.

בדיקת מבקר המדינה בעמותות נתמכות העלתה שהועברו כספים לעמותות אף שכספים יחודיים מועברים בנפרד ובמישדין לגופים שהעמותה הצהירה על ניהולם. הקמת העמותות נעשתה כדי להתאים לדרישות הממשלה ואיפשרה קבלת סכומים מוגדלים וריכוז הטיפול בכספים. עמותות העבירו כספים לגופים שלא פעלו בתחומים להם נועדו הכספים הייחודיים. עמותות להם הועברו סכומים גדולים מימנו פעילות גמילות חסדים, צרכניות, קרנות וכיו"ב - תחומים שלא להם יועדו הכספים הייחודיים, כל זאת בהיקף גדחב ובשיעורים גבוהים של התמיכה הממשלתית. נביא לרובגמ את דברי המבקר ביחס לאחת מעמותות אלו שהיתה מקורבת למפלגת המ"י (דו"ח מבקר המדינה מט' 37):

"מורשת דתות למעילות תרבותיות והברחיה"  
העמותה נוסדה אצל רשם העמותות במשרד המים ביום 9.11.1983. מטרותיה הייקריות של העמותה נטי כנרטיבו בתעודה לירשום עמותה ה: "לפעול, לתת, לקדם, להאבק למתוך הבעיות הברחיות בישראל. לקדם... את מורשת ישראל בכל מגוון ומנהגיה הסתיים ללא הבל מצאם או עדי".

להלן נתונים על הקצבת הכספים לעמותה (בש"ח):

1985	1984	1983
10,000	113,622	31,500
	29,031	11,500
	6,464	
	149,114	43,000
7,300	336,023	540,000

משרד הדתות  
משרד משפחה ואישים  
המסות וסמנת  
כ"ה  
דדורים

1. פעילות העמותה, המסודרת לחצי, החלה בינואר 1983 והתרכזה על מני כל הארץ באמצעות סניפים מקומיים: מרכז הפעילות היה במ"א. פעילותה הוציאה נכסיה על דרך קיבלה כספים "החודשי" בעיקר מן המשרד לענייני דתות. בשנת 1985 הוציאה בדרכה העברות הכספים לעמותה. יש להציין בהקשר זה כי הגדיל לא הצטרפה לקואליציה ההדדית (שנוקטת סניף ב-1984). הצמצום העברות הכספים גרם להאפקת פעולותיה של העמותה; במסגרת ובשנים 1985 ו-1986 לא התקיימה מטעמה כל פעילות: עם זאת בתקופת הביטוח הלאומי הועסקו העמותה כסדר ושלמה מסכורות לפעולה עובדים - למעלה, למחירה המגולגלת חשבונות.

2. חלק גדול מכספי העמותה הוצא לרכישת נכסיהם ומשרדים ולא לפעולות של ליהודי חינוך והרכיבה, שיעור נוסף כספים אלה על פי ההסכם הקואליציוני. שהיו היו הוצאת העמותה ב-1983 על פי מאזנה כ-5316,000 (41,300 ש"ח). מה הוציאה העמותה כ-5275,000 להוצאת מגילוח וכ-597,500 לשכר ונלוות. הוצאות הנידיות לפעולות חרבותיהם התכנסו כסך של כ-5167,500 (כ-13,400 ש"ח). יתכן אצבע העלם בהוצאותיה המגולגלות של העמותה נעמד - בעקפיץ - לצדדי הפעילות המדוברות, אולם כך, ניתן להסיק כי המשקל החיוני של תחום זה בפעילות העמותה היה מצומצם, מה גם שפעילות חינוכית סדירה במסגרת כספית סללה הבקשה - ראה להלן.

3. ב-1983 - הוציאה העמותה סכומים גדולים - לצעלה במחשת אלפים ש"ח (3-563,000) לסיכור 45 סניפים בכל רחבי הארץ. לדבריה העמותה, קיים סכומים פעילותה שוטמת באמצעותם אורגנו העות למקומות קודמים, מבני חדרה, קייבנות, מקסי בר מצוה למעשה יריבול וכו'. אולם לא הוצגה לביקורת תיעוד של פעילות חינוכית - חרבותיהם סדירה ובעלת תיעוד משמעותי עם יבטי כספי במסגרת כגון חוגים, ערבי יסוד וכו' וכו' אולם. חלק גדול בפעילותה של העמותה התקיים במתי סלון כספית שנתה. אולם התמן ציבור המעוניינים בפעולותיה - לעתים על נשימה ויחידה. כשהם מתיים השתתפו המרכזים במסגרתם לא גדולים בהוצאות האירות. ב-1983 נערכו כ-15 כינוסים מסוג זה (שצבתו עיקר), שערותם הגיעה לכ-3000 ש"ח - כ-537,500 בערים אה; ב-1984 נערכו כ-30 פעולות מסוג זה וערותם הגיעה - לכ-18,000 ש"ח - כ-540,000.

4. לעמותה הייתה מערכת של החשבונות עם מפלגת המ"א צמצמה וכן נעשים נוספים המפורטים אלה. לביקורת לא הוצגו כרטיסי החשבון המפרט את הכספים שהועברו בין הגורמים, אלא הוצגו אישור רואה החשבון של העמותה על סמך יחידת טוב העמותה לחצי: חיוב העמותה בגין ההתנתקות בשכר דירה ושירותי משרד.

5. ב-1984 (שנה הבחירות), גדלה באופן משמעותי ההוצאה לשכר. דבר זה נובע מכך שסגור מקבלי השכר-העמותה, גדל, רובם של מקבלי השכר היו מועסקים זמניים שקיבלו תשלומים בשיעור לא גדול. הביקורת מצאה כי בשנים 1983 - 1984 שילמה העמותה שכר לכ-90 אנשים. לא נמצא בתיעוד שהומצא לביקורת מה השירותים שהגנו כל אלה לעמותה, ולא הועברו דיו הצינור בהתקפת העובדים לנוכח הקף פעילותה.

6. משרד העמותה מצוי בחדר באותו משרד המשמש גם את המ"א. והחלה החשבונות נעשתו במשותף עבור המפלגה והחדר העמותה. מרכז העמותה שימש קודם לכן גובר המפלגה וקיבל ממנה את שכרו: עם הקמת העמותה החל לקבל את-שכרו. העמותה אולם הוא ממשיך לשמש כגובר המפלגה. מבני זה לא היה, לדעת הביקורת, תחית מספיק ברור בין יחול ענייני העמותה ופעילותה לכן ניהול ענייניה של המפלגה. מצב זה מאטיץ למעשה את כל הפעילות בין שני הגופים.

המשרד לענייני דתות העביר כספים ייחודיים לעמותות בלי שדק בקפידה את הזכויות לכספים ואת השימוש בהם. מעבר לכך - המשרד עזר לעתים לגופים לעקוף את ההוראות בענין זה... המשרד לא הדריך ככתב את העמותות לגבי יעוד הכספים שקיבלו. המשרד, לא ערך ביקורת משום סוג כדי לעמוד על השימוש בכספים, אף על פי שעובדות היסוד לגבי שלוש העמותות שאותן בדקה הביקורת היו ידועות לו.

ברו"ח מבקר המדינה מס' 40 המתייחס לתמיכה בעמותות מציג המבקר שורה של ליקויים חמורים נוספים:

עמותה, ששיק עיסוקה כמתן שיעורים, ושנתמכת כסכומים גדולים לא הכינה מערכת שיעורים תקופתית, מסודרת וכתובה ולא ניכתה תשלומי חובה מהסכומים שהיא שילמה לאברכים הנותנים שיעורים מטעמה. לא ניתן לדעת איזה סכום שולם לכל אברך כמשך שנת הכספים. הביקורת של העמותה על סניפיה והפעילויות המתקיימות בהם נמצאה לקויה. העמותה לא העבירה דוחות כספיים כנדרש.

עמותה - המרכז לחינוך חרדי למורשת יהדות המזרח פועלת ממשרדי אל המעיין. המרכז לא פיתח פעילות חינוכית משל עצמו, אלא מסתמך בהעברת תקציבו לארבעה גופים ובכך, מהווה המרכז למעשה "צינור" להעברת הכספים... חלק מגופים אלה קיבל ממשרדי ממשלה שונים כספים גם במישרין. אחד מן הגופים להם מעבירה העמותה כספים הינו סמינר לכנות. הכספים משמשים למימון לימודיהם של תלמידות, מעל למיכסת התלמידות שקבע לצורך זה משרד החינוך והתכרות וכניגוד למדיניות משרד החינוך והתכרות לצמצם את מספר המוסדות להכשרת עובדי הוראה, בעיקר על ידי סגירת מוסדות קטנים וריכוז התלמידים כמוסדות גדולים, שיבטיחו רמה גבוהה של הכשרה מקצועית. העמותה העבירה לש"ס סמך לכחירות סכומים גדולים כהלואות שהוגדרו "גמילות חסד". לא נמצא תיעוד על התנאים לקבלת ההלוואות, מועד פרעון, הצמדה ושיעורי ריבית.

בבדיקת תמיכות ייחודיות הניתנות על ידי משרד החינוך והתכרות (דו"ח מבקר המדינה מס' 41) נמצא שהתמיכה לרשת גני הילדים של אגודת ישראל נועדה לסייע לכיסוי הגרעון של הרשת, שמקורו כתנאים המיוחדים שבהם היא פועלת (תת-תפוסה, תגבור לימודים, נוסח חינוך וכו'). התמיכה הינה כסכומים גדולים ועל אף זאת, לא נבדקו ונותחו מרכיבי הגרעון ולא ננקטה פעולה לצמצומו. לא היו למעשה קריטריונים ברורים, ענייניים ושווים שעל פיהם שולמו סכומי ההקצבות. מוסדות בית יעקב לחינוך על יסודי חרדי לכנות נתמכו בתמיכות ייחודיות כסכומים גדולים. בפרטיכלים של ועדת ההקצבות וגם במסמכים אחרים של המשרד לא נרשם כיצד נקבע סכום ההקצבה, ששולם לכל אחד מתמיכות המוסדות של בית יעקב, ומה היו דרכי החישוב. סכומי התמיכה התלמידה השתנו באופן ניכר ולא מוסבר בין המוסדות השונים (כך למשל, התמיכה התלמידה לחודש בתיכון בית יעקב - חסידי גור - בבני ברק הייתה גבוהה כמעט פי שמונה מהתמיכה לתלמידה במרכז בית יעקב, תיכון עירוני בחיפה). משרד החינוך והתכרות לא הקפיד על הנהלים שנקבעו למתן תמיכות, לא עמד על כך שיומצאו לו דוחות כספיים כמיועד, וגם לא עמד על כך ששקבלי התמיכות יפרטו בטופס הבקשה כנדרש מאלו גופים ממלכתיים וציבוריים אחרים הם קיבלו או עתידים לקבל תמיכות. מוסדות אלו אכן קיבלו תמיכות

נוספות מן המשרד לעניני דתות, הסוכנות היהודית, משרד העבודה והרווחה ורשויות מקומיות, בעוד שמשרד החינוך וההרבות מתבקש לממן את גרעונם.

מענקים יזומים על ידי המשרד

אשרו מענקים לבניה ולשיפוצים למוסדות ללימוד תורני ולכיסוי גרעונות ללא התחשבות בעלות הפרויקט, גודל הגרעון וקריטריונים נוספים. רק מיעוט מבין המוסדות צרפו לבקשותיהם דו"ח כספי מבוקר. שום מוסד לא הציג הערכת עלות ותכניות בניה.

אשרה תוספת מענקים בשיעור של 100% עבור חודש-חודשיים בלבד ללא התחשבות בקריטריונים כלשהם.

המשרד לענייני דתות העביר כספים לשני מכוני תורניים שלא עמדו במילוי הוראות התכ"מ. בכדי להתגבר על "דרישה" זו רשם המשרד את שני המכוני כרשימת הספקים של המשרד, ועל כספי התמיכה דיווח למשרד האוצר כחשולם לספקים.

חיקף המענקים

מוסדות שהוענקו להם סכומים גבוהים בשנת הכספים 1982 קיבלו מענקים כסכומים העולים על צורכיהם בהתבסס על הורח"ת הכספיים:

- אושר מענק לאגודה בסכום הכפול מהוצאותיה הצפויות
- לקרן מילגות הועבר מענק בסכום שהיה בשיעור גבוה פי עשרה מסכום המילגות הכולל שחילקה בשנה קודמת.
- אושר מענק בסכום גבוהה לקרן למרות שלזכותה עמרה יתרה מצטברת בסכום גבוה במיוחד.
- לגוף העוסק בחינוך דתי אושר מענק בסכום גבוה מעל ומעבר להיקף פעילותו בשנה הקודמת - בשיעור גבוה פי עשרה מהוצאותיו בשנה קודמת.
- לכטר נוער אושר מענק בשיעור של פי ארבע מגרעונו בשנה הקודמת.

במהלך שנת הכספים 1984 אושרו תוספות ניכרות על התקציב לשנת 1984 לתמיכה במוסדות תורניים. קיצוץ התקציב ב-1984 לא בוצע במלואו.

סיכום

מבקר המדינה מעלה כביקורות שקיים, בנושא ההקצבות למוסדות דת למיניהם, שורה ארוכה של ליקויים, מחזלים ועיוותים בפעולותיהם של רשויות הממשלה העוסקות בתמיכה בגופים אלו ובגופים הנחמכים עצמם.

המבקר מרגיש את התוצאות הציבוריות החמורות הנובעות משיטת הקצאת הכספים היחודיים: מעורבות הדרג הפוליטי בהקצאה הכספיים, ביזבוז כספי ציבור, התעלמות מכוונה מכללי מינהל תקין, אי שיוריוניות בהקצאה, והקצאה שלא על פי קריטריונים.

הוראות היועץ המשפטי לממשלה והחלטות בית המשפט העליון בנושאים אלו לא יושמו במקרים רבים, ולא אחת המערכת השלטונית והגופים המתוקצבים עשו יד אחת לעמוד לכאורה בדרישות החוק והנהלים, מהוך כוונה ברורה להימנע למעשה מעמידה כהם.

הגופים הממשלתיים שיעודם לפקח על התמיכה הממשלתית ולבקר את השימושים הנעשים בכספי ציבור גילו אודלת יד, יכולת דלה והתעלמות ממעשים הריגים חמורים.

מהתמשכות המצב המתואר ברוח"ת מבקר המדינה מזה כעשור, עולה חשש כבד להיווצרותן של נורמות ציבוריות מושחתות ומשחיתות להן שותפים: מפלגות השלטון, משרדי הממשלה, גופים ומוסדות מתוקצבים ואיגודים כלכליים פרטיים.

מבקרת המדינה הודיעה לאחרונה על בדיקה של הנושא כמעמד של ועדת חקירה. פרטים מרו"ח מיוחד זה ראה להלן בפרק הדרן בתיקצוב הדת ברשויות המקומיות.

4. הוויכוח הציבורי

וויכוח ציבורי נוקב מתעורר מעת לעת בנושא התמיכות במוסדות דת. בדרך כלל, מתחדש הוויכוח בנושא לקראת הקמת ממשלה חדשה - בעת המו"מ הקואליציוני בין המפלגות השותפות לקואליציה ולקראת החתימה על ההסכמים הקואליציוניים, ולאחר פרסום דוח"ת מבקר המדינה החושפים מימצאים קשים בנושא האמור. הדי המחלוקת הציבורית עולים גם כדיוני וועדת הכספים של הכנסת המתבקשת לאשר תוספות תקציביות, בעקבות פרסום החקירים עיתונאיים ועל רקע התבטאויות חריפות של מנהיגי הציבור הדתי כלפי הציבור שאינו דתי.

הדיון הציבורי עוסק בהקשר זה בשאלות הבאות:

- באיזו מידה מאפשרים שיטת הבחירות ושיטת המימשל הקיימים במדינת ישראל את התופעה של סחר-מכר קואליציוני, את המעורבות והשפעת היתר של חוגים קטנים יחסית על כלל הציבור ואת מעורבות הדרגים הפוליטיים במערכת השירות הציבורי.

- הפרדת דת ומדינה - מהם ההשפעות וההשלכות של המצב הקיים, בו הדת אינה מופרדת מן המדינה. מעורבותם של הרבנים הראשיים ושליתי הציבור הדתי (הפוליטיים ובעלי הסמכות הדתית) כענייני המדינה.

- יחסי דתיים וחילוניים וכיצד הם מושפעים מעניין ההקצבות למוסדות דת והאווירה הציבורית הקיימת בנושא הקצבות אלו. האם ההקצבות למוסדות דת אכן תורמות לשוויון סקטוריאלי בנושאי חינוך ותרבות, והאם הסכומים הגדולים הטוקצים למטרה זו סוגרים פערים מן העבר.

- מהו גודל התמיכה הממשלתית לסוגיה במוסדות הדת, מהם הקריטריונים ואמות המידה על סיהן מתבקעת ההקצאה, האם נשמר עקרון השוויוניות בהקצאה ומהם השימושים למעשה שנעשים בכספי ההקצבות.

- נהנתנות אישית של פרטים, חריגות ומעשים פליליים של פרטים - אנשים ומוסדות.

נציג להלן התייחסות לנושאים אלו, כפי שבאו לידי ביטוי בשאלות שהוצגו בכנסת ובפרסומים בעיתונות.

א. שאלות

שאלות בכנסת הועלו בשנים האחרונות (נסקרות להלן שאלות שהועלו החל מבעיקר לגבי הנושאים הבאים:

דחיית השירות הצבאי לבחורי ישיבות - ראה להלן שאלות מס' 126,8, 189, 347, 2919, 3194, 3240.

תמיכה במוסדות דת ובפרטים - ראה להלן שאלות מס' 785, 672, 371, 1013, 1058, 1066, 1105, 1116, 1673, 1718, 1818, 1973, 2185, 2328, 2329, 3045, 3292, 3201.

נושאים שונים - פעילות משרדי ממשלה, חקיקה דתית ועוד. ראה להלן שאלות מס' 58, 70, 362, 388, 561, 628, 1218, 2924, 2629.

מספרי השאלות אינן תואמות בהכרח לסדר הכרונולוגי של העלתן והתשובה שכן, השאלות ממוספרות מחדש ככל שנת עבודה של הכנסת.

נרחיב להלן בנושאים אלו:

דחיית השירות הצבאי לבחורי ישיבות

השאלות בנושא זה הועלו על ידי חברי הכנסת מחוגי האופוזיציה והקואליציה והתרכזו בעיקר בהיקף האוכלוסייה שגיוסה נדחת, פטור משירות ושירות צבאי מקוצר. עבודה של דחויי שירות (בשכר ושלא בשכר), ויצאת תלמידי ישיבות לחו"ל בתקופת שלקראת "מלחמת המפרץ". להלן פרטים מתשובות חברי הממשלה לשאלות שנשאלו:

בשנת העבודה 1987 שיעור ההצטרפות למעמד התלמידי הישיבה על בסיס "תורתו אומנותו" היה, מקרב שנחון המגוייסים 5.4%. שיעור זה מצביע על מגמת עליה בשיעורים קטנים יחסית לעומת שנים קודמות (1985 - 5.2%, 1986 - 5.3%). מספר המצטרפים למעמד "תורתו אומנותו" ומספר החוזרים לשירות צבאי (חובה או מילואים) בשנים 1986-1988 היה כלהלן:

חזרים לשירות	דחויי שירות	
372	1,629	1986
407	1,746	1987
502	1,754	1988

בחשבה לשאילתה אתרה השיב שר הביטחון משה ארנס:

1. היקף המועמדים לשירות הכיטחון שהם תלמידי ישיבה שהורגם אומנתם הוא 20,900. הם מקבלים דחיו גיוס שנתיים כל עוד תורתם אומנתם.
2. שיעור המתייצבים בגיל 18 מכל שנהון (בחורי ישיבות דחויי שירות - הערת המתבר) נע מ-4.2% בשנה 12980 עד כ-5.8% בשנה 1989.
3. בחמש השנים האחרונות עזבו את מעמד "תורתו אומנתו" כ-3,700, לא כולל את אלה שגוייסו ל"הסדר מרכז הרב". 53% מהם גוייסו לשירות סדיר בצה"ל, וכ-26% לשירות מילואים. כ-21% פוטרו משירות מילואים.
4. היקף המתקבלים לעתודה האקדמאית בשנה 1990 הוא 850. בתחילת שנת הלימודים תשנ"א לומדים במסגרת העתודה האקדמאית כ-2,740 חיילים הנמצאים בדחיית שירות עד תום לימודיהם.

חמיכה כמוסדות דת וכפרטים

השאילתות התמקדו בעיקר בנושאים הבאים: חלוקת כספים למוסדות דת מקון העיזבונות של האפורטרופוס הכללי, תיקצוב ישיבות, הכנת הכנסה ותשלומים לאברכים. מהשובות הכרי הממשלה לשאילתות השונות נציין פרטים אחדים כלהלן:

כספי עיזבונות של האפורטרופוס הכללי - קרן העיזבונות של האפורטרופוס הכללי מחלקת מידי שנה כספים בסכומים גדולים למטרות שונות דיון על כך ראה בהרחבה בהמשך. הועלו טענות לגבי חלוקת כספי הקרן למוסדות דת, למימון "קליטה רוחנית" ומימון רכישת מבנה בירושלים המזרחית מכספי הקרן לצרכי ישיבת "עטרת כהנים". שר המשפטים דן מדידור וסגן שר האוצר יוסף עזרן השיבו כלהלן:

הקצבות כספי העיזבונות של האפורטרופוס הכללי בשנת 1989 על פי אומנים בהתאם להחלטות הוועדה הציבורית לחלוקת כספי עיזבונות הינם (נחונים מלינוני ש"ח):

- אכיפת החוק, מלחמה בעבריינות וסיוע משפטי - 4.0
- שימור מורשת ישראל - 3.9
- מפעלים בתחום הדת - 11.7
- שימור אחרים לאומיים - 3.0
- מכשור וציוד רפואי - 6.0
- הנצחת השואה - 2.5
- חינוך ותרבות - 10.0
- נכים וזקנים נזקקים - 9.1
- קליטת עליה - 10.0
- שימור נכסים ואחרים לאומיים במזרה י-ם - 7.5
- הקמת סביליון בגן הוורדים - 0.5

כסך הכל חולק בשנת התקציב 1989/90 סך של 66.7 מכספי העיזבונות.

ועדת השרים לענייני עיזבונות החליטה ב-3 באפריל 1990 לאשר הקצבה של 7.5 מיליוני שקל לשימור אחרים ונכסים לאומיים במזרח ירושלים באמצעות תחן "הימנותא", אשר תפעל תוך התייעצות עם אגודות "עטרה ליושנה" ו"עטרת כהנים". 28 באוקטובר 1990 החליטה הממשלה לשנות את החלטה כן שהסכום ייועד לשימור ולאחזקה אחרים ונכסים בעיר העתיקה, ולא בכל ירושלים. סכום של 400,000 הועבר לישיבת "עטרת כהנים" לצרכי שמירה מיוחדים, אשר מבוצעים נוסף על השמירה על-ידי המשטרה והצבא בעיר.

תשלומים לתלמידי ישיבות - שיעור דמי הכיטוח הלאומי לתלמיד ישיבה שאין לו הכנסות הוא 5.33% מסכום המינימום לתשלום דמי בהיטוח. התשלום השנתי הוא כ-5 ש"ח.

חמיכה הניתנת לתלמיד ישיבה אינה נחשבת כהכנסה החייבת בדמי כיטוח לאומי. נדרש מבן ישיבה להצהיר אם יש לו יותר מהכנסה אחת. בשנת 1989 שולמו מילגות הבטחה הכנסה על ידי משרד הדתות ל-3,600 אברכים. גובה המלגה עודכן בחודש אפריל 1989 מ-199 ש"ח בחודש ל-327 ש"ח בחודש.

שימור מלגה שנתיים של התלמיד מחוץ-לארץ הלומד כישיבה בארץ, נע בין 420 ש"ח בישיבה רגילה ל-500 ש"ח בישיבת הסדר (נחונים ליוני 1989).

היקצוב מוסדות דת - בשנת 1988 הוקמה וועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל משרד הדתות לפיתוח מבני דת. הנושא מתקצב בסעיפים המיועדים לנושא בתקציבי משרד הדתות, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון. היקף התקציב: 1988 - 26 מליוני ש"ח, 1989 - 30 מליוני ש"ח.

הקציב הישיבות לשנת 1989 עורכן על-פי מקדמי התקציב לגבי כל התמיכות הממשלתיות. מעבר לעדכון ניתן לשיבות ולמוסדות תורניים אחרים תוספת באמצעות הקציבים ייחודיים. תוספת אלו עולות על 40 מיליון ש"ח.

שאלות בנושאים שונים

שאלות בקטגוריה זו מתייחסות לחקיקה דתית, פעולות משרדי הממשלה ועניינים אחרים. נציג להלן כמה מן הנושאים לגביהן הועלו שאלות:

- נסיעות בשבת של חברת "אגד"
- עבודה בשבת בחברת החשמל
- הקמת מינהל נפרד לתיווך הדתי-חרדי
- קליטת מספרים כישיבות תוזרים בחשובה
- כרוז בסיוע משרד הדתות
- בלעדיות לבוגרי ישיבות כרכזי אולפן קליטה

בנושא האתרון אישר שר הקליטה שמשדרו הוציא פניה למנות כרכזי קליטה רק בעלי השכלה תורנית, בוגרי ישיבות. לרכזיו, הפניה יצאה שלא על דעת המנכ"ל והשר הורה להוציא פניה חדשה.

ב. קטעי עיתונות

בעוד שהדיון בכנסת בנושאים האמורים התעורר מעט לעת בעיקבות פרסומים שונים ולרוב פרסומים בעיתונות הכתובה, הרי שהתייחסות לנושאים האמורים במסגרת התיקורת עולה במידה ניכרת על אלה המתקיימים במסגרת הצגת שאלות ותשובות של חברי הממשלה לשאלות אלה. הסיבות העיקריות לכך הן:

- תיקצוב נושאי הדת מהווה בשנים האחרונות נושא עיקרי בהסכמים הקואליציוניים להרכבת ממשלה. הקואליציה עושה מאמצים ניכרים למנוע מידע בנושא זה מן הציבור מטלגז העבודה שבאופוזיציה מקיימת אף היא מעט לעת מגעים עם הסיעות החרדיות להקמת ממשלה ואינה מעוניינת לשמרט מתחת רגליה את האפשרות להקמת קואליציה סיעות אלו. לפיכך, נראה שטלגז העבודה גוהגז זהירות יחרה בכירור השאלות הציבוריות בנוגע לסקטור הדתי.

- תיקצוב הסקטור הדתי כסקטור יחודי מחבצע במשולב ובו זמנית על ידי מספר משרדי ממשלה שונים. דבר זה מקשה על המעקב אחר היקף התיקצוב ויעדיו. מעיקר שאלות שהוגשו עולה שלא אחת נמנע המשיב מתן תשובות בנושאים הנשאלים והפנה את השואל לשרים אחרים.

- לעיתים השאלות המועלות מבטאות (או לפחות נתפסות כמבטאות) את זיקתם הפוליטית של השואלים. כמו למשל, שאלות ביחס לתמיכות במוסדות בשטחים ובמזרח ירושלים. אף שקיים צידוק למתן ביטוי למצע מדיני בשאלות, הרי שהדיון בכנסת בנושא מצטעם לכלל חרובה ישירה לשאלה הנשאלת ואינו מתפתח לדיון מקיף בנושא ותיקצוב ייחודי לסקטור הדתי.

- לא אחת, נגועים מפלגות וזרמים פוליטיים כמומים המיוחסים לסקטור הדתי. כך למשל, הקצבות ייחודיות למוסדות ולתנועות המקורבים למפלגות חילוניות. זה נשלצמו הוסט במקרים לא מעטים התפתחות דיון ציבורי נרחב בנושא.

- התיבטים הטכניים-הקנוניים הקשורים לשאלות (זמן המוקצב לשאלות, הגשת שאלות מראש, היעדר אפשרות תגובה להשבה וכו') אינם מאפשרים העמקה והרחבה של הדיון בנושאים הנשאלים.

- על עבודה הכנסת והשתתפות חברי הכנסת כישיבות נמתחה לא אחת ביקורת. כצפוי,

בסופו של דבר, יש לרמת ולהיקף הדיון של המסד המוליטי הנבחר השלמה גם על הדיון בנושאים ציבוריים בענייני משק והכרה. ככל שמעורבות חברי הכנסת ורמת הדיון בעניינים אלו הינן נמוכות וככל שמגמת ההימנעות מדיון בנושאים אלו גדלה - כך יהיה הדיון בשאלות משק וחברה דל ועקר ונסוב בעיקר על סוגיות מזדמנות ועניינים שבשולי הדברים.

התקשורת (החילונית) עוסקת בנושאי דת בהתייחסות כלהלן:

**"דת ופוליטיקה"** - השמעת מיגזרים דתיים על החיים הפוליטיים. היות והמיגזר הדתי מזוהה ברובו עם המפלגות הדתיות לסוגיהן (מספר המצביעים בבחירות האחרונות למפלגות דתיות מתאים במידה ניכרת לאומדן הציבור המגדיר את עצמו דתי. דאח פירוט כנספה) ומשום היעדר הכרעה מכרעת בבחירות לכנסת מזה כעשור בין גושי הימין והשמאל, עלתה ביותר חשיבות הסקטור הדתי כגורם המשמיע במישרין על יכולתו של אחד מן הגושים להרכיב ממשלה וכן, על הרכב הממשלה עצמה.

ברור איפוא, שהתייחסות התקשורת לנושא דת ופוליטיקה הינה אינטנסיבית במיוחד בסמוך לאירועי בחירות, הרכבת ממשלה ומשברים קואליציוניים. בשנים האחרונות גברה גם השמעת המפלגות הדתיות בכל הנוגע להכרעות מדיניות. הדבר מקבל את ביטויו בהתבטאות ראשי הציבור הדתי (רבנים שאינם נושאים בסועל תפקידים במימסד המוליטי אך שהשפעתם על נציגי המפלגות הדתיות כהתאם לשייכם הסקטוריאלי הדתי הינה מוחלטת כמעט) בעניינים מדיניים שונים שהינם במוקד הוויכוח בין גוש השמאל וגוש הימין (החזרת שטחים, תהליך השלום, יחסים בינלאומיים וכו'). מתברר, שכנושאים אלו לא זו בלבד שאין עמדה אחידה של המנהיגים הדתיים, אלא שבמקרים מסוימים אף ניתן לייחס חוסר עיקביות לעמדתם (כפי שהדבר מצא את ביטויו במגעים להרכבת ממשלה לאתר הבהירות שהיו לאחרונה).

המגעים האינטנסיביים להקמת ממשלה (הנשענת על רוב קטן של חברי כנסת ההוטמים בה) מלווים גם כלחצים לא מבוטלים של המפלגות הדתיות לחמיכה ממלכתית כספיה בציבור שולחיהם ובסכומים גדולים. עניין זה הינו מרכיב מהותי (מרכיב מהותי אחר הינו התקיקה הדתית) בהתדיינות עם המפלגות הדתיות לקראת הקמת ממשלה ומסעיו אה הציבור בארץ. התמקדות המפלגות הדתיות בעניינים הכספיים מעלה את שאלת "מיור השיטה הפוליטית" הקיימת (כמובן שבהקשר הרחב המחיר הכלכלי הינו רק גורם אחד ואולי הפחות חשוב). המפלגות החרדיות מתנגדות נחרצות למהלכים שונים הנוגעים לשינוי שיטת הבחירות ולשינוי שיטת הממשל.

עניין נוסף המיוחס לקטגוריה זו הינה האפשרות לשינוי פוליטי אפשרי להסגת מהסרת תמיכתם בממשלה של חברי כנסת בודדים או סיעות דתיות בשל חקירות מלשיות המנהלות נגד חברי כנסת של מפלגות דתיות. בעקבות חקירת המשטרה של השרשיה דרעי וחבר הכנסת יאיר לוי (שניהם ססיעת ש"ס) נרמז ואף נטען על ידי הנשנים שפעולת המשטרה בעניינם מונעת מהכוונה פוליטית. מעט לעט מתפרסמות ידיעות אבדר הטרות תמיכתם של הנחקרים (או סיעתם) מן הממשלה (אף שהנחקרים הודיעו שלא יחזירו מתפקידיהם בשלב חקירתם).

**"דת וחברה"** - נבחרו המפלגות הדתיות (ובמיוחד החרדיות) ממעטים להסגת בכביעות חברתיות (אף שבממשלות מספר שימשו אחדים מהם בתפקידים ממלכתיים ככשרים בתחומים חברתיים. ראויה לציון עובדת כהונתם של שרים ממפלגות דתיות לחקמה ממושכות במשרד העבודה והרווחה). ככל הנראה, נאמנים נבחרו המפלגות החרדיות לגישה שולחיהם על פיה יש להימנע ככל האפשר ממעורבות בעניינים ממלכתיים מן שהציבור הדתי נבדל מן הציבור החילוני. באותם מקרים שמחלוקת בין הציבור החילוני והציבור הדתי בענייני חברה מוצגת את ביטוים התקשורתי מהמקד הדיון לרוב בהקשרים כלהלן:

- חקיקה דתית והשלכותיה במישור האישי (מעמד האשה, נישואים וגירושין, נסיעות בשבת ורחמים) וכמישור הלאומי ("מיהו יהודי").
- סדרי עדיפויות בחקצאת משאבים - מחסור תקציבי בנושאי רווחה וחינוך אל מול הקצבות סקטוריאליות "פוליטיות".
- פעולת משרדים חברתיים שבראשם שר ממפלגה דתית (תיחרי עבודה עבודה בשבת, "קליטה רוחנית").

מעט לעט, עם גבור המחוחות בין הציבור החילוני והציבור הדתי עולה המוסמ "מלחמת תרבות" כמונח רוח המבטא את המתח החברתי בין ציבורים אלה.

**"דת ומשק"** - עיקר העיסוק התקשורתי בהשתתפות המיגזר הדתי בחיים הממלכתיים וההציבוריים בישראל הינו בתחום ההענקה הכספית של המדינה לציבור הדתי. ניתן לציין מספר סיבות למצב זה:

- מעורבות פעילה של הציבור הדתי הנבחר בהענקה כספית סקטוריאליה.
- המשקל שמיחסים נבחרו הציבור הדתי לנושא זה כמרכיב מרכזי של רצון שולחיהם.
- מיעוט בהתייחסות הציבור הדתי לעניינים ציבוריים אחרים.



- התבטאות ישירה ובוטה בעניינים אלו ("אפליה מתקנת" וכו').  
 - היקף התמיכה, שיטת הביצוע והיבטים אחרים המחלווים אליהם (אי סדרים כספיים, עבירות פליליות וכו').  
 - סדרי עדיפויות בחקצאת משאבים על רקע מחסור תקציבי לנושאים ובתחומים אחרים.

ניתן איפוא לאמר תיקצוב הסקטור הדתי הינו דוגמא מובהקת ומודגשת (ואפשר שאף חריגה) להווייתה של "כלכלה סוליטית" כמוגדר בספרי הכלכלה.

נספח לעבודה זו מציג בקצרה דוגמאות לעניינים שנסקרו לעיל בעתונות הכתובה במהלך השנתיים האחרונות. יצויין שהכתבות המוצגות אינן מקיפות את כל המאמרים שפורסמו בעתונות הכתובה ואף אין הן בבחינת כתבות המייצגות את דרך הטיפול העיתונאי בנושא 'זה אם כי, יש בהן להדגיש את העניין הציבורי באספקטים השונים של מעורבות הדת בחיים הציבוריים והפרטיים.

העתונות בסקטור הדתי מתייחסת אף היא לנושאים אלו, אם כהגובה לפרסומים בעתונות הכללית ואם בהיותה אמצעי מתאים להעברת מסרים של נבחרים ומנהיגי הציבור הדתי לקוראים שבמחניהם.

ה. תקציבי ממשלה לנושאי דת

התקצוב הישיר לנושאי דת מוצא את ביטויו בתקציב משרד הדתות שהינו שרד יעודי. עם זאת, תקצוב נושאי דת ישירים או עקיפים מתקיים בתקציביהם של משרדי ממשלה רבים אחרים: משרד החינוך והתרבות מממן ישירות ובהיקפים ניכרים נשאי חינוך ותרבות לסקטור הדתי, משרד הפנים מענקים כלליים ומיועדים לרשות המקומיות המשמשים, בין היתר, למימון נושאי דת כשלטון המקומי (וכן, מממן ישירות שכר "משרתים בקורש"), המשרד לקליטת עליה מממן תמיכות בתלמידי ישיבות במסגרת מינהל הסטודנטים ופעולות לקליטה "רוחנית" של העולים, משרד הביטוי והשיכון משתתף בהקמתם של בתי כנסת ומיקוואות.

ריכזו נתוני תיקצוב נושאי דת שיפורט להלן מתבסס על סעיפי תקציב שפורסמו כהצעות ובתקנות התקציב של משרדי הממשלה שניתן לזהותם בבידור כסעפיים לתקציב נושאי דת וכן, תיקצוב סעיפים שעל פי פרסומי ממשלה שונים ידוע כי הם מיועדים כולם או חלקם גם לנושאי דת. בסקירה שלהלן יש גם התייחסות לנושאים שונש בפעילותם של משרדי ממשלה אשר מושפעים ממעורבות כלכלית/פוליטית של הסקטור הדתי או שיש בהם זיקה לעניינים שבמוקד ויכוח הציבורי בענייני דת וכספים.

על אף הפירוט והמיון של סעיפי התקציב המוצגים בסקירה, לא ניתן לבסס הערכה כוללת של היקף תיקצוב הסקטור הדתי בתחומים השונים מן הסיבות הבאות:

1. בחלק מן המקרים היקצוב נושאי דת נכלל בסעיפי תיקצוב כוללים בתחומי רוחחה, פעילויות הקשורות לחינוך ותרבות ללא התייחסות מפורשת לציבור מקבלי/נותני השירותים או למיון הנושאים המתוקצבים. כך למשל, על פי הידוע, פעולות קליטה חברתית ורוחנית של משרד לקליטת עליה כוללות ימי עיון, כנסים, הדרכה והסברה בענייני דת - מופעלות וניתנות בהיקף ניכר על ידי ספקי שירותים מקרב הציבור הדתי. אין כל פרטום רשמי ממנו ניתן לעמוד על התפלגות ההוצאה בסעיף זה ושיטת הביצוע של השירותים.

2. גם אם קיים פירוט ביחס לתיקצוב מוסדות וארגונים לא תמיד ניתן לעמוד על שיוכם הסקטוריאלי ומהות פעולותיהם. (במיוחד בתחום הענקות וחמיכות לארגונים, מוסדות ציבור וכו').

3. קיימות ידיעות ממקורות שונים ביחס להעדפת מקבלי שירותים מקרב הציבור הדתי ביחס לציבור הלא דתי (למשל, בתחום תקציבי הרווחה). נמטר שבמקרים מסוימים הדובר מרצא את ביטוי הבהערכות ישירה של מנהלי וראשי המשרד הממשלתי בהחלטות של הדרג המקצועי בנוגע להקצאת המשאבים ולעיתים מגיעה מעורבות זו עד לרמת הנהנה/השירות עצמם. מאחר שהמידע בעניין זה מקורו לעיתים בעוכדי המשרדים הנוגעים לעניין ואינו מיועד לפירסום במסגרת עבודה זו, אין באפשרותנו לעסוק בכך. מטבע הדברים יש להניח שחלק מן המקרים זוכה לחשיפה עיתונאית.

במסגרת המגבלות שצויינו לעיל ניתן לפרט כלהלן:

המשרד לענייני דתות

=====

תקציב המשרד הינו זה למעלה מעשר שנים נשוא הדיון בהסכמים הקואליציוניים ובמסגרת הוויכוח הציבורי. בפרקים קודמים סקרנו התפתחות פעולות עיקריות של המשרד: המועצות הדתיות ושירותי דת בישובים מוחזקים - בפרק על המועצות הדתיות, הכספים הייחודיים, תמיכה במכונים תורניים, תמיכה במוסדות בשעורים תורניים, הבטחת הכנסת מינימום לאברכי כוללים ותמיכות באברכי כוללים - בפרק העוסק בכספים הייחודיים. בתקופה הנכחנת התל משנת 1981 גדל תקציב המשרד במידה ניכרת. להלן התפתחות תקציב המשרד במליוני ש"ח שוטפים, במחירי 1989, וההוצאה למעשה:

שנת תקציב	הצעת תקציב	הצעת תקציב במחירי שוטפים	ההוצאה למעשה במחירי שוטפים	עודף הוצאה למעשה (ב-%)
1981	0.476	106.2	0.743	56.1
1982	2.285	224.6	2.351	2.9
1983	6.053	217.3	5.873	-3.0
1984	22.421	159.6	27.163	21.1
1985	70.665	151.8	67.158	-5.0
1986	99.831	164.6	116.391	16.6
1987	126.206	176.6	156.237	23.8
1988	178.340	212.6	190.283	6.7
1989	205.291	205.3	277.487	35.2
1990	* 400.661	* 339.5		
1991	** 399.957	** 383.0		

הערות לנתונים: \* הצעת התקציב לשנה זו עמדה על 205,291 אלפי ש"ח. \*\* המופיע הינו מהצעת תקציב 1991.

\*\*\* התקציב לשנת 1991 הינו לתקופה של 9 חודשים. בתחשיב למחירי 1989 "נופח" התקציב לשנה מלאה.

כפי שניתן לראות חל במשך התקופה גידול ניכר ביותר כהיקף התקציב של המשרד. התקציב לשנת 1991 גדל פי ארבע לערך לעומת התקציב בתחילת התקופה בשנת 1981 גם שיעורי הסטייה של ההוצאה למעשה מן התקציב המקורי הינם גבוהים ובשנים מסוימות היתה ההוצאה למעשה גבוהה כעשרות אחוזים מן התקציב המקורי. להתפתחות התקציב אין כל קשר להתפתחות משקית כלשהיא או לגידול בביקוש לשירותי דת של אוכלוסיית המדינה. את הגידול הריאלי הניכר בתקציב ניתן להסביר אך ורק בהשפעה הפולשית החולקת וגוברת של שליחי הציבור הרתי-חרדי על מקבלי ההחלטות. נראה, שפנן להגדיר את תקציב המשרד לענייני דתות כ"תקציב פוליטי" היכול להיות דומה מצוינות לחיאוריה הכלכלית העוסקת בכלכלה פוליטית. יש לציין שמשרד הדתות מוציא גם שירותי דת כלשהם גם לאוכלוסיות לא יהודיות - התפתחות התיקצוב של שירותים אלו אינה מרשימה כלל ובתקציב השנים האחרונות הפכה לבטלה בשישים. השמות ההסכמים הקואליציוניים והמקח ומימכר בתיקצוב נושאי דת בכל שנה לקראת איש התקציב השנתי הביאו לגידול ניכר בחלקם של "הכספים הייחודיים" כסך התקציב בסוף התקופה שיעורם הגיע בסעיפים השונים לכ-70 אחוזים ויותר בתקציב לעומת 50 אחוזים בדאשית התקופה. חלקן של תחום הפעולה הכללי בסך התקציב ירד לכ-25% ולמעשה, תקציב המשרד כיום מהווה "תקציב העברה" נטו. ההוצאה למעשה בשנת 1989 והתקציב לשנת 1990 התפלגו על פי סעיפי הוצאה כלהלן:

תחום פעולה כללי	תקציב 1990		הוצאה למעשה 1989	
	במליוני ש"ח	באחוזים	במליוני ש"ח	באחוזים
תחום פעולה כללי	11.5	2.9	13.4	4.8
שירותי דת	58.6	14.6	42.6	15.4
טיפול והווי דתי	8.9	2.2	6.3	2.3
הלכה, מחקר ולימוד תורני	221.7	55.3	167.6	60.4
טיפול דתי	15.9	4.0	13.5	4.9
תיקצוב מוסדות	70.0	17.5	34.1	12.3
בנייה	14.5	3.6	-	-
סך הכל	400.7	100.0	277.5	100.0

כדף הכא מוצג גרף נחוני התפתחות תקציב המשרד לענייני דתות.

תחומי תיקצוב נוספים של המשרד (בעבר, לפני עידן "הכספים הייחודיים" משאית אלו היוו מרכיב חשוב ביעוז המשרד) הינם: ארכנות הראשית, כתי הדין התביעים, טיפוח והווי דתי (בשנים האחרונות החל המשרד כ"קליטה רוחנית של עולים", של כך ראה בפירוט בתקציב המשרד לענייני עליה. בתקציב 1991 תוקצבו לטיפול בשינוי עולים וגרים ובחינוך דתי משלים כ-8.5 מיליוני ש"ח), מקומות קדושים, שירש דת לדתות המיעוטים.

תקציב הפיתוח של המשרד בשנים האחרונות היה כלהלן:

- 1989 (הוצאה למעשה) - 12.0 מיליוני ש"ח
- 1990 (תקציב מקורי) - 17.8 מיליוני ש"ח
- 1991 (הצעת תקציב) - 13.4 מיליוני ש"ח (9 חדשים)

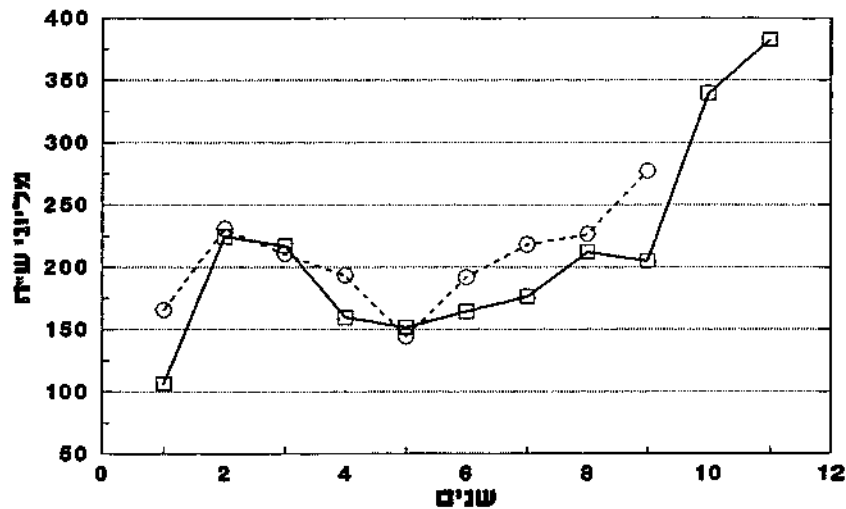
ההוצאה בתקציב הפיתוח הינה בסדרי גודל של 10-15 מיליוני ש"ח במשנים ריאליים החל משנת 1984. עיקר ההוצאה הינו בתכנית רב שנתית להקמת כתי צמח ומיקואות על פי תכנית של וועדה בינמשרדית של משרדי הסנים, השיכון וההסמ. קדמה לכך תכנית רב שנתית להקמת כתי כנסת בירושלים בשיתוף עיריית ירושלים.

**משרד הפנים**

התיקף הכספי של תקציבימשרד הפנים לרשויות המקומיות הינו ניכר. סכומי התקציב כסעפיים הראשיים בהצעת התקציב לשנת 1989 היו כלהלן:

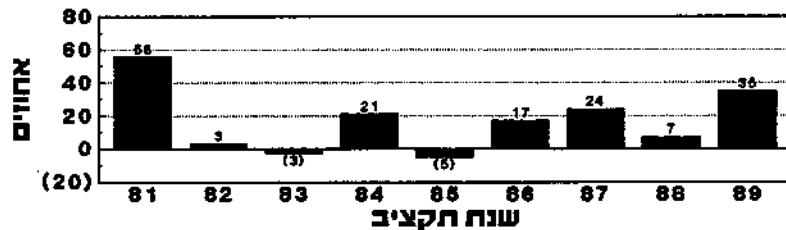
סעיף נרשא	מליוני ש"ח
משרד הפנים	06
בחירות ומימון מפלגות	14
רשויות מקומיות (שוטף)	18
רשויות מקומיות (פיתוח)	57
	42.4
	17.1
	670.0
	161.8

**התפתחות תקציבי מעורר הדהעת 1981-1991 מחירי 1989**

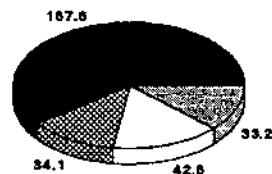


הוצאה למעשה ותקציב מקורי

**סמית ההוצאה בכוול מן התקציב המקורי (באחוזים)**

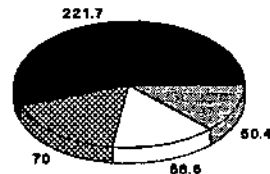


התפלגות סעיפי הוצאה למעשה - 1989



תיקצוב פסדות כל היתר, תיקצוב פסדות כל היתר, תיקצוב פסדות כל היתר, תיקצוב פסדות כל היתר

התפלגות סעיפי הוצאה - תקציב 1990



תיקצוב פסדות כל היתר, תיקצוב פסדות כל היתר, תיקצוב פסדות כל היתר, תיקצוב פסדות כל היתר

ההעברות התקציביות העיקריות לרשויות המקומיות הן כסעופים החקציביים הבאים:

מענקים לרשויות המקומיות - מענקים כלליים ומיועדים, ופעולות שאינן כלולות בהכנסות מענקים מיועדים. (422 מיליוני ש"ח).

העברות תמורת הכנסה - תמורת הכנסה, הניגבית על ידי המדינה ומועברת לרשויות המקומיות בתוקף חוק (הכנסות מאגרות כלי רכב, וממס קניה). עיקר ההכנסה המועברת הינה במסגרת מענק כללי. (סה"כ הכנסות מועברות - 248 מיליוני ש"ח).

היקף התקצוב הממשלתי לשלטון המקומי באמצעות משרד הפנים ואמצעי הבקרה שמפעיל המשרד על תקציבי הרשויות המקומיות יוצרים מצב של מעורבות והשפעה ניכרים של המשרד על רמת השירותים, יעודם והיקפם, ומגדירים את מעמדו של המשרד כאחד המשרדים הממשלתיים המובילים במתן שירותים (אם כי לא במישרין) לאוכלוסייה. על רקע זה ניתן להתייחס לטענות שהועלו כנגד המשרד על מעורבותו והכוונתו לתקצוב נושאי דת כרשויות המקומיות. הרחבת בנושא זה ראה במשך בפרק הדין בתקצוב הרשויות המקומיות.

המענקים המיועדים של המשרד לרשויות המקומיות כוללים הקצבה מיועדת ישירה של כ- 3 מיליוני שקלים ל"השתתפות בשכר המשרתים בקודש", תקציב המיועד למימון השתתפות המשרד בועדים דתיים בישובים בעתם לא הוקמו מועצות דתיות.

תקציב הפיתוח לרשויות המקומיות עמד בשנת 1989 על כ-162 מיליוני שקלים, שהם כ-130 מיליוני שקלים לפעולות פיתוח ארציות ומקומיות ותקציב כללי לפיתוח. הסעיף התקציבי המרכזי בתקציב הפיתוח הינו סעיף כללי לתקצוב רשויות שעמד בשנת 1989 על כ-68 מיליוני ש"ח. בסעיף זה תוקצבו באותה שנה 10 מיליון שקלים לבהי כנסת ומקוואות - חלקו של המשרד באותה שנה בתכנית פיתוח לבתי כנסת ומקוואות שנקבעה בוועדה בינמשרדית לבתי כנסת ומקוואות בה חברים המנכ"לים של משרדי הבינוי והשיכון, הפנים והדתות. המשרד גם משתתף בתקציבי הפיתוח של המועצות הדתיות (ראה גם משרד הרותות).

התפתחות תקציבי משרד הפנים בשנים האחרונות (בהתאם להצעות התקציב) כסעופים נבחרים הינה (נהוגים כסעופים במיליוני ש"ח):

סעיף תקציבי	1991	1990	*1989
<u>מענקים לרשויות מקומיות</u>	498.7	472.3	441.1
מענקים כלליים לרשויות	409.3	377.4	336.2
מענקים מיועדים	37.6	42.2	32.2
פעולות שאינן כלולות בהכנסות מענקים מיועדים	33.1	36.8	32.6
רזרבה למענק	18.6	15.9	
<u>העברות תמורת הכנסה</u>	260.6	274.1	232.0
העברות דרך מענק משרד הפנים	236.1	248.2	221.1
<u>רשויות מקומיות (פיתוח)</u>	206.0	182.8	171.0
פעולות פיתוח ארציות ומיוחדות	47.8	51.7	42.0
תקציב כללי לפיתוח רשויות מקומיות	96.9	109.5	81.1

על מעורבותו של משרד הפנים בהעברות כספיות למוסדות דת על-ידי הרשויות המקומיות, מכספי המענקים לרשויות המקומיות וממילונות שאושרו לכיסוי גרענות, ועל ההיקף הכספי של תיקצוב מוסדות דת ב"שיטה" זו ראה להלן בדו"ח מבקר השינה הנסקר בפרק על תיקצוב הרשויות המקומיות.

נציין כאן, שמשרד הפנים מתקצב באמצעות מנהל היחידה למענקים, מיסים ומיטות, "קריות חינוך"; גוף שהוגדר "קרית חינוך" - פעולותיו המוניציפאליות מתחברות במישרין על-ידי משרד הפנים. במחצית הראשונה של שנות השמונים נכללו בשנת הסדר זה 11 קריות חינוך וביניהן: מקרה ישראל, כפר גלים, כפר הנוער ע"ש "מנחם ז'בוטינסקי", קרית צאנז, כפר הנוער ימין אורד, אולפנא כפר פינס וכפרי צער אחרים. מציינת מבקרת המדינה (ראה שם): "למן המחצית השנייה של שנות 80 נתרוספו להסדר האמור 17 קריות חינוך, רובן ככולן מוסדות חינוך תורניים...".

בהתאם לבדיקת מבקר המדינה הועברו לקריות החינוך סכומים מתקציב המשרד כללי (במיליוני ש"ח):

מתקציב מקורי של משרד הפנים	1987	1988	1989
מכספי המענק הכללי המיועד לאיזון	1.5	1.6	3.9
מתקציבים שיועדו לפיתוח רשויות מקומיות	1.2	1.7	
סך הכל העברות לקריות חינוך	1.8	4.6	6.8
	4.5	7.9	10.7

רוב הכסף הועבר למוסדות חינוך תורניים.

המשך רשימה מעמוד קודם:

סעיף	כאלפי ש"ח
29	60,300
29.08	
29.08.41	
29.08.43	7,751
29.08.45	1,014
29.08.47	48,474
29.08.49	2,862
	199
29.09	
29.09.41	9,845
29.09.43	5,151
29.09.45	2,466
29.09.47	61
20.09.53	1,012
	1,155
29.10	
29.10.41	11,495
	11,495
31	
31.80	
31.08.45	8,071
31.08.47	1,963
31.08.49	129
31.08.55	391
31.08.57	722
	4,866
60	
60.01.07	166
60.02.05	350

משרד החינוך והתרבות

\*\*\*\*\*

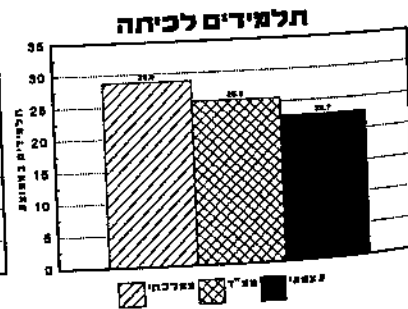
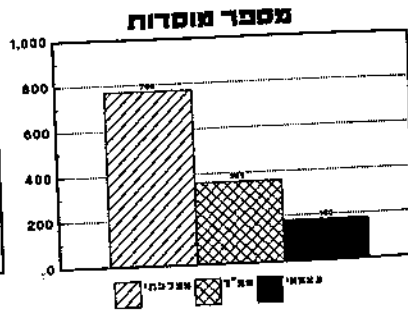
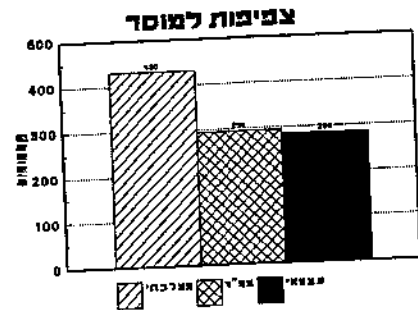
תקציב משרד החינוך והתרבות והתרכות לשנת 1989 עלה על 3 מיליארד שקלים. המשרד פועל לתקצוב נושאי חינוך ותרבות של אלפי מוסדות ואירגונים, ומשתתף יחד עם משרד הדתות בתשלומי הכספים הייחודיים שנקבעו בהסכמים הקואליציוניים. בנושא אחרון זה ראה דיון בפרק ה' ככספים הייחודיים. נציין להלן סעיפי תקצוב המיועדים, במלואם או בחלקם, לתקצוב האוכלוסיה החרדית והדתית. הפירוט הינו של סעיפים נבחרים מתוך תקנות התקציב לשנת 1989:

סעיף	כאלפי ש"ח
21	
21.11	
21.11.41	2,196
21.11.51	287
21.11.53	772
21.11.55	528
	368
22	
22.01.45	463
23	
22.05.45	16,246
26	
26.05.71	1,130
26.11.30	
27	
27.05.75	725
28	
28.20.41	78

הערות:

## נתונים על מערכת החינוך היסודי-תש"ן

מקור: מוסדות חינוך תש"ן - (כ"ט)



1. בסעיפים שלעיל התיקצוב המיגזר הדתי הינו מלא או חלקי (למשל, אף שרוב המוסדות בחינוך המוכר הינם מוסדות חינוך דתי, כולל התיקצוב גם בחי ספר כגון: האקדמיה למוסיקה, הריאלי בחיפה והתיכון על יד האוניברסיטה).

2. תקציבים כלליים נוספים בהם קיים רכיב תקצוב גם לנושאי דת אינם נכללים (תקציבים לשעות נוספות, טעיפי רזרבה וכו').

3. תקציבים למענקים מיוחדים (סעיפים 35 ו-36) של שנת 1988 אינם מתוקצבים בשנת התקצוב 1989. בסעיפים אלו הוקצבו בשנת 1988 16 ארבוניס ומוסדות דת.

4. במוסדות להכשרת עובדי הוראה כפיקוח ובתקציב המחלקה להכשרת עובדי הוראה (ראה טעיף 23 לעיל) נכללים - 4 בחי מדרש של הממ"ד ולמקצועות היהדות (מתוך 9 בחי מדרש), מכללה לכנות בירושלים (6 מכללות סה"כ) ו-4 מכללות דתיות בדרך (8 מכללות בדרך סה"כ), 5 מוסדות להכשרת מורים בחינוך העצמאי. מתוך 28 מוסדות להכשרת מורים בתקצוב המחלקה - 13 משתייכות לממ"ד ולחינוך העצמאי.

תיקצוב הסקטור הדתי בתקציבי החינוך והחרבות מוצא את עיקר ביטוייו בחיקצוב מסגרות החינוך הממלכתי - דתי, החינוך העצמאי והחינוך המוכר. להלן נתונים, פרטים והסברים לגבי מסגרות אלו מתוך הצעה התקציב של המשדר (נתוני 1989. בסוגריים - נתוני שנים אחרות):

א. החינוך היסודי - הקצאת שעות ההוראה לחינוך היסודי ( אלפי שעות שבועיות):

	תשנ"א	תשמ"ט	תשמ"ח	
חינוך יסודי רגיל	681.0	656.7	660.1	-
חינוך יסודי מיוחד	141.7	127.8	127.8	-
חינוך עצמאי	50.7	45.9	47.4	-

תקן השעות של החינוך היסודי הרגיל כולל 1,170 שעות שנחיות לרבנים. התפלגות מספרי תלמידים, כיתות, מוסדות ומשרות בזרמי החינוך ראה בעמוד הבא.

כ. אוכלוסית היעד בחינוך הממלכתי דתי: כ- 205 אלף תלמידים בכל שלבי הגיל  
 כ- 100 אלף כתי אב  
 כ- 18 אלף עובדי הוראה וחינוך  
 כ- 1,500 גנים, 400 כתי ספר יסודיים  
 180 כתי ספר על יסודיים, 10 סמינרים

במסגרת הפעילות הקהילתית והרצף החינוכי מופעלים, בין היתר:  
 - 500 חוגים משלימים לתורה שבע"פ בחינוך היסודי (1991- 500 חוגים), לכל חוג 16 שעות חודשיות.  
 - 220 חוגים משלימים לתורה שבע"פ בחינוך העי"ס (1991- 300 חוגים)

- 80 רבנים במוסדות החינוך העי"ס (1991- 100 רבנים)

ג. מינהל המורים - כאמור לעיל, מתוך 28 מוסדות להכשרת מורים משתייכים 13 מוסדות לחינוך הממלכתי דתי ולחינוך העצמאי. התסלבות לומדים במוסדות להכשרת מורים הינה כלהלן:

	11/88	11/90
ממלכתי	15,535	16,850
ממלכתי-דתי	4,022	3,920
עצמאי	2,131	1,694

ד. חינוך לא-סורמאלי - אגף הנוער כמשרד מופקד על מערכת החינוך הכלתית-סורמאלי ועל החינוך החברתי-ערכי. אוכלוסית היעד שבה מטפל האגף הוא בני נוער גילאי 12-18.

תכניות הפעולה לחניכי תנועות הנוער מבוצעות ע"י 14 תנועות נוער מוכרות, בפיקוח האגף וביניהן: ארגון בני עקיבא  
 הנוער הדתי העובד והלומד  
 צעירי אגודת ישראל  
 בנות אגודת ישראל

ה. החינוך המיוחד - מסגרות הבאות לענות על הצרכים של הילד החריג אותו לא ניתן לקלוט במסגרות הרגילות. הקצאת כוחות ושעות כוללות גם מוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים (31 מוסדות, 218 כיתות).

ו. חינוך טכנולוגי ומרעי - 23 מבתי הספר המקצועיים בבעלות החינוך העצמאי (1,957 תלמידים).

ז. חינוך עצמאי - נתונים (חשמ"ט): מוסדות - 111  
 כיתות - 1,392  
 תלמידים - 33,491  
 שעות - 45,912 (חש"ן - 50,662)

אוכלוסית יעד - תלמידים בחינוך הקדם יסודי, יסודי, וחטיבות הביניים בחינוך העצמאי.  
 שיעור השתתפות - 100%.

תיקצוב שעות הלימוד בחינוך העצמאי היה נשוא ההסכמים הקואליציוניים (ראו דיון בפרק - הכספים הייחודיים). יצויין שעל פי הסכמים אלו גם נקבע שיקצאת שעות התקן בחינוך העצמאי אינה נקבעת לפי דרגת הכיתות אלא לפי גודל הפינה: לכיתה מ-15 תלמידים ומעלה בכל הדרגות ניתן תקן מלא ולכיתה עם פחות מ-15 תלמידים - מחצית התקן.

ח. חינוך מוכר - אוכלוסית יעד: גני ילדים טרום חובה בחינוך החרדי, תלמידים במוסדות הפטור בכתי"ס יסודיים, כתי"ס על יסודיים, ישיבות, מתיישבות, סמינרים למורות בית יעקב, כתי"ס מיוחדים ומוסדות מוכרים אחרים ששנם במכלול החינוך הרשמי. עובדי הוראה וחינוך במוסדות החינוך המוכר החרדיישעל כל הדרגות והשלבים בחינוך.

ב-1989 נכללו במסגרת זו מוסדות לימוד דתיים-חרדיים כלהלן: 27 כתי ספר מוכרים שאינם רשמיים, 4 כתי ספר מוכרים שאינם רשמיים מיוחדים ו-30 מוסדות פטור.

שיעורי השתתפות: חינוך מוכר - 84%  
 מוסדות פטור - הקצבה לפי מספר תלמידים.

תלמידים בכתי ספר דתיים-חרדיים חשמ"ט:

מוכרים שאינם רשמיים - כ- 6,700  
 מוכרים שאינם רשמיים מיוחדים - כ- 200  
 מוסדות פטור - כ- 12,800

ט. המשרד משתתף במימון תקציב השלטון המקומי. ההשתתפות בנושאי דת על פי תקנות התקציב הינן ( 1989 - כאלפי ש"ח):

מס' תקנה	% השתתפות	השלטון המקומי	השתתפות המשרד
21.11.53 רבנים על יסודי	50	528	264
21.11.55 כיהות וחוגים תורניים	50	368	184

משרד העבודה והרווחה

=====

התקציב הרגיל של המשרד הסתכם ב-1989 בכ-4.9 מיליארדי שקלים, מהם כ-4.3 מיליארדי שקלים השתתפות המשרד בביטוח הלאומי. פעילויות המשרד מתרכזות בתחום התעסוקה ובתחום הרווחה. ב-1989 יועדו כ-320 מיליוני ש"ח לתחום הרווחה (מהם כ-60 מיליוני ש"ח כהוצאה מתנייה בהכנסה). המשרד קשור בפעולותיו לעמותות (לפי נתוניו העביר המשרד לעמותות בשנת 1989 כ-450 מיליוני ש"ח). במסגרת המחלקה למוסדות ציבור נמצאו בשנת 1989 כ-700 מוסדות וארגונים כמעמד של "מוסד ציבורי מוכר". בשנים האחרונות הוסנתה תשומת הלב הציבורית למעורבותו של המשרד בתיקוב נושאי דת ואוכלוסיות דתיות-חרדיות. להלן ריכוז סעיפים לתקציב נושאי דת ואוכלוסיות דתיות-חרדיות:

סעיף	כאלפי ש"ח
01 תחום פעולה כללי	
01.94 מינהל ומשק במוסדות	
01.94.41 מזוזות למוסדות וצרכי דת	44
01.94.07 פיקוח על כשרות	12
03.12 פיקוח על כסות בעבודה	
03.12.17 הוועדה לבדיקת היתרי עבודה כשבת	1
11.66 רשות הסות הנוער - טיסול חוץ ביתי בחוסים	
11.66.09 רפוי, דה, וטיפול עוקב	2

סעיף	כאלפי ש"ח
64.02 מעונות - השלמת בניה (סיתוח)	
02.01.06 הר נוף	* 2,000
02.01.07 בית יעקב - ערד	150
02.01.08 בני ברק	150
02.01.09 חב"ד - ק. מלאכי	110
02.01.10 כפר חב"ד	50
02.01.16 קריית צאנז - נתניה	50
02.01.17 ויזניץ י-ם	100
* דורכה להתיקרויות - 300	100

כשנה 1988 תוקצבו בסעיף 12 מענקים מיוחדים - "לימודי השם" בסכום של 16 ש"ח. סעיף המענקים המיוחדים אינו נכלל בתקציבי השנים הבאות.

מרטים ונחונים נוספים:

א. האגף להפקידים מיוחדים שבמשרד מטפל בקצבות לארגונים ולמוסדות. המחלקה למוסדות ציבור המטפלת בהכרה במוסדות ציבור ובסיוע לפנימיות משתיכת לאגף זה. מוסדות הציבור והארגונים פועלים בנושאים של עזרה הדדית, תרבות, חינוך מסווג ודת. החל משנת 1976 המחלקה מבצעת תשלומים לפנימיות חרדיות ודתיות (החל משנת זו החל המשרד לתמוך, בנפרד מהשירות לילד ונוער, בפנימיות חרדיות ודתיות המחזיקות ילדים). מבקרת המדינה ציינה בהקשר זה בדו"ח מבקר המדינה (מספר 41, עמורים 421-417): "מאז 1976 המשרד מעביר לפנימיות דתיות וחרדיות הרשומות כעמותות תמיכות בעבור החזקת 4,700 תלמידים. בשנת הכספים 1989 היה הסיוע לעמותות אלה כ-11 מיליון ש"ח. התמיכה הועברה על פי שיקולים כלכליים בלבד. שאינם עולים בהכרח בקנה אחר עם שיקולים סוציאליים מקצועיים. בדרך כלל מממן המשרד תחזקת ילדים בפנימיות על פי קריטריונים סוציאליים, כאשר מצב כלכלי גרוע אינו מהווה שיקול העומד בפני עצמו. הכספים שנועדו לתמיכה בפנימיות האמורות הוקצבו בסעיפי התקציב של השירות לילד ונוער, אך חלוקתם נעשתה על ידי מחלקה למוסדות ציבור שבמשרד, שאינה כלולה בשירות."

ב. במסגרת תכנית לילדים נכים בקהילה תוסך אגף השיקום שבמשרד כ"עטרת צבי" בירושלים - מסגרת יומית חינוכית-שיקומית לנערים חרדיים בעלי פגיעות מוחיות ובעיות התנהגות.



ג. בתקציב 1989 צויין ש"היחידה הממונה על העבודה בימי העבודה השבועית הוקמה במטרה ליעל הטיפול בנושא הפעלת חוק שעות עבודה ופנוחה. תקני כ"א הוקצו ע"ח יחידת המקוח על העבודה. היחידה תסתייע בעבודתה במכון לפירון העבודה והייצור". ביחידת הפיקוח על העבודה חקן ל-14 מפקחים.

המשרד לקליטת עליה

=====

תקציב המשרד לשנת 1989 בכ-81 מליון ש"ח. העניין הציבורי בפעולות המשרד גדל בשנים האחרונות בשל גל העליה לארץ מברית המועצות לשעבר שהחל בשנת 1989 ועליית עולי אתיופיה. כיקורת ציבורית נמתחה כאחרונה על הפניית משאבים בהיקפים גדולים לפעולות דת במסגרת "קליטה חברתית ורוחנית". כפי שפורסם לאחרונה המשרד אכן מעסיק עמותות וארגונים דתיים-חרדיים לביצוע פעולותיו בנושאים אלו. נסקור להלן את תחומי הפעילות הנוגעים לעבודה זו:

א. טיפול בסטודנטים ותלמידי ישיבות - מבוצע על ידי מינהל הסטודנטים שבמשרד. התקציב בסעיף זה הסתכם בשנת 1989 בכ-9.4 מליוני ש"ח כלהלן:

שכר	0.381
תמיכות בסטודנטים	8.531
תמיכות בתלמידי ישיבות	0.497

מספרי הסטודנטים ותלמידי הישיבות הנתמכים בשנים נבחרות הינו:

סטודנטים	תלמידי ישיבות
1,534	-
1970	1,410
1975	1,700
1980	3,000
1985	2,906
1987	3,129
1988	3,000

משנת 1987/88 ועד לשנת 1987/88 טיפל המינהל בכ-42,560 סטודנטים עוליי-שוכב-33,500 תלמידי ישיבות.

תנאי הסיוע: סטודנטים - כמעמד עולה או תושב ארעי, סטודנטים בשנה שניה ושלישית של סיוע חייבים בכיצוע 4 שעות עבודה וולונטרית כרי לצבות מתשלום שכ"ל.

סכומי המילגות - מ-115 ש"ח לעולה ותושב ארעי בשנה א וב-65 ש"ח בשנה ה לעולה ו-60 ש"ח בשנה ג לתושב ארעי. החל משנת 1988 הסיוע הינו לשכ"ל בלבד. מתקציב 91 המענק הפך למענק מותנה בהשגת הסטודנט בישראל במשך 5 שנים לפחות מתום מועד הסיוע.

תלמידי ישיבות - מילגות כלהלן: תלמיד בישיבה רגילה - 360 ש"ח תלמיד בישיבת "הסדר" - 420 ש"ח תוספת לתלמיד נשוי במעמד עולה - 360 ש"ח

ב. קליטה חברתית - היקף פעולות הקליטה החברתית והרוחנית הלך והתרחב בשנים האחרונות. לעומת הוצאה למעשה של 1.9 מליון ש"ח ב-1989 עמד התקציב בשנת 1990 על 8.6 מליון ש"ח ובשנת 1991 על 7.4 מליון ש"ח. בהסבר שבהצעת התקציב נבדקו פעולות אלו כוללות:

1. פעולות מרכזיות המאורגנות ע"י הנהלת המחלקה לעולים ככל הארץ. פעולות מתקדמות בארועים מסורתיים של העולים, בחגי ישראל, סידורים להכרת הארץ והשתלבות בציון ימי מועד לאומיים.
2. פעולות מחוזיות המאורגנות על ידי המחוזות השונים לעולים הגרים במחוזות וכוללות: ימי עיון וסמינרים, סרטי שבוע לימודיים, פעולות הסברה לעולים פעולות חוגים והעשרה ופרויקטים מיוחדים.
3. פעילות חברתית והסכרתית בחגי ישראל, מפגשים בין עולים וותיקים, ארגון פעולות תרבות משותפות לעולים ולוותיקים, פעולות להכרת הארץ, תודעה יהודית ולאומית לעולים.

על פי הידוע מיקד המשרד בשנתיים האחרונות את עיקר פעילותו בהגברת "תודעת יהודית" תוך הסתייעות בארגונים דתיים-חרדיים לביצוע פעולותיו.

ג. המחלקה לקליטה בהתישבות משתתפת במימון סמינרים ודיוניים המאורגנות על ידי התנועות המישובות או היישובים עצמם כמטרה להעמיק את ידיעותיו של העולה ביהדות, תולדות הציונות, תולדות ההתישבות וידיעת הארץ. על פי הידוע גם במסגרת זו

מתכצעות פעולות בנושאי דת.

ד. בשנת 1990 חוקצב בסעיף מענקים מיוחדים "מתן - מפעל תורני לנוער" בכסום של כ-4.7 מליון ש"ח לאחר שכשנה הקודמת הופסקה ההשתתפות בעיתונים בשפה האנגלית והרוסית ובארגוני עולים (שהסתכמה בסך 55 אלף ש"ח בלבד לכולם יחד). נראה שההשתתפות במימון המפעל התורני התלה כבר ב-1989 עם ביטול יתר המענקים המיוחדים שכן, ההוצאה למעשה בשנה זו הגיעה ל-1.2 מליון ש"ח. ב-1991 הועבר תיקצוב המפעל התורני לסעיף הרזרבה (4.1 מליון ש"ח) של המענקים המיוחדים.

משרד הבינוני והשיכון

=====

תקציב המשרד לשנת 1989 טרם מבטא את היקף הפעילות הנרתב של המשרד בשנתיים האחרונות. תקציב המשרד בשנת 1989 ייעד תקציבים לפיתוח בתי כנסת ומיקוואות על פי תכנית המשכית. הסיוע לזכאים לסיוע בריוור וכרכישה דירות מגדיר קריטריונים הקובעים את הניקוד לזכאים ואוכלוסיות דתיות וחרדיות מקבלות סיוע אף הן על פי קריטריונים אלו. כפרויקט שיקום השכונות היקף הפעילות הולך ומצטמצם. בתקציבי שקום השכונות נכללו גם פעולות בתחום החינוך הבלתי פורמאלי ושכונות דתיות וחרדיות שאושרו לשיקום. גפרט להלן בעניינים אלו:

א. תכנית לבתי כנסת ומיקוואות - וועדה בינמשרדית שבה חברים המנכ"לים של משרדי השיכון, הפנים והדתות אישרה תכנית רב שנתית להקמת מיקוואות ובתי כנסת במימון משרדים בראשם הם עומדים. התכנית לשנת 1989 התירה הרשאה של כ-30 מליון ש"ח כדלקמן:

הרשאה	תקציב 1989	
משרד הדתות - בתי כנסת	8.0	5.0
מיקוואות	3.0	3.0
משרד השיכון - בתי כנסת	4.6	0.4
מיקוואות	3.0	3.0
משרד הפנים - בתי כנסת	8.0	5.0
מיקוואות	3.0	3.0
סה"כ	29.6	23.3

השתתפות משרד השיכון היתה מעבר להשתתפות המשרדים בתקציב שיכון של 2 מליון ש"ח כל אחד למימון התחייבויות קודמות למבני דת. בתקציב 1990 הסתכם התקציב הכולל לנושאים אלו כ-11.2 מליון ש"ח והתחלקה של 12.5 מליון ש"ח, וזאת מעבר להשתתפות המשרדים בתקציב משרד השיכון של 1985 מ' ש"ח למימון התחייבויות קודמות למבני דת.

ב. שיקום שכונות - עד 31.3.89 הושקעו במסגרת השיקום כ-900 מליוני דולרים מתוכם 571 מליוני דולרים הוצאו על ידי משרדי ממשלה ו-282 מליוני דולרים מפיצאז על ידי הסוכנות היהודית. התפלגות ההוצאה לפי תחומים (כמליוני דולרים) היתה כלהלן:

- פרויקטים חברתיים - 277
- דיוור והשתיות - 388
- מבני ציבור ושיפוצים - 203

אין נתונים על היקף השיקום לאוכלוסיות דתיות-חרדיות ונראה שהיקף המימון היעורי לסקטור זה היתה מצומצמת. בין השכונות שאושרו לשיקום (פיסי בלבד) היו שכונות ויד'ניץ ונה אליעזר בכני ברק. בתקציבי השיקום שיועדו לפעילות תחנות ב-1989 הוקצבו 12.9 מליוני ש"ח בתחום החינוך הבלתי פורמאלי (יב-1990 - 15.7 מליוני ש"ח). לא ברור באיזה שיעור נהנו מסגרות חרדיות מתקציב זה.

ג. סיוע למשחכנים - המשרד מעמיד פתרונות דיוור ב-3 מסגרות עיקריות:

1. סיוע לרכישה דירה באמצעות הלוואות.
2. השתתפות כשכר דירה כפיתרון זמני.
3. העמדת דיוור כשכירות במסגרת השיכון הציבורי.

הזכאים לסיוע מהמשרד מחלקים לשתי קבוצות:

1. זכאים חסרי דירה - זוגות צעירים, עולים חדשים, זוגות ותיקים ויחידים.
2. זכאים בעלי דירה - משפחות הרוכשות דירה באזור פיתוח, זכאים להסבת תנאי דיוור כולל שיקום שכונות.

זוג צעיר חסר דירה זכאי לקבלת סיוע בהתאם לקריטריונים כלהלן: משך הנישואים, מספר הילדים של בני הזוג, גודל משפחת המוצא של בני הזוג.

מספר הנקודות שצובר הוג מגדיר את מידת הסיוע. ב-1989 הוגדרו ארבע דמות סיוע כלהלן:

1. זוגות צעירים שצברו עד 1,399 נקודות מקבלים סיוע לרכישת דירה, בהלוואה שכולה צמודה למדד המחירים לצרכן ובדיכית שנתי של 6%.
2. זוגות צעירים שצברו 1,400 נקודות ויותר מחולקים לשלוש קבוצות. זוגות אלו מקבלים הלוואות שחלקן לא צמודות וחלקן צמודות ללא ריבית. נפח הסיוע ורמת הסיבטור גדלים ככל שקבוצת הניקוד גבוהה יותר.

סיוע ברמה גבוהה יותר ניתן למתשיבים באיזורי סיתות ובירושלים, וליוצאי צבא. זוג שצבר 1,400 נקודות או יותר זכאים אף להשתתפות בחשלום שכר הדירה במשך 3 שנים. בחינת טבלת הניקוד מצביעה על השפעה מכרעת של ה"מימד הדמוגרפי" של הסיוע לזוגות צעירים:

"המימד הדמוגרפי"

משך זמן הנישואים	מספר אחים ואחיות מספר אחים ואחיות		של הבעל *		של האישה *		מספר הילדים **
	עד 100	עד 1	0	עד 1	0	אין	
עד שנה	100	עד 1	0	1	0	אין	0
שנה עד שנתיים	220	2	60	2	60	1	180
2-3 שנים	340	3	240	3	240	2	300
3-4 שנים	460	4	330	4	330	3	420
4-5 שנים	580	5	420	5	420	4	600
5 שנים ויותר	700	6	600	6	600	5 או יותר	700

\* אחים ואחיות המתגוררים בארץ.  
\*\* הריון מחורש חמישי ומעלה נספר כילד.

ברור אפוא, שרמת הסיוע הניתן לאוכלוסיות המתאפיינות כריבוי טבעי גבוה, ושיעורה בכלל האוכלוסיה גדל - חלק ותגדל אבסולוטית ויחסית. יש להדגיש שרמת הסיוע הנקבעת על פי "המימד הדמוגרפי" אכן מתייחסת (אם כי לא במישור) למצב חברתי-כלכלי של הזכאים. במציאות, שבה ה"מצוקה" הדמוגרפית דומיננטית במיגזרי אוכלוסין מוגדרים (דתית, עדתית, כלכלית) - שיטת הניקוד תעדיף אוכלוסיות אלה.

משרד המסחר והתעשייה

אף שהמשרד מוגדר כמשרד כלכלי ואינו מספק שירותים לאוכלוסיה הרחבה, ניתן להציג את השפעת מעורבות הציבור הדתי בנושא כשרות המזון על היבטים כלכליים כלל משקיים.

בשנת 1986 גובשו המלצות להעברת יבוא הבשר הקפוא לידיים פרטיות במסגרת הליברליזציה ביבוא הממשלתי (עד לאותה עת יובא הבשר הקפוא על ידי מינהל הסחר הממשלתי שרכש את הבשר במכרזים בינלאומיים).

על פי ההמלצות: יותר יבוא חופשי של בשר קפוא לישראל ללא הגבלת מספר היבואנים, יוסל היטל מגן על הייצור המקומי מפני מחירי היצף, ויוסר חוק מחירי הבשר המיובא לסוגי - כל זאת בתיאום עם תקנות הרבנות ושטריה על כללי הכשרות והנחיות משרד הבריאות לגבי איכות הבשר.

יישום ההמלצות נדחה בשל דרישה לחקיקה בנושאי כשרות טרם המעבר לליברליזציה. לחקיקה בנושאי כשרות משמעות כלכלית ולא רק דתית. על פי חוק הרבנות והשטריה לישראל, ה"ש"ס - 1980, וחוק איסור הזנאה בכשרות התשמ"ג - 1983, מוספר החקות על הכשרות של מזון מיובא בידי מועצת הרבנות הראשית הפועל כאמצעות חלוקת הכשרות הארצית שברבנות הראשית לישראל. מימון פעולות הרבנות הראשית צבוא הכשרות, מעבר לסכומים שמוקצבים לפעולות אלה בחוק התקציב, נעשה מקרן מיוחדת של הרבנות הראשית הרשומה כעמותה ושתקבוליה באים מהשלומי יבואנים על נסיעתם של מפקחי כשרות לחו"ל, ומענקים יהודיים של המשרד לענייני דתות. (פירוט ושחבה בנושא זה ראה בדו"ח מבקר המדינה מספר 41 בנושא פיקוח על הכשרות - יבוא מפץ). בשנת 1989 גם הותקנה תקנה מיוחדת במסגרת חוק התקציב למימון נסיעות יבוא של משגיחי כשרות לחו"ל (ראה לעיל - המשרד לענייני דתות).

ההוצאה לרכישת בשר קפוא של מינהל הסחר הממשלתי היתה בשנת 1989 בהיקף של כ-120 מיליוני ש"ח. ההכנסה ממכירה הגיעה לכ-241 מיליוני ש"ח. ברור שלחוקה הדתית בנושא הכשרות משמעות כלכלית לא מבוטלת גם ביחס לפעולות הפיקוח והטעול בענייני כשרות של הרבנות הראשית.

ביום 27.11.90 החליטה הממשלה להעביר את יבוא הבשר מירי מינהל הסחר הממשלתי לידי גורמים פרטיים. התלטת הממשלה בעניין:

- א. להעביר את יבוא הבשר הכשר מידי מינהל הסחר הממשלתי לידי גורמים פרטיים.
- ב. תחולה זו לא תיכנס לתוקף, אלא לאחר קבלת החוק ליבוא בשר כשר.
- ג. שר התעשייה והמסחר יפעל לקידום הליך חקיקה של חוק יבוא כשר כשר.

משרד החקלאות

=====

גם במשרד כלכלי זה קיימת תמיכה ישירה לנושאי דת. כמכון לגידולי שדה וגן של המשרד פועלת מחלקה לחקר החקלאות על פי התורה העוסקת בפיתוח שיטות גידול לפיתרון כעיות במשקים הדתיים בשנת שמיטה, בעבודה בשבת וכן, ככעיות הקשורות במיצות התלויות בארץ (כלאיים, עורלה) ובצמחי רפואה ותבלין.

תקציב המחלקה היה בשנים האחרונות כלהלן (אלפי ש"ח): 1988 - 660  
1989 - 800 (למעשה)  
1990 - 780

משרד המשטרה

=====

משרד המשטרה מקיים מסגרות פעולה לחינוך, טיפול ושיקום אסירים. בשנת התקציב 1989 הסתכם התקציב לפעולות אלו בכ-1.4 מיליוני ש"ח. באותה שנה תוקצבו כ-10,000 שעות הוראה והדרכה בנושאי דת כלהלן:

ישיבות לשיקום דתי בנווה העמק ובבית סוהר ב"ש - 4,950 שעות הדרכה  
חוגים והרצאות בנושאי דת ויהדות בבתי הסוהר - 3,000 שעות  
מדרשות תורניות בבתי הסוהר - 2,00 שעות הדרכה

התקציב לפעולות דת ושיקום דתי הגיע בשנת 1989 ל-222 אלף ש"ח.

משרד המשלה אחרים

=====

העיטוק והטיפול באוכלוסית המיגור הדתי ובנושאי דת מקיפה כמעט את כל המדידים הממשלתיים. נסקור בקצרה עניין זה במשרדים ממשלתיים נוספים:

משרד הבריאות - במסגרת סעיף "תמיכות בארגונים רפואיים אחרים" מתוקצבת בשנת 1989 "רזרבה לתמיכה בארגון ביטוח רפואי לבני ישיבות" בסכום של 18 אלף ש"ח וזאת בנפרד בתקצוב ביטוח רפואי לנתמכים בסכום של 157.7 אלף ש"ח. תקציבים שוטפים ותקציבי פיתוח נהוגים גם לבתי חולים ובתי אבות המשרתים אוכלוסיות חרדיות.

משרד התחבורה - ביצוע הרחבת רחוב בעודק עירוני (קיבוץ גלויות קטע שוקן) שבכב בשל מעבר הכביש על גבי אתר קבורה יהודי. לאחר מציאת הפתרון ההילכתי ואשרור על ידי חברת אתרא קדישא הוחל בביצוע הפרויקט בשנת 1989. תוספת העלות בסך 500 אלף ש"ח תועבר למשרד כהשתתפות משרד הפנים.

משרד האנרגיה והתשתית - המשרד יצא בשנים האחרונות נגד המגמה לצמצם את תחומת הנהגת שעון קיץ. במסגרת פעולותיו לשימור אנגיה מטרס המשרד חישוב תרומת מהנהגת שעון קיץ.

משרד ראש הממשלה - בנובמבר 1990 החליטה הממשלה על הקמת המשרד לענייני ירושלים על רקע המגעים הקואליציוניים באותה עת עם המפלגות החרדיות. החל מתקציב שנת 1991 תוקצב המשרד לענייני ירושלים במסגרת משרד ראש הממשלה.

משרד המשפטים - אגף האפוטרופוס הכללי שבמשרד עוסק בטיפול ובניהול נוסם עזובים, על פי חוק האפוטרופוס הכללי, תשל"ח - 1978. הרכוש הכספי המנוהל של ירי האפוטרופוס הכללי הסתכם ב-1989 בלמעלה מ-300 מיליוני ש"ח. ייעודם של כספי העזבונות נקבע באותה עת ע"י ועדת שרים בראשותו של שר המשפטים. יעודי הכספים חינוך, בריאות, רווחה, דתות, שיפור איכות הסביבה ומתן סעד משפטי לנוקצב הרחבה ופירוט בנושא זה ראה בהמשך. החקיקה הדתית (ראה פירוט בהמשך) אף היא הינה כטיפולו של משרד המשפטים.

מינהל מקרקעי ישראל - מפעל עיסקי של המדינה כאחריות משרד הבינוי והשיכון. מטמל במסירת זכויות קרקע במיגור העירוני והחקלאי. על פי פרטומים אחרונים של המשרד קרקעות לבניה למגורים לעמותות תרדיות ללא מכרז.

שינויים בתקצוב

תהליך הכנת התקציב הינו בסמוך להגשתו לכנסת לקריאה ראשונה. חלק ניכר מסעיפי התקציב מעודכן למחירי השנה החוזשה על פי מקדמי התייקרויות שונים (עליית שכר, התייקרות סעיפי קניה וכו'). תהליך זה מבטא התאמה ריאלית של סעיפי תקציב ללא שינוי במדיניות התקצוב באותם סעיפים. סעיפי תקציב אחרים נוספים, נגרעים או מעודכנים על פי שינויים ברמת התקצוב המתוכננת ככוונה לחת ביטוי לשינוי בהיקף הפעילות הריאלית באותם סעיפים.

לתהליך הכנת התקציב לקראת הגשתו לקריאה ראשונה קודמים מגעים עם המשרדים המתקצבים ועבודת מטה באוצר לתיאום הכנסות והוצאות. עם זאת, לחץ הזמן והיעדר חכניות רב שנתיות (כשנת התקציב הנכחית 1992 ביקש האוצר ממשרדי הממשלה להיערך ולהגיש הצעות לתקציב על בסיס רב שנתי) גורמים לקושי ביישום מדיניות כלכלית חדשה. לקראת הכנת התקציב גדלה גם רמת המעורבות של גורמים מעוניינים המתבטאת בגידול בלחצים על שר האוצר ושרי הממשלה האחרים, שדולות של חברי כנסת, הממשלה וכו', לתקצב נושאים והוצאות שונות.

זה למעלה מעשור שנים שהציבור בישראל עד למערכת לחצים והשתדלויות פוליטיות של שליחי הציבור הדתי ובמיוחד החרדי לקראת הכנת התקציב המדינה החדש. מעמדם הפוליטי של השדולה הדתית-חרדית ומעמדם בוועדות שונות של הכנסת ובמיוחד בוועדת הכספים מאפשרים להם לדחות הבאת התקציב לאישור הכנסת עד ליישוב הבעיותיהם הכספיות. תהליך ההתדיינות עם הגורמים המעוניינים - הפוליטיים והאחרים - טרם אישור התקציב מוצא את ביטויו בשינויים בהצעת התקציב המקורית.

במהלך שנת הכספים ולאחר אישור התקציב בכנסת מוגשות בקשות לוועדת הכספים של הכנסת לכיצוע שינויים בתקציב המאושר. במקרים לא מעטים כוללות בקשות אלו בקשות לשימוש בסעיפי הרזרבה הכללית או בסעיפי רזרבה אחרים. סעיף הרזרבה שנועד מסיבועו לתקצוב הוצאות בלתי צפויות, התייקרויות בלתי צפויות וכו' - הפך במשך השנים לסעיף המרכז כנוסף לכספים המיועדים להוצאות בלתי צפויות גם את ההוצאות שהמקח ומימכר הפוליטי טרם הסתיים בעניינן.

יצויין שבעוד שהצעת התקציב נסקרת בהרחבה כאמצעי התקשורת ומתפתח לגביה דיון וויכוח ציבורי, ההצעות לשינויים בתקציב במהלך השנה או השימוש בכספי הרזרבות זוכים לחשיפה ציבורית מעטה.

נפרט להלן דוגמאות אחדות של בקשות לשינויים בתקציב 1990 שהוגשו לוועדת הכספים של הכנסת.

א. בקשה 20/011 מס' פניה לוועדה 0099 - תקציב רגיל משרד החינוך והתרבות

הגדלה	תקציב
20.29 הסעות, מרחוקות, חינוך עצמאי ומוכר -	881
20.29.08 חינוך עצמאי	694
מינהל החינוך העצמאי	350
שעות שבועיות	3,604
הסעות מורים והלמידים	1,000
פעולות עם החינוך העצמאי וחינוך מוכר	40
מחשוב החינוך העצמאי	200
תוספת לחינוך העצמאי	4,500
20.29.09 פעולות החינוך העצמאי	
המיכה בתלמורי תורה	8,000
המיכה בבני ילדים	2,856
חינוך לתורה	1,108
תמיכה במוסדות חינוך תורניים לבנות	1,500
פעולות החינוך העצמאי	5,536
20.29.10 חינוך מוכר אחר	164
חינוך מוכר אחר - השתתפות	3,164
תוספת לחינוך מוכר אחר	3,000

ב. בקשה 22/010 מס' פניה לוועדה 0086 - תקציב רגיל משרד הדתות.

שר הדתות מציע שינויים בתקציב משרדו... האישור התקציבי מיועד להמרת הקיימת בגובה של כ-6.4 מליון ש"ח שהוחלט עליו בממשלה ובכנסת מטעמי המיכה בשימוש לסעיפי רזרבה להתייקרויות במשרד הדתות, כתחומים שונים.

הקטנה	הגדלה	
		57.04.01 תקציב לפיתוח רשויות - הרשאה להתחייב 504
		57.04.01.10 העברה לשיכון כתי כנסת ומקוואות ש"ק
3,073		57.04.01.11 העברה לשיכון מקוואות וכתי כנסת 359
		57.04.01.12 העברה למשרד הדתות כתי כנסת ומקוואות 2,210
		57.04.01.13 פיתוח כתי כנסת ומקוואות 504 והרשאה 504

ה. בקשה מספר 22/016 - המשרד לענייני דתות - תקציב רגיל

תוספת תקן אחד לצורך מינוי דיין נוסף בבית ה"ד הרבני האיזורי בישראל למילוי תפקידים מיוחדים בירושלים ובסביבתה.

	שכר	22.06.02
+116		
	זרובה כללית	47.01.01.01
-116		

ו. בקשה מספר 63/003 - המשרד לענייני דתות - תקציב פיתוח

אישור תקציבי מיועד להעברת עודפי תקציב 1989 כסכום של מליון ש"ח עבור פיתוח כתי עלמין.

63.01.20.12 קרן לפיתוח כתי עלמין - תוספת 1,000

ז. בקשה מס' 04/014 - המשרד לענייני ירושלים

העברת סכום של 300 אלפי ש"ח מסעיף 47 - זרובה כללית לסעיף 04 - המשרד לענייני ירושלים.

1. 150 אלף ש"ח עבור הוצאות הקמת המשרד, העסקת כ"א ארעי, והזמנת סקרים ועבודות.

2. 150 אלף ש"ח עבור הקמת חדרים וציודם במבנה קיים של משרד השיכון.

הקטנה	הגדלה	פירוט הבקשה:
	6,474	22.04.11 תמיכה כשייכות לפי מספרי תלמידים
		22.07 זרובה
6,474		
847		זרובה להתיקרויות בקניות
304		זרובה להבטחת הכנסה לאברכים
4,165		זרובה לתשלומי העברה
1,057		זרובה למועצות הדתיות
101		זרובה ליישבות

ג. משרד החינוך - תקציב רגיל

5		20.26.12 חינוך מיוחד
	735	20.29 הסעות, מותזקות, חינוך עצמאי ומוכר
	5	20.29.08 חינוך עצמאי
	400	20.29.09 פעולות החינוך העצמאי
700		20.29.06 הסעות מורים לבי"ס
	700	20.29.05 הסעות תלמידים
	330	20.29.03 ישובים מוחזקים
	1,640	20.31 תרבות
	720	20.31.03 תמיכה במוסדות מרע, תרבות ואומנות
	350	תרבות תורנית
30		קשרי חוץ
	600	אל המעין - קרן חינוך למורשת יהדות ס.

ד. בקשה מס' 57/016 - תקציב פיתוח משרד הפנים

שר הפנים מציע שינויים בתקציב משרדו... האישור התקציבי מיועד לביצוע שינויים פנימיים בתקציב המשרד בין משרדי הפנים, השיכון והדתות בדבר שינוי בהקצאת התקציבים המיועדים לפיתוח כתי כנסת ומקוואות. לאישור התקציבי שלהלן מלווים אשורים תקציביים מתאימים במשרדי הדתות והשיכון.

מן הדוגמאות שלעיל ניתן ללמוד על השימוש בבקשות לשינויים ולתוספות תקציביות במהלך שנת הכספים והעברת כספים מטעמי הרזרבה לטעמי הוצאה. מידת העניין של חברי הכנסת בוועדת הכספים ובמליאת הכנסת בשינויים תקציביים בהיקף קטן בתקציבי סעיפים לרוב אינה גבוהה, ובדרך כלל מאושרים שינויים אלו בוועדת הכספים בדרך השיגרה.

ו. תיקוב הדת ברשויות המקומיות

- בארץ כ-230 רשויות מקומיות בהתפלגות כלהלן: עיריות - 42
- מו"מ גדולות - 70
- מו"מ קטנות - 64
- מועצות אזוריות 53

מאז הונהגה בארץ שיטת הבחירה הישירה של ראשי הרשויות, המקומיות, הרשויות המקומיות ממידה ניכרת למדי של עצמאות בסעולותיהן בתחום שירותים מקומיים לאוכלוסי היישובים. ההיקף הכספי הכולל של פעולות ושירותים הבא לידי ביטוי בתקציבי הרשויות הסתכם בשנת 1986/7 בכ-4.2 מליארדי ש"ח (שהם כ-2.6 מליארד דולרים על פי שער החליפין באותה תקופה). השקעת האחרונות מאופיינות בדרך כלל בגידול ריאלי בהיקפי הפעילות ובהכנסות הרשויות המקומיות.

המיסגרת החוקית לפעילותן של הרשויות המקומיות נקבעה בחיקוקים שונים ובעיקר:

- פקודת העיריות (נוסח חדש) וחיקוקים שונים: חוק הרשויות המקומיות [בתחילת ראש הרשות וסגניו וכהונתם], תשל"ה - 1975, חוק הרשויות המקומיות (רישום והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תשמ"ב - 1980, צו העיריות (הקמת תאגידי ע"מ) תשמ"ב - 1980, תקנות העיריות (מכרזים), תשל"ח - 1977
- פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) וחוקים שונים: צו המועצות המקומיות (א), התשי"א - 1950, צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג - 1953, צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

חיקוקים אלו וחוק יסודות התקציב, התשמ"ה - 1985 מקנים למשרד הפנים סמכויות פיקוח נרחבות על פעולותיהן של הרשויות המקומיות.

הרשויות המקומיות מבצעות את פעולותיהן על פי התקציב השנתי הרגיל ותקציב הפיתוח.

במסגרת התקציב השנתי הרגיל ממומנות פעולותיהן השוטפות של הרשויות המקומיות לשירותים ממלכתיים ומקומיים, להנהלה כללית, למפעלים ולחשלושים לגיילים.

במסגרת תקציב הפיתוח - התקציב הכלתי רגיל (להלן: תכ"ד) - ממומנות הוצאותיהן של הרשויות המקומיות למימון עבודות פיתוח, לרכישת ציוד, להעברות הון, לפרעון מילות וכו'.

מקורות המימון לפעילותן של הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל ובחבר על פי מקור הינם:

בתקציב הרגיל - הכנסות עצמיות (ארנונה כללית, אגרות, היטלים, השתתפות כללית של מוסדות ותרומות - למשל, הקצבות מפעל הפיס, דמי שירות, שכ"ל, הכנסות מרכוש ומפעלים וכו'), והכנסות מועברות - הכנסות שמעבירה הממשלה לרשות המקומית לפי חוק או הסכם (השתתפות כללית - מענקים כלליים ומיוחדים, השתתפות מיועדת).

בתקציב הבלתי רגיל - הלוואות (מבנקים, ממשלה, אשראי קבלני) באישור משרד הפנים, העברות מתקציב רגיל, השתתפות הממשלה ובעלי נכסים, מכירת רכוש, העברות מקרנות וכו'.

עם אישור התקציב, מעבירה הרשות המקומית את התקציב למשרד הפנים לאישור. משרד הפנים שמתפקידו ומסמכותו לפקח על פעולותיה הכספיות של הרשות המקומית, מאשר סופית את תקציבה הרגיל ואת תקציבי הפיתוח שלה. המשרד אינו רשאי להתערב בקביעת פרטי התקציב אלא ב"נסיבות תורבות".

משרד הפנים מעביר בתקציבו לרשויות המקומיות מענקים כלליים ומיוחדים. היקף ההעברות הכספיות הינו גדול והן מהוות חלק משמעותי בסך המקורות בתקציביהן של רשויות מקומיות רבות. בשנת 1991 הגיע סכום המענק הכללי והמענקים המיוחדים לסך של כ-760 מיליוני ש"ח (בשנה זו התקציב הינו ל-9 חדשים).

המענק הכללי (הבלתי מיועד) נועד, בעיקרו, לאזן את תקציביהן של רשויות מקומיות שאינן מסוגלות להגיע לאיזון תקציביהן ממקורות עצמיים. כ-30 רשויות מקומיות אינן נהנות ממענק זה. בשנים האחרונות הלך וגדל חלקו של המענק הכללי והגיע בשנת 1991 לכ-87% מסך המענקים לרשויות המקומיות.

המענק המיועד - ניתן כהשתתפות במימון שרות, פעולה, או הקצבה ספציפית של הרשות (מענק הבריה, אחזקת חופי רחצה, השתתפות בהוצאות המשמר האזרחי, השתתפות שכרי משרתים בקודש וכו').

משרד הפנים מעביר לרשויות המקומיות מענק מיוחד שאינו כלול במסגרת ההכנסות של הרשות והוא מיועד ברובו לכיסוי הוצאות איגודי ערים לכבאות

ולמענקים מיוחדים למוסדות (ועדים מקומיים, תחנת הצפייה בכלכת, מכון למחנה מבני חינוך וכו').

משרד הפנים גם מעביר לרשויות המקומיות הכנסות מועברות - תמורת מסה (מאגרות כלי רכב ומס קניה), הניגבית על ירי המדינה ומועברות לרשות המקומיות בתוקף חוק. ההכנסה המועברת מחולקת בין הרשויות המקומיות, חלק לגושאים מוגדרים מראש, וחלקה השני באמצעות משרד הפנים, עפ"י הקדיטריביות של המענק הכללי.

התפלגות המענקים של משרד הפנים לרשויות המקומיות בשנים האחרונות (נתונים מעוגלים למיליוני ש"ח):

	1991	1990	1989
18.01 מענקים לרשויות המקומיות			
מענקים כלליים לרשויות	499	475	422
מענקים מיוחדים	409	380	340
מענקים מיוחדים	38	42	40
רזרבה למענק	33	37	28
18.02 העברות תמורת הכנסה			
אגרות כלי רכב	19	16	14
העברות דרך מענק מ. הפנים	261	274	248
	24	26	20
	236	248	228
סך הכל מענקים והעברות	759	749	670

התיקצוב כסכומים גדולים של הרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים ומעורבותו של המשרד באישור תקציבי הרשויות, בהכרונת פעולותיהן, בהסדר פריסת האשראי, במימון הפעילות שוטפת באשראי ועוד, יצרו מצב, שכמעט אין דומה לו במשרדי הממשלה האחרים, של השפעה ומעורבות פעילה של המשרד על תקציביהן ופעולותיהן של הרשויות המקומיות.

בשנים האחרונות רבו הידיעות על מעורבות פעילה של משרד הפנים בתקצוב מוסדות דת בהיקפים גדולים באמצעות רשויות מקומיות יצויין שהרשויות המקומיות נוהגות לתמוך מתקציבן הרגיל והבלתי רגיל במוסדות דת שונים הפועלים בתחומיהן, תמיכה הניתנת למוסדות אלה כנוסף על כספי התמיכה



הממשלתית המועברים למוסדות אלה ישירות מתקציבה. גם ביחס לתמיכות אלה, ניטען בשנים האחרונות, שנעשו בהשטעתו, הכוונתו ומעורבותו הפעילה של משרד הפנים.

מבקרת המדינה ערכה דו"ח ביקורת מיוחד על מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות אשר פורסם במחצית שנת 1991. מצינת מבקרת המדינה כדו"ח: "לנוכח מורכבות הנושא וכאמצעי להגיע לחקר האמת מצאה מבקר המדינה לראוי להפעיל במקרה זה את הסמכויות שהוקנו לה על פי סעיף 26 לחוק מבקר המדינה, התש"ח - 1958 (נוסח משולב)...במקביל לעריכת הביקורת החלה משרת ישראל לחקור את מעורבות שר הפנים בנושא העברת תמיכות למוסדות על-ידי רשויות מקומיות. לפיכך, מצאה מבקר המדינה לנכון להעביר למשארת ישראל, כבר כאותו מועד, מימצאים בנושא זה שהועלו במיסגרת הבריקה שערך משרד המדינה."

הבדיקה נערכה ב-32 רשויות מקומיות - 17 עיריות, 11 מועצות מקומיות ו-4 מועצות איזוריות - שאוכלוסייתן מנתה בראשית 1990 כ-1.8 מליון נפש (הבדיקה נערכה ביישובים שאוכלוסיתם יהודית בעיקרה, לפיכך, מהווה אוכלוסית ישובים אלו כמחצית כמעט מכלל האוכלוסיה היהודית בארץ באותה תקופה). פרטים על הבדיקה ומימצאיה יובאו בהמשך. יצויין שבדיקה זו הינה אחת הבדיקות המקיפות ביותר שערך מבקר המדינה בנושא כלשהוא, הנושא רגיש ושנוי במחלוקת ולמימצאים יש משמעות ציבורית ניכרת.

לבחינת נושא התקציב המקומי נסקור להלן את תקציב עירית הל-אביב לשנת התקציב 1989. יצויין שנושא ההוצאות וההכנסות ההמלכתיות והמקומיות לפי סוג, מקור ויעוד הוצגו בפרק הדין במועצות הדתיות והקורא שאינו מצוי בסדמינולוגיה של התקציב המקומי יכול לעיין בפרק האמור לעיל.

בהמשך, יוצגו מימצאים ומסקנות מדו"ח מבקר המדינה המיוחד בנושא מתן תמיכה למוסדות על ידי רשויות מקומיות והערכה כוללת של תיקוב נושאי דת ברשויות המקומיות.

תקציב עירית הל-אביב - יפו - 1989

הסקירה שלהלן מסתמכת על דברי הסבר ופירוט לתקציב הרגיל של עירית הל-אביב - יפו לשנת 1989. מטרת ההצגה שלהלן אינה לנתח את התקציב העירוני, כי אם להציג את מבנה התקציב ולהצביע על סעיפים הנוגעים לענייננו. מסקיב מרפיעים נתוני תקבולים ותשלומים כלהלן:

תקבולים - אומדן 1989, תקציב 1988 (מקורי ומעודכן), הכנסה בפועל 1987. תשלומים - הצעת תקציב 1989, תקציב 1988, תקציב מעודכן 1988 והוצאה בפועל 1987.

מיון סעיפי התשלומים והתקבולים בהצעת התקציב הינו:

תשלומים	תקבולים
<u>6 הנהלת כללית</u>	<u>1 מיסים</u>
61 מינהל כללי	11 ארנונות
62 מינהל כספי	12 אגרות
63 הוצאות סימון	13 היטלים
<u>7 שירותים מקומיים</u>	<u>2 שירותים מקומיים</u>
71 חברואה	21 תברואה
72 שמירה ובטאון	22 שמירה וכיסחון
73 מינהל הנדסה	23 תכנון ובנין ערים
74 מינהל בניו ותשתית	24 נכסים ציבוריים
75 חגיגות, מבצעים וארועים	26 שירותים שונים
76 שירותים והשתתפויות כלליות	28 פיקוח עירוני
77 חרפים	
78 סיקוח עירוני	<u>3 שירותים ממלכתיים</u>
<u>8 שירותים ממלכתיים</u>	31 הינוך
81 הינוך	32 תרבות נוער וספורט
82 תרבות נוער וספורט	33 בריאות
83 בריאות	34 רווחה
84 רווחה	
85 דת	<u>4 מפעלים</u>
<u>9 מפעלים ותקציבי עזר</u>	41 מים
91 מים	43 נכסים
93 נכסים	44 תחבורה
94 תחבורה	45 תקבולים אחרים
	<u>55 הכנסות וכיסויי חוספת</u>
	<u>תקציב/עודף הכנסות שנים קודמות</u>
	<u>99 תקציבי עזר</u>

הצעת התקציב העירוני של הל-אביב - יפו הסתמכה בשנת 1989 בלמעלה מ-20 מליוני ש"ח. העיר אינה נהנית ממענק כללי וההכנסות מגביה עצמית מגיעות לכדי 89% מתקציבה. השתתפות הממשלה על ידי משרדים יעודיים (החינוך והתרבות,

העבודה והרווחה והבריאות) מסתכמת בכ-67 מיליון ש"ח (11% מהתקציב העירוני).  
 סעיפי התקציב ממוינים כחלוקה פנימית. כך למשל, סעיף השתתפויות, תרומות  
 ותמיכות ממוספר כלהלן: 810 השתתפויות, תרומות ותמיכות למוסדות  
 820 השתתפויות, תרומות ותמיכות ליחידים  
 870 סעיפים שאינם חוזרים

על פי הצעת התקציב ההוצאה לשירותי דת ממלכתיים (סעיף 85) הינה (מלינוי  
 ש"ח):  
 הצעת תקציב 1989 - 5.4  
 תקציב מעודכן 1988 - 4.4  
 הוצאה בפועל 1987 - 3.1

ברברי ההסבר להצעת התקציב צויין ביחס להוצאה זו שהערייה מכסה 2/3 מתקציב  
 המועצה הרחבת ו-1/3 מועבר ישירות ע"י משרד הדתות. תקציב המועצה הרחבת בעיר  
 בשנה זו הסתכם 11.2 מיליוני ש"ח. נסקור להלן סעיפי הוצאות למוסדות ולנושאי  
 דת (באלפי ש"ח):

תינוך - פרט הרב קוק לספרות תורנית (16), מוסדות נתמכים - ישיבת בלז' (25),  
 ארגוני נשים (6).

תרכות - תרכות תורנית (45), מרכזים קהילתיים תורניים (258), הפעלה קהילתית  
 לציבור הדתי (220), פעולות תרכות תורנית (71), חוגי יהדות ושעורי תורה  
 (15), חוגים ופעולות בשכונות (40), מועדונים, להקה, מופעים, ארועי תרכות  
 (56), פעולות וארועים לציבור החרדי (40), מרכזי תרכות תורנית (575), "חזון  
 נחום" (53), ביי"ס לתזונות 135 (וסכום שווה מקרן ת"א לפיתוח), תנועות נוער  
 חרדיות (70), מרכז קהילתי דתי-מגיד (82)

יש לציין את הגידול הריאלי הניכר בתקציבי התרכות בתורנית. התקציב לשנת  
 1989 עמד על 1.64 מיליון ש"ח לעומת 0.59 מיליון ש"ח ב-1988 והוצאה בפועל  
 בשנת 1987 של 0.21 מיליון ש"ח.

התקציבים שלעיל אינם כוללים השתתפות הערייה בתקציב השוטף של מוסדות  
 תינוך דתיים המשתייכים למערכת החינוך העירונית.

תמיכה במוסדות דת על-ידי הרשויות המקומיות

הסקירה שלהלן תתבסס על דו"ח מבקר המדינה מ-1991 בנושא מתן תמיכה  
 למוסדות על ידי רשויות מקומיות. בדיקת המבקר נעשתה לאחר שהתרכבו הדיינים  
 על תיקצוב מוסדות דת בהיקפים גדולים בכל רחבי הארץ, תוך כדי מעורבות של  
 של משרד הפנים ושלא לפי הגוהל התקין.

בדיקה מעין זו של מבקר המדינה הינה מורכבת וסבוכה; מספר הרשויות  
 המקומיות המתוקצבות על ידי משרד הפנים, רמת ואיכות הדיווח בדוחות הכספים  
 של הרשויות המקומיות וההסדרים כספיים המתונים לתיקצוב - כל אלו יחד  
 ביותר על התרת סכך פעולותיו של משרד הפנים בנושא.

כבר בדו"ח קודם של מבקר המדינה (דו"ח ביקורת על השלטון המקומי -1985.  
 הביקורת נערכה ב-14 רשויות מקומיות ובמשרד הפנים) ציין המבקר "...הביקורת  
 העלתה, כי בניגוד לנוהל המפורס והמחייב למתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות  
 למוסדות הפועלים בתחומיהן, עדיין לא חל שיפור משמעותי בתחום זה...בהתאמה  
 יתרה יש להתייחס לאותם מימצאים המצביעים על כך, שמשרד הפנים בעצמו המעט,  
 כבעבר, להעביר תמיכות למוסדות באמצעות הרשויות המקומיות, וזאת ע"י  
 למיסגרות שנקבעו בנהלים למתן תמיכות על-ידי משרדי ממשלה ועל-ידי הרשויות  
 המקומיות.

... בנוסף על תמיכות שהרשויות המקומיות נתנו למוסדות מתקציביהן, הועברו  
 משרד הפנים כספים למתן תמיכות מיוחדות למוסדות, אשר משרד הפנים עצמו קם.  
 כמקור לכספים אלה שימש חלק מהתקציב של משרד הפנים שיועד לאיזון התקציבים  
 של כלל הרשויות המקומיות...כשחלק גדול מהכספים נועד למוסדות דת, חייב  
 ותרכות תורניים".

משרד מבקר המדינה ערך את כמחצית השניה של שנת 1989 וכמחצית הראשונה של  
 שנת 1990 בריקה מקיפה בנושא סידרי מתן תמיכות למוסדות על-ידי רשויות  
 מקומיות. להלן מובאות מן הדו"ח: "בהתייחסו לשאלות העקרוניות שהתעוררו  
 במהלך הביקורת הנכבדת, בעניין סמכותו של משרד הפנים בכל הנוגע לתחלק  
 תיקצוב הרשויות המקומיות, ובכלל זה למעורבות המשרד והשר העומד בראש  
 בתהליך האמור, הציג שר הפנים עמדה המצדיקה את התערבותו הפעילה במתן תמיכה  
 למוסדות באמצעות הרשויות המקומיות...את המניעים להתערבותו הפעילה בנושא  
 מתן תמיכות למוסדות, באמצעות הרשויות המקומיות, הסביר השר בכך, כי במרבית

המיקרים היה זה מחובתו, במיסגרת הסמכויות האמורות המוקנות לו בחוק, להתערב בשיקול דעתן של הרשויות המקומיות, שלא מצאו לנכון - לדעתו - לתמוך ישירות מתקציביהן, כמידה הראויה, במוסדות דת ותינוך תורניים, ואף להעמיד לרשות הרשויות המקומיות, למימון פעולות אלה, כספים שמקורם במענק הכללי המיועד לאיזון תקציבי כלל הרשויות המקומיות.

עוד טען השר, כי במשך שנים קומץ הסקטור החרדי בכלל והסקטור החרדי-ספרדי בפרט, הן במישור הממלכתי והן במישור המקומי, אף באותם תחומים בהם יש לרשות המקומית שיקול דעת במי ובכמה לתמוך. בנסיבות אלה ראה השר בהתערבותו בהכרונת כספים על-ידי הרשויות המקומיות למתן תמיכות לאותם מוסדות, משום פעולה שבתחום סמכותו כרשות המפקחת. בעניין אופן הפעלת הסמכות סבור השר, כי המדובר ב"הפליה מתקנת", שהוא לא מצא בה פסול כלשהוא, אלא, לדבריו, המדובר בפעולה מבורכת, שהוא בפירוש רואה בה חלק ממילוי תפקידיו."

מציין מבקר המדינה: "המימצאים שיובאו להלן מצביעים על כך, שלא זו בלבד שפעילותו של משרד הפנים בתחום זה לא הצטמצמה לנסיבות חירגות, כמיצוות המחוקק, אלא שהמדובר בשיטה של העברת כספים כתמיכה למוסדות, בעיקר מוסדות דת ותינוך תורניים.

העברת כספים בדרך זו נמצאה במרבית הרשויות שנבדקו, ובכל אחת משלוש שנות הכספים שהביקורת סקרה במהלך הבדיקה... המקור למימון תמיכות אלה היו כספים שיועדו בתקציב משרד הפנים למתן מענקים לאיזון לרשויות המקומיות. יצוין, כי העברת הכספים לרשויות המקומיות בוצעו תחת שמות שונים - "מענק לאיזון", "מענק מיוחד", "מענק חד-פעמי" ועוד - כשהשותף לכל המקרים הוא, שהמקור הכספי לאותן העברות הינו המענק הכללי, המיועד בעיקר לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות. הועלו אף מקרים, בהם הועברו מענקים כאלה לרשויות מקומיות "נטולות מענק".

... בפועל עשה שר הפנים, בעזרת צוות עוזריו, שימוש בתקציבים, שהופקדו בידי, כאמור, למתן תמיכות למוסדות דת ותינוך תורניים. העובדה שמשרד הפנים אינו אמור כלל להזרים במישרין כספים למימון פעולות בתחום עיסוקם של מרבית המוסדות הנחמכים, לא מנעה כערו מלהפעיל את השפעתו על הרשויות המקומיות להעביר לאותם מוסדות תמיכות כספיות"

בדיקת מבקר המדינה העלתה שבשנים 89-1987 התיקף הכספי של התמיכות במוסדות דת ותינוך תורניים שמקור מימוןן היה כספי מענק האיזון, תקציבים מיוחדים לכיטוי גרעונות ומילות שנילקחו במיוחד למטרת מתן תמיכות, היה כלהלן (מיליוני ש"ח כמתירים שוטפים):

- 15 - 1987
- 41 - 1988
- 35 - 1989

מציין מבקר המדינה: "בשנת הכספים 1989 תלה ירידה בהיקף התמיכות, ששנה כנראה גם מעיכוב בכיצוע התשלומים, בעיקבות הגשת עתירות לבג"צ ובעיקבות הכיקורת הנוכחית שערך משרד מבקר המדינה."

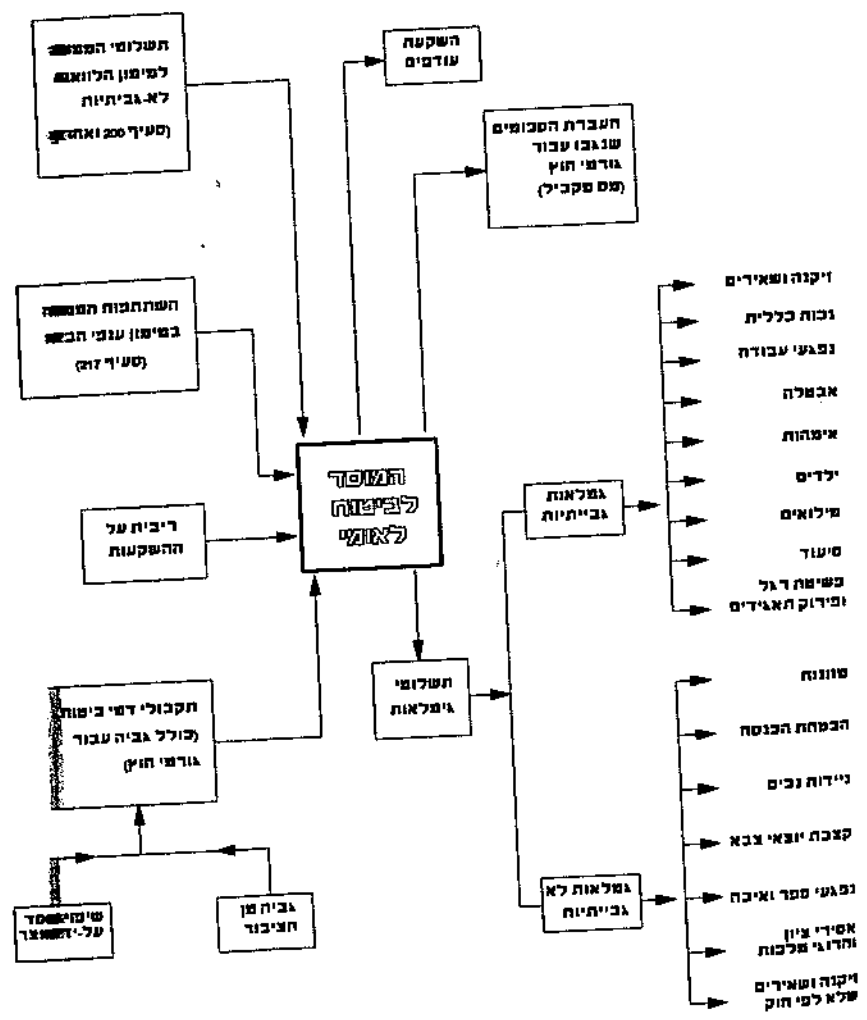
מדו"ח מבקר המדינה עולה תמונת מצב לפיה, כמשך שנים נוהג משרד הפנים ברשויות המקומיות כ"צינור" להעברת כספים, בהיקפים גדולים, למוסדות משרד הפנים, על פי הודעותיו, נוהג בשיטה זו כדרך ביטוי למדיניותו להכנת "אפליה מתקנת". הכספים מועברים ברובם מטיפי מענק האיזון של המשרד, הכוונה פעילה לייצורם. ברור שכספים אלו הינם על חשבון כספים לשירות הרשויות המקומיות לאיזון תקציביות. זאת ועוד, משרד הפנים נהג לעודד רשויות מקומיות ללוות כספים, גם כאשר היו בגירעון תקציבי ניכר, לצורך העברת למוסדות דת. על פי השיטה, נהגו הרשויות המקומיות להגיש אישור משרד הפנים חב"דים בהם הוקצבו מוסדות הדת. לעיתים נהגו הרשויות באופן זה מידיעתם שמהווים "צינור" בלבד להעברת הכספים, ואין להם כל שיקול דעת לגבי ייעוץ הכספים ולעיתים, העברות הכספים למוסדות דת לוו בתיקצוב נושאים שהרשות המקומית הייתה מעוניינת בהם (אם כי בהיקפים שוליים). לשיאה הגיעה "השיטה" בשנת 1988 שבה הועברו כספים למוסדות דת כ-32 רשויות מקומיות שנבדקו בהיקף כספי של כ-41 מיליוני ש"ח.

התמיכה במוסדות הדת נעשתה בלי להביא בחשבון את צרכי הרשויות המקומיות. גודל האוכלוסיה הניהנית, צרכי האוכלוסיה "המופלה", התפתחויות משקיות. ומצבן הכספי של הרשויות המקומיות הנוגעות בדרך באותה עת. הדעת נותנת שהיקף התיקצוב לנושאי דת על פי "שיטה" זו בכל הארץ הינו גבוה בהרבה. משך קיום "השיטה" והיקפי התיקצוב לנושאי דת על פי "שיטה" זו בכל הארץ הינו גבוה לסברה שבעשור האחרון הוקצבו מוסדות דת באמצעות הרשויות המקומיות כהיקף כספי של מאות מיליוני שקלים כמתירים ריאליים.

ז. הביטוח הלאומי

המוסד לביטוח לאומי - מקורות ושימושים

מחוז סקירה שנתית של המוסד לשנת 1990



תשלומי הביטוח הלאומי הינם אמצעי חשוב ומרכזי במדיניות הרווחה הממלכתית. תשלומי הגמלאות לאוכלוסיות הזכאות מבוצעים ברובן על-ידי המוסד לביטוח לאומי, תאגיד הפועל מכח החוק לביטוח לאומי והכפוף לשר העבודה והרווחה. המוסד מהווה זרוע מרכזית להכנסת הכנסה. ניתן לסווג את תשלומי הביטוח הלאומי לתשלומי גמלאות גבייתיות ולתשלומי גמלאות לא גבייתיות כלהלן:

גמלאות גבייתיות - תשלומי גמלאות לזכאים המבוטחים בענפים שונים לפי חוק הביטוח הלאומי. הקיצבאות: זיקנה ושאירים, נכות כללית, נפגעי עבודה, אבטלה, אימהות, ילדים, מילואים, שיעור, משיטות רגל ופירוק תאגידים. מקור ההכנסות בגביה מענפים שונים כמימון העובדים והמעסיקים והשתתפות אוצר המדינה בהכנסות המוסד לביטוח לאומי לפי סעיף 217 לחוק הביטוח הלאומי כולהלן:

1. ענף הילדים - השתתפות כשיעור 100% מההכנסות.
2. זיקנה ושאירים - השתתפות כשיעור 15% מההכנסות.
3. נכות כללית - כיסוי 50% מההוצאות עבור נכים קודמים.

השתתפות האוצר הינה בכפוף למגבלת התקציב.

גמלאות לא גבייתיות - גימלאות המשולמות לפי חוקים והסכמים בין האוצר ובין הביטוח הלאומי מכספי האוצר לאוכלוסיות ייחודיות. הקיצבאות והגימלאות: הכנסת הכנסה, קיצבאות ילדים ליוצאי צבא (קי"צ), מזונות, נידוח נכים, נפגעי מפר ואיכה, אסירי ציון והרוגי מלכות, זיקנה ושאירים שלא לפי חוק.

תשלומים אלו הינם לפי סעיף 200 לחוק הביטוח הלאומי לפיו, המוסד לביטוח לאומי מממש זרוע ביצוע של המדינה בתשלום גימלאות לאוכלוסיות ייחודיות. אוצר המדינה מממן את תשלומי המוסד לביטוח לאומי בסעיפים אלה.

כדף הבא מוצג תרשים של מקורות ושימושים של המוסד לביטוח לאומי (מקור: סקירה שנתית של המוסד לביטוח לאומי 1990).

תשלומי הביטוח הלאומי ב-1990 הגיעו לכ-9 מיליארד ש"ח (במחירי 1990) והיוו כ-8.3% מהת"ג של אותה שנה. התפלגות תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי לפי ענפי ביטוח נבחרים (באחוזים) ומספר מקבלי הגמלאות באותה שנה הינם כדלקמן:

זיקנה ושארים	אחוז מסה"כ תשלומים	מספר נהנים (אלפים)
נכות כללית	37.4	450.8
קצבות ילדים	9.9	73.5
אבטלה	18.5	540 - משפחות
הכסחת הכנסה	1.7	54.7
סיעור ואחר	2.9	31.9
	2.7	27.7

כרור איופא, שתשלומי הביטוח הלאומי מהווים נדבך חשוב ומרכזי במדיניות החברתית-כלכלית של הממשלה. תשלומי קיצבאות לאוכלוסיות חרריות-דתיות מתבצעות גם באמצעות המשרד לענייני דתות. היקפן של אלה הגיע בשנת 1990 (על פי הצעת התקציב) לטף של כ-11 מיליוני ש"ח כלהלן:

הכסחת הכנסת מינימם - 10

תמיכות באברכי כוללים (קצבאות יוצאי צבא) - 1

נדכרי ההסבר להצעת התקציב נמסר:

"הכסחת הכנסה - המשרד לענייני דתות מעניק מענקים להכסחת הכנסה לאברכים אשר תורתם אומנותם והעובדים מבדקי הכנסה, עבודה ורכוש. על פי הסכם מתחילת 1985 צטורים המענקים לתוספות היוקר המשולמות לכלל השכירים במשק.

תמיכות באברכי כוללים - עקב עתירה שהוגשה לבג"ץ בגין תשלום קיצבאות במתכונת קיצבאות יוצאי צבא לאברכי כוללים, החליטה ועדת השרים לענייני פנים על נועל לתשלום קיצבאות ילדים משלימות לכל מי שלומד במוסד מוכר להשכלה תית. הקצבאות ניתנות ל-966 משפחות שלהן 5,663 ילדים (אוקטובר 89).

יצויין שתשלומים אלו של משרד הדתות הינה מעבר לזכויות הכללית המוגדרת על פי הקריטריונים של המוסד לביטוח לאומי. כשנים האחרונות היוו התשלומים לפרטים בסעיפים אלו נושא לוויכוח ציבורי. נעמד להלן על משמעות תשלומי הקצבאות לסקטור הדתי-חרדי כענפי הביטוח ילדים והכסחת הכנסה.

קצבאות ילדים

כאמור לעיל, קיצבאות הילדים היוו בשנת 1989 18.5% מסך תשלומי הביטוח הלאומי. שיעורם של קיצבאות הילדים כסף תשלומי הביטוח הלאומי הלך בירור בהתמדה בכל שנות השמונים. במחילת התקופה (1980) עמד שיעור זה על 26.6% מסך תשלומי הגמלאות. כמערכת קצבות הילדים וברמתן חלו במשך השנה שינויים עקריים כדלקמן:

עד ינואר 1981 - כמו מאז 1975: הענקת קצבות ילדים לכל המשפחות עם ילדים ועידכון פעמיים בשנה.

מאפריל 1983 - הוספת נקודת קצבה אחת לכל ילד מהילד הרביעי ואילך במשפחות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא.

מאפריל 1984 - מיסוי קצבות הילד הראשון והשני המוענקות למשפחות עם 12 ילדים, שבהם הבעל משתכר הכנסה החייבת כשיעור מס שולי בן 50% ויותר.

מיוני 1984 - הוספת חצי נקודת קצבה לילד השלישי במשפחות עם 4 ילדים ויותר הזכאיות לקצבת יוצא צבא.

מיוני 1985 - ביטול קצבת הילד הראשון למשפחות עם 3-1 ילדים, למט מעוטות הכנסה, שהכנסת ראש המשפחה בהן נמוכה מ-80% מן השכר הממוצע לפי חוק, ומקבלי גמלאות הביטוח הלאומי: ושאירים, הכסחת הכנסה, אבטלה ועוד. מיסוי קצבת הילד השני והשלישי במשפחות עם 3-1 ילדים, שהכנסת הבעל בהן חייבת כמס שולי בן 45% ויותר.

מאפריל 1987 - חידוש המיסוי על קצבות הילדים במתכונת של יולי 1985. העלות תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבת הילד הראשון מ-80% השכר הממוצע ל-90% ממנו.

מאפריל 1989 - ביטול המיסוי על קצבות הילדים. העלות תקרת ההכנסה המזכה משפחה בהחזר קצבת הילד הראשון מ-90% מהשכר הממוצע ל-90% ממנו.

מאוגוסט 1990 - ביטול קצבת הילד השני למשפחות עם 3-1 ילדים שהכנסת ראש המשפחה בהן גבוהה מ-150% מן השכר הממוצע לפי חוק.

המגמות המסתמנות מן השינויים האמורים לעיל הינן: ביטול קצבת הילד הראשון וצמצום תחולת תשלום הקצבה על פי מבחני הכנסה למשפחות להן עד 3 ילדים,

ותוספת נקודות קצבה למשפחות הזכאיות לקצבת יוצאי צבא. על השטת שינויים אלו נאמר (סקירה שנתית 1989): "בצד ההפתחות חיובית זו (של עליית ערך נקודה הקצבה - הערת המחבר) חלה נטיגה במערכת קצבות הילדים כהתייחס למשפחות הקטנות עם 1-3 ילדים...ב-1989 רק כרבע מן הילדים הראשונים קיבלו קצבת ילדים. זאת ועוד, רק כמחצית מכלל המשפחות השכירות עם 1-3 ילדים, הזכאיות להחזר קצבת הילד הראשון באמצעות המעבידים, מיצו את זכותן זו" (שם עמ' 56)

"שינוי זה (מיולי 1990 - הערת המחבר) הקטין את הכנסתן הנקיה של נשים כשכבות הביניים יותר מאשר את הכנסתן של נשים בעלות הכנסה גבוהה (שלהן בדרך כלל מספר קטן יותר של ילדים) או של נשים בעלות הכנסה נמוכה מאוד (שלהן בדרך כלל גם מספר גדול יותר של ילדים), שלא מיצו את מלוא ההנחה ממט שניתנה קודם לכן...

"כדומה לקצבת הילד הראשון, קצבת הילד השני מוחזרת למשפחות השכירות כאמצעות המעבידים. לעומת זאת, למשפחות הכלולות בתוכניות להבטחת הכנסה או לאבטלה, של הביטוח הלאומי ולמשפחות שמפרנסן נמנה על העובדים הלא שכירים - הקצבה מוחזרת ישירות מהמוסד לביטוח לאומי. מאומדנים ראשוניים עולה, כי כ- 161 אלף משפחות עם 2-3 ילדים (מ-363,000 בסך הכל) אינן זכאיות לקצבת ילד שני. מספר הנפשות אשר תקבלנה בפרצל את קצבת הילד השני תלוי בשיעור המיצוי - אשר על פי הנסיון עם קצבת הילד הראשון מגיע לכ-60% כלכר." (שם, עמודים 57-58).

כאמור, כנוסף לקיצבאות ילדים משלם המוסד לביטוח לאומי קצבאות יוצאי צבא (הניתנים כהתאם לחוק חיילים משוחררים והממונים על-ידי אוצר המדינה). היקף התשלומים הכולל לקיצבאות ילדים הגיע בשנת 1989 ל-164.4 מיליוני ש"ח והם פירו 19.8% בסך תשלומי הביטוח הלאומי בגין קצבות ילדים. בסך הכל שולמו בשנה זו קצבאות יוצאי צבא לכ-203 אלף משפחות.

צימצום תחולת קצבת הילדים על פי מבחן הכנסה עד לילד השלישי ותשלום קצבאות יוצאי צבא הביאו במשך התקופה לשינוי משמעותי בערכן של נקודות הקצבה לפי מספר הילדים. ערכן הממוצע של קצבאות הילדים (כולל קצבת יוצא צבא) פאחוז מהשכר הממוצע במשק למשרת שכיר היה בשנת 1989 כלהלן:

שני ילדים - 3.0%  
ארבע ילדים - 22.9%  
המישה ילדים - 32.5%

התפלגות המשפחות המקבלות קצבת ילדים בממוצע לפי גודל המשפחה (באחוזים) בשנת 1989 היה כלהלן:

מספר הילדים במשפחה	תדשיית בש"ח	סכום קצבה
1	12.0	-
2	37.3	62.6
3	28.0	185.7
4	11.9	479.9
5	5.0	680.6
6 ויותר	5.8	897.1 (1830.1 ל-8 ילדים)

שיעור הגמלה מן השכר הממוצע באותה עת הגיע עד לכ-74% במשפחה המונה 9 ילדים. מספרם של המשפחות בנות 5 ילדים ויותר המקבלות קצבת ילדים הגיע ב-1990 לכ-10.8% מכלל המשפחות המקבלות קצבת ילדים.

מן הנתונים ניתן להניח, ששיעור התשלומים לסקטור הדתי-חרדי, המאופיין במשפחות גדולות, הינו גבוה ביחס לשיעור התשלומים לסקטור החילוני. בעוד שעם עליית רמת התיים גודל המשפחה של משפחה חילונית ממוצעת נמוך מ-2 ילדים (מספר הילדים גילאי 0-18 שנים למשפחה בכלל האוכלוסייה היהודית אינו עולה על 1.6 בממוצע), מספר הילדים למשפחה דתי-חרדית הינו גבוה בשיעור ניכר (למשל, על פי ריווח משרד הדתות ביחס למשפחות מקבלי תוספת קי"ץ, מספר הילדים בממוצע למשפחה מגיע ליותר מ-5 ילדים בממוצע למשפחה). גודל ההכנסה הכספית מקצבאות הילדים והשפעת קי"ץ על תוספת ההכנסה הביא לתשלומי קי"ץ גם באמצעות המשרד לענייני רהות. לאחרונה דרוח על תופעה של "התחיליות" חרדים לתקופה קצרה (לעיתים לימים מספר) על מנת להבטיח לעצמם זכויות של יוצאי צבא בעניינים שונים (הלואות שיכון, קיצבאות קי"ץ ועוד).

מעצם קיומה של מערכת תשלום נפרדת במשרד לענייני דתות לאותו עניין ועל פי קריטריונים שונים מזו הנהוגה בביטוח הלאומי (ראה גם "הבטחת הכנסה" בהמשך) נוצר מצב נורמטיבי מפלה, ולפיכך - פסול. יש לציין בהקשר זה, שהענקת קצבאות יוצאי צבא לפרטים במיגוד החרדי שלא שירתו בצה"ל הינה סטיה מעקרון השוויוניות של תגמולי הביטוח הלאומי ביחס לכלל האוכלוסייה (כך למשל, אוכלוסיות מיעוטים שאינם משרתים בצה"ל אינן נהנות מהטבה זו) אשר לכשעצמה מעוררת פולמוס ציבורי.

הכנת הכנסה

המוסד לביטוח לאומי משלם לאוכלוסיה הנתונה במצוקה כלכלית מטעמי גיל, מצב משפחתי, מחלה או נכות ורמת הכנסה נמוכה מעבודה - הכנסת מינימום. ההשלום מעוגן בשלושה חוקים: חוק הכנסת הכנסה, חוק המזונות-הכנסות השלום וחוק נכות כללית. האוכלוסיה המכוסה בחוק הכנסת הכנסה מונה שתי קבוצות גדולות:

- א. קשישים ושאיירים - המקבלים קצבת זיקנה או קצבת שאירים מכוח חוק הביטוח הלאומי, ואשר אין להם מקורות הכנסה מחוץ לקצבתם זו.
- ב. אוכלוסיה בגיל העבודה - בעיקר אוכלוסיה שיונית, שאין לה כיסוי במסגרת הסיכונים הכלכליים והחברתיים המכוסים על-ידי ענפי הביטוח הלאומי, ואף לא פיתרון הולם במסגרת חוק המזונות (נשים חד הוריות, משפחות בלא אב מפרנס, חסרי תעסוקה שאינם זכאים לדמי אבטלה או אנשים שמיעו את זכותם לדמי אבטלה מבלי שנמצאה עבורם עבודה, משפחות שמפרנסיהן עובדים בשכר נמוך ועוד). בעבר הוגדרה אוכלוסיה זו כנחמכי סעד (חוק הכנסת הכנסה החליף את תמיכות הסעד, ששילם משרד העבודה והרווחה, ואת ההטבות הסוציאליות, ששולמו באמצעות המשרד לביטוח לאומי).

הזכאות לגמלה של רוב האוכלוסיה בגיל העבודה מותנית במבחני תעסוקה ובמבחן הכנסות: מבחן התעסוקה - תרבע הגמלה להכנסת הכנסה חייב לעשות כל מאמץ להשתלב בשוק העבודה ולהשתכר לפי יכולתו. רק נשים עם ילדים קטנים פטורות ממבחן תעסוקה. מבחן ההכנסות - כדיקה כל מקורות ההכנסה העומדים לרשות התרבע הכנסת מינימום.

לזכאים משולמות גמלאות בשתי רמות: גמלה בשיעור מוגדל (המוגדרת גם כהכנסת הכנסה) לכאלו שמצוקתם אינה זמנים - קשישים, אלמנות ואלמנים עם ילדים, ונחמכים אחרים בגיל העבודה אשר שהו במערכת שנתיים לפחות), וגמלה בשעור רגיל (השלמת הכנסה) ששיעורה 80% מרמת הגמלה בשיעור המוגדל (הנכונים, שעקרונית שייכים לשוק העבודה אך נקלעו למצוקה זמנית). הגמלה בשיעור המוגדל שווה לרמת הכנסת המינימום המשולמת למקבלי קצבאות הביטוח הלאומי (קשישים, שאירים, נכים ונשים הזכאיות לדמי מזונות).

חוק הכנסת הכנסה מופעל כשיתוף עם מערכות השירותים החברתיים (משכנה לשירותים חברתיים, שירות התעסוקה, האגף להשתלמות ולהכשרה מקצועית, שוכני השיקום ושירותי הכריאות והתינוך).

ראוי לציין כאן, שמושג "שכר מינימום" מתייחס לחובת מעסיק לשלם לעובד שכר עבודה ברמה שנקבעה בחוק (ושהינו בשיעור מסויים מן השכר הממוצע במשק) כאין זיקה בינו לבין "הכנסת מינימום" המשולמת על ידי המוסד לביטוח לאומי. אף שזו גם מחושבת כאחוז מן השכר הממוצע במשק.

זכאי לגמלה הוא מי שהתקיימו בו כל התנאים שלהלן\*: תושב ישראל (שניים לפחות) מעל גיל 18, הכנסתם הכוללת (לא כולל הכנסות מקצבת ילדים - לזכר תוספת קצבת יוצאי צבא, וגמלאות שונות נוספות) של בני הזוג אינן עולות על "הסכום הקובע" (המתושב כאחוז מן השכר הממוצע במשק), מגיש הבקשה נמצא אחד מאלה - מחוסר עבודה, הנמצא בהכשרה מקצועית, מי שאי אפשר להחזיר בעבודה, עובד כשכר נמוך, אסיר עובד-חוז, אסיר משוחרר, אם שילדיה נמנים עמה, אב שילדין נמצאים בהשגחתו שלו בלבד, אלמנה ואם לילד הנמצא בהחזקתה, ומקרים נוספים נוספים אחרים.

אינם זכאים לגמלה:

1. הנמצא במוסד וכל אחזקתו על חשבון אוצר המדינה, הסוכנות היהודית, רשת מקומית או מוסד דת.
2. המשרת שירות סדיר כצה"ל, הוא ובת זוגו.
3. חבר קיבוץ או מושב שיתופי.
4. תלמיד במוסד להשכלה גבוהה, במוסד ללימודים על תיכוניים, בישיבה במוסד תורני, במוסד להכשרת כוהני דת ובכל מוסד אחר המכשיר תלמידים לבחינות ממשלתיות או מקנה תעודה.

מי שברשותו רכב אינו זכאי לגמלת הכנסת הכנסה (אלא אם כן הוא נכה ברגל או חולה שאינו מסוגל לעבוד).

לגמלה בשיעור מוגדל זכאים:

1. גבר שמלאו לו 65 שנים ואשה שמלאו לה 60 שנה
2. אלמנה, אם לילד הנמצא בהחזקתה
3. מי שקיבל גמלה בשיעור הרגיל במשך 24 חודשים.

כשנת 1989 הגיע שיעור תשלומי גמלאות הבטחת הכנסה מסך תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי ל-2.7%, ומספר מקבלי גמלאות הבטחת הכנסה הגיע לכ- 27,900, עליה של כ-15% לעומת שנה קודמת (לעומת ירידה של כ-24% בשנים 1987-1988). "עליה זו נובעת בעיקר מהתרחבות ממרי האבטלה במשך כ-1989, שכן רמת שכר המינימום ביחס לשכר הממוצע במשך נשארה כפי שהיתה ב-1988 (כ-42% מהשכר הממוצע במשך). כתוצאה מכך ירד גם חלקם בכלל מקבלי הגמלה מכ-25% ל-21% בהתאמה. לעומת זאת, עלה חלקם של חטרי התעסוקה. "המשפחות הזכאיות לגימלה בגלל היות ראש המשפחה בלתי מועסק (מובטלים, אנשים שהשמה כעבודה אינה אפשרית לגביהם ואנשים הנתונים בתהליך הכשרה או בתהליך אבחון) היוו כ-52% מכלל המשפחות המקבלות גמלת הבטחת הכנסה.

יוצא אפוא, שספר מקבלי הכנסת הבטחת הכנסה על ידי המוסד לביטוח לאומי בשל סיבת חוסר תעסוקה מקרב כלל האוכלוסייה כארץ מגיע לכ-14,500 משפחות. נהנים אלו עובדים מבחני הכנסה ותעסוקה מחמירים (רק נשים עם ילדים קטנים פטורים ממבחן התעסוקה. נהנים באוכלוסייה נסקרת זו פנו לשירות התעסוקה על מנת למצוא עבודה, אך זו לא נמצאה עבורם). כשרם יהיו זכאים לגימלה תשלומי המוסד לביטוח לאומי לאוכלוסייה זו הגיעו בשנת 1989 לכ-12 מיליוני ש"ת. מספר מקבלי הגמלה בשל נמוך הגיע כשנת 1989 ל-5,850.

במקביל למערכת הבטחת הכנסה של המוסד לביטוח לאומי לכלל הציבור, תומך המשרד לענייני דתות במענקים להבטחת הכנסה כאברכים "אשר תורתם אומנתם". זיקף התמיכה עלה מהוצאה למעשה של 2.9 מיליוני ש"ח בשנת 1985 לכ-27 מיליוני ש"ח בתקציב 1990, גידול ריאלי של כ-500%. בשנת התקציב 1991 תוקצב בסעיף הכנסת מינימום לאברכי כוללים סך של 22.8 מיליוני ש"ח (או כ-30.4 מיליוני ש"ח במרווחים של שנה מלאה). הגידול הריאלי בסעיף זה הינו ללא תקדים אף ביחס לסעיפי הוצאה אחרים של המשרד לענייני דתות. יש לציין שבכל שנה מאז 1985 היתה ההוצאה בפועל בסעיף זה גבוהה בשיעורים ניכרים מן הסכום שהתקצב (עד כדי למעלה מ-32%). על אף שהסכום לתקציב המשרד לענייני דתות צויין שאברכים אלו עוברים מבדקי הכנסה, עבודה ורכוש - ניתן להתייחס בספקנות לעניין זה מכמה סיבות:

- א. אברכים אלו - "תורתם אומנתם" - ומבחן התעסוקה לפיכך, אינו מהווה קריטריון בקביעת הזכאות.
- ב. ספק אם המשרד לענייני דתות מסוגל או אף מעוניין לקיים מבחני "הכנסה עבודה או רכוש", מיומנות המתקיימת במוסד לביטוח לאומי היכול אף להצליב

מידע ממקורותיו.

ג. מספרם של אברכי הכוללים (יום שלם וחצי יום) עלה מכ-15 אלף בשנת 1985 ליותר ל-23 אלף בשנת 1990, גידול של כ-53%. התמיכה כאברכים צויף הכנסת הבטחה גדלה ריאלית בשיעור של כ-500%. ספק רב אם שינוי זה מבטא את השינוי באוכלוסייה הזכאית על פי קריטריונים (ברצמבר 1986 שכלל הבטחת הכנסה 2,612 משפחות אברכים. משנה זו ואילך לא סורסם מספר המשפחות מקבלות הקצבה)

מצב זה לפיו לצד המוסד לביטוח לאומי התפתחה מערכת תמיכות לאוכלוסייה ייחודית הנוגת על פי קריטריונים שונים, מבטא פירות בתפיסה האוניברסלית והשוויונית של המוסד בתמיכה בכלל האוכלוסייה הזכאית ומכאן - כגישה הממלכת של מוסד זה. ניתן לשער שהתפתחות מערכת התמיכות כמשרד לענייני דתות נשמה לאפשר ולהתמך גם באלו שבתנאים הרגילים לא היו זכאים לתמיכה של המוסד לביטוח לאומי. בהקשר זה, ראוי להתייחס לטענה בדבר הקיפוח של אברכי הכוללים ביחס לתלמידי האוניברסיטאות - שאלו האחרונים כלל אינם זכאים לגמלאות הכנסת הכנסה שכן, ההגנה לגביהם הינה שבהיותם בגיל העבודה ירצו- יעבדו מן לימודיהם פוטרים אותם ממבחן התעסוקה.

יצוין עוד ששיעורי הגמלה באחוזים מן השכר הממוצע במשך עשויים להפוך ליותר מ-50% למשפחות עם יותר משני ילדים וכיחד עם קיצבאות הילדים ליותר מ-80%.



ה. שירותי דת כענף כלכלי

=====

שירותי דת אינם מהווים ענף כלכלי רגיל במובן זה שניתן ליחס להם ערכים כמותיים או כספיים, הוצאות או הכנסות אלטרנטיביות וערך מוסף. עם זאת, קיימים ציבורים שהם בעלי התמחות ומיומנות במתן שירותי דת (ואשר לגבי חלק מהם השירות הניתן מהווה מקור הכנסה) וציבורים שהם צרכני שירותי דת (ואשר חלקם אף משלם עבור השירות).

גם כיום ניתן למצוא ברבות ממדינות העולם מעורבות של המימסד הדתי כחיי המשק והכלכלה. במדינות רבות נמצאים בבעלות מוסדות וארגונים דתיים נכסים כלכליים בשווי כספי ניכר: קרקעות, מבנים, אחרים דתיים והסטוריים וכן, יתרות מטבע (מתרומות, ממענקים ומהכנסות מתתן שירותים) המושקעות בכל אפיקי החשקעה המקובלים.

נושא שירותי הדת נכלל בסטטיסטיקות הרשמיות בישראל בקבוצת סיווג של תרבות ובידור, תת קבוצה - צרכי דת ( ועל פי הקטיגוריות לתחומי פעולות הרכותיות - פעילויות סוציו-תרבותיות אחרות - טקסים, פונקציות חברתיות הקשורות לדת, מוסר ואמונה) ונכלל בחישוב מדד המחירים לצרכן. בסטטיסטיקות של הכנסות והוצאות השלטון המקומי לפי יעוד מצויין תחום שירותי הדת כהוצאה לדת (ראה דיון בפרקים קודמים).

בישראל, שלא כבמדינות מערביות אחרות, אין הדת נפרדת מן המדינה. משמעות הדבר היא בקביעת מעמדם של מוסדות דת בחקיקה (כגון - מוסד הרבנות הראשית), חיוב האזרח לקיים סכסי דת (כגון - בנישואים), מתן ופיקוח על שירותי דת באמצעות משרדי ממשלה (המשרד לענייני דתות), הכרה וחמיכה כזרוע שיפוטית נפרדת (בתי הדין הרבניים) וחקיקה דתית לסוגיה בעניינים הנוגעים לרשות הפרט.

שירותי הדת ניתנים כארץ באמצעות גורמים שונים: מועצת הרבנות הראשית, מועצות דתיות, עמותות, אגודות, חברות ופרטים. המשרד לענייני דתות ומשרדים אחרים מסתייעים בגורמים אלו לביצוע פעולות מתקציביהם. השירותים ניתנים

ככמה תחומים: שחיטה כשרה, כשרות מוצרי מזון, נישואים, כרית-שלה, מקוואות, תרבות תורנית, השמישי קדושה, אחזקת מקומות קדושים, בתי דין רבניים ועוד.

לרוב, המימסד הדתי המטפח את שירותי הדת משתייך לזרם האורתודוקסי שביהדות, ומרכז כידידו את השליטה במוסדות הדת העיקריים. בעניינים אחרים מחוייב האזרח בקבלת שירותי דת (נישואים, קבורה, כרית מילה) באמצעות המוסד הדתי האורתודוקסי המהווה מונופול לעניין מתן השירותים. מעת לעת, יש נסיונות להעברת סמכויות ממיגור זה לתחום השירות הממלכתי הרגיל (נישואים על ידי רשמים ושוטטים) או לבזר את מתן השירות בין זרמים שונים ביהדות (בתי עלמין אזרחיים, דפורטיים וכו'). התנגדות המימסד הדתי לציבור השירותים הבלעדיים הניתנים על ידו מנומקת בטיעונים ערכיים: אחדות, קביעות הלכתיות, יחודה הרוחני והדתי של הארץ ביחס לתפוצות וכו'. גם אטיש מקום לדיון ענייני בטענות אלו - אין ספק, שהחלשת עוצמתו הפוליטית והכלכלית של המימסד הדתי כתוצאה מביזור השירותים לטקטורים נוספים מביאה גורם רב משקל בהתנגדותו של המימסד הדתי לשינוי.

יותר מכך, המימסד הדתי פועל לביזור מעמדו כסמכות דתית עליונה ולהרחבת השפעתו על ידי חקיקה בעניינים שונים: איסור עבודה בשבתות ובחגים, איסור נסיעה של תחבורה ציבורית בשבת ובחג, איסור פרסום "סוגע" בשלטי חוצות, חוקי עזר עירוניים בדבר איסור טתיתת כתי עסק בימי מנוחה, איסור גיבול חזיר, חוק יבוא כשר כשר ועוד. לחוקים אלו, שתחולתם על ענפי משק שונים, השפעה כלכלית לא מבוטלת ביחס לפעילותם של עסקים רבים. הרחבה בנושא זה והמשך בפרק הדין בסוגיות נבחרות.

צרכני השירותים של שירותי הדת הינם גורמים עסקיים (מוסדות, חברות, בטי עסק, יבואנים וכו'), פרטים המשתייכים למיגור הדתי והנצרכים לשירותי דת במסגרת נהגם ואמונתם וכן, פרטים הנצרכים לשירותי דת "מינהליים" לצורך הכרה במעמדם האישי-הלאומי. בעוד שמקרים מסוימים קיים עניין עיסקי בקבלת שירותי דת (בעיקר בתחום הכשרות) לצורך קידום עסקיהם של חברות בקרב המיגור הדתי (לסוגיו) המהווה פלח שוק הולך ומתרחב ("הכניסה" למיגור החרדי מצריכה פיקוח כשרות של הבר"צ ולעיתים של רבנים מסויימים), הרי שבמקרים רבים ובמיוחד בתחום האישי ההזדקקות לשירותי דת נובעת מאילוצים של אי הפרדת הדת מהמדינה. גפרט להלן בעניינים אלו ונסה להעריך את מעורבותה של הדת כחיים הכלכליים ואיפיוניה כ"ענף כלכלי".

כשרות ושתייה

תחום זה הינו אחד ממקורות ההכנסה העיקריים. מועצת הרבנות הראשית או רב שהוסמך לכך על ידי מוסדות על מתן תעודות הכשר, לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980 וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983. הטיפול נעשה באמצעות מחלקת הרבנות הראשית שכרבנות הראשית האחראית גם על הכשרות של מזון מיובא, לאירגון השתייה הכשרה של בשר בקר וצאן שנשחט בחוק לארץ (כמחצית מן הכמות הנצרכת בארץ. היתרה - מייצור מקומי, מוכשרת באמצעות המועצות המקומיות) ומיועד לישראל, ולמתן תעודות הכשר לכל אלה. בנוסף לכל אלו מטפלת הרבנות הראשית גם בהבטחת הכשרות במוסדות ממשלתיים, באוניות וכטוטיים ישראליים.

במישור המקומי מטפלים המועצות הדתיות בסיקות על הכשרות ובמתן תעודות הכשר למפעלים, בתי מלון, אילמות, משחטות, בתי מסחר ובתי עסק (לרוב כחתום המזון) בתחומי הרשויות המקומיות.

מועסקים: כ-30% מתקן המועסקים על ידי המועצות הדתיות וכישובים מוחזקים עוסקים בשתייה ובכשרות (רבנים, שובי"ם ושוחטים). לפיכך, מוערך מספר המועסקים בתחום זה במועצות הדתיות, בישובים מוחזקים, במשרד הדתות וברבנות הראשית בלמעלה מ-800 (כולל המועסקים בתחום זה ברבנות הראשית).

עם זאת, יש לציין שכתי מלון, מפעלי מזון, בתי מטבחים, משחטות, ובתי עסק ומוסדות גדולים נוהגים להעסיק משגיחי כשרות על בסיס קבוע. על פי הערכה, מועסקים בנושאי כשרות אצל גופים אלו מאות עובדים נוספים. כשרות למהדרין וכשרות של הבד"צ, העדה החרדית ירושלים, "התם סופר" ושל רבנים בעלי מוניטין כמקפידים בכשרות נעשות במסגרות נפרדות שאינן נכללות בחישוב לעיל. על פי ההערכה, מועסקים כחתום הכשרות כ-1,400-1,600 עובדים בכל הארץ, (ראה תישוב האומדן בנספח) המטפלים בנושא כשרות ביותר מ-5,000 עסקים ומוסדות. עלות השכר של המועסקים בתחום זה נאמדת בכ-70-50 מיליוני שקלים בשנה.

הכנסות: הכנסות מכשרות ושתייה מהוות מקור הכנסה עיקרי מתקבוליהן של המועצות הדתיות עבור שירותים (כמחצית ויותר מסך התקבולים משירותים). ההכנסות הן מן השירותים הבאים: מתן תעודות כשרות, השגחה, שתייה, הכשרת כלים ומתקנים בנספח (לקבלת תעודת הכשר לפסח נדרשת השגחה רבנית ממושכת בתקופה שלפני פסח וכחג עצמו).

העודות הכשר - מונפקות על ידי הרבנות הראשית (ליבואנים), המועצות והמחוזיים הדתיים, מוסדות דתיים (כד"צ וכו') ורבנים שונים. העריפי האגרות למצות הדתיות מפורסמות בתקנות ע"י שר הדתות ומאושרות בנפרד על ידי המועצות הדתיות (לא ברור באיזו מידה תואם התעריף הנגבה תואם את התעריפים בתחום). תעודות הכשר הניתנות שלא באמצעות המועצות הדתיות אינן מחוייבות בתעריף זה ולרוב מחירן גבוה יותר). יצויין שלכך מתשלום האגרה על פי התעריף הציבים מקבלי התעודה בהעסקת משגיחי כשרות במקום אשר רק בחלק מן המקרים מועסקים על ידי המועצות הדתיות (בעיקר במתן שירותי השגחה בעסקים קטנים).

מתן תעודות הכשר (לא כולל השגחה במקום) הינו על פי העריף הממוצע לקבוצות הבאות (טרוח המחירים בש"ח לאגרה לשנת 1989/90 מצויין בסוגריים):

מסעדות, מזנונים ובתי קפה (450-75)

בתי מלון ובתי הבראה (3,200-600)

אולמות (1,230-500)

משחטות, בתי חרושת מחלבות ויקבים (4,000-600)

חנויות מזון (2,900-110)

הכשר לפסח לעסקים כנ"ל, לשחנות קמח ולבתי חרושת למצות \* (2,500-230)

כרמים (ערלה, כלאיים, נטע רבעי) - (15 ש"ח לטון)

מחירי האגרה משתנים על פי מרכיבים כלהלן: מספר המועסקים (משחטות וכו' חרושת), קיבולת (מסעדות, בתי קפה, אולמות), דירוג (בתי מלון) וסוג חנושה (מזון).

אף ששיווק מזון לא כשר אינו אסור על פי חוק, חלקו של המזון הכשר במושג המזון המשווקים גדל (משיקולים עיסקיים) במידה ניכרת. במוסדות ממשלתיים וציבור, צה"ל, רשתות גדולות לשיווק מזון משווק מזון כשר בלבד. לאחרונה, מרכיבים מפעלים שאינם בתחום המזון (מוצרי נקיון וכו') לקבל הכשר למוצריהם. גם מרבית מוצרי המזון של התעשייה הקיבוצית הינם כשרים.

הרבנות הראשית מטפלת במתן הכשר למזון מיובא, מצרכים וחומרי גלם. מחלקת היבוא ברבנות הראשית מעניקה שירותי כשרות לכ-500 יבואנים המיבאים אלפי מצרכי מזון. אם הוגשה בקשה לייבוא מצרך, והרב המקומי בחו"ל לא הוסמך ע"י הרבנות הראשית לתת אישורי כשרות, או שלרבנים המוסמכים בחו"ל אין אפשרות לבדוק את המצרך הנדרש, משגרת המחלקה לחו"ל מפחית כשרות מסעמה. את הוצאות

הנסיעה והשהיה בחו"ל נדרש היבואן לממן. בשנת 1990 תוקצבו כ-500 אלף שקלים למימון נסיעות אלו לחו"ל.

השגחה - אף שההשגחה על הכשרות הינה מרכיב עיקרי בהכנסות, אין נתונים כוללים על תקבולים משכר, מספר המועסקים ותמורות אחרות (במקרים רבים ידוע על מתן מוצרי מזון מקו הייצור בנוסף על תשלום ישר, בבתי מלון נהוג - ולעיתים נדרש - לשכן רבנים, משגיחים וכני משפחתם לסוסי שבוע לצורך אישור כשרות בשבת).

על פי הסכם הסכם עבודה קיבוצי במלונות שנתחם ביולי 1989 דמת השכר התחילית של משגיחי הכשרות הינה מן הגבוהות הקיימות בענף (ראה בנספח). דמת השכר של עובדי המועצות הדתיות בתחום הכשרות (לא כולל רבנים) הינה על פי הדירוג האחד בתחום דרגות טו-יט1 (על פי מסלולי קידום 1988). בהתאם להסכם קיבוצי משנת 1975 "דרגותו של עובד המועצה הדתית שאיננו רב או עובד בתפקיד מיוחד, תהיה דרגתו של עובד בעל תפקיד זהה כרשות המקומית".

מרבית המועסקים בתחומי הכשרות הינם משגיחים (בעלי תפקידים אחרים - מפקחי יישובין, מפורשי תרומות ומעשרות). על פי ההערכה, מועסקים בארץ כ-1,100 עד 1,300 משגיחי כשרות. בענפים ובעסקים מסויימים שיעורם של העובדים בתחום הכשרות הינו גבוה במיוחד. בארץ יש כ-10 משחטות גדולות תעשיות אשר מספר בעובדים בכל אחת מהן הינו כ-200 עד 300 עובדים (ובנוסף, מספר גדול של משחטות קטנות יותר). מספר העובדים המטפלים בכשרות (אנשי דת - שוחטים, רב מפקחים, משגיחים) במשחטות אלו עולה כד"כ על 10% מסך העובדים ורמת ההשתכרות של עובדים אלו מגיעה לעיתים עד כדי 40% מסך השכר המשולם לעובדי המשחטות.

יש לציין שהטיפול הנוגע לנושא הכשרות אינו בתחום הרפואה הוטרנירית, התברואה או הנקיון אלא מתייחס אך ורק להיבט הדתי של הכשרת הבשר. יותר מכך, טענת מנהל משחטות - הטיפול התעשייתי המתקדם מאפשר המתה מהירה וללא כאב וברמת נקיין גבוהה יותר (כד"כ המתה של העופות ע"י מתח תשמלי גבוה). מצב דומה מתקיים בבתי מטבחים של בקר וצאן.

מסעלים, חברות ואגוני מגדלים וצרכנים משלמים למועצות הדתיות סכומים שונים עבור "השתתפות בפיקוח על מכירת תשמישי קדושה ושעטנו כולל אגרת תעודות הכשר" (ראה תקציב המועצה הדתית הל-אביכ-יפו).

שחיטה - השחיטה הכשרה מתבצעת בבתי מטבחים ובמשחטות המקיימים פיקוח קבוע על הכשרות (רב, מפקחים ומשגיחים) ושוחטים ובודקים מוטמכים. דרגתם של עובדי המועצות הדתיות (לא כולל רבנים) על פי הסכמי העבודה הקיבוציים (1988) בנושא השחיטה (שוחטים, שו"בים, מנקרים) הינה טו עד יט2 בדירוג השו"ב. בנוסף להעסקת עובדים (רובם ישירות על ידי המשחטות ובתי המטבחים) חייבים בתשלום אגרה כלהלן (1989):\*

שחיטת ראש בקר - 92 ש"ח  
שחיטת עגלים - 51 ש"ח  
שחיטת צאן וטלילים - 32 ש"ח  
עופות - 0.4-1.60 ש"ח

\* שחיטת איגס ושחיטת לילה - 50% תוספת. ניקור כשר בקר וצאן - תוספת 9-9 ש"ח לראש.

הרכנות הראשית מטפלת כמתן היתרי כשרות לבשר הקסוא הנרכש על ידי מפעל הסחר הממשלתי. היקף הרכש השנתי מטתכם ביותר מ-150 מיליוני ש"ח בשנה. פנאט בנושא זה ראה בעמוד 113.

הטיפול בהכשר הבשר כרוך, כפי שניתן לראות מן הנתונים שלעיל, בהוצאה ניכרת. על פי נתוני הלמ"ס התכמו נהוני ענף ייצור הבשר בארץ (לא כולל מלי חיים לא כשרים הנשחטים בפיקוח וטרינרי מתוך לבתי המטבחים) בשנת 1980 כלהלן:

ייצור בעלי חיים לבשר

עופות	בקר	כבשים	עידים	אחרים	ייצור - סך הכל		
					לצריכה מקומית	לצריכה מקומית	תוצרת ביניים
					באלפי טונות		
355.7	52.8	293.2	7.0	1.0	293.2	7.0	1.0
67.8	21.1	45.2	1.7	0.5	45.2	1.7	0.5
12.2	8.3	2.7	0.9	0.6	2.7	0.9	0.6
2.7	2.1	0.6		2.2	0.6		2.2
11.3	2.2	9.1			9.1		
1,193.8							
257.6							
97.9							
18.9							
40.1							

ערך הייצור של בעלי חיים ותוצרתם כשנה זו עלה על 2.5 מליארד ש"ח.

דווח על שתיסת בעלי החיים בכחי המטבחיים כשנים האחרונות כלהלן:

	1990	1989	1988
<b>ראשם (אלפים)</b>			
סך הכל	186.2	199.6	197.1
בקר	60.3	70.2	65.6
צאן	55.8	57.0	52.7
אחר	70.0	72.3	78.8
<b>טונות</b>			
סך הכל	37.5	40.9	42.3
בקר	27.9	30.0	31.9
צאן	2.7	2.7	2.5
אחר	7.0	7.2	7.9

כשני שלישים מייצור העופות (כ-250 אלפי טונות) מיועדים לבשר.

על פי ההערכה, התשלומים כגין הכשרת הבשר לטוגיו מגיעים לכ-65 עד 75 מיליוני ש"ח בשנה (תשלומי אגרות כגין ביצוע שחיטה, ניקוד וכד' ושכ"ע של עובדים בכחי מטבחיים, אגרות למועצות הדתיות ולגופים אחרים) המהווים יותר מ-5% משווי הייצור במחירי השוק.

שירותי קבורה

שירותי קבורה ניתנים על ידי למעלה מחמש מאות חברות קדישא ברחבי הארץ, מהן 48 חברות עצמאיות הפועלות בעיקר בערים, 62 חברות שליד מועצות דתיות והשאר חברות קדישא בהתישכות העובדת המשרתות כ-390 מושבים וקיבוצים. הקצאות הקרקע לבתי עלמין נעשות על ידי הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה לאחר קבלת אישור המחלקה לענייני קבורה שבמשרד לענייני דתות. על פי הסכם עם המוסד לביטוח לאומי עליו חתמו כל חברות הקדישא ברחבי הארץ משלם המוסד לביטוח לאומי את הוצאות הקבורה (לא כולל מצבות) עבור כל אדם שנפטר ונקבר בישראל ועבור כל תושב שנפטר בחו"ל, גם אם הנפטרים לא היו מבוטחים בביטוח זיקנה ושאינם. תשלומי המוסד לביטוח לאומי לדמי קבורה נאמדים כיום בכ-38 מיליוני שקלים בשנה. עם זאת, גובות חברות הקדישא תשלום נוסף עבור חלקות הריגות (חלקות

"מכובדים", חלקות קבר משפחתיות וכד') ועבור רכישת חלקות קבר סזויים. מתחקירים עיתונאיים שונים עולה שהתשלומים הנוספים לחלקות הקבר בניעים לאלפי דולרים. היות וחברות הקדישא אינן מחויבות בפרטום דוחו"ת כספיים אין מידע רשמי על היקף פעילותן הכספית, מספר עובדיהם וכד'. מקור מקורב לפעילותן העריך את היקף נכסיהם הכספיים של חברות הקדישא במאות מיליוני ש"ח - אך כאמור, לא ניתן לבסס נתון זה. בשנת 1990 דווח על פטירתם בישראל של כ-26 אלף יהודים.

שירותי דת נוספים

נסקור להלן שירותי דת נוספים הניתנים במסגרת המועצות הדתיות, ושירותי דת הניתנים על ידי גורמים אחרים:

נישואים - על פי דיווחי המשרד לענייני דתות מכהנים בארץ 522 רבנים מקסימים מהם 228 רבנים משמשים גם כרשות מוסמכת לרישום נישואים. רישום נישואים שינו מקור הכנסה שני בחשיבותו למועצות הדתיות אחרי שחיטה וכשרות. בשנת 1990 נערכו 23,668 נישואים לזוגות יהודיים. התשלום עבור רישום וסידור נישואים על פי תעריפים שפורסמו בתקנות ע"י השד לענייני דתות נקבע כהתאם למקום קיום "סעודת המצווה". התעריפים בשנת 1989 היו כלהלן (עפ"י מקום סעודת המצווה): משרדי המועצה הדתית, מחנות צה"ל, שק"ם, מועדוני תיילים ושוטרים - 72 ₪ אולם מיוחד לנישואין שליד המועצה הדתית - 120 ש"ח, אולמות, מסעדות וכו' מלון - מ-156 ש"ח ועד 400 ש"ח (במלונות 5 כוכבים ומעלה). הנחות נישואות לבני צה"ל, לשוטרים, לתיילים, למקרי סעד, לבני ישיבות ולסטודנטים. שירותים נוספים ותעודות בקשה לנישואים המחוייבים לצורך רישום הנישואים: פתיחת תיק, מתן תעודת רווקות, העתק תעודת נישואין, אישורים שונים, הוצאת תיק ומתן החלטה - הינם בהשלום נפרד. כנוסף, למועצה הדתית הכנסות נכסות מהשכרת אולמות לעריכת טכסי נישואים, מהדפסת כתובות מהודרות ועוד. במקרים רבים משלמים הזוגות הנישואים תשלום נוסף לרבנים העורכים את קידושים על אף שתשלום האגרות כמועצות הדתיות אמור לכסות את השתתפותם בעריכת הטכס (בדרך כלל התשלום הינו מחווה של רצון טוב של חתני השאם). היקף התשלומים למועצות הדתיות ולרבנים כגין רישום ועריכת נישואים מתוך ביותר מ-5 מיליוני שקלים בשנה.

לטיכום, מקורות ההכנסה העצמית העיקריים של הסקטור הדתי הינם: שירותי קבורה, רישום נישואים וטהרת המשפחה. שירותים בתחומים אלו נמצאים, אם כי לא בלעדית ככל התחומים, על ידי הרבנות הראשית, מועצות וועדי צדקה ועבודת תכנון ותכנון קדישא. קשה להעריך את ההכנסות משירותי הדת הניתנים על ידי מוסדות לאירועים ולטכסים.

יש לציין ששירותים אלו הניתנים על ידי הציבור הדתי לכלל הציבור נמנים מהווים ענף כלכלי כמובן הרגיל. במקרים מסויימים חייב הציבור לקבל השירותים ולעיתים אף ללא אפשרות בחירה בנותן השירות (רישום נישואים). תנאי שוק של היצע וביקוש אינם מתקיימים, לפיכך, כמובנם הרגיל. תעריפי השירות נקבעים בדרך כלל למועצות הדתיות על ידי המשדר לענייני דתות, ומכאן שאינן יכולות להפעיל שיקול דעת בקביעת דמת ההכנסות משירותיהן תוך תיאום משותף והוצאות. יותר מכך, ההסדר לפיו משתתפים המקומית והמשדר לענייני דתות כביסוי גרעונותיהם של המועצות הדתיות אינו מעודד קיום הפעילות בתחום מאוזן.

עם זאת, עליית משקלו של המיגור הדתי כצרכן מוצרי מזון הביא את שיצרנים, יבואנים ועסקים בתחום המזון יהיו מעוניינים בקבלת הכשר למוצריהם משיקולים עסקיים. במקרים מסויימים החלו יצרנים (למשל, יצרני ייבוא) להעסיק עובדים דתיים בייצור מוצריהם מתוך כוונה להגדיל את חדירתם לשוק דתיים. היות והענקת הכשר למוצרי מזון (ובמיוחד לבשר) כרוכה בהשלמת ועלויות כסומים גדולים, משמעות מגמה זו הינה עליית מחירי המוצרים לציבור (ההערכה היא שהכשרת מוצרי המזון "עולה" לצרכן מאחוז ועד יותר מ-10 ממחיר המוצר בהתאם ל"רמת" ההכשר וסוג המוצר). מכאן, שכלל הציבור נחשף לשלם את כניסתם של יצרני המזון לפלח השוק של המיגור הדתי.

טהרת המשפחה - עם הגידול בכינוי מקוואות גדל חלקו של סעיף הכנסות זה בהקצבי המועצות הדתיות. על פי החלטות ועדת שרים (המשדר לענייני דתות, משדר הפנים ומשרד הבינוי והשיכון, ראה פרטים נוספים במרק על תיקצוב הדת - משרדי הממשלה) הושקעו בשנים האחרונות משאבים ניכרים בהקמת מקוואות בכל רחבי הארץ. בירושלים קיימת כיום לפחות מיקוה טהרה אחד בכל שכונה והקבולי המועצה הדתית מאגרת מקוואות בתקציב 1989/90 עמד על 1.4 מיליוני ש"ח המהווים 42% מן ההכנסות המתוכננות (ההוצאה המתוכננת בסעיף זה עמדה על 2.9 מיליוני ש"ח, כ-32% מסך השלומי המועצה הדתית המתוכננים באותה שנה). יש לציין שהמועצות הדתיות מפעילות רק חלק מן המקוואות המשרתות בעיקר את הציבור הדתי. התעריפים לשירותי המקוואות בשנת 1989 היו מ-5 ש"ח ועד 15 ש"ח לשירותים רגילים והעריפים מיוחדים לשירותים מיוחדים על פי הקיום.

על פי ההערכה, ההכנסה מהפעלת מקוואות עולה על 5 מיליוני ש"ח בשנה. צרכני השירות משתייכים בעיקר לציבור הדתי.

הכנסות נוספות ממזון שירותים

קיימות הכנסות נוספות ממזון שירותי דת לאירועים ולטכסים דתיים. שירותים אלו אינם מתבצעים בדרך כלל על ידי המוסדות הדתיים המקומיים כי אם על ידי פרטים, וקשה להעריך את היקף ההכנסות ממזון שירותים אלו (כמו כן, ניתן להניח שרק חלק מן ההכנסה מדווחת על ידי נותני השירותים כהכנסת עבודה).

ברית מילה - בשנת 1990 נימנו כ-38 אלף לידות חי של יהודים זכרים. מילת הילודים הזכרים מתבצעת על ידי מוהלים "מוסמכים" שמקצועם בכך (מוהלים אלו הינם בעלי מקצוע עצמאיים). מילה על ידי רופאים בבתי חולים מתבצעת רק במקרים מיוחדים.

כר-מיצווה - בשנת 1990 הגיעו לגיל מיצווה יותר מ-37 אלף ילדים יהודים. רבים מן הילדים מסתייעים בתשלום במורי דת ורבנים להכנת מדרשם לטכס הכר-מיצווה.

ט. סוגיות נבחרות

השוואת תנאי חינוך

הדרישה ל"השוואת תנאי חינוך" עלתה בהזדמנויות שונות: משכמים וקואליציוניים, מעל דוכן הכנסת, בהסכרים למבקר המדינה ועוד. הציבור הדתי מדגיש בכל ההזדמנויות את החשיבות הרבה שהוא מייחס לנושא החינוך היתירות בהישגים שהושגו בתחום זה (לצד חקיקה בענייני דת) את ההישג המשמעותי ביותר של שותפתו בקואליציה. ההסכם הקואליציוני מאוגוסט 1981 מהווה בסיס להתפתחות המשמעותית שחלה בשנים שלאחר מכן בתקצוב נושאי דת ובפרט, תקצוב החינוך הדתי. נציג להלן מובאות מאותו הסכם (מובאות אלו הוצגו כבר קודם בפרק הדן בכספים היתודיים) ולצידן - הערות ופירוטים.

"הממשלה תדאג שחלקי ציבור שונים, לרבות הציבור החרדי, לא יופלו פניהם בהקצאת משאבים ממשלתיים, עירוניים ושל הסוכנות היהודית (עד כמה שזכר בסמכות הממשלה) כתחום החינוך והחברה וישולבו בכצו...". - לראשונה מביעה דרישה עקרונית לשוויון בהקצאת משאבים לנושאי דת של כל הגורמים העוסקים בתיקצוב ממלכתי או מקומי וכן, דרישה לשתף את הציבור הדתי בכיצוע התיקצוב. סעיף זה מצא בשנים הבאות את ביטויו בהזדמנות כספיות ניכרות לנושאי דת: הממלכתית והמקומית ובמיוחד באמצעות וכמעורבות משרדים שהשר הממונה עליהם משתייך למפלגות הדתיות.

"הממשלה תקים ועדה לתכנון ותקצוב (ולת"ת) לישיבות ולמכונים הגבוהים לשה כדי לרכז את כל העזרה הממשלתית לישיבות ההסדר וישיבות גבוהות ולמכונים המובנים לקבל פיקוח כספי וארגוני של הועדה... הממשלה תעגן את הוועדה לתכנון ותקצוב הנ"ל כפי הגהוג לגבי מוסדות להשכלה גבוהה...". - הועדה לא הוקמה הכוונה בסעיף זה היא להקים מסגרת תקצוב כפועה, אוטונומית בפעולותיה ומסן לסמכות ופיקוח של המשדר לענייני דתות המתקצב את פעילות החינוך כמוסדה אלו.

"הממשלה תדאג שלא תהיה משמרת שניה בבתי הספר, ותעמיד תקציב מתאים להחלפת מבני חנוך פסולים...". - החינוך החרדי בעיקר מאופיין ביום לימודים ארוך-מסרת הסעיף להבטיח המשך למצב זה. החינוך החרדי התקשה בעבר לממן הקצאת מוסדות חינוך חרדיים היות והמקורות העיקריים שעמדו לרשותו לנושאי פיתוח היו תרומות (בעיקר מחו"ל). כתוצאה - פעילות החינוך התקיימה במקרים רבים כתנאים קשים (קשה במיוחד היה מצבם של מוסדות שהופלו בהקצאת התרומות משיקולים כיתתיים הרווחים בסקטור החרדי).

פרק זה יעסוק בנושאים מיוחדים אשר מעת לעת עולים לדיון ציבורי בכנסת ובאמצעי התקשורת ואשר חלקם אף זכה להתייחסות ברוחח"ת מבקרת המדינה. הדיון במסגרת זו נועד להציג גם התייחסות נוספת להיבטים שונים של הנושאים המוצגים שטרם מצאה את ביטויה במסגרת הדיון הציבורי:

השוואת תנאי חינוך - נושא זה הינו מרכזי בטיעוניהם של נציגי הציבור הדתי (ובמיוחד החרדי) כאשר לקבלת כספים יחודיים. הדבר גם מוצא את ביטויו במפורש בהסכמים הרקואליציוניים להקמת ממשלה. בעוד שפעילות החינוך העצמאי (המתייחסת בעיקר לילדים בגיל כיה"ס היסודי וחטיבת הביניים) והמוכר האחר טמונת בעיקר באמצעות משרד החינוך והתרבות, ממומן החינוך תלמידי ישיבות, כוללים ופנימיות לגילאי החינוך העל יסודי מתקצב המשדר לענייני דתות. תקציבים נוספים מועברים על ידי משרד הפנים לקריות חינוך ולמוסדות חינוך (על יסודיים) ישירות מתקציבו או באמצעות מענקים לרשויות המקומיות ועל ידי משרד העבודה והרווחה לפנימיות דתיות. ניבחנו להלן: אלו תנאים הינם ברי השוואה, כיצד יש לגשת לביצוע הכדיקה, הצידוק להשוואת תנאי חינוך, מהי "אפליה מתקנת" ומשמעותה.

חקיקה דתית וכלכלה - בשנים האחרונות עלה בידי המפלגות הדתיות להעביר בכנסת חוקים דתיים שעקב ההתנגדות הציבורית להם נדחתה קבלתם קודם לכן במשך מספר שנים. המאמץ רב השנים של המפלגות החרדיות לקבלת חוק המגדיר "מיהו יהודי" (לדעתם - על פי ההלכה) נהגל בהתנגדות ציבורית ופוליטית רחבה, והמיפלגות הדתיות התמקדו בשנים האחרונות (משיקולים פוליטיים טקטיים) במימוש כותן הפוליטי בחקיקה דתית בעניינים אחרים. ניבחנו להלן: איפיונים לחקיקה הדתית, משמעויות כלכליות למגבלות ואיסורים על ענפי משק. האפטרופוס הכללי - נציג את המעורבות הפוליטית ביעוד ההקצבות.

שירות בצה"ל - הנושא הינו מן הנושאים הכואבים והרגישים בציבור הישראלי. נציג את החשבון הכלכלי של דחיית גיוס ופטרות תלמידי ישיבות משירות בצה"ל. מיסים עירוניים - בשנים האחרונות גדל נטל המיסים המקומיים על הציבור מתוך כוונה לאזן את תקציבי הרשויות המקומיות על רקע המגמה הנימשכת בירירת המימון הממשלתי לשירותים מקומיים. ניבחנו מתן הנחות ופטורים למיגור הדתי ממיסים עירוניים.

"הממשלה תפעל ותשקוד להעמקת חתינוך הערכי יהודי ציוני בכתי הספר הממלכתיים והממלכתיים דתיים...". - אכן, בשנים האחרונות תוגברו לימודי תורה (על חשבון לימודים כלליים) בכתי הספר הממלכתיים.

"יובטח המשך חינוך על יסודי תינם... מוסדות חינוך הנמצאים בתחום אחריותם של משרדי ממשלה שונים יחול עליהם חוק חינוך ממלכתי חשי"ג, 1953...". - מטרת הסעיף להבטיח המשך המימון הציבורי לחינוך העל יסודי (ישיבות קטנה, ישיבה תיכונית, אולפנות לבנות וכו') ולדאוג לכך שמוסדות אלו יתוקצבו גם אם אינם באחריות משרד החינוך והתרבות.

"הממשלה תעמיד תקציב פיתוח הולם לישיבות. התקציב לתלמידי הישיבות יוגדל בהתחשב בעלות. העדפת מוסדות תורה בערי הפיתוח תישאר ביחס הקיים, והוא הדין ביו"ש, בגולן ובחבל עזה. התקציב לפרויקט לסייע לפנימיות יושוה לתקציב שמקבל ילד בשרותי הסעד ועלית הנוער... הפרויקט יכלול גם פנימיות אקסטרניות שאינן בהם סדרור לשינת לילה... חינוך תיכון חינוך יכלול גם את הישיבות הקטנות. תוכנית הלימודים המקובלת בישיבות אלה תוכר בהתאם למכתב מנהל משרד החינוך והתרבות...". - הדרישה לתקצוב תלמידי הישיבות בהתאם לעלות משמעותה כיסוי ההוצאה בפועל (ככל שתהיה) שכן, למשרד לענייני תרות אין כל השפעה על גובה העלות, תכנית הלימודים וכד' (בניגוד למצב במשרד החינוך והתרבות שם המשרד קובע את תכנית הלימודים ורמת ההוצאה המתוקצבת במסגרת מוגדרת וקשיחה - ראה דיון בהמשך). כמו כן, מנוסחות דרישות להנהגת העדפה ביחס לפנימיות יום דתיות (מתוקצבות כחלקן גם ע"י משרד העבודה והרווחה - ראה דיון קודם בנושא) ולהמשך העדפת מוסדות תורה בערי פיתוח ובשחי יו"ש, הגולן וחבל עזה.

"משרד החינוך יכיר בתח"ם כמוסדות פטור באמצעות החינוך העצמאי, אחרי שיעמדו בתנאי הבטיחות, ההגיינה והתברואה בלבד. אישור ת"ח כמוסד פטור יהיה על ידי שר החינוך בלבד, בלי תלות בועדת החינוך העליונה שבמשרד החינוך... תקציב התח"ם יהיה ביחס ישיר לעלות לתלמיד בחינוך העצמאי...". - הכרה בתלמידי תורה כמוסדות פטור (ולפיכך, הרחבה משמעותית במסגרת מוסדות הסטור במשרד החינוך והתרבות שהיתה עד אז מצומצמת למספר קטן של מוסדות חינוך - ראה דיון קודם בנושא) והבטחת אי מעורבותו של משרד החינוך והתרבות בקביעת תכניות הלימודים. משמעות תקצוב התח"ם כמו בחינוך העצמאי היא הקצאת שעות תקן לפי גודל הכיתה ולא לפי דרגתה. לכיתה שבה 15-15 תלמידים ומעלה ניתן תקן מלא, העדפה ברורה של החינוך החרדי ביחס לתקנים המאושרים בחינוך הממלכתי ובתמ"ד.

"מעמדם של תלמידי ישיבה ישווה לאלה הולמדים במוסדות השכלה גבוהה אולם בכל הקשור לקיצבאות אלמנות ונסגעי תאונות עבודה... בני ישיבה מחו"ל יקבלו תמיכה שווה כמו סטודנטים...". - מעמדם של תלמידי ישיבות מחו"ל הושווה לתלמידי ישיבות מחו"ל (סיוע לשכ"ל) כמענק מותנה בהשארות הסטודנט בישראל במשך 5 שנים לפחות מתום מועד הסייג מילגות הקיום בוטלו).

"בשאלון המוגש לעולים עם בואם ארצה יוזכר בסעיף החינוך, שלישותם עומדים בתי ספר של החינוך העצמאי ובית יעקב...". - הגדלת אוכלוסית החינוך החרדי מקרב העולים החדשים. הנסיון מראה שגם עולים שאינם דתיים שולחים את ילדיהם למוסדות חינוך חרדיים (ובמיוחד לגני ילדים חרדיים) מתוך שאלו מציעים לימודים ארוך, ארוחות והסעות.

"יובטח תקציב שנתי מיוחד לישיבות לסוגיהן (כלליות, תיכוניות, הסדרה מקצועיות, אולפנות וכיו"ב), למפעלי תורה ותרבות, וזאת בסכום כולל של 200 מיליון שקל...". - על אף הדרישה לשוויון בתקצוב או לתקצוב על פי עלות מעלות המפלגות החרדיות דרישה לקבלת סכום כולל על בסיס שנתי להרחכת פעילות הסטור הדתי-חרדי (וללא התייחסות לקריטריונים כלשהם). משלב זה ואילך יושמה "חלוקת" הכספים היחודיים מדי שנה מתקציב המדינה).

"נוסף לשוויון למוסדות חינוך מקבילים, תהיה התחשבות בצרכים המיוחדים של החינוך האגודאי לבנים ולבנות על כל שלביו: החינוך העצמאי - קדם יסודי, יסודי, תח"ם ועל-יסודי - בית יעקב... מספר התלמידות במוסדות החינוך העל-יסודיים לבנות של אגודה ישראל, כולל סמינרים, מדרשות וכו', יקבע גם בהתחשב במטרת הלימודים לשמם. הוא הדין במוסדות חינוך דומים אחרים... החינוך האגודאי על כל שלביו יקבל את חלקו בתקציב הפיתוח בהתאם לחלקו היחסי במערכת החינוך. נוסף לכך תכדוק ועדה קואליציונית את כעית הפיגור במה שנוגע למכנים ותציע הצעות לפתרון הדבקת הפיגור והשוואה במכנים לחינוך העצמאי כמו בחינוך הממלכתי והממלכתי דתי... רשת הגנים של אגודת ישראל (כולל בית יעקב ואגו"י בירושלים) תיכלל במערכת של החינוך העצמאי בכל הגילים, הן מנחינה חינוכית והן מבחינה קציבית. המוצע בגני הילדים יוכל להיות יותר קטן, כפי שעקרונן זה נקבע בנוגע למוצע בכתי הספר של החינוך העצמאי...". - הדגש בסעיף זה הינו על מתן העדפה למוסדות החינוך החרדיים בכל הנוגע לרמת האיכלוס בהם (הנמוכה יותר מאשר במוסדות חינוך ממלכתיים או של הממ"ד) בתקציב השוטף והעדפה בתקציבי הפיתוח (מתוך שקיים ריכוז יחסי של מוסדות). יש לציין בהקשר

זה שמשרד החינוך פועל מזה תקופה לצימצום מספר המוסדות להכשרת מורים וגננות (סגירה או האחדה). האמור בסעיף זה בא להבטיח אי החלת מדיניות זו על מוסדות הכשרה ותיים-חרדיים ואומנם, בתקופה זו לצד צימצום כמוסדות ההכשרה (בתי מדרש, סמינרים, מכללות וכו') הממלכתיים גדל חלקם היחסי של מוסדות ההכשרה והלומדים החרדיים המתוקצבים על ידי המשרד (בשנים תשל"ט - תשמ"ו צומצמו או אוחדו 20 מוסדות ממלכתיים וממ"ד).

"בכל שכונת שיש בה תושבים דתיים יוקמו גן ילדים ובית ספר של החינוך העצמאי בהתאם לצורך...הממשלה תבטיח שהשוויות המקומיות יתנו את השירותים הדרושים לחינוך האגודאי על כל שלביו כנ"ל, החינוך העצמאי - קדם יסודי, תתיים ועל-יסודי - בית יעקב, בהתאם לרמת השירותים הנהוגים במערכת הכללית...". - הבטחת החינוך החרדי בשכונת המגורים. כשנים האחרונות התרחבה תופעה של סגירה או איחוד מוסדות חינוך ממלכתיים בשכונות בהן האוכלוסייה החילונית הצטמצמה בשל כניסת תושבים חרדים למגורים בשכונה (וכתוצאה - הילדים נאלצים להרחיק למוסדות חינוך בשכונות אחרות) ופתיחת מוסדות חינוך חרדיים במקומם.

ניתן איפוא לראות שההסכם הקואליציוני משנת 1991 יצר מצב שלפיו, לצד הבטחת שוויון בתקציבי החינוך למוסדות חינוך חרדיים הובטחה העדפה של מוסדות אלו אם בכסיס התקצוב (על ידי תקצוב על פי קריטריונים מקלים) ואם בתקצוב שלא על פי קריטריונים כלל (תקציבים יחודיים. גם אם תיושמו הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לגבי הנהגת קריטריונים - דבר שעד כה לא נעשה כפי שניתן ללמוד מדוחות חוזרים ונשנים של מבקר המדינה בעניין זה - הרי שקריטריונים אלו מתיחסים לאמות מידה של חלוקת הכספים היחודיים בין המוסדות החרדיים-דתיים ולא לעניין תכנון תקצוב על פי צרכים, ראייה כוללת של סדרי עדיפויות רכו' - עניינים העשויים להשפיע מהותית על החלטת חלוקת כספים יחודיים).

במשך השנים הלכה והשתכללה שיטת חלוקת הכספים היחודיים והורחבה תחולתם (בעוד שבהסכם הקואליציוני משנת 1981 הוגש היה על פיתוח וביטום מערכת החינוך העצמאית המקורבת ל"אגודת ישראל" הורחבה לאחרונה ההכרה של משרד החינוך והתרכבות גם כמוסדות החינוך התורני של ש"ס ובעיקר של "אל המעין"). התמיכה הגדלה במוסדות חינוך ותרבות תורניים מצאה את ביטויה גם בתקציבי הרשויות המקומיות במסגרת "אפליה מתקנת" שהנהיג שר הפנים אריה דרעי. המשרד לענייני דתות (ובנוגע לתקצוב החינוך התורני - גם משרד החינוך והתרבות) הפך ל"גוף ממלכתי" שעיסוקו בהזרמת כספים למוסדות דת ללא השפעה על תכנים, תוכניות, סדרי עדיפויות או גישה ממלכתית לחחומי התקצוב.

ההסכמים הקואליציוניים כשנים הבאות התמקרו בעיקר בנושא חקיקה דתית, אסוס ההישגים כתחום תיקצוב מוסדות חינוך - ישמר הסטטוס קוו הקיים משרד החינוך והתרבות בכל הקשור למגזרי החינוך החרדי על כל שלביו (למעשה התתיים "מעין החינוך התורני"), והמערכת הקיימת תמשיך לפעול בכל התחומים המינוחליים, החוקיים התקניים והתקצוביים...". העמקת המעורבות של המוסד הפוליטי ברמה המקומית והממלכתית - "נציג אגודת ישראל ישותף בועדת השנים על הרכבי המועצות הדתיות...משרד העבודה והרווחה ישגר נציג למסדה הבינמשרדית למבני דת...סיעת אגו"י תהיה רשאית להמליך לפני השרים הנכבדים בדבר על מועמדים לכחן כדירקטוריונים של חברות ממשלתיות...". (מתוך השכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד וסיעת אגודת ישראל מנובמבר 1990) וכן, אלו מענקים יחודיים על פרטים בציבור הדתי - "בחור ישיבה יקבל כשנת התקציב הוכתית סך של 200 ש"ח לחודש ואכרך סך של 240 ש"ח. כשנת התקציב הבאה (92/2) תהיה תוספת שלא תפחת מ-25% על בסיס ההקצבה של השנה הנוכחית, ו-25% נוספת בשנת התקציב 92/3 (שס). ה"מתן" הכספי לתלמידי ישיבות ולאברכים הצפוי בשנת 1992/3 הינו של כ-385 עד כ-460 ש"ח לחודש במחירים נוכחיים |

ההסכם הקואליציוני מאותה שנה של הליכוד עם הסיעות האחרות השוות לקואליציה (ש"ס, מפד"ל, דגל התורה, הרב יצחק פרוץ, הרב אליעזר מזרחי התחנן צומת והתנועה לקידום הרעיון הציוני) גם מגזיר את פרק הזמן ליישום השוויון - "הממשלה והכנסת יפעלו לסגירת פערים ולביטול הקיפות כמערכת החינוך על גווניה, לרבות ישיבות, במטרה להגיע לשוויון מלא בהקצאת האמצעים לכל מוסדות החינוך בהדרגה בתקופת זמן של שנתיים-שלוש".

לאחר מקרא טעיפים אלו בהסכמים הקואליציוניים ובחינת יישומם כפי שתואר בפרקים קודמים ניתן לענות על השאלות הבאות:

האם מעוגיניים התוגים החרדיים בהשוואת תנאי החינוך ?

נחתה הריעה שלא. הניסוחים הכלליים והמעורפלים, העלמת מידע, הערכת כספית ב"צינורות" שונים לאותו יעוד, ההקמה החפוזה של מסגרות, ארגונים ועמותות, היעדר סיקור ובקרה על הביצוע, היעדר התייחסות עניינית למרכיבים שונים של תיקצוב החינוך, העדפת החינוך החרדי על מסגרות חינוך ממלכתיות, היעדר קריטריונים לתקצוב ולחלוקה, אי שוויון בחלוקת הכספים בין מוסדות חרדיים, חלוקה כספים בסמוך למעודי קיום בחירות, "מתן" לתלמידי ישיבות ולאברכים - כל אלו מצביעים על התנהות בפועל של מערכת חוץ ממלכתית שכינה וכוין תנאים שונים - אין כלום.



נכון הדבר, שכשנים בהם פעלו מסגרות החינוך החרדיות מחוץ למערכת החינוך הרשמית המתוקצבת (לפי שהפצו כנף) סבלו חלק ממוסדות החינוך מתנאי מצוקה (מצוקה הקציבית קיימת מזה תקופה ארוכה גם במערכת החינוך הממלכתית - קיצוץ בתקנים ובשעות לימוד ודחייית השקעה, צפיפות בכיתות, העמסת עלויות על הורים וכו') ונכון שנציגי הציבור החרדי בסיעות הפוליטיות רואים את שליחותם בשינוי מצב זה, אך העיקרון השולט במעשיהם הוא "תפוס ככל יכולתך" ובין זה לשוויון בתנאי חינוך אין ולא כלום.

בהסכם הקואליציוני משנת 1990 נקבע: "הוקם ועדה כהשתתפות סיעות הקואליציה שכה ישחתפו סיעות הקואליציה אשר תקבע אמות מידה קבועות ומקובלות להמרת השיטה של חלוקת 'הכספים היחודיים'". גם דיוני ועדה זו (אותה ריכז אברהם סנסירי, לשעבר משנה לממונים על החקציבים באוצר) שאמורים היו להניב אמות מידה מקובלות (קרי, מוסכמות) הגיעו למבוי סתום.

האם "השוואת תנאים" היא אינטרס ממלכתי ?

שוויון סקטוריאלי - כן. שוויון במסגרות חינוך שונות - לא בהכרח. גם אם ההתייחסות להשוואת תנאי חינוך היא אמיתית ומקצועית, וגם אם נאמץ את העיקרון של "העדפת מיעוטים" - אין משמעות הדבר הנהגת שוויון ככל שלבי הלימודים, ככל המגמות ושל כל מקצועות הלימודים. בעוד שהעדפת נותנת הנהגת שוויון בחינוך הטרם יסודי והיסודי (אם כי - על בסיס קריטריונים שווים באמת. טענת החוגים החרדיים שהפיצול הגיאוגרפי של אוכלוסיות שהן מיעוט באוכלוסייה הכללית אינה מאפשרת הנהגת קריטריונים שווים ובמיוחד ככל הנוגע לאיכלוס כיתות נופלת שכן, הוכח שגם בריכוזים חרדיים גדולים רמת איכלוס הכיתות נמוכה - דבר הנובע מאופיו הכיתתי של מחנה זה) אך לא ביחס ללימודים על יסודיים וגבוהים שכן, זכותה של המדינה לעצב מסגרות אלו על פי צרכיה ואפשרויותיה: התפתחות מדעית וטכנולוגית, גיוון תעסוקתי, השכלה כללית, סדרי עדיפויות בהקצאת משאבים, תכנון רב שנתי וכד' (ואכן בפועל מתערבת המדינה במערכות החינוך הממלכתיים: קביעת תכניות לימודים, תיקצוב שעות ורמת הוראה, העדפת מגמות לימודים, פתיחת וסגירת מוסדות לימוד, מיון תלמידים למוסדות ולחוגים, הנהגת מבחנים וכו'). העיקרון, אם כך, הינו - שוויון בתנאי החינוך צריך להקיים במסגרות פתוחות וכלליות. במסגרות יעודיות שבהן קבלת תלמידים מותנית בהישגים, ואשר קיימות מגבלות אדמיניסטרטיביות, הקציביות ופרדוגיות לפעילותן ולמספר התלמידים בהן - רשאית המדינה להגדיר את תנאי קבלתם של תלמידים למסגרות אלו וסדרי עדיפות המקבלים את ביטויים בתקציב.

בפועל - לא מתוקצבת מערכת החינוך הרשמית "לפי עלות" כדרישת התנאים החרדיים, הקצוב בשיטה מעין זו משמעותו "רחבות יד" ותוסר יעילות במשנים כספיים ובהון אנושי. יותר מכך, בשנים האחרונות הולך וגדל חלקן של הרשויות המקומיות כמסגרת החינוך העל יסודי כפי שיוצג בהמשך.

כיצד ניתן להשווא את תנאי החינוך ?

השוואת תנאי חינוך אפשרית רק אם ייושמו ארבע קריטריונים לכל מוסדות הלימוד. הקריטריונים העיקריים על פיהם מתוקצבת מערכת החינוך על שלשה השונים מתייחסים לפרמטרים הבאים:

תקן כיתה - מגדיר את מספר התלמידים התקני בכיתה אשר מתוקצב על ידי משרד החינוך והתרכבות.

תקן שעות הוראה שבועיות - תקן שעות פרונטליות ותפקיד על פי תכנית לימודים מאושרת (מרכיב ההוראה).

פרופיל מורה - מתייחס לפרופיל מורה הנקבע על פי דרגה וותק כממוצע במוסדות החינוך.

עלות שעת הוראה - נקבעת על פי שכר ההוראה כולל הפרשות מעביד לקרן השתלמות והפרשות סוציאליות בהתאם לפרופיל המורה כמוסר.

שכר אחר - עלויות של משרות תקניות של עובדי עזר במערכת החינוך.

עלות ממוצעת של תלמיד - נקבעת על פי תקן כיתה, שכר הוראה, שכר אחר וקניה בהתאם לפרמטרים אלו נקבעת עלות תקנית של המוסר. משרד החינוך והתרכבות משתמש במימון חלקו בעלות התקנית על פי מפתח השתתפות (בחלק האחר של העלות התקנית) ובהפרש העלות בפועל, אם קיים, נושאות הרשויות המקומיות. להלן דוגמאות:

גני חובה - תקן כיתה גן - 35 ילדים. משרות תקניות - גננת ועוזרת גננת. תקן שעות הוראה - 24 ש"ש.

חטיבת ביניים - תקן שעות הוראה - 41 ש"ש ותוספת שעות לטיפול מסל שעות גלובלי על פי חלוקה. תקן עובדי עזר: 6.15 כיתות למשרת שרת, 14 כיתות למשרת מזכיר, ספון - על פי מספר הכיתות. תקן משרה 44 ש"ש, לבורנט (בכיתות מאושרות) - 4 ש"ש.

בתי ספר עיוניים בחטיבה העליונה - התור הוצאות מלא בתנאי שאינן עלות על השרותים, לימודיים ואחרים שיש לספק לתלמידים עפ"י דרישות המשרד. ההשתתפות

הינה על פי עלות התלמיד על פי תקן כיתה נמוצע של 34.5 תלמידים בכיתה עיונית. הפרמטרים הכספיים עובדו למשתנים כלהלן: משתנים פיזיים - מספר שעות לימוד לכיתה, מספר שעות הפקיד לכיתה, מספר תלמידים בכיתה אם, מספר תלמידים בקבוצת עבודה, מספר תלמידים לקביעת המרכיב הקבוע, אחוז רמת השירות של בית הספר. משתנים כספיים - עלות שכר משולב למורה, עלות הגמולים, דרגה נוחק ממוצעים לכית הספר (כדיקת עלות החינוך העל-יסודי, מרכז השלטון המקומי בישראל, 1988).

ניתן אם כן לראות שמשרד החינוך והתכנון פיתח מערכת תקנית מוסדרת לתיקצוב מוסדות חינוך. אף שגם במערכת זו מיתוות כעיות (ובמיוחד כאשר לתיקצוב המשלים של הרשויות המקומיות כיתס להפרש ההוצאת בפועל בחינוך העל יסודי), הרי שמערכת מעין זו עשויה לשרת את כלל מוסדות החינוך בארץ ולאפשר את "השוויון בחינוך". בפועל, חלק ניכר מן החינוך התורני מתוקצב שלא על פי קריטריונים ומערכת תיקצוב מוסדרת כלשהיא.

מהי, אם כן, "אפליה מתקנת" ?

מונח זה שטבע שר הפנים אריה דרעי בהסבריו למבקר המדינה שביקר את העברת הכספים למוסדות דת כאמצעות הרשויות המקומיות (ראה כאן, עמוד 128) מחייב הבהרה. הסבר השר הינו שבמשך שנים קרפח הסקטור החרדי, ובמיוחד בני עדות המזרח המשתייכים לסקטור זה ופעולותיו להעברת כספים למוסדות דת היו כגדר "הפליה מתקנת". יש לאמר כהקשר זה, שכמשך אותן שנים אליהן מתייחס השר דרעי נמנע הסקטור החרדי מהשתלבות במערכת החינוך הכללית מתוך רצונו להימנע ממעורבות של המערכות הממלכתיות בחינוך החרדי. אפליה כני עדות המזרח היתהויתה בתוך הסקטור החרדי עצמו והיא שהביאה להקמת תנועת ש"ס. התיקון - אם ניתן להגדירו ככזה - מתייחס לעוולות שנעשו בתוך המיגזר החרדי ועתה נדרש כלל הציבור לשאת ב"תיקונו". בהתייחס לנורמות שהשחרשו של תיקצוב הסקטור החרדי ואשר תוארו בהרחבה בעבודה זו ולהיקף הכספי של התיקצוב ניתן להבין משמעות מונח זה כ"הערפה מפלה" - ניצול עמדות כוח ושררה על מנת להיטיב עם ציבור שולחיו (ציבור הבורחים?) תוך התעלמות משיקולים ונורמות ממלכתיים. כאן המקום גם לציין ש"הערפה מפלה" קיימת גם ביחס לסקטורים אחרים (הסקטור החקלאי, למשל) והינה ביטוי לתוליי החברה והשלטון בישראל.

מהי המשמעות הכספית של "השוויון בחינוך" ?

גיבחנו להלן את עלויות התיקצוב לתלמיד בשלבי חינוך שונים במוסדות חינוך המתוקצבות על ידי משרד החינוך והתכנון והמועצה להשכלה גבוהה לעומת מוסדות אלה במוסדות חינוך חרדיים. ההשוואה הינה אידיקטיבית בלבד שכן, אינה מאה בחשבון מלא "תיקצוב צולב" של משרדי ממשלה שונים, את השתתפות המוסדות המקומיות במימון מוסדות החינוך, את מגמות החינוך, את החינוך המיוחד וכו'. כמו כן, סיווגי התלמידים לסוגי חינוך ושלבים הינם על פי אומדנים (על פני שנים, מיון בין שלבים וכו'). נתוני הכספים לתחשיב הינם כלהלן:

חינוך יסודי - אוכלוסית תלמידים מתוקצבת - 610 אלף (לא כולל תלמידים בחינוך העצמאי). תקציב משרד החינוך והתכנון - 1,562,562 אלפי ש"ח.

חינוך על יסודי - כולל חט"ב. אוכלוסית תלמידים מתוקצבת - 375 אלף כולל תלמידים בחינוך העצמאי). תקציב משרד החינוך והתכנון - 1,107,443 אלפי ש"ח.

השכלה גבוהה \* - אוכלוסית תלמידים מתוקצבת - 76,450 (כולל מוסדות לא אוניברסיטאים) תקציב להשכלה גבוהה - 813,131 אלף ש"ח.

\* כולל מסגרות סיוע לסטודנטים.

סה"כ עלות מתוקצבת לתלמיד חט"א (9 תרשים, נתונים מעובלים):

- חינוך יסודי - 1,900 ש"ח
- חינוך על יסודי - 3,000 ש"ח
- השכלה גבוהה - 10,600 ש"ח

מיון תלמידים במוסדות חינוך דתיים (מסגרות מדווחות במשרד לענייני דת ומסגרות החינוך העצמאי, החינוך המוכר ומוסדות פטור במשרד המתוקצבות על ידי משרד החינוך והתכנון) על פי אומדנים:

- חינוך יסודי - 36,399 תלמידים
- חינוך על יסודי - 54,968 תלמידים (כולל אומדן גילאי חט"ב עליונה)
- השכלה גבוהה - 39,172 (ישיבות גבוהות וכוללים)

ההוצאה מתוקצבת מהושבת למוסדות חינוך ותיים בהשנ"א - 9 חדשים (ממשרד החינוך והתכנות, מהמשרד לענייני תרות ואומדן העברות משרד הפנים) - 483.9 מיליוני ש"ח. סך הוצאה לתיקצוב מוסדות דת על פי עלויות מתוקצבות להשנ"א בחינוך הכללי על פי תרחישים שונים מוצגת כלהלן:

- א - השוואת תנאי תלמידי ישיבות גבוהות בלבד לתקצוב ממוצע לסטודנט בפקולטות למדעי הרוח והתכנה. הנחה - עלות לימודים בפקולטות אלו הינה מחצית בממוצע מעלות לימודים בפקולטות לרפואה ומדעי הטבע (הסטודנטים בפקולטות אלו מהווים 60% מכל הסטודנטים). יתכן ובפועל עלות הלימודים בפקולטות אלו הינה נמוכה אף יותר. מן המוצעה להשכלה גבוהה נמסר שעלות הלימוד בפקולטות השונות נמצאת נכדקת מזה כשנה וטרם הסתיימה.
- ב - השוואת תנאי תלמידי ישיבות גבוהות בלבד לתקצוב ממוצע לסטודנט (כל הפקולטאות).
- ג - השוואת תנאי תלמידי ישיבות וכוללים לתקצוב ממוצע לסטודנט (כל הפקולטות).

הבחינה ההשוואתית של התרחישים השונים מוצגת ביחס לעלות תיקצוב תלמיד בכל אחת מן המסגרות בהתייחס למשך לימודיו הממוצע וכן, לעלות התיקצוב בשנה הנבנת ללא התייחסות למשך לימודים ממוצע. על פי נתונים שונים ניתן להניח שמשך הלימוד הממוצע של תלמיד ככוללים הינו כ-10 שנים לעומת 3.6 שנים בממוצע במוסדות להשכלה גבוהה. היות וההבדל במשך הלימודים הממוצע בשלבי החינוך הינו בעיקר בלימודי ההשכלה הגבוהה שעלותם גבוהה ביחס לשלבי הלימוד האחרים, הפרש המתקבל בטעיף זה בין שתי השיטות הינו גבוה. על פי התרחישים השונים מתקבל עורף/חוסר תקצוב לנושא החינוך בסקטור החרדי בשנת השנ"א (9 חודשים) כלהלן:

תרחיש	כהתחשב במשך לימודים	ללא הישוב משך לימודים
א	עודף 104.2 מ' ש"ח	עודף 27.5 מ' ש"ח
ב	עודף 87.0 מ' ש"ח	חסר 20.6 מ' ש"ח
ג	עודף 66.4 מ' ש"ח	חסר 200.4 מ' ש"ח

ניתן לראות שכאשר תלמידי ישיבות גבוהות וכוללים או תלמידי כוללים בלבד זוכים לתקצוב ברמה דומה לזו של סטודנטים באוניברסיטאות ואין התחשבות במשך

הלימוד הממוצע של תלמיד - רק אז לא מתקיים כיום שוויון בתקצוב החינוך של הסקטור החרדי ביחס לסקטור הממלכתי והממלכתי דתי. עודף תיקצוב מתקיימם בתיקצוב תלמידי הישיבות הגבוהות שווה לתיקצוב סטודנטים בפקולטות מדעי החברה והרוח ככל אחת מן השיטות. יצויין שוב שהמודל מתבסס על אומדנים שנועד לספק אינדיקציה על הפרשי תקצוב בלבד, ובהחלט יתכן שעל פי נתונים מהקיים תיחבול טייה של כמה מיליוני שקלים מן ההוצאה הממושבת. כמו כן, משקלם של תקציבי החינוך לשלבי החינוך בסקטור החילוני ובסקטור החרדי הינם שונים והחסר/עודף תקציבי שהוצג מתייחס לסך ההוצאה לחינוך. עם זאת, ניתן לראות שהשפעתה הגדולה במיוחד של העלות המתוקצבת לסטודנט באוניברסיטה על הסיכוי הכולל (מקדם החלופה של 3.5 בין עלות זו לעלות תלמיד בחינוך העל יסודי).

יצויין גם, שהמודל שחושב מצביע על כך שההוצאה לחינוך העצמאי בחינוך היסודי גבוהה מזו שהייתה מחושבת על פי "תקן" בחינוך הממלכתי והממ"ד בששיר ניכר. נראה שהדבר נובע מרמת איכלוס נמוכה על פי תקן במוסדות החינוך הסיטי ביחס לחינוך הממלכתי ולממ"ד. הנהגת יום לימודים ארוך ותנאים נוחים (ארוחות, הסעות וכד') במוסדות החינוך היסודיים החרדיים הגדילה את האטרקטיביות של מוסדות אלו לגבי אוכלוסיות לא חרדיות, והביאה למעבר של תלמידים ממסגרות אחרות למוסדות החינוך החרדיים, ובמיוחד למוסדות החינוך של ש"ס. נתונים על רמות איכלוס בחינוך היסודי בזרמי החינוך השונים שהעמודים 102-105. על השפעת רמת האיכלוס בחינוך העל יסודי ראה גם במחקר של מרכז השלטון המקומי בישראל "בדיקת עלות החינוך העל-יסודי", (1988, עמוד 3,7,13).

חקיקה דתית וכלכלה

החקיקה הדתית שהתפתחה מאז ההסכם הקואליציוני של 1981 התמקדה בעניינים הבאים:

שמירת השבת ומועדי ישראל - איסור טיסות של מטוסי אל-על בשבת ובמועדים (ואיסור מתן שירותי נמל בימים אלו), איסור הפעלת אוטובוסים ציבוריים בימי מנוחה, איסור השתתפות עובדי מדינה ואישי ציבור בטקסים ממלכתיים ואחרים בשבת וכימי מנוחה, איסור עבודה בשבת, הוקי עזר עירוניים ומקומיים אשר יאפשרו לרשויות המקומיות להפעיל סמכות לאיסור פתיחת עסקים כחחום שיפוטת בימי מנוחה, "כהתחשב בטעמים שכמסורת דתית" חוק שעות עבודה ומנוחה הממיר למשרד העבודה והרווחה לאסור עבודה בשבת ובמועדי ישראל.

כשרות - איסור שיווק חזירים או בשר תזיר או מוצריו הנועדים לאכילה, חוק איסור הונאה בכשרות, חוק יבוא בשר כשר.

שונות - הפסקת הריון (הקמת ועדות מוסמכות להפסקת הריון בבתי חולים מוסמכים), איסור "פרסום פוגע בשלטי חוצות".

חוקים אלו (אשר ברוכם כבר נחקקו ואושרו בכנסת) עוררו תרעומת רבה בציבור שאינו דתי בשל הפגיעה בחירויותיו האישיות, בתופש הכיטוי ובפרנסתו. המשמעות הכלכלית של חוקים אלו הינה ניכרת:

לקראת קבלת החלטת הממשלה לאיסור טיסות של חברת התעופה הלאומית (אל-על) בשבתות ובמועדים (מאי 1982) נערך תחשיב של אוכדן הכנסות שיגרם לחברה מיישום החוק. התחשיב המתייחס לנתוני שנות השמונים הראשונות הצביע על אומדן הכנסות בהיקף של עשרות מליוני שקלים מירי שנה (תנועת הנוסעים הבינלאומית בימי השבת ובמועדים הינה גדולה במיוחד. אוכדן הכנסות הוערך כאותה עת בכ- 40 מליוני שקלים. הדו"ח נגנז. מאידך, לא ברור אם כשל החוק מעדיף הציבור הדתי לטוס במטוסי אל-על).

יישום חוק התזיר כרוך באוכדן הכנסות של מליוני שקלים לישובים אשר ענף גידול החזיר ושיווק מוצריו הינו מרכיב עיקרי בהכנסותיו (לקיבוץ מזרע, למשל, מוניטין רבים כחחום זה). הנזק הכולל כחחום זה מוערך אף הוא בעשרות מליוני שקלים (ועל פי פרסומים עיתונאיים - בכ-30 מליוני דולרים בשנה).

בערי תיירות רכות (טכריה, נהריה, נתניה, אילת, הל-אביב) פתוחים כחיעסק רכים בתחומי המזון והכידור כימי שכת ובמועדים. החלת איסור על פתיחתם הלה לגרום להם ולרשות המקומית הפסדים כספיים ישירים ניכרים (בערים מטרומות מהווה ההכנסה מארנונה וממיסים אחרים על עסקים מרכיב מהותי בהכנסות שרות המקומית. בטכריה, למשל, הודיע ראש העיר על כוונתו לא ליישם את האיסור על פתיחת בתי עסק בשבתות ובמועדים כחוק עזר עירוני. תושבים רבים של העיר ציב הציבור הדתי שטרנסתם תלויה בתיירות בעיר הודיעו אף הם את ההנגדותם ליישם האיסור (כתקנות העירוניות) ובעקיפין - לפגוע בענף התיירות כישוב (בירושלים, בה כדרך כלל סגורים בתי העסק בשבתות ובמועדים, אפשר שהשפעה בתנועת התיירות קטנה יותר בשל ייחודה של העיר. בערי תיירות אחרות - שם היצע של בילוי וביזור בכל ימי השבוע הינו הכרחי למעמדן כערי תיירות). שנת 1990 הגיע סף הפדיון במלונות כישראל לסכום של כ- 700 מליוני דולרים (ש: כ-150 מ' דולרים בתל-אביב, כ-110 באילת, כ-60 בטכריה, כ-26 בנתניה). שר המועסקים בשירותי הארחה בארץ מגיע לכ-23 אלף איש ובשירותי האוכל כ-32 אלף מועסקים. התוצר המקומי הנקי כחחום מסחר, שירותי אוכל והארחה מהווה למטה מ-10% מסך התוצר המקומי הנקי (במחירי גורמי ייצור). הנזק הישיר והעקיף להפגיעה בענפי התיירות והמסחר בארץ כתוצאה מאיסור פתיחת עסקים בשבת שכל להסתכם בעשרות רבות של מליוני דולרים מידי שנה, לפגוע כמוניטין של יישם ארץ תיירות ולהביא לפיטוריהם של אלפי עובדים המועסקים בענפים אלו.

כחחום ענף המזון, הצגנו כבר בפרק הקודם את העלויות הנובעות מן הכשרות מוצרי המזון ובמיוחד לגבי מוצרי הבשר. על פי נתונים שפורסמו לאחר עלייות השחיטה בארץ גבוהות במאות אחוזים מאלו המקובלות בחו"ל ומגיעה ל-300 דולרים לראש בקר, בעוד שבמדינות השוק האירופאי היא נעה בין 50-100 דולרים בלבד. לאחרונה פנו גורמים כענף לרבנים הראשיים לישראל בבקשה לטשח להורדת עלויות השחיטה, המושפעות כמידה רבה מדרישות הכשרות ואגרות השחיטה של המועצות הדתיות.

משרד העבודה והרווחה הגביד לאחרונה את פיקוחו על עבודה כשבת ופתח לצמצם את ההיתרים שניתנו בעבר למפעלים שונים. במפעלים רבים (ובמיוחד בתחום האנרגיה והכימיה) הפסקה בתהליכי הייצור עלולה לגרום נזקים ניכרים לציוד ועלויות גבוהות עם חידוש הייצור.

מן הדוגמאות שלעיל עולה שהשפעת החקיקה הדתית על החיים הכלכליים הכלל-משקיים עלולה להביא להפסד הכנסות ולתוספת עלויות בהיקף של עשרות רבות של מליוני דולרים בשנה ולפגוע בתעסוקה במידה ניכרת.

האפורופוס הכללי

אגף האפורופוס הכללי שבמשרד המשפטים מטפל במסגרת הסמכויות הסטטוטוריות שנתנו לו בחוקים שונים, בין היתר, בגילוי ובניהול נכסים עזובים, עפ"י חוק האפורופוס הכללי, תשל"ח 1978 ובטיפול בעזובנות שניתנו לטובת המריגה, בארץ ובחו"ל. היקטם הכספי של הנכסים ממקורות אלו מהווה למעלה מ-75% מסך הנכסים הכספיים שבניהול האפורופוס הכללי. בשנת 1990 הסתכם חיק ההשקעות המנוהל על ידי האפורופוס הכללי בלמעלה מ-300 מיליוני ש"ח בהתפלגות כלהלן:

עזובנות פרטיים	מלינגי ש"ח	אחוזים
חסויים	117	33
כונס רשמי	35	10
קרנות, הקדשות ועזובנות לטובת המדינה	31	9
תקורה	168	44
	22	6
<u>קרן הון חוזר</u>	<u>6</u>	<u>2</u>
סל כל תיק ההשקעות	339	100

נתונים מהצעת תקציב משרד המשפטים לשנת 1991.

כספי תיק ההשקעות מוחזקים בכנקים ומנוהלים על ידי ועדת השקעות או בדרך שהורה "בית המשפט" כהוראת סעיף 10 (ג) לחוק האפורופוס הכללי ותוקים אחרים החלים בעניין, לפי המקרה.

עד לשנת 1990 נקבע ייעודם של כספי העזובנות ע"י ועדת שרים בראשותו של שר המשפטים למטרות חינוך, בריאות, רווחה, דתות, שיפור איכות הסביבה ומתן סעד משפטי לנזקקים. בעקבות ביקורת ציבורית נוקבת על ייעוד כספי העזובנות, כפי שיפורט להלן, מונחה ביוני 1991 ועדה ציבורית בת שלושה חברים בראשותו של שופט בית משפט כדימוס ושני אנשי ציבור שאינם עובדי מדינה לקביעת ייעוד כספי העזובנות במקום ועדת השרים.

ועדת השרים בישיבת האחרונה באפריל 1990 אישרה חלוקת 68.5 מיליוני ש"ח מכספי העזובנות, למאות מוסדות. 11.7 מיליוני ש"ח מסכום זה הוקצו ל-88 "מעעלים בתחום הדת". יצויין שעד לאותה עת לא נהג האפורופוס הכללי לפרסם כרבים את ייעוד כספי העזובנות. עם הקמת הוועדה הציבורית נקבע גם שהחלטותיה יפורסמו ברשומות ובעתונות היומית.

סירות התחומים להם יועדו כספי עזובנות כאוחה שנה ( נתונים מעעלים במליוני ש"ח ):

4 -	אכיפת החוק, מלחמה בעבריינות וסיוע משפטי
3 -	שימור מורשת ישראל
3 -	שימור אתרים לאומיים
6 -	מכשור וציוד רפואי
2.5 -	הנצחת השואה
10 -	חינוך ותרבות
11.7 -	מעעלים בתחום הדת
9 -	חסרי ישע, נכים וזקנים נזקקים
10 -	קליטת עליה
7.5 -	שימור נכסים ואתרים לאומיים במזרח י-ם
0.5 -	פביליון כגן הוורדים

עולה איפוא, שמוסדות דת תוקצבו בסכום גבוה מכל יתר הנושאים האחרים. החקירים עיתונאיים שונים חשטו את השתתפותו של השר לענייני דתות כוועדה המשנה לחינוך ותרבות ולמעעלים כחחום הדת בהן הוחלט להקציב סכומי שך המסתכמים בכמליון ש"ח לעמותות שונות שכין מיסדיהן והעומדים בראשן נמנעו בני משפחתו של השר ומקורכיו. תלונות על כך הוגשו למשטרה.

שיטת הקצבת כספי העזובנות על ידי ועדת שרים שנמשכה כ-27 שנים הביאה, שניתן להיווכח, במקרים לא מעטים לשימוש ציני בכספי תרומותיהם וירושותיהם של יהודים מן הארץ והתפוצות, על פי מאוויהם הפוליטיים והאישיים של המשטלה החברים בוועדה ההקצבות. לא יפלא לפיכך, שסכומים ניכרים חולקו למטות לא חיוניות ושנויות במחלוקת ויש שבין חברי הוועדה היו שרים שראו בכספי העזובנות הנתונים לחלוקתם "קופה סודית" הרץ תקציבית המטורה בידם לחלוקת הטבות למקורביהם ושולחיהם.

שירות כצה"ל

הפטור משירות כצה"ל של בחורי ישיבות הינו אחד מן הנושאים המטרידים והכואבים ביותר בחברה הישראלית בכל הנוגע ליחסי דתיים-חילוניים. למעשה המדובר בדחיית שירותם של תלמידי ישיבות עד לסיום לימודיהם וכל עוד "תורתם אמונתם", כהתאם להוראת אגף כוח אדם במטכ"ל, המעוגנת בתקנות חוק שירות בטחון 1953, תלמיד ישיבה ש"הורתו אומנותו" לא יעסוק בשום עבודה או עיסוק אחר, שמקובל לקבל עבורם תמורה. דחיית השירות נעשית ומתואמת עם משדו הביטחון על-ידי "ועד הישיבות בארץ ישראל".

על פי נתונים שהוצגו בחשוכה לשאלות ככנסת שיעור המצטרפים למעמד "תורתו אומנותו" מתוך כל שנחון הלידה נע מ-4.2% בשנת 1980 עד כ-5.8% בשנת 1989. בשנים 1986-1988 הצטרפו למעמד זה ככל שנה כ-1,630 עד 1,750 מועמדים לגיוס. מספר המועמדים לשירות הביטחון שהם תלמידי ישיבות ש"הורתם אמונתם" ואשר קיבלו דחיות גיוס שנתיות הגיע בשנת 1991 ל-20,900. בחמש השנים האחרונות עזבו את מעמד "תורתו אומנותו" כ-3,700 תלמידי ישיבות מהם: 53% גויסו לשירות סדיר כצה"ל, 26% גויסו לשירות מילואים, 21% פוטרו משירות ביטחון. בשנים 1986 עד 1988 תזרו למסגרת צה"ל, אם לשירות חובה ואם לשירות מילואים, כ-370 עד 500 תלמידי ישיבות ש"הורתם אמונתם". על פי הידוע, שירותם של תלמידי הישיבות החוזרים למסגרת צה"ל הינו קצר בדרך כלל: כ-4 חודשים לשירות סדיר וימים ספורים לשירות מילואים. שירותם זה מקנה להם הטבות שונות הניתנות ליוצאי צבא (תוספת קי"ץ, משכנתאות מוגדלות וכד'). על פי דיווחים שונים מספר דחויי הגיוס "שתורתם אמונתם" מסתכם בשנה האחרונה בכ-2,000.

על אף שההתייחסות הציבורית היא בדרך כלל למשמעות הערכית של אי גיוסם של בחורי ישיבות לצה"ל ולהיקף התופעה, ניתן גם להציג תשבון כלכלי כהתייחסות לנושא. ננית לרוגמא את ההנתות הבאות: ערך תוצר לאומי גולמי - 120 מליארד ש"ח בשנה במהירים שוטטים, מספר מועסקים - 1.6 מליון, שירות צבאי סדיר - 3 שנים, שירות מילואים - חודש בשנה על פני 25 שנים בממוצע. תקופת השירות של תלמידי ישיבות המתגייסים לצה"ל בסופו של דבר אקרויולנטית ל-15% כיהס לתקופת השירות הכוללת של המשרתים כצה"ל - בהנחות אלו ובהנחה ששירות צבאי של בחורי ישיבות היה מביא לקיצור יחסי מקביל בתקופת השירות הצבאי (סדיר ומילואים) ומשחרר כח אדם למעגל התעסוקה (70% בגיל השירות הסדיר ו-90% בתקופת שירות המילואים) הפסד התל"ג מדחיית שירותם של 2,000 בחורי ישיבות מידי שנה עלול להגיע לכ - 500 מליוני ש"ח בשנה !

יצויין שבנוסף להפסד התל"ג המחושב שלעיל, ניתוק המשרתים כצה"ל (מיוחד אמור הדבר בשירות מילואים לתקופות ממושכות יחסית. קיימים גם מקרים של זימון לשירות לעיתים תכופות ולטרקי זמן קצרים) ממעגל התעסוקה גורם לביעה במהלך הייצור וכאספקת שירותים שקשה לאמדה. השירות הצבאי הסדיר אף גורם במקרים רבים לדחייה בלימודיהם של המשרתים (ולעיתים, אף לכך שטטימי שירות הסדיר המעוניינים להשתלב מיד במעגל התעסוקה לא ישלימו את לימודיהם).

מיסים עירוניים

המיסים העירוניים מהווים מרכיב חשוב בתקציב השוטף של רשויות מקומיות רבות. בעשר השנים האחרונות עלה שיעורן בתקציבי רשויות מקומיות רבות במידה ניכרת ביחס למקורות ממלכתיים ואחרים. על רקע גביה חלקית של מיסים עירוניים והרחבת היקף הפטורים ליחידים ולמוסדות, הופעות שהכאיו לפעולתן של רשויות מקומיות בגרעונות אשר מומנו באשראי בנקאי יקר, המליצה ועדה ממלכתית לענייני השלטון המקומי בראשות משה זנבר (1981) כלהלן:

7.1 יחידים

1. כל ההנחות ליחידים שאינם כחוקת פטורים וזכאות לחסרי יכולת, כגון ההנחות לכוחות הבטחון, תבוטלה.
2. רצוי היה לבטל גם את ההנחות לחסרי היכולת (על שכם שרותי הרווחה בהתאם להסלצות דו"ח כיניים ה' של וועדתנו בנושאי שרותי רווחה. כל עוד לא הוגשם המלצה זו רצוי להמשיך ולקיים את הפטורים וזכאות לחסרי יכולת, וזאת לפי קריטריונים אחידים שייקבעו ע"י משרד הפנים בהתייעצות עם משרד הרווחה ומרכז השלטון המקומי.

- א. מיהו זכאי, "חסר יכולת"
- ב. מידת ההנחה
- ג. דרך הפניה ושיטת הטיפול

במסגרת מדיניות סל השרותים תשא בעול, ועל חשבונה, כל רשות שתחרוג מהעקרונות הנ"ל.

7.2 מוסדות

1. כל עוד לא מופעלה ארנונת העסקים על כסיס מע"מ יהוייבו נכסי המדינה כמט לפי שטח. עם הטלת ארנונת עסקים על כסיס הערך המוסף יהוייבו משרדי הממשלה כמט על כסיס שכר, כמלכ"רים.

2. הנחות למוסדות דת, חינוך, תרבות ובריאות: נושא זה יש לקשור לארנונת העסקים על כסיס הערך המוסף. בהתאם לדו"ח כיניים ג' של הוועדה (ראה סעיף 1.3 של דו"ח זה), המוסדות ללא כוונת רווח יזכו ככל הארץ בהנחה "מארנונת עסקים" כשעור זהה להנחה הניתנת להם בחוק מע"מ. יחד עם זאת, יקבע ע"י הרשות המקומית מינימום מסויים שפחות ממנו לא ישלם אף מוסד, גם אם אין לו ערך מוסף לפי ההגדרה בחוק. הרשות המקומית רשאית לתת, לפי שיקולה ועל חשבונה, הנחות נוספות למוסד זה או אחר באמצעות הקצבה ישירה מסעיף חינוך, תרבות, בריאות וכו'.

הרשויות המקומיות המשיכו במתן פטורים והנחות על פי פקודת העיריות מחוקי העזר המקומיים גם בשנים הכאות. על פי פקודת העיריות רשאית רשות מקומית להפחית ארנונה או לזוטר עליה, בהתחשב במצבו החומרי של החייב כה אוכלגל סיבה אחרת שתאושר על-ידי שר הפנים (סעיף 280, סעיף 152(ג) לצו (א) ולצו (ב), סעיף 75 לצו המועצות האזוריות). על פי פקודת מסי העיריותמסי הממשלה (פיטורין) 1938, לא תוטל ארנונה כללית על כל בנין או קרקע שזוטה אשר הבעלות והחזקה עליהם הן בידי כל עדה דתית או מוסד דתי והמשמשים מקום תפילה, כגן ילדים או בית-ספר ואינם לצורך שתכליתו הפקת רווח כספי. יבית מוסדות דת פטורים מהשלים ארנונה כללית אך חייכים כחשלוט מיסים עירוניים אחרים (כאגרת אשפה וכו') וגם כאלו זוכים, בדרך כלל, בהנחה ניכרת.

ביקורת שערך מבקר המדינה ברשויות המקומיות (מתן תמיכות למוסדות, 1985) העלתה מימצאים חמורים במיוחד בקבלת ההחלטות למתן תמיכות למוסדות בערים ירושלים ובני ברק. עיריית בני ברק המכה בשנת 1984 בכ-385 מוסדות (צוב מוסדות דת) כנגד זיכוי חשבון הכנסה מארנונה בסכום של כ-213 אלף דולרים. עיריית ירושלים רשמה בחשבונותיה התקציביים מתן תמיכות במסגרת תב"דים לחששה מוסדות שפעלו בתחומה בסכום של כ-44 אלף דולרים. כמו כן מצא המבקר שבשטף לתמיכות בפעולות של מוסדות נהגו חלק מהרשויות המקומיות לתת תמיכות למוסדות שפעלו בתחומיהן בדרך של כיסוי חלקי של החיובים בארנונה, באגרות והיטלים, שאותם מוסדות היו חייבים להם. כך למשל, נהגה עיריית תל-אביב לתת תמיכות למוסדות שפעלו בתחומה, בדרך של כיסוי חלקי של חיובים בארנונה (15% עד 60% משיעורי הארנונה).

ביקורת נוספת של מבקר המדינה ברשויות המקומיות (מתן תמיכות למוסדות ל ידי רשויות מקומיות, 1991) העלה מימצאים דומים. מצוין המבקר בדו"ח: "מהרשויות המקומיות תמכו במוסדות, שפעלו בתחומיהן, תמיכות "שוות כסף", בתן של כיסוי השלומי חובה כגוין חלק ממיסי הארנונה (אותו חלק הגנבה ממוסדות הנהנים מפטור על-פי פקודת מיסי העירייה ומיסי הממשלה פיטורין (1938); חסדי מוסדות אלה הוא על כסיס חוקי-עזר של הושות בעניין גביית אגרות אשפה. אגרות והיטלים, או ויתור על גבייתם. חלק מהרשויות המקומיות הניסקרות התייחסו לפעולות אלה כאל מתן תמיכה, על כל המשמעו מכך, והן כלל לא הובט לדיון כוועדת התמיכות וממילא לא נהגו בעניין זה על-פי גוהל מתן תמיכות. כך למשל, המכה המועצה המקומית רכסים, בין יתר התמיכות, בקרית החינוך "אב חדש" כסך של 140 אלף שקלים בדרך של זיכוי חשבונות הקריה על חשבון חובותיה כגוין ארנונה ומים, ש"חלקם נוצרו עקב פעילות מרכז הספורט וכריכת השחיה שהוקמו לשימושם של תלמידי הקריה, המורים בה וכני משפחותיהם" (שם עמ' 56).

רשימת תרשימים, גרמים וטבלאות

ההערכה היא שמידי שנה ניתנים הנחות ופטורים ממיסים עירוניים למוסדות דת בהיקף של מליוני שקלים. הרשויות המקומיות נוהגות אף לתת הנחות ופטורים מארנונת מגורים ליחידים כהתאם למצבם הכלכלי וקריטריונים אחרים (מספר נפשות וכו'). על פי ההערכה נהנית האוכלוסייה התרדית כשיעור ניכר מפטורים והנחות בתשלומי הארנונה. מחקיר עיתונאי עולה, למשל, שכירושלים רק 65% מן האוכלוסייה החרדיתתשלמים את הארנונה לעומת 70% במזרח העיר ו-85% מכלל החושבים בשכונות האחרות. דו"ח שהוגש לפני כשלוש שנים למשרד הפנים מצביע על היקף נרחב של הנחות ופטורים כשיעורים ניכרים בישוכים רבים בארץ.

עמם

- 6 .1 מיפוי מקורות תיקצוב, הכנסות והיבטים כלכליים אחרים.
- 8 .2 תיקצוב נושאי דת ותיקצוב אלטרנטיבי.
- 20 .3 מקורות מימון והיקצוב ממלכתי אחר לסקטור הדתי.
- 26 .4 הוצאה מאושרת לשירותי דת כרשויות המקומיות והרככה.
- 31 .5 הגדרות ופירוטים לדו"ח הלמ"ס על נחונים כספיים של הרשויות המקומיות בישראל.
- 36 .6 הרצאות והכנסות בתקציבי רשויות מקומיות במחירי 1987/88
- 7 .7 הגידול הריאלי בהוצאה לנפש בתקציב הרגיל כיחס לשנת בסיס 1984/85, מרכיבי ההוצאה לשירותי דת בתקציב הרגיל 1984-1988.
- 37 .8 התפלגות סעיפי תקציב משרד הדתות בשנים נבחרות.
- 43 .9 התפתחות מספר תלמידים והתפלגות התלמידים לפי סוג מוסד לימודים במוסדות חינוך המתוקצבים ע"י המשרד לענייני דתות.
- 47 .10 סך ההוצאה וההוצאה לנפש לתלמידים במוסדות חינוך המתוקצבים ע"י המשרד לענייני דתות - במחירים קבועים של 1989.
- 50 .11 תקציבי כספים יהודיים למעשה במחירים קבועים של 1989.
- 54 .12 הוצאה למעשה בסעיף המיכות במוסדות תורניים במחירי 1989
- 58 .13 וסטיה של ההוצאה בפועל מן התקציב המקורי בשנים נבחרות.
- 62 .13 הוצאה למעשה בסעיף הכסחת הכנסת מינימום לאברכים וסטיה של ההוצאה בפועל מן התקציב המקורי.
- 62 .14 התפתחות תקציבי המשרד לענייני דתות 1981-1991 במחירי 1989
- 96 .14 וסטיה ההוצאה בפועל מן התקציב המקורי (כאחוזים).
- 103 .15 נחונים על מערכת החינוך היסודי חש"ן.
- 131 .16 המוסד לכיטוח לאומי - מקורות ושימושים.



רשימת מקורות

1. הצעות תקציב המדינה לשנים 1991-1980/81
2. תקנות התקציב המדינה לשנים 1991-1983/84
3. תקציב המדינה לשנים 1989-1991, עיקרי התקציב
4. הצעת תקציב מספר 3 לשנת הכספים 1990 ודברי הסבר
5. שנתון סטטיסטי לישראל, הלמ"ס מס' 41-32
6. הרשויות המקומיות בישראל - נתונים כספיים, הלמ"ס, 1987/88-1982/83
7. ישראל - שנתון הממשלה, החשמ"ו-החש"ל
8. מאזן ודו"ח כספי של המוסד לביטוח לאומי 1988/89-1987/88
9. סקירה שנחית של המוסד לביטוח לאומי 1990-1987
10. מבקר המדינה - דו"ח שנתי 42-32
11. הערות שר הכלכלה והתכנון לרוח"ת מבקר המדינה מס' 41-33
12. מבקר המדינה, מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות, 1991
13. מבקר המדינה, דו"ח ביקורת על השלטון המקומי - 1986
14. דו"ח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, יוני 1981
15. הצעת תקציב המועצה הדתית ת"א-יפו לשנת הכספים 1990-1989
16. הצעת תקציב המועצה הדתית ירושלים לשנת הכספים 1990-1989
17. השתתפות משרד התינוך בתקציב הרשויות המקומיות לשנים 1988/89-1987/88
18. מערכת שכר לימוד לבתי ספר עיוניים בחטיבת העליונה החשמ"ח, משרד התינוך והתרבות
19. בדיקת עלות התינוך הע-יסודי, מרכז השלטון המקומי בישראל, היחידה לכלכלה ומחקר, 1988
20. מוסדות דתיים במערכת הסובלית, המועצות הדתיות בישראל, אליעזר דון-יחיא, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, ירושלים, תשמ"ט.
21. החדשים, אמנון לוי, כית הוצאה כתר-ירושלים, 1989
22. פקודת העיריות (נוסח-חדש).
23. קובץ חוקי עזר, עיריית ירושלים
24. דברי הסבר להצעת תקציב רגיל לשנת הכספים 1989, עיריית תל-אביב - יפו
25. פירוט להצעת תקציב רגיל לשנת הכספים 1989, עיריית תל-אביב - יפו
26. רבעון סטטיסטיקה חקלאית, רבעון סטטיסטי לתערוכות ולשירותי הארחה, הלמ"ס, רבעונים כשנת 1991
27. שאלחות בכנסת
28. קטעי עיתונות
29. בקשות לשינויי תקציב בוועדת הכספים של הכנסת
30. ראיונות ושיחות