



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

מערך המקוואות בישראל: חלק א – מנהל וכלכלה

מיכל אחרק-ויין, אריאל פינקלשטיין ודביר שוורץ

פרויקט "שביל הזהב"

מאי 2015

אייר התשע"ה



המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות. המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל. המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות. המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

The Institute for Zionist Strategies is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

רחוב עם ועולמו 8, מיקוד: 9546306 ירושלים
8 Am Veolamo St., 9546306 Jerusalem
Tel. +972 2 581 7196; Fax: +972 2 532 2422
info@izs.org.il; www.izs.org.il

תוכן עניינים

4.....	תקציר	
8.....	הקדמה	
10.....	1. פרק א: רקע כללי	
10.....	1.1 רקע חוקי	
11.....	1.1.2 מספר המקוואות	
11.....	1.1.3 עובדי המקוואות	
13.....	2. פרק ב: בניית ושיפוץ מקוואות	
13.....	2.1 רקע היסטורי	
16.....	2.2 המצב כיום: נהלים ועלויות	
17.....	2.3 הליכים משפטיים	
19.....	3. פרק ג: מחירי הטבילה	
19.....	3.1 מחיר לטבילה רגילה	
23.....	3.2 מחיר לטבילת כלות בשנה הראשונה	
27.....	4. פרק ד: יעילות וניהול כלכלי	
27.....	4.1 הקדמה	
28.....	4.2 רקע כללי ונהלים	
31.....	4.3 מבוא מתודולוגי	
34.....	4.4 היבטים כלכליים: מבט כללי	
38.....	4.5 אנומליות וחוסר יעילות	
38.....	4.5.1 חיפה	
39.....	4.5.2 השוואה בין מועצות דתיות	
42.....	4.5.3 השוואה פנימית: אילת, גני תקווה וקדומים	
46.....	5. פרק ה: מאגרי המידע על המקוואות	
46.....	5.1 מבוא	
47.....	5.2 המאגר האינטרנטי	
49.....	5.3 מאגר ה-Waze	

תקציר

המשרד לשירותי דת והרשויות המקומיות בישראל מפעילים ברחבי הארץ 757 מקוואות לנשים באמצעות המועצות הדתיות (663 מקוואות) ומחלקות הדת (94 מקוואות) ברשויות השונות. מחקר זה דן בהיבטים מנהליים וכלכליים שונים במערך המקוואות בישראל ומצביע על מספר ממצאים מרכזיים:

מחירים: על פי תקנות השר לשירותי דת מנובמבר 2013, עלות טבילה רגילה במקווה היא חמישה עשר ש"ח. חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת קובע כי "חובה להקפיד על גביית התעריפים הנזכרים לעיל", אך בפועל, כל מועצה דתית, ולעתים גם כל בלנית, פועלת כראות עיניה ואין אכיפה של נוהלי המשרד.

במהלך חודשים אוקטובר-נובמבר 2014 פנינו בשיחות טלפוניות לכלל המקוואות בישראל בשאלה מהו המחיר לטבילה רגילה במקווה, ונענינו על ידי 482 מתוך 757 מקוואות. מתוך 482 המקוואות, ב-231 (48%) נגבה מחיר שאינו חמישה עשר ש"ח, כאשר ברובם הגדול המחיר היה גבוה יותר מחמישה עשר ש"ח. למעשה, מבין המקוואות שבדקנו, ב-35% מהמקרים (168 מקוואות מתוך 462) מחיר הטבילה גבוה מחמישה עשר ש"ח, וברובם (ב-31% מכלל המקוואות) המחיר עומד על עשרים ש"ח ומעלה. בחלק מן המקוואות המחיר אף מגיע לשלושים ושלושים וחמישה ש"ח.

הממצאים מלמדים כי במספר רשויות אין אפילו אחדות בתוך המועצה הדתית, כך שבאותה רשות מקוואות שונים גובים מחירים שאינם זהים. כמו כן, הממצאים מלמדים כי באופן אבסורדי, לעתים דווקא ברשויות

שבהן התושבות בעלות רקע חברתי-כלכלי נמוך, הן נדרשות לשלם סכומים גבוהים בהרבה ממה שקבע המשרד לשירותי דת.

בדיקה נוספת נעשתה בנוגע לטבילת כלות. על פי הנחיות השר לשירותי דת, שנכנסו לתוקף בנובמבר 2013, "כלות בשנה הראשונה לנישואיהן" פטורות מלשלם על טבילה במקווה. מבדיקה שערכנו עם דובר המשרד עולה כי הפטור שקבע השר תקף לכל הארץ וללא הגבלות, אך בפועל, פנייתנו למקוואות עצמם העלתה כי 57% מהמקוואות אינם עומדים בנהלים: בחלק מהמקוואות אין כלל הנחה לכלות, ובחלק אחר ישנה הנחה במגבלות הנוגדות את התקנות: הנחה רק למי שנרשמה במועצה הדתית הספציפית, הנחה רק לתושבות וכדומה.

יעילות וניהול כלכלי: דוחות המועצות הדתיות לשנת 2012 מלמדים כי סך כל ההוצאות על אחזקת המקוואות ומשכורת במחלקות המקוואות במועצות הדתיות עמד בשנת 2012 על 135.5 מיליון ש"ח: 56 מיליון ש"ח על אחזקת מקוואות, 75 מיליון ש"ח על משכורות ו-4.5 מיליון ש"ח נוספים על "אחרות". לאור זאת ניתן להניח שהוצאות מחלקות המקוואות במחלקות הדת עומדות על כבין 15 מיליון ש"ח ל-20 מיליון ש"ח נוספים. כמו כן, המשרד לשירותי דת תיקצב בשנת 2013 שיפוץ ובניית מקוואות בהיקף של 29 מיליון ש"ח.

עם זאת, בשל מחסור משמעותי במסד נתונים מסודר יש קושי רב להציג ממצאים מסודרים בנושא היעילות והניהול הכלכלי. המחסור בנתונים נובע מאי עמידה של מועצות דתיות רבות בנהלים המחייבים איסוף נתונים מסודר על מספר הטובלות, וכן מחוסר דרישה של המשרד לשירותי דת את הנתונים מן המועצות. למרות זאת, המחקר מציג מספר ממצאים ראשוניים המבוססים על הדו"חות החשבונאיים של המועצות הדתיות.

על פי הממצאים, במועצות דתיות שבהן אחוז נמוך של תושבים דתיים העלות הכלכלית של מערך המקוואות גבוהה יותר, ככל הנראה, בשל הצורך לפתוח מקווה באזור מסוים ללא קשר למספר התושבים הדתיים שיש בו. כנראה זוהי גם הסיבה לכך שבמועצות אזוריות – הנדרשות לעתים קרובות לתפעל מקוואות גם ביישובים קטנים – עלות אחזקת המקווה גבוהה יותר מאשר בערים.

על בסיס השוואה בין מועצות דתיות בעלות מאפיינים דומים, המחקר מראה כי, ככל הנראה, במועצות דתיות רבות ישנה התנהלות לא יעילה במחלקת המקוואות, או שלחלופין, במועצות דתיות שנראה כי ההתנהלות בהן יעילה ישנה בעיה בשירות הניתן במקווה. כך למשל, בחיפה אחוז ההכנסות העצמיות ממקוואות מתוך ההוצאות עומד על 6%-8%, זאת לעומת יתר הערים הגדולות שבהן אחוז ההכנסות העצמיות ממקוואות עומד על 20%-30%. מספר דו"חות ביקורת של מבקר עיריית חיפה אכן מצביעים על בעיות בהתנהלות מחלקת המקוואות בעיר חיפה. כמו כן, ברחובות, צפת ואשקלון פועלים שבעה מקוואות נשים, אך בעוד באשקלון ובצפת אחוז ההכנסות מההוצאות על מקוואות עומד על 15%-20%, ברחובות אחוז ההכנסות מההוצאות עומד על 50%-55%. כך, ההכנסות ברחובות מלמדות על כמות גבוהה בהרבה של טובלות מאשר באשקלון, אך למרות זאת, ההוצאות על אחזקה ומשכורות במחלקת המקוואות ברחובות דווקא נמוכות בהרבה. בדומה לכך, בבאר יעקב ובמעלות עלות אחזקת המקוואות ותשלום המשכורות במחלקת המקוואות גבוהה פי כמה מאשר במועצות דתיות מקבילות עם מספר טובלות דומה כמו בני ע"ש, מיתר ומזכרת בתיה.

המחקר גם מצביע על מספר מועצות דתיות – גני תקווה, אילת וקדומים – שבמשך השנים 2010-2013 היו בהן תנודות גבוהות מאוד בהוצאות

ובהכנסות במחלקת מקוואות, באופן שקשה לתת לכך הסבר המניח את הדעת. תנודות גבוהות מעין אלו יכולות ללמד על התנהלות לא יעילה או לא תקינה במחלקות המקוואות.

מאגרי מידע: לזמינות הנתונים בנוגע למקוואות ישנה חשיבות יתרה, וזאת בשל האופי האינטימי והדיסקרטי של הטבילה במקווה. סביר להניח שנשים מכירות את המקווה המצוי באזור מגוריהן, אך לא פעם, כשהן מתארחות במקומות שונים בארץ, הן נדרשות למצוא מקווה שהן לא מכירות. היות שנשים רבות רואות בטבילה אירוע אינטימי, הן מעדיפות שלא לשתף בו אנשים אחרים, ואף לא נשים אחרות, ולא לבקש מידע לגבי המקווה הקרוב – מה שמלמד על חשיבות פרסום נתונים מדויקים וברורים בנושא.

ממצאי המחקר מלמדים שמאגרי המידע שמפעיל המשרד לשירותי דת באתר המשרד ובתוכנת הניווט Waze חסרים מידע רב. באתר האינטרנט של המשרד חסרים עשרות מקוואות המופעלים על ידי המועצות הדתיות ומחלקות הדת, ובתוכנת Waze חסרים 288 מקוואות (כ-38% מהמקוואות).

נמצא, כי במאגר האינטרנטי של המשרד כמעט שלא קיים מידע על פעילות המקוואות. כך, למשל, לא צוינו המחירים של טבילה רגילה ושירותים נוספים המוצעים במקווה, ורק לעתים רחוקות הוצגו שעות פתיחת המקווה. בנוסף, במקרים רבים גם מספר הטלפון של הבלנית או של המקווה כלל לא הופיע, וגם כאשר הוא הופיע – מצאנו כי בכ-25% מהמקרים המספר אינו מעודכן, או שהוא מפנה לבלנית שכבר עזבה את תפקידה. בדומה לכך, בתוכנת Waze בכ-33% מהמקוואות שמופיעים במאגר לא מצוין כלל טלפון או שמצוין מספר טלפון שאינו מעודכן.

הקדמה

המתח בין דת למדינה הוא אחד מהנושאים המכוננים את השיח הציבורי במדינת ישראל עוד מתקופת טרום הקמתה ועד ימינו. מסיבות שונות – פוליטיות ומהותיות – בתקופה האחרונה שב וחזר הדיון בנושאים אלו למוקד סדר היום הציבורי. נושאים כדוגמת מקומה של השבת במרחב הציבורי, סוגיית הגיור, אופן בחירות רבנים, נישואים אזרחיים ותפקודה של מערכת הכשרות הממלכתית היו חלק ממכלול נושאים שהפכו לסלע מחלוקת עז בשנים האחרונות במאבקים ציבוריים ובהצעות חוק. גורמים דתיים מסוימים ראו בניסיונות אלו פגיעה קשה ביסודות היהדות ו"גל חקיקה חסר אחריות",¹ ואילו גורמים אחרים (חלקם דתיים) ראו בניסיונות אלו אפשרות לייצב את היחסים בין דת למדינה בישראל, שייתכן שעלו על שרטון.

למרות שמדובר באחד משירותי הדת החשובים ביותר, אשר מאות אלפי נשים עושות בו שימוש מדי חודש, מערך המקוואות קיבל תשומת לב פחותה. למעשה, עד היום לא נכתבה עבודה מחקרית המציגה את מערך המקוואות על היבטיו השונים. האדם החשוף לשיח התקשורתי בישראל עלול להסיק כי אין כל בעיות במערך זה מלבד הדיון על היחס של הבלניות לנשים הבאות לטבול.² למעשה, כפי שיוצג במחקר זה, תמונה זו אינה נכונה כלל וכלל ומערך המקוואות סובל מבעיות רבות נוספות.

מחקר זה מהווה תוצר ראשון של צוות חשיבה ומחקר שפעל במכון לאסטרטגיה ציונית בשנה האחרונה ועסק במערך המקוואות. חלק זה מתמקד בהיבטים הכלכליים והמנהליים של מערך המקוואות, היבטים

¹ קובי נחשוני, 'הרב לאו בראיון חג: "גל החקיקה חסר אחריות"', אתר ynet, 24.9.2014.
² ראו למשל: יעל יחיאלי, 'בלנית? לא תודה', אתר ynet, 27.3.2011; שלמה פיוטרקובסקי, 'הבלניות זועמות: אנו עושות עבודת קודש', אתר ערוץ שבע, 2.3.2014.

המצויים בפיקוחו ואחריותו של המשרד לשירותי דת. החלק השני של עבודת הצוות, שתוצרתו תצא לאור בעוד מספר חודשים, יתמקד בעיקר בהיבטים התברואתיים של מערך המקוואות המצויים בפיקוחו של משרד הבריאות, ויכלול גם את הצעות הצוות לייעול ושיפור מערך המקוואות.

בפרק הראשון של המחקר יוצג רקע כללי בנוגע למערך המקוואות בישראל: מספר המקוואות, הפיזור הגיאוגרפי שלהם, עובדי המקוואות והליכי התקצוב שלהם.

הפרק השני יעמוד על המגמות והשינויים שנערכו במהלך השנים בנוגע לבנייה ותקצוב של מקוואות עד לנהלים הקיימים כיום, ויציג מספר הליכים משפטיים שנערכו בישראל בנוגע לבניית מקוואות.

בפרק השלישי יוצגו ממצאי סקר מקיף שנערך בין המקוואות השונים בארץ על המחירים במקוואות, ותיבחן השאלה עד כמה עומדים המקוואות בנוהלי המשרד לשירותי דת.

בפרק הרביעי יוצגו ממצאים על התנהלות לא יעילה של המועצות הדתיות בתחום המקוואות. הנתונים יתבססו על הדו"חות החשבונאיים של המועצות הדתיות בישראל.

הפרק החמישי יבחן את איכות מאגרי המידע המסופקים לציבור על המקוואות השונים ברחבי הארץ.

תודתנו נתונה לאיילת סימן, חברה בצוות "שביל הזהב" במכון לאסטרטגיה ציונית שסייעה באיסוף הנתונים הראשוני עבור מחקר זה.

1. פרק א: רקע כללי

1.1. רקע חוקי

מתן שירותי מקוואות לציבור הרחב באופן ממלכתי החל עוד לפני קום המדינה, עם גיבושן של המועצות הדתיות בשנת 1937.³ כיום, המדינה מממנת ומתפעלת מקוואות ברחבי הארץ באמצעות המועצות הדתיות ומחלקות הדת הפועלות ברשויות המקומיות. מועצה דתית היא רשות ממלכתית המתקצבת על ידי המשרד לשירותי דת והרשות המקומית ופועלת מכוח חוק שירותי הדת היהודיים התשל"א-1971. ברחבי הארץ קיימות כיום 132 מועצות דתיות, המספקות שירותי דת ברוב הרשויות המקומיות בארץ. בנוסף, ב-33 רשויות מקומיות לא קיימת מועצה דתית וברשויות אלו מספקת הרשות המקומית לתושבים את שירותי הדת באמצעות מנגנון של מחלקת דת המופעלת באופן ישיר על ידי הרשות המקומית (בניגוד למועצה דתית שעובדיה אינם עובדי עירייה).

האחזקה השוטפת של המקוואות ושכר הבלניות ממומנים מתקציב המועצה הדתית, שברוב המקומות מורכב ממימון של 60% מהרשות המקומית ו-40% מהמשרד לשירותי דת, מלבד ההכנסות העצמיות של המועצות הדתיות מתשלומי אגרות שונות. במועצות אזוריות ובמחלקות דת שבהן לא פועלת מועצה דתית המשרד לשירותי דת מתקצב באופן ישיר את עלות שכר הבלניות.

³ אליעזר דון-יחיא, מוסדות דתיים במערכת הפוליטית: המועצות הדתיות בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1988, עמ' 4.

1.2. מספר המקוואות

במועצות הדתיות פועלים 663 מקוואות נשים ובמחלקות הדת פועלים 94 מקוואות נשים כך שבסך הכול המדינה מפעילה 757 מקוואות נשים ברחבי הארץ.⁴ כמו כן, במועצות אזוריות פועלים 352 מקוואות נשים, לעומת 405 מקוואות נשים הפועלים בעיריות ומועצות מקומיות. הסיבה לכמות הגבוהה יחסית של המקוואות במועצות אזוריות, על אף שמספר התושבים בהן נמוך בהרבה ממספר התושבים בעיריות ומועצות מקומיות, היא שבמועצות אזוריות ישנו מספר גדול של יישובים, ובכל יישוב שיש בו קבוצה של נשים השומרת על דיני טהרת המשפחה ישנו צורך אקוטי במקווה, כיוון שנשים אלו נדרשות למקווה במרחק סביר מן הבית.

מלבד המקוואות שמפעיל המשרד לשירותי דת, ישנם גם מקוואות פרטיים שהמשרד אינו מפקח עליהם, ואין כל רישום מסודר לגביהם. מחקר זה לא יתייחס למקוואות אלו, אלא במקום שהדבר הוזכר במפורש.

1.3. עובדי המקוואות

בענף המקוואות (המכונה באופן רשמי גם: תחום "טהרת המשפחה") ישנן שלוש קבוצות מרכזיות של עובדים:

1. בלניות: על פי המשרד לשירותי דת, בלנית היא עובדת המועצה הדתית או מחלקת הדת, האחראית במקוואות הנשים על הטבילה על פי ההלכה

⁴ לסקירה מקיפה בנוגע למספר המקוואות ראו בפרק הבא.

ועל פתיחת המקווה ותפעולו. תפקיד הבלנית הוגדר בנוהל מיוחד של המשרד לשירותי דת.⁵ הבלניות מהוות את רוב העובדים בענף המקוואות.

2. בלנים: מבצעים פעולה מקבילה לזאת של הבלניות, אך במקוואות גברים, שמספרם נמוך בהרבה.

3. אחראי/ת מקוואות: על פי המשרד לשירותי דת, אחראי מקווה הוא "עובד המועצה הדתית שהגדיר ראש המועצה, אשר תפקידו לנהל את התפעול והתחזוקה השוטפים של המקוואות הנמצאים בתחומי המועצה".⁶ כיום אין הגדרת תפקיד ברורה לאחראי מקוואות, ולטענת המשרד, בימים אלו הוא פועל לכתיבת הגדרה כזו. עם זאת, תגובת המשרד מלמדת כי "אחראי המקוואות הוא תפעול לוגיסטי של המקווה: החלפת מים, תיקון ואחזקה" ו"הרבה פעמים אחראי המקוואות משמש כבלן בפועל", ו"יש אחראיות מקוואות אשר משמשות כמפקחות על הבלניות, כאשר יש מערך מקוואות גדול".⁷

על החלק המרכזי של שירותי המקוואות בעבודתן של המועצות הדתיות ניתן ללמוד מנתונים שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת באוגוסט 2014 בנוגע למספר העובדים במועצות הדתיות.⁸ על פי הנתונים, בתחום המקוואות מועסק המספר הגבוה ביותר של עובדים במועצות הדתיות: 537 בלניות, 93 אחראי מקוואות ו-75 בלנים. המשרד לא סיפק נתונים על העובדים במחלקות הדת, אך מסקירה שהציג מכון המחקר של הכנסת עולה שב-2012 פעלו בהן 99 בלניות.⁹

⁵ הוראת עבודה "השירות הניתן במקווה", המשרד לשירותי דת, 20.1.2013 (מופיע באתר המשרד).

⁶ נוהל "תחזוקת המקווה", המשרד לשירותי דת, 20.1.2013 (מופיע באתר המשרד).

⁷ מכתב, אורטל אליאס – עוזרת דובר המשרד לשירותי דת, 30.9.2014.

⁸ מכתב, אורטל אליאס – עוזרת דובר המשרד לשירותי דת, 19.8.2014.

⁹ שלי מזרחי, מועצות דתיות, הכנסת: מרכז המחקר והמידע, יולי 2012, עמ' 3.

2. פרק ב: בניית ושיפוץ מקוואות

2.1. רקע היסטורי

התקציב המיועד על ידי המשרד לשירותי דת עבור בניית מקוואות חדשים מיועד עבור מקוואות נשים בלבד. עד שנת 2001, מועצה דתית שרצתה לבנות מקווה חדש או לשפץ מקווה הייתה מגישה בקשה לוועדה בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד לשירותי דת (שנקרא באותה העת המשרד לענייני דתות), שכללה נציגים של המשרד לשירותי דת, משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון. המחלקה לפיתוח מבני דת במשרד לשירותי דת הייתה מנהלת את הבקשות לתמיכה ומביאה אותן לדיון בוועדת משנה של ועדת המנכ"לים. השר לשירותי דת היה ממנה את ועדת המשנה שחברים בה נציגים של שלושת המשרדים. בסופו של דבר, התקציב שהוחלט להקצות היה מועבר ישירות למועצה הדתית, שהייתה אחראית על ביצוע הפרויקט.

בעבר הועלו תלונות רבות כנגד העברות תקציבים בצורה שאינה ראויה. דו"ח מבקר המדינה לשנת 2001 הצביע על אי-סדרים בפעילות הוועדה האחראית לתקצוב בניית מקוואות, שהעבירה באותה שנה עבור מטרה זו תקציבים בגובה 36 מיליון שקלים. המבקר הראה כי "ועדת המשנה לא קבעה ניקוד, מדד או משקל יחסי למבחנים למתן תמיכה בבניית מקוואות. בדיקת טבלת המקוואות העלתה שהיו הבדלים גדולים בין הסכומים שהיא המליצה לתת למקוואות שונים לאותה מטרה".¹⁰

בדיקת סכומי התמיכות על ידי המבקר העלתה באופן תמוה "שלכמה מבקשים המליצה ועדת המשנה לתת תמיכות בסכומים גבוהים מאלה

¹⁰ דו"ח מבקר המדינה 51ב, לשנת הכספים 2000 ולחשבונות שנת הכספים 1999, משרד מבקר המדינה, 2001, עמ' 488.

שהם עצמם ביקשו",¹¹ בפערים של מאות אלפי שקלים. המבקר ציין כי "לא נמצא שוועדת המשנה נימקה את המלצתה לתת תמיכות גדולות מאלה שצוינו בבקשות, ויו"ר הוועדה גם לא פירט אותם בתשובתו".¹²

המבקר לא קיבל את טענת יו"ר הוועדה כי ההקצאות ניתנו על פי "שיקול הדעת של חברי הוועדה", וטען כי "יש לראות בחומרה את הטיפול בבקשות שלא על פי נוהל תמיכות, ואת קביעת הזכאים לתמיכה שלא על פי עיקרון השוויון ובאופן שאיננו תואם את החוק. חלוקת התמיכות באופן לא שוויוני נתנה עדיפות לא עניינית למבקשים מסוימים ופגעה במבקשים אחרים".¹³ המבקר אף הראה ש"המשרד (-לשירותי דת) לא הפעיל פיקוח באתרי הבנייה, ואין לו מידע מלא ומדויק על מה שנעשה בכספי התמיכה".¹⁴

לאחר התייעצות עם מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה החליט השר לשירותי דת, אשר אוחנה, כי משרדו ייקח אחריות על תהליך שיפוץ המקוואות ובנייתם, כך שבוטלה הוועדה הבין-משרדית ובוטל מעבר הכספים דרך המועצות הדתיות. בפברואר 2002 פרסם המשרד מכרז חיצוני כולל המזמין קבלנים להציע הצעות לבניית מקוואות שיאושרו על ידי המשרד.¹⁵ בשנת 2004 פורק המשרד לענייני דתות וסמכויותיו בתחום בניית מקוואות הועברו למשרד השיכון. המעבר למשרד השיכון חשף ממצאים חדשים בנוגע למכרזים אלו. במשרד השיכון הצביעו על שני מכרזים, האחד לבניית מקוואות בסכום של 100 מיליון שקל, והשני לשיפוץ מקוואות בסכום של 50 מיליון שקל, שנוהלו בצורה תמוהה,

¹¹ שם, עמ' 489.

¹² שם, שם.

¹³ שם, עמ' 493.

¹⁴ שם, שם.

¹⁵ שלמה צזנה, 'השר והמנכ"ל, ראש בראש', אתר nrg, 23.5.2002.

ושעל פי הערכות של מומחים חיצוניים – שנשכרו בידי משרד השיכון כדי לבדוק מה בדיוק אירע במכרזים האלו – עלו למדינה לפחות ב-30% יותר מכפי שהם היו צריכים לעלות. משמע, 32 מיליון שקל לפחות, שהמדינה בזבזה בשני המכרזים בתשלומים מופרזים לקבלנים הזוכים, ובהיעדר פיקוח על הקבלנים.¹⁶ מי שמונה מטעם משרד האוצר ומשרד השיכון לבדוק את כשירות המכרזים הוא ד"ר יואב סרנה, יו"ר איגוד מהנדסי הבנייה והתשתיות בישראל. סרנה טען בנוגע למכרז לבניית מקוואות כי "מניסיוני, הן כמהנדס והן כחבר ועדות מכרזים, מעולם לא נתקלתי בהתנהלות בלתי סבירה לחלוטין בדומה לזו שמצאתי בפרויקט זה, הן מצד ועדת המכרזים והן מצד המפקח. כתוצאה מכך, אין לי ספק שבפרויקט זה אושרו לקבלן כספים שאינם מגיעים לו".¹⁷ הקבלן שזכה במכרז זה הנו ידיד אישי של אריה דרעי, מראשי תנועת ש"ס שהחזיקה במשרד לענייני דתות באותה העת, ואף חבר קרוב של מנכ"ל המשרד לענייני דתות דאז, משה שמעוני, מה שחזק את החשדות (שלא קיבלו הוכחה) שלא רק יד המקרה הייתה בדבר.

בנוגע למכרז שיפוץ המקוואות היה סרנה תקיף אף יותר, ורמז במפורש לשחיתות בהליך המכרז: "במכרז השתתפו ארבעה קבלנים. שני קבלנים הימרו (או שהיה להם מידע מוקדם)¹⁸ על הסעיפים שיוזמנו במסגרת העבודות".¹⁹ בסיכום הדברים ציין סרנה, כי "אין ספק כי ועדת המכרזים כשלה בדרך ניהול המכרז... אין ספק שהמפקח כשל מקצועית בהכנת

¹⁶ מירב ארלוזורוב, איך כמעט מצא עצמו היישוב החילוני כחל עם מקווה, דה מארקר, 24.5.2006.

¹⁷ מירב ארלוזורוב, 'איך מוציאים מכרז ומשלמים 32 מיליון שקל יותר (3)', דה מארקר, 29.5.2006.

¹⁸ הסוגריים במקור.

¹⁹ מירב ארלוזורוב, 'הנס של מכרזי משרד הדתות' 2, דה מארקר, 25.5.2006.

המכרז, בניתוח התוצאות ובהסכמתו להמשיך בתהליך עם תוצאות מעוותות".²⁰

2.2. המצב כיום: נהלים ועלויות

כיום, הסמכות להקצאת כספים לבניית מקוואות הנה סמכות בלעדית של המשרד לשירותי דת ולא קיימת ועדה בין-משרדית המשותפת למשרדים נוספים. הקריטריונים לתקצוב בניית מקוואות חדשים קובעים שמקווה חדש ייבנה רק ביישוב או בשכונה ללא מקווה, או שהמקווה הקרוב ביותר נמצא במרחק שני קילומטרים מן המקום המיועד לבניית המקווה החדש.²¹ ההקצאה לבניית מקווה נעה בין כמיליון ש"ח לכמיליון ש"ח וחצי, בהתאם לגודל המקווה שנקבע על פי מספר הטובלות המשוער. עבור מקווה בגודל 65 מ"ר התמיכה המאושרת על ידי המשרד עומדת על 984,326 ש"ח. עבור מקווה בגודל 90 מ"ר התמיכה המאושרת עומדת על 1,184,097 ש"ח ועבור מקווה בגודל 120 מ"ר התמיכה המאושרת עומדת על 1,636,877 ש"ח.²² הרשות המקומית רשאית כמובן להוסיף תקצוב נוסף מעבר לסכומים שמעביר המשרד לשירותי דת.

התקציב שמעביר המשרד לטובת שיפוץ ובניית מקוואות אינו קבוע אלא משתנה בין השנים. בשנת 2012 העביר המשרד 10 מליון שקלים ל-117 מועצות לטובת שיפוץ מקוואות ובשנת 2013 הוא העביר 15 מליון שקלים ל-121 מועצות לטובת שיפוץ מקוואות. כמו כן, בשנת 2013 העביר המשרד לצורך בניית מקוואות ב-14 רשויות מקומיות סכום של 14 מליון

²⁰ ש.ם.

²¹ תבחינים לחלוקת כספי תמיכות של המשרד לשירותי דת לצורך בניית או השלמת מקוואות נשים, המשרד לשירותי דת, 2014.

²² ש.ם.

ש"ח.²³ עם זאת, בשנים קודמות הסכומים שהועברו לצורך בניית מקוואות היו גבוהים יותר.

2.3. הליכים משפטיים

במספר מקרים הגיע דיון על בניית מקווה להליכים משפטיים, בדרך כלל כסמל למאבק על אופיו הדתי או החילוני של היישוב. בשנת 2006 עתרו שני תושבי היישוב אלקנה, הנוהגים במנהג חסידות חב"ד, כנגד משרד הבינוי והשיכון וכנגד המועצה הדתית באלקנה ורב היישוב, בטענה כי הם מונעים מהם להתאים את המקווה החדש הנבנה ביישוב למנהגים ההלכתיים הנהוגים בתנועת חב"ד. בניית המקווה בהתאם למנהג חב"ד אינה פוגעת בכשרותו לפי שאר השיטות ההלכתיות, אך אי העמידה במנהג זה מחייב את הנוהגות במנהג חב"ד לטבול במקווה אחר, המרוחק מהיישוב מרחק נסיעה.

העותרים הצהירו על נכונותם לשאת בהפרש עלויות הבנייה הנובעות ממנהג חב"ד, אך רב היישוב, שהמועצה הדתית כפופה להנחיותיו ההלכתיות, סירב לאפשר את בניית המקווה כשיטת חב"ד. הדבר לא נאמר במפורש בתשובה לבג"צ, אך סביר להניח שהדבר נבע מרצון לשמור על אופיו הדתי-לאומי של היישוב, ולמנוע מעבר של חסידי חב"ד ליישוב. שופטי בג"צ (רובינשטיין, בייניש ולוי) החליטו שלא להתערב בהכרעת הרב בטענה כי "אין עילה משפטית, בודאי ביישוב קטן, להתערבות בהכרעת הרב, אף אם היא מושתתת על טעמים הלכתיים-ציבוריים רחבים יותר מאשר כשרות המקווה לבדו".²⁴

²³ מכתב, דבורה אייפרמן – מנהלת אגף מבני דת במשרד לשירותי דת, 13.8.2014.

²⁴ בג"צ 2957/06, חנן חסן ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון – האגף לפיתוח מבני דת.

הליך משפטי נוסף לגבי בניית מקוואות שנערך במשך מספר שנים נוגע לבניית מקווה במועצה המקומית כפר ורדים, שרוב תושביה אינם דתיים והקהילה הדתית ביישוב עתרה כנגד המועצה המקומית שסירבה לבנות ולהפעיל מקווה ביישוב. הדיון בבתי המשפט התייחס בעיקר למתח שבין זכויות הטובלות ובין העול התקציבי על הרשות.

בדצמבר 2010 דחה בית המשפט המחוזי בחיפה את העתירה בצינו, כי הגם שזכויות היסוד של המערערים לחופש דת ופולחן אינן שנויות במחלוקת, יש למקד את הדיון בשאלת אמות המידה לחלוקת משאבים ציבוריים ברשות מקומית ובתקינות ההליכים שנקטו המשיבים. נקבע כי בניית המקווה דורשת הקצאת משאבים ציבוריים – מקרקעין ציבוריים וכן תקציב להקמת ואחזקת המבנה – ועל כן יש לדחות את טענות המערערים הן ביחס להחלטת הביטול, הן ביחס להחלטת המועצה – שהתקבלה בעקבות המלצות ועדת הקריטריונים – לדרג את המקווה בעדיפות האחרונה להקמת מבני ציבור ביישוב.²⁵

בספטמבר 2014 הפך בית המשפט העליון את החלטת בית המשפט המחוזי. השופט פוגלמן קבע כי בנסיבות המקרה החלטת המועצה שלא לפעול להקמת מקווה לנשים ביישוב בזמן הקרוב אינה עומדת במבחן הסבירות, שכן אין בה כדי לאזן באופן סביר בין הצורך של תושבות היישוב שומרות המצוות לקיים את מצוות הטבילה לבין השיקולים התקציביים ומשאבי הקרקע הזמינים. בית המשפט לא התייחס לטענת העותרים, שלפיה מטרתה האמתית של המועצה היא לשמור על אופיו החילוני של היישוב, שכן לדבריו, מבחינה מנהלית – דינה של ההחלטה להתבטל ממילא גם מבלי להתייחס לטענה זאת.²⁶

²⁵ ראו: <http://www.lawpubshop.co.il/?CategoryID=266&ArticleID=10724>

²⁶ ע"מ 662/11, יהודית סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים.

3. פרק ג: מחירי הטבילה

3.1. מחיר לטבילה רגילה

רוב העלויות של שירותי המקוואות – בנייתם, שיפוצם ומימון כ-40% מתקציב המועצה הדתית שממנו משולם שכר הבלניות ועלות אחזקת המקוואות – מוטלות על המדינה. בהתאם לכך, המשרד לשירותי דת מוציא הנחיות מפורטות לעלויות השונות של טבילה במקווה. על פי תקנות שהתקין השר לשירותי דת בנובמבר 2013, עלות טבילה רגילה במקווה היא חמישה עשר ש"ח, ושלושים ש"ח עבור אמבטיה וטבילה עם הכנה ממושכת.²⁷ כמו כן, ההנחיות קובעות כי על המקווה לספק "ערכת מקוואות" (מגבת, סבון, משחת שיניים וכו') לטובלות המעוניינות בכך, אך אינן קובעות מחיר אחיד לשירות זה ומאפשרות למועצה הדתית לגבות כראות עיניה.

חוזר המנכ"ל קובע כי "חובה להקפיד על גביית התעריפים הנזכרים לעיל", אך בפועל, כל מועצה דתית, ולעתים גם כל בלנית, פועלת כראות עיניה ואין אכיפה של נוהלי המשרד. מהנתונים הרבים שאספנו לגבי המקוואות השונים בארץ ניתן לראות כי באחוז גבוה מאוד מן המקוואות לא מקפידים למלא אחר הוראות המשרד וגובים מחירים שונים משנקבע. הנתונים נאספו בחודשים אוקטובר-נובמבר 2014 ומתבססים על שיחות טלפוניות שנערכו עם הבלניות ב-482 מתוך 757 מקוואות, כאשר חשוב להדגיש כי הייתה פנייה לכל המקוואות, אך לא מכולם היה מענה.

מתוך 127 מועצות דתיות ומחלקות דת שבדקנו, ביותר ממחצית מהן – המחיר הממוצע לטבילה רגילה שונה ממה שנקבע על ידי השר לשירותי

²⁷ תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרת שירותים) התשע"ד-2013, סעיף 5א. פורסם ברשומות, קובץ התקנות, 7.10.2013. תקנה זו פורסמה גם בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת עד/1, אפריל 2014, עמ' 19.

דת. מתוך 482 המקוואות, ב-231 (48%) מהם נגבה מחיר שאינו 15 ש"ח, כאשר ברובם הגדול המחיר היה גבוה יותר: מתוך המקוואות שבדקנו ב-35% מהמקרים (168 מקוואות מתוך 462) מחיר הטבילה גבוה מחמישה עשר ש"ח, וברובם (ב-31% מכלל המקוואות) המחיר עומד על עשרים ש"ח ומעלה. בחלק מן המקוואות המחיר אף מגיע לשלושים ושלושים וחמישה ש"ח. בחלק מן המקוואות המחיר הבסיסי כולל בתוכו גם תשלום על ערכת מקווה, אף שחוזר המנכ"ל מציין במפורש כי "חובה להפריד בין אגרת הטבילה עצמה ובין התשלום בעבור ערכת המקוואות, וזאת על מנת שאישה תוכל להחליט בעצמה האם ברצונה לרכוש את ערכת המקוואות".

עיון בדו"חות המבקרים הפנימיים של הרשויות המקומיות מלמד כי מדובר בתופעה שאינה חדשה. כך, למשל, בדו"ח של מבקר עיריית חיפה משנת 2007 נטען, כי "במקרים רבים המבקרות במקוואות משלמות סכומים הגדולים בהרבה מהסכום אותו הן חייבות לשלם". דו"ח משנת 2012, שבו חזר המבקר ובחן את התנהלות המועצה הדתית בעיר, הראה מציאות דומה. בדומה לכך, מבקר עיריית רחובות קבע בדו"ח משנת 2010, כי בשלושה מקוואות גובה המועצה תעריף שלא בהתאם לתעריף המותר, ובירושלים קבעה המבקרת ב-2006 כי סכומי האגרה הנגבים במקוואות אינם תואמים את הנחיות המשרד לשירותי דת.

באופן אבסורדי, לעתים דווקא ברשויות שבהן התושבות בעלות רקע חברתי-כלכלי נמוך הן נדרשות לשלם סכומים גבוהים בהרבה ממה שקבע המשרד לשירותי דת, לעומת רשויות שתושבותיהן בעלות רקע חברתי-כלכלי גבוה. הטבלה הבאה מציגה את סכום הגבייה הממוצע ברשויות שונות ואת דירוג האשכול החברתי-כלכלי שלהן, כאשר המספר 1 מסמל רשויות שתושביהן הם בעלי הרקע החברתי-כלכלי הנמוך ביותר, והמספר

10 מסמל רשויות שתושביהן הם בעלי הרקע החברתי-כלכלי הגבוה ביותר.²⁸

אופקים	בית שמש	קריית יערים	גבעתיים	מיתר	עמק חפר	
3	3	3	8	9	8	אשכול חברתי
20	30	35	15	15	11	מחיר לטבילה

איש לא היה מעלה על דעתו שהמחיר על שירות ממשלתי, כמו הנפקת דרכון או רישיון, יהיה תלוי במקום שבו ניתן השירות, אך כך הם הדברים בענף המקוואות. קביעת המחיר במועצות השונות נעשית כמובן באופן שרירותי: אין כל קריטריונים לגביית כספים לא אחידה, וכאלה גם לא יכולים להיות, שהרי הגבייה כלל לא אמורה לכסות את הוצאות המועצה הדתית על מקוואות.

גם אם ניתן לטעון שבשל ההשתתפות החלקית של הרשות המקומית צריכה המועצה הדתית לקבל אוטונומיה בקביעת התשלום, הרי שיש להסדיר את הדברים בנהלים ברורים, ולא כפי שהעניינים מתנהלים היום. בנוסף לכך, הופתענו לגלות שבמקרים רבים גם בתוך המועצות הדתיות עצמן ישנו הבדל במחיר בין מקווה אחד למשנהו. בטבלאות הבאות ניתן לראות כי במקוואות בחיפה, למשל, המחיר שגובים במקוואות השונים אינו אחיד; במקווה אחד המחיר יכול להיות חמישה עשר ש"ח, ובמקווה אחר הוא יכול להגיע לשלושים וחמישה ש"ח. כך הדבר גם במועצות הדתיות של חבל מודיעין, ירושלים, אילת, מרום גליל ועוד: בכולן ישנם

²⁸ דירוגי האשכול החברתי-כלכלי מבוססים על המדד המעודכן ביותר של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המדד החברתי-כלכלי 2008.

הבדלים בין מחירי המקוואות השונים. הטבלאות הבאות מציגות את הבדלי המחירים בין מקוואות שונים בתחומי המועצות הדתיות בחיפה, חבל מודיעין וירושלים:

חיפה	קריית שמואל	עירוני, בצלאל	עין הים, ההגה	מרכז הכרמל	נווה שאנן
מחיר לטבילה	20	27	15	20	35

חבל מודיעין	כפר טרומן	נחלים	אחיסמך	חדיד	גמזו
מחיר לטבילה	0	15	10	15	20

ירושלים	שירת הים	משעול הקורנית	האפרסמון	הסנונית	העומר
מחיר לטבילה	20	15	20	15	20

לפחות לגבי חיפה, ברור שלא מדובר בבעיה חדשה. כבר ב-2012 דו"ח מבקר עיריית חיפה קבל על כך כי בעוד אגרת הטבילה שנקבעה על ידי המשרד עמדה אז על עשרה ש"ח, בפועל בחיפה "ישנם מקוואות שאגרת הכניסה הנגבית בהם עומדת על חמישה-עשר שקלים, במקוואות אחרים אגרת הכניסה עומדת על עשרים שקלים, ואילו במקווה אחר אגרת הכניסה עומדת על עשרים וחמישה שקלים". בדיקתנו מלמדת כי מאז הביקורת המצב אף הורע, וכיום ישנם מקוואות בחיפה שהמחיר לטבילה בהם עומד על מעל לעשרים וחמישה שקלים.

כדי להביץ את העניין פנינו לדבורה אייפרמן, מנהלת אגף מבני דת במשרד לשירותי דת, שהיא למעשה האחראית על תחום מערך המקוואות במשרד. אייפרמן טענה בתגובתה כי הדבר "ידוע לנו. אנו עושים כמיטב יכולתנו על מנת למגר את התופעה. בכדי למגר את התופעה, אנו מתעתדים לתלות מחירון בכלל המקוואות כאשר המחירון יפרט לכל טובלת אשר מגיעה למקווה את המחירים התקינים. במצב דברים אלו, המועצות לא יוכלו לגבות מחירים אחרים".²⁹

דומה כי תשובה זו מלמדת על חוסר היכולת של המשרד לשירותי דת להתמודד עם אוזלת היד של המועצות הדתיות. המשרד אינו מפעיל כל סנקציות כלפי רשויות החורגות מהנוהל אלא מתעתד לתלות שלטים שהיעילות שלהם מוטלת בספק. נראה כי הפתרון הראוי לבעיה זו ולבעיות נוספות העולות מהתנהלות המועצות הדתיות טמון בהפעלת סנקציות כלכליות. כך למשל, המשרד יכול לקזז מהתקציב שהוא מעביר למועצות דתיות את הסכומים שהן גובות מן הטובלות שלא כדין, ואף לפגוע בתקציבן מעבר לכך.

3.2 מחיר לטבילת כלות בשנה הראשונה

על פי הנחיות השר לשירותי דת, שנכנסו לתוקף בנובמבר 2013, "כלות בשנה הראשונה לנישואיהן" פטורות מלשלם על טבילה במקווה. משיחות שקיימנו עם כלות טריות התודענו לכך, שבמקוואות רבים הבלניות כלל לא מיידעות את הטובלות על הנוהל החדש או שאינן מודעות לו. לצורך בדיקת הנושא, ערכנו מדגם ופנינו לכלות שונות שהתחתנו כחצי שנה לאחר כניסת הנוהל לתוקף, כלומר לאחר חודש אפריל 2014. זאת, מתוך

²⁹ מכתב, דבורה אייפרמן – מנהלת אגף מבני דת במשרד לשירותי דת, 12.8.2014.

מחשבה כי זהו זמן סביר בהחלט לתת למערכת להכיר ולהסתגל לנוהל החדש. מספר הכלות ששוחחנו עמן עומד על 50, כאשר הנתונים מתייחסים למקוואות שונים ב-35 מועצות דתיות/מחלקות דת שונות.

מהמדגם עולה כי מתוך אותן חמישים כלות טריות, רק עשרים (40%) אמרו כי בטבילה הראשונה שלפני החתונה הבלנית אכן יידעה אותן כי הן זכאיות לטבילה בחינם במשך השנה הראשונה לנישואיהן בכל המקוואות בארץ. שבע כלות העידו כי הבלנית הסבירה שהן זכאיות לטבילה חינם רק במקומות ספציפיים (במקווה שבו טבלו לראשונה, או במקוואות האחרים הנמצאים תחת אותה מועצה דתית, ראו על כך בהמשך). למעשה, גם הכלות שידעו על ידי הבלנית על כך שהן זכאיות לטבילה חינם בשנה הראשונה, העידו על נהלים שונים: חלקן סיפרו כי הבלנית הביאה להן אישור מיוחד לכך שאמור להיות תקף לכל מקווה שילכו, חלקן סיפרו כי הודיעו להן שיצטרכו ללכת למועצה הדתית להנפיק את אותו אישור, ואחרות אמרו שלא קיבלו דבר. כמחצית מהכלות העידו כי הבלנית כלל לא יידעה אותן כי הן זכאיות לטבילה חינם בשנה הראשונה.

עקב חוסר האחידות בתשובות שקיבלנו מהכלות, החלטנו לבדוק את הדברים בהיקף נרחב יותר, ולבחון האם הבלניות ברחבי הארץ מיישמות את הנהלים שקבע המשרד לשירותי דת. מסתבר שעל אף שהנוהל נראה חד וברור, וכזה שאינו יכול להשתמע לשני פנים, כל מועצה בוחרת לנהוג באופן אחר. בשיחות שקיימנו עם בלניות במקוואות שונים ברחבי הארץ, הצגנו את עצמנו ככלה טרייה שעברה להתגורר בעיר, המבררת האם היא זכאית לטבילה בחינם (ביישובים קטנים הצגנו את עצמנו כאורחת המגיעה ליישוב וצריכה לטבול). 363 בלניות במקוואות שונים ענו לשאלה זו.

מתברר, כי רק 156 מתוך 363 (43%) מן המקוואות שבדקנו עומדים בנהלים של המשרד ומאפשרים לכלות לטבול בחינם. לעומת זאת, 57% מן המקוואות שנבדקו, 207 במספר, אינם עומדים בנוהל הארצי. הסיבות לכך מגוונות, ומשתנות מבלנית לבלנית: "ניתן לטבול רק עם אישור מתאים", "הנוהל היה נהוג בעבר ועכשיו כבר לא", "יש לשלם פעם אחת על מנת שהטבילות הבאות תהיינה בחינם", "יש הנחה מסוימת", "הנוהל תקף רק לתושבות המקום", "רק במקווה שבו טבלת בליל הכלולות" ותשובות רבות נוספות.

פנייתנו לדוברות המשרד לשירותי דת בנושא כדי להבין מהו הנוהל שקבע המשרד נענתה בדברים הבאים: "מלבד החוזר מנכ"ל לא פורסם נוהל בנושא. הפטור לכלה קיים בכל הארץ והוא אינו מוגבל לאזור מגוריה".³⁰ הדבר מלמד כי במרבית המקוואות והמועצות הדתיות לא נוהגים על פי הנחיות המשרד, וגובים כסף מכלות בשנה הראשונה שלא על פי הנוהל שנקבע.

תשובה שחזרה על עצמה פעמים רבות, ב-30 מקוואות שונים (כ-10% מהמדגם) המצויים ב-16 מועצות דתיות שונות, היא ש"ההטבה ניתנת רק במקוואות של המועצה הדתית שלה שילמת אגרה כשנרשמת לנישואים". נראה שהמועצות הדתיות מנסות בכך לנצל או לעקוף את חוק פתיחת אזורי הרישום לנישואין שנחקק באוקטובר 2013, זמן קצר לפני התקנות שזיכו את הכלות בשנה הראשונה בפטור מתשלום. על פי החוק, ניתן להירשם לנישואין בכל מועצה דתית, ולא רק במועצה הדתית שבה מתגוררים החתן או הכלה. עלות הרישום לנישואין עומדת על 700 ש"ח, הנכנסים לקופת המועצה הדתית. לפיכך, מועצה דתית שנותנת את הטבת

³⁰ מכתב, אורטל אליאס – עוזרת דובר המשרד לשירותי דת, 22.12.2014.

“שנה ראשונה חינם” רק לנרשמים לנישואין אצלה, מנסה לכאורה ליצור תמריץ לתושבי המקום להירשם אצלה, בניגוד לכוונת המחוקק.

חוסר הסדר והבלבול הרב הקיים מתבטא גם בחוסר האחידות בתשובות של הבלניות הפועלות במקוואות שונים תחת אותה מועצה דתית, ואשר אמורות לכאורה להיות כפופות לאותם נהלים. באילת, למשל, בעוד בלנית אחת אמרה שההטבה ניתנת “רק במקווה המקורי שבו טבלת”, בלנית אחרת אמרה שניתן לטבול בחינם ללא צורך באישור. גם בבאר שבע התשובות של הבלניות היו מגוונות: חלק מהבלניות טענו שההטבה ניתנת “רק במועצה הדתית שלה שילמת אגרה”, חלקן אמרו שהטבילה היא “רק לתושבות”, ואחרות אמרו שניתן לטבול בחינם. המצב דומה גם במועצות הדתיות אפרת, חולון, כפר-סבא, לוד, מרום גליל ועוד. במודיעין המצב בכלל תמוה: בעוד בלנית אחת אמרה שניתן לטבול בחינם ובלנית אחרת אמרה שניתן לטבול בחינם רק במועצה שלה שולמה האגרה, השלישית טענה כי איננה מכירה אף נוהל הפוטר כלות בשנה הראשונה לנישואיהן מתשלום.

חוסר ההתאמה בין הנהלים השוררים במקוואות השונים בארץ, ולעתים אף באותה מועצה דתית, מלמדים כי על אף הנהלים שקובע המשרד לשירותי דת, בפועל מתנהלת מציאות שבה “איש הישר בעיניו יעשה”, שהמשרד אף מודע אליה. על אף שהמדינה מממנת אחוזים גבוהים מתקצוב המקוואות, ולפיכך קובעת לעצמה את הזכות לקבוע מחיר תקרה לכניסה למקווה, בפועל מועצות דתיות רבות עושות דין לעצמן ומשיתות על הטובלות סכומים גבוהים ממה שנקבע בתקנות.

4. פרק ד: יעילות וניהול כלכלי

4.1. הקדמה

סכומי הכסף שמוציאות הרשויות המקומיות מדי שנה על תפעול מערך המקוואות הם מהגבוהים ביותר בתחום שירותי הדת. דוחות המועצות הדתיות לשנת 2012 מלמדים כי סך כל ההוצאות על אחזקת המקוואות ומשכורת במחלקות המקוואות במועצות הדתיות עמד בשנת 2012 על 135.5 מיליון ש"ח: 56 מיליון ש"ח על אחזקת מקוואות, 75 מיליון ש"ח על משכורות ו-4.5 מיליון ש"ח נוספים על "אחרות". כאמור בפרק הראשון, במועצות הדתיות פועלים 663 מקוואות לנשים, אך ישנן רשויות מקומיות שבהם לא פועלת מועצה דתית אלא מחלקת דת הכפופה ישירות לרשות. מחלקות הדת לא מפרסמות דוחות שנתיים, אך בהתחשב בכך שפועלים בהן 94 מקוואות נוספים, ניתן להניח שהוצאות מחלקות המקוואות במועצות אלו עומדות על כבין 15 מיליון ש"ח ל-20 מיליון ש"ח נוספים. כמו כן, בפרק השני של מחקר זה הראינו כי בנוסף על כך, המשרד לשירותי דת תיקצב בשנת 2013 שיפוץ ובניית מקוואות בהיקף של 29 מיליון ש"ח.

עם זאת, בשל מחסור משמעותי במסד נתונים מסודר יש קושי רב להציג ממצאים מסודרים בנושא היעילות והניהול הכלכלי של מערך המקוואות. כפי שנראה להלן, המחסור בנתונים נובע מאי עמידה של מועצות דתיות רבות בנהלים המחייבים איסוף נתונים מסודר על מספר הטובלות, ומחסור דרישה של המשרד לשירותי דת את הנתונים מהמועצות.

למרות זאת, נבקש להציג בפרק זה מספר טענות עקרוניות, על בסיס השוואה בין הדו"חות החשבונאיים של המועצות הדתיות והצבעה על

מספר אנומליות. אנו מקווים שהדברים יהיו מבוא לבדיקה מקיפה ורצינית בנושא של הגורמים המופקדים על כך.

4.2. רקע, כללי ונהלים

על פי הנחיות המשרד, היקף משרת הבלניות תלוי בהיקף הטובלות בכל מקווה: במקווה שבו טובלות עד 100 נשים בחודש, היקף המשרה עומד על 33.33%, במקווה שבו טובלות 100-200 נשים בחודש, היקף המשרה הוא 50%, במקווה שבו טובלות 200-300 נשים בחודש, היקף המשרה הוא 75%, במקווה שבו יש 300-375 טובלות בחודש, היקף המשרה הוא 100%, וכן הלאה. לאור זאת, היקף המשרה של הבלניות אמור להיות חופף יחסית למספר הטובלות, כך שלמספר המקוואות ברשות מסוימת לא אמורה להיות השפעה על היקף המשרה, אלא בעיקר למספר הטובלות.

כמו כן, חישוב עלות שכר הבלנית עומד על 7,500 ש"ח ל-100% משרה, כך שבלנית ב-33.3% משרה תתקצב על ידי המשרד ב-2,500 ש"ח, וכן הלאה.³¹ על פי רשימת הקצאות הבלניות שהעביר לנו המשרד לשירותי דת,³² אחוז המשרה הממוצע בקרב 537 הבלניות הפועלות במועצות הדתיות (ללא מחלקות הדת),³³ עומד על 45%.

ההנחיות מחייבות את הבלניות לנהל את "רישום מספר הטובלות תוך ציון גובה האגרה" ולהעביר את הרישומים למועצה הדתית שמחויבת ב"וידוא רישום ההכנסות מאגרות המקווה בספרי המועצה הדתית ובדיקת הלימה

³¹ מכתב, מוריה פורת-גראזי – מנהלת אגף משאבי אנוש במועצות הדתיות במשרד לשירותי דת, 2.10.2014.

³² מכתב, אורטל אליאס – עוזרת דובר המשרד לשירותי דת, 19.8.2014.

³³ למעשה, בנתונים שהעביר המשרד היו חסרים באופן תמוה גם מספר מועצות דתיות.

בין הכנסות המקווה שנרשמו לבין מספר הטובלות המדווח"³⁴. ראש המועצה הדתית אף מחויב, על פי ההנחיות, להעביר בסוף כל שנה לאגף מבני דת במשרד לשירותי דת דיווח על מספר הטובלות וגובה ההכנסה השנתי של כל מקווה.³⁵

למרות כל זאת, במשרד לשירותי דת טענו בפנינו כי אין להם נתונים בנוגע למספר הטובלות בכל מקווה המופעל במועצה דתית.³⁶ עיון בדו"חות המבקרים של הרשויות המקומיות העוסקים במועצות הדתיות מלמד שכמעט בכל הדו"חות ציינו מבקרי העיריות כי למעשה כלל לא מתבצע רישום מסודר של מספר הטובלות וגובה ההכנסות, כך שלמעשה, גם למרבית הרשויות המקומיות אין נתונים, עובדה המונעת את האפשרות לבחון את אופן הפעילות של מערך המקוואות ברשות.³⁷

על פי מוריה פורת-גראזי, מנהלת אגף משאבי אנוש במועצות הדתיות במשרד לשירותי דת, הנוהל שהמשרד עובד לפיו קובע כך: ישנה ועדה ייעודית לאישור תקנים במשרד, ובכלל זה תקנים לבלניות למקוואות. בבקשת התקן עבור בלנית המועצה מצהירה על מספר הטובלות בכל מקווה שעליו מבוקש התקן ועל נתונים נוספים בהתאם לתקנים נוספים שהיא מבקשת. המועצה הדתית נדרשת לממן את התקן ממקורותיה הקבועים, כך שאישור התקן אינו מהווה אישור לתוספת תקציב. לפיכך, רק כאשר המועצה הדתית רוצה לשנות את הקצאת התקנים לבלניות היא

³⁴ נוהל מס': מד 4.3, נוהל עבודה ניהול אגרות המקווה, עמ' 2.

³⁵ ש.ם.

³⁶ מכתב, אורטל אליאס, עוזרת דובר המשרד לשירותי דת, 15.9.2014.

³⁷ ראו דו"חות מבקרי העירייה בערים הבאות: ראשון לציון, 2009; נתניה, חיפה ופרדס-חנה כרכור, 2007; תל אביב וירושלים, 2006; באר שבע, 2004 ועוד.

מגישה בקשה, כך שלמשרד אין רישומים על מספר הטובלות ברוב המקוואות.³⁸

לעומת זאת, במועצות אזוריות ובמחלקות דת – שלהן אין תקציב ייעודי לתחום המקוואות כמו במועצה דתית – המשרד לשירותי דת מממן בכל שנה מחדש את עלות שכר הבלניות, ולכן רשויות אלו נדרשות להעביר בכל שנה למשרד לשירותי דת פירוט של מספר הטובלות בחודש, והמשרד מעביר את התקצוב על פי מפתח התקינה שפורט לעיל. הבקשות שמעבירות המועצות הדתיות למשרד אינן ממוחשבות, ולגבי הבקשות של המועצות האזוריות ומחלקות הדת, העבירו לנו מהמשרד את נתוני השנים 2012-2013, אך לגבי רוב המקוואות לא היה כל פירוט על מספר הטובלות.

לאור מסד הנתונים החסר, ישנו קושי מהותי לבחון את היעילות הכלכלית של תפקוד המועצות הדתיות בתחום המקוואות. עם זאת, אנו מבקשים להציג להלן מספר תובנות ראשוניות על בסיס השוואה בין מועצות דתיות שונות לאור נתונים כלכליים כלליים שמפורסמים בדו"חות החשבונאיים של המועצות הדתיות ועל בסיס נתונים שונים שנאספו על ידינו. אנו סבורים שהממצאים הראשוניים שעולים מעבודתנו מלמדים על צורך בכך שגורמים פנים-ממשלתיים יבדקו את הדברים בצורה מעמיקה ומקיפה יותר.

³⁸ מכתב, מוריה פורת-גראזי – מנהלת אגף משאבי אנוש במועצות הדתיות במשרד לשירותי דת, 2.10.2014.

4.3. מבוא מתודולוגי

בהמשך פרק זה נבקש לבחון את סוגיית היעילות של המקוואות מתוך ניתוח אחוז ההכנסות העצמיות של המועצות הדתיות ממקוואות מתוך סך ההוצאות הכללי שלהן על מקוואות. ברור מאליו כי הגבייה מן הטובלות לא אמורה לכסות את ההוצאות של המועצה הדתית על מקוואות, אך עדיין ניתן לראות הבדלים גדולים בין מועצות דתיות שונות, האומרים דרשני.

כבר בראשית הדברים נעיר כי אנו מודעים לכך שהיעילות הכלכלית אינה חזות הכול בסוגיה זו: ישנם יישובים או אזורים שאחוז הטובלות בהם נמוך מאוד, ולכן במקומות אלו המקוואות יהיו בהפסד גדול בבחינת מאזן הוצאות-הכנסות, אך הדבר לא אומר שההתנהלות במקומות אלו הנה בעייתית. לאור זאת, לא מפתיעה העובדה שנראה להלן שבמועצות אזוריות – מועצות המורכבות מקבוצה גדולה של יישובים קטנים – מערך המקוואות נמצא במאזן שלילי יותר מאשר במועצות אחרות. לפיכך, את ההשוואה בין פעילות המועצות הדתיות השונות בתחום המקוואות נבקש לעשות בעיקר בין מועצות בעלות מאפיינים דומים עד כמה שניתן, וכן בין שנים שונות באותה המועצה הדתית.

ערכה של ההשוואה הוא כפול: ראשית, ההשוואה יכולה ללמד על מועצות שמתנהלות בצורה לא יעילה, לעומת מועצות עם מאפיינים דומים שמצליחות לנהל את מערך המקוואות בצורה טובה הרבה יותר. ניתן גם לטעון הפוך, שהמועצה הדתית היותר יעילה כביכול, מספקת לתושביה שירותים פחות טובים, ולפיכך היא יותר רווחית. לצורך כך, יש לבדוק את הדברים בשטח.

שנית, ההשוואה יכולה ללמד על מועצות שבשל תנאי פתיחה פחות טובים בכל הנוגע למקוואות (למשל: מיעוט של ציבור דתי ומסורתי) מתקשות יותר להיות יעילות, ולפיכך יש צורך בשינוי שיטת התקצוב של המשרד לשירותי דת למועצות הדתיות, שמתואמת היום עם הרקע החברתי-כלכלי של הרשות.³⁹

ככלל, למקוואות יש שני מקורות הכנסה: הכנסות חיצוניות, המתחלקות בין כספים המועברים למועצה הדתית מהמועצה המקומית ומהמשרד לשירותי דת (המועצה הדתית מקבלת תקציב כללי ולא תקציב ייעודי לענף המקוואות), והכנסות עצמיות – המגיעות מהתשלום שמשלמות הטובלות בבואן לטבול. ההוצאות של כל מקווה מורכבות מתשלומי משכורת ומאחזקת המקווה – ניקיון, חשמל, מים, חימום המים וכדומה. כמו כן, יש לציין כי רכיב נוסף בהוצאות המקווה הוא עלויות הפיתוח והשיפוץ, אך כיוון שאין הם שווים בכל המקוואות, וכיוון שההוצאות עליהם ממומנות באופן ישיר ונפרד על ידי המשרד לשירותי דת, לא נתייחס אליהם להלן.

החל משנת 2009 מחייב המשרד לשירותי דת את המועצות הדתיות לפרסם דו"חות חשבונאיים שבהם מפורטות ההוצאות וההכנסות השונות של המועצות הדתיות. נכון לכתיבת שורות אלו, הנתונים המעודכנים יותר המפורסמים באתר המשרד לשירותי דת הם נתוני שנת 2013, ולפיכך נתמקד בהם ולעתים נציג גם את נתוני השנים הקודמות. בדו"חות אלו מדווחות, בין היתר, ההכנסה השנתית של כל מועצה דתית ממקוואות

³⁹ התקציב של המועצות הדתיות אמנם קבוע, אך ככל שהרשות המקומית במצב חברתי-כלכלי נמוך יותר, המשרד מתקצב אותה באופן גדול יותר, והרשות המקומית נדרשת להקצות פחות כסף לתקציב המועצה הדתית.

וההוצאות של המועצה על שכר בענף המקוואות ועל אחזקת המקוואות (בנפרד).⁴⁰

ב-17 דו"חות (13% מכלל המועצות הדתיות) היו חסרים חלק מהנתונים על מערך המקוואות, ולפיכך לא נוכל נתייחס למועצות דתיות אלו. יש להצר על כך שהמשרד לשירותי דת לא בודק האם המועצות הדתיות אכן מפרסמות בדו"ח את כל הנתונים, והסתרת הנתונים או חלקם אומרת דרשני ודורשת בדיקה מעמיקה.

על כל פנים, ההשוואה בין המועצות הדתיות המופיעה להלן מבוססת על נתונים אלו. גורמים נוספים שהוספנו להשוואה הם נתונים שאספנו מן השטח על מספר המקוואות בכל מועצה דתית והמחיר הממוצע לטבילה במקוואות השונים במועצות אלו. כמו כן, התייחסנו לאחוז המשרה הכולל של כלל הבלניות במועצה הדתית, על בסיס נתונים שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת. הנתונים הנוספים מתייחסים כולן לשנת 2014, כיוון שלא ניתן לבדוק את הנתונים לאחור, כפי שהיו בשנת 2013. לפיכך, אנו יוצאים מנקודת הנחה סבירה, שאין כל סיבה להבדלים משמעותיים בין שנת 2013 לשנת 2014.

על כל פנים, בשל כל הבעיות הראשוניות במסד הנתונים, ניתן להבין כי הממצאים שיוצגו הנם חלקיים וראשוניים בלבד.

⁴⁰ סעיף נוסף בהוצאות הוא, כאמור לעיל, סעיף שיפוץ המקוואות, אך כאמור, סעיף זה לא הוכנס לבדיקה שלהלן, שכן הוא תוצאה של תקצוב ייעודי שמתקבל כולו מהמשרד לשירותי דת בנוסף לתקציב המועצה הדתית.

4.4. היבטים כלכליים: מבט כללי

הטבלה הבאה מציגה את הנתונים הכלכליים לשנת 2013 של המועצות הדתיות הפועלות בערים שבהן פועל מספר רב של מקוואות (למעלה משמונה):⁴¹

עיר	מספר מקוואות	אחוזי משרה של בלניות	מחיר ממוצע לטבילה	הכנסות מאגרות טבילה	סך הוצאות על מקוואות (ללא בנייה ושיפוץ)	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות (נתוני 2012)	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות
ירושלים	39	3359	16 ש"ח	11,056,210	28,501,124	37.06	38.79
תל אביב	17	1787	15 ש"ח	1,691,448	7,625,067	22.35	22.18
חיפה	10	322	23 ש"ח	70,283	805,984	6.82	8.72
ראשון לציון	9	1125	15 ש"ח	932,602	2,995,456	27.32	31.13
פתח תקוה	9	680	15 ש"ח	1,006,118	4,158,826	26.2	24.1
נתניה	12	522	16 ש"ח	822,790	2,529,762	28.6	32.52
באר שבע	13	1060	15 ש"ח	1,150,420	4,622,918	18.98	24.88
חולון	8	760	20 ש"ח	609,392	1,988,597	19.38	30.64

ניתן לראות בטבלה שברוב הערים אחוז ההכנסות מתוך ההוצאות על מקוואות עמד על בין 20% ל-30%. היוצאות מן הכלל הן ירושלים, שבה ההכנסות מהוות כמעט 40% מההוצאות, וחיפה, שבה ההכנסות מהוות פחות מ-10% מההוצאות. במבט ראשוני ניתן לטעון שהיתרון של ירושלים נובע מהמספר הגבוה במיוחד של מקוואות הפועלים בה, אך מבט מעמיק בטבלה (ובנתונים שיובאו בהמשך) מלמד כי קשה להצביע על יתרון לגודל עבור מועצות עם מספר גדול יותר של מקוואות. לפיכך,

⁴¹ מהטבלה נעדרת המועצה הדתית באשדוד שהדו"ח שלה מציג נתונים חלקיים בנוגע למערך המקוואות.

סביר יותר לשער כי היתרון של ירושלים נובע מהמספר הגדול של דתיים ומסורתיים המתגוררים בשטחה.⁴² ניתן להניח כי מכיוון שהצורך להפעיל מקווה באזור מסוים נובע מכך שיש באזור זה תושבות הזקוקות למקווה, ללא קשר למספרן, נוצר מצב שבאזורים עם מספר רב של תושבות דתיות ומסורתיות מעריך המקוואות יפעל בצורה יותר יעילה, שכן במקווה שהיה צריך להיות מופעל בלאו הכי, ישנה כמות גבוהה של טובלות. על פי השערה זו, קיים יתרון לגודל בענף המקוואות, אך הגודל המספק יתרון איננו מספר המקוואות ברשות, אלא מספר הטובלות בכל מקווה ומקווה. מנגד, היעילות הנמוכה של מעריך המקוואות בחיפה (שתידון באריכות בהמשך) מזכירה יותר את הנתונים הכלכליים של מעריך המקוואות במועצות דתיות הפועלות במועצות אזוריות, כפי שמוצג בטבלה הבאה:

⁴² על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מבין היהודים בירושלים 35% מגדירים את עצמם כחרדים, 18% מגדירים עצמם דתיים, 12% מסורתיים-דתיים ו-14% מסורתיים לא כל כך דתיים. לעומת זאת, ביתר היישובים בישראל הגדירו את עצמם 7% כחרדים, 10% – כדתיים, 14% – כמסורתיים-דתיים ו-14% כמסורתיים לא כל-כך דתיים. ראו על כך בפרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת – לקט נתונים לרגל יום ירושלים (נתוני 2012-2013), מאי 2014 – אייר התשע"ד, עמ' 6.

מועצה אזורית	מספר מקוואות	מחיר ממוצע לטבילה	הכנסות מאגרות טבילה	סך הוצאות על מקוואות (ללא בנייה ושיפוץ)	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות (נתוני 2012)	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות
בקעת בית שאן	12	אין חובת תשלום	46,2000	800,666	5.77	6.39
גליל תחתון	10	אין חובת תשלום	96,664	854,111	11.31	13.05
לכיש	12	16 ש"ח	28,828	739,063	3.9	4.12
מעלה יוסף	17	20 ש"ח	32,793	437,763	7.49	5.11
מרום הגליל	19	16 ש"ח	70,086	1,611,588	4.34	4.66
שפיר	16	14 ש"ח	95,559	884,339	10.69	11.92
מטה בנימין	36	22 ש"ח	742,896	4,153,876	17.88	16.79
שומרון	23	19 ש"ח	382,187	2,105,213	18.15	14.17
הר חברון	15	25 ש"ח	177,165	1,017,407	17.41	13.82

ראשית, ניתן לראות בטבלה זו שבמועצות אזוריות היעילות של מערך המקוואות נמוכה הרבה יותר מאשר בערים שהוצגו בטבלה הקודמת. ניתן להניח, שתופעה זו נובעת מכך שבכל יישוב שיש בו מספר נמוך יחסית של טובלות מחויבת המועצה להפעיל מקווה לרווחת התושבות, על אף שהמקווה רחוק מלהיות יעיל מבחינה כלכלית. לעומת זאת, בערים גדולות ניתן להקים מקוואות שישמשו מספר גדול של תושבות הזקוקות למקווה. כמו כן, גם בטבלת המועצות האזוריות ניתן להבחין בהבדלים משמעותיים ביעילות בין מועצות אזוריות שבהן קיימים בעיקר יישובים דתיים (כמו בחלק התחתון של הטבלה) ובין מועצות אזוריות שרוב היישובים הפועלים בהן אינם דתיים, כך שמועצות אזוריות עם רוב דתי הנן יותר

יעילות. נראה שהדבר מחזק את ההשערה שהעלינו לעיל בנוגע לרמת היעילות במועצה הדתית של ירושלים.

הטבלה הבאה מציגה השוואה בין מספר רשויות מקומיות קטנות (בין 10,000 ל-25,000 תושבים) המפעילות בתחומן שני מקוואות כל אחת:

רשות מקומית	מספר מקוואות	אחוזי משרה של בלניות	מחיר ממוצע לטבילה	הכנסות מאגרות טבילה	סך הוצאות על מקוואות (ללא בנייה ושיפוץ)	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות (נתוני 2012)	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות
גבעת שמואל	2	80	20 ש"ח	395,014	503,512	79.54	78.45
רכסים	2	150	12 ש"ח	344,302	705,150	44.33	48.82
מבשרת ציון	2	140	20 ש"ח	66,230	447,023	11.59	14.81
כוכב יאיר	2	110	20 ש"ח	23,660	185,942	12.59	12.72

גם בטבלה זו ניתן לראות יתרון משמעותי ביעילות לרשויות מקומיות בעלות מספר משמעותי של תושבים דתיים, כמו גבעת שמואל ורכסים (רשות שרוב התושבים בה חרדים). על אף שבכל הרשויות שבטבלה פועלים שני מקוואות, הסכום הכולל של הכנסות עצמיות בגבעת שמואל וברכסים גבוה פי כמה וכמה מהסכום המקביל במבשרת ציון וכוכב יאיר. תופעה זו מתבטאת גם באחוזים הגבוהים יחסית של הכנסות מתוך הוצאות במספר רשויות מקומיות בעלות רוב דתי מובהק, כדוגמת קרני שומרון (52%), אפרת (45%) וקרית ארבע (36%). עם זאת, קשה להבין מדוע על פי רישומי המשרד לשירותי דת אחוז המשרה של הבלניות בגבעת שמואל עומד על 80% בלבד, בו בזמן שברשויות מקומיות מקבילות כמו מבשרת ציון וכוכב יאיר – שבהן פעילות נמוכה בהרבה – אחוז המשרה גבוה יותר.

4.5. אנומליות וחוסר יעילות

בתת-פרק זה נדון במספר ממצאים תמוהים שעלו בעבודתנו, היכולים ללמד על חוסר יעילות שקיים במערך המקוואות. כפי שהוסבר במבוא המתודולוגי, בשל המחסור במסד נתונים משמעותי בחרנו לבדוק את היעילות באמצעות השוואה בין מועצות דתיות בעלות מאפיינים דומים ובין נתוני שנים שונות באותה המועצה הדתית.

4.5.1. חיפה

כפי שהוצג לעיל, בעוד אחוז ההכנסות מתוך ההוצאות על מקוואות עומד בערים גדולות על כבין 20% ל-30%, בעיר חיפה מדובר ב-6% בלבד בשנת 2012 ו-8% בשנת 2013, וזאת דווקא בזמן שחיפה היא העיר שבה נגבה המחיר הגבוה ביותר עבור טבילה במקווה (23 ש"ח בממוצע). ניתן לכאורה לטעון כי הדבר נובע ממיעוט של ציבור דתי ומסורתי בחיפה הפרוש על פני כל העיר, עובדה הגורמת לחוסר יעילות, כפי שקורה במועצות אזוריות. אמנם קשה להפריך בוודאות טענה זו, אך נראה שהעובדה שאחוז הדתיים והמסורתיים בחיפה גבוה יותר מאשר בתל אביב⁴³ – שבה אחוז ההכנסות מההוצאות עומד על 22% – מקשה מאוד על טענה זו.

סביר יותר להניח שהממצאים מלמדים על בעיות של חוסר יעילות בתפעול מערך המקוואות בחיפה. שני דו"חות ביקורות של מבקר עיריית חיפה משנת 2007 ומשנת 2012, שהצביעו על מספר בעיות במחלקת המקוואות,

⁴³ לא קיימים נתונים רשמיים בנושא, אך בדיקה שערכנו על בסיס מחולל הלוחות של הלמ"ס, אחוז הדתיים בחיפה מבין היהודים עומד על 7.7%, לעומת 4.7% בתל אביב. בדומה לכך, גם אחוז המסורתיים המגדירים את עצמם כמסורתיים-דתיים גבוה יותר בחיפה ועומד על 8.7% לעומת 7.7% בתל אביב.

מחזקים השערה זאת. הדו"ח משנת 2007 הצביע על בעיות בגביית הכספים והעברתם למועצה הדתית,⁴⁴ והדוח משנת 2012 הצביע על חריגה של מחלקת המקוואות מהתקציב בשנת 2011 ב-280% (!): בעוד התקציב המיועד עמד על 157,000 ש"ח הביצוע עמד על 439,000 ש"ח.⁴⁵ כמו כן, הדו"ח משנת 2012 הצביע על ירידה מתונה בכמות הטובלות ברוב המקוואות בעיר החל משנת 2007. לטענת אנשי המועצה הדתית בעיר, המצוטטים בדו"ח, הדבר נבע מפתיחה של מקווה פרטי שמשך אליו טובלות מכל העיר, וזאת על אף שהוא גובה סכום כניסה הגבוה בכ-250% משאר המקוואות בעיר. נראה שיש בכך כדי ללמד על האיכות הנמוכה של המקוואות והשירות בחיפה הניתן בהם. על בעיות בתפקוד המועצה הדתית בחיפה היה ניתן ללמוד לאחרונה גם מפרסומים בתקשורת בדבר סגירת מקווה לשם שיפוץ לתקופה של ארבע שנים (!) בזמן שאלפי נשים נאלצו להסתדר ללא מקווה קרוב לביתן.⁴⁶

4.5.2. השוואה בין מועצות דתיות

כאמור לעיל, במגבלות הנתונים הקיימים ניתן ללמוד על חוסר יעילות הקיים במערך המקוואות מתוך השוואה בין מועצות דתיות בעלות מאפיינים דומים. ניתן להציג מספר דוגמאות לכך, אך בתת-פרק זה נתמקד בשתי דוגמאות בולטות. הטבלה הבאה מציגה את הנתונים הכלכליים של שלוש ערים, שבכל אחת מהן פועלים שבעה מקוואות:

⁴⁴ דו"ח מבקר עיריית חיפה לשנת 2007, עמ' 63.

⁴⁵ דו"ח מבקר עיריית חיפה לשנת 2012, עמ' 197.

⁴⁶ אריה יואלי, 'בושה: לאלפי נשים בחיפה אין מקווה כבר ארבע שנים', אתר סרוגים, 18.2.2015.

עיר	מספר מקוואות	אחוזי משרה של בלניות	מחיר ממוצע לטבילה	הכנסות מאגרות טבילה	סך הוצאות על מקוואות (ללא בנייה ושיפוץ)	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות (נתוני 2012)	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות
רחובות	7	490	20 ש"ח	1,015,905	2,036,065	54.99	49.89
צפת	7	290	20 ש"ח	161,958	819,927	15.72	19.75
אשקלון	7	405	15 ש"ח	448,691	2,799,422	17.33	16.02

ניתן ללמוד מהטבלה, כי בעוד באשקלון ובצפת אחוז ההכנסות מההוצאות על מקוואות עומד על 20%-15%, ברחובות אחוז ההכנסות מההוצאות עומד על 55%-50%. בעיקר בולט ההבדל בין אשקלון לרחובות: באשקלון ההוצאות על מערך המקוואות גבוהות הרבה יותר, אך מאידך ההכנסות נמוכות ביותר ממחצית מן ההכנסות ברחובות, על אף שהמחיר הממוצע לטבילה גבוה ברחובות רק במעט. קשה להסביר את הנתונים על בסיס ריכוז גבוה של דתיים ברחובות, כיוון שצפת ואשקלון ידועות כערים עם אוריינטציה דתית-מסורתית לא פחות מאשר רחובות, ואולי אף יותר. נראה שיש בנתונים אלו ללמד על אחת משתיים: או שברחובות ישנו מערך מקוואות יעיל לעומת צפת ואשקלון הלא יעילות, או שברחובות השירות הניתן במקוואות הנו ברמה נמוכה ביותר ולכן ההוצאות על מקוואות נמוכות באופן יחסי.

בטבלה הבאה מוצגים הנתונים הכלכליים של מספר מועצות דתיות נוספות:

מועצה דתית	מחיר ממוצע לטבילה	הכנסות מאגרות טבילה	הוצאות על אחזקה	הוצאות על משכורות	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות (נתוני 2012)	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות
באר יעקב	15	56,609	106,623	329,975	12.77	9.37
בני עיי"ש	15	56,789	60,297	80,793	40.25	34.93
מעלות	13	57,575	153,607	262,443	13.83	13.39
מזכרת בתיה	15	46,621	79,540	85,766	28.2	33.32
מיתר	15	48,969	83,048	105,977	25.9	28.87
קרני שומרון	20	160,603	92,927	203,757	51.95	59.03

גם טבלה זו מלמדת על הבדלים בולטים במיוחד בין מועצות דתיות בעלות מאפיינים דומים. נשווה למשל בין הנתונים של באר יעקב, בני עיי"ש ומעלות. בשלוש המועצות הדתיות הללו המחיר הממוצע לטבילה עומד על כ-15 ש"ח וההכנסות מאגרות טבילה עומדות על כ-57,000 ש"ח. מכך ניתן ללמוד שמספר הטובלות ופעילות הטבילה במועצות דתיות אלו הנה דומה. למרות זאת, נתוני ההוצאה על מקוואות מספרים סיפור שונה לגמרי: בבני עיי"ש מוציאים כ-80,000 ש"ח על שכר במחלקת המקוואות, אך במעלות הוצאות השכר במחלקת המקוואות גבוהות ביותר מפי שלושה, ובבאר יעקב הוצאות השכר גבוהות ביותר מפי ארבעה (!), ועומדות על כ-330,000 ש"ח. גם בתחום ההוצאות על אחזקת המקוואות ההוצאות בבני עיי"ש נמוכות יותר ועומדות על כ-60,000 ש"ח, לעומת כ-83,000 ש"ח במעלות וכ-106,000 ש"ח בבאר יעקב. ההוצאות הגבוהות בבאר יעקב ובמעלות בולטות גם בהשוואה לנתונים של מזכרת בתיה ומיתר: בשתי מועצות אלו המחיר לטבילה עומד גם הוא על 15 ש"ח, ההכנסות מאגרות טבילה נמוכות רק במעט מההכנסות במעלות ובאר

יעקב, אך הוצאות השכר נמוכות פי כמה וכמה, וגם הוצאות האחזקה נמוכות יותר.

לשם השוואה, במועצה הדתית קרני שומרון (המופיעה בטבלה) ישנה פעילות גבוהה הרבה יותר במקוואות מאשר בבאר יעקב ובמעלות – כפי שניתן ללמוד מנתוני ההכנסות מאגרות טבילה – אך ההוצאות על אחזקת מקוואות ומשכורות דווקא נמוכות יותר.

4.5.3. השוואה פנימית: אילת, גני תקווה וקדומים

דרך נוספת לבדוק האם קיימת אי יעילות במקוואות היא לבחון נתונים של מחלקת מקוואות ספציפית במועצה דתית על פני כמה שנים. כאשר מבחינים בשינויים משמעותיים על פני מספר שנים, הרי שייתכן מאוד שבחלק מהשנים המועצה הדתית התנהלה באופן שאינו יעיל. הטבלה הבאה מציגה את הנתונים הכלכליים של מחלקת המקוואות בגני תקווה בשנים 2010-2013:

שנה (גני תקווה)	הכנסות מאגרות טבילה	הוצאות על אחזקה	הוצאות על משכורות	הוצאות נוספות ('אחרות')	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות
2010	55,241	109,473	172,411	-	19.59
2011	154,690	146,411	228,947	-	41.21
2012	73,873	129,225	215,474	3,280	21.22
2013	154,686	226,941	229,329	2,752	33.71

חוסר היציבות של ההכנסות מאגרות טבילה בגני תקווה אינו ברור: בין שנת 2010 לשנת 2011 ההכנסות מאגרות טבילה קפצו פי שלושה, בשנת 2012 הכנסות אלו הצטמצמו ביותר ממחצית, ובשנת 2013 שוב קפצו ההכנסות פי שניים. מכיוון שקשה לשער שהיו שינויים כה קיצוניים

באגרה שנקבעה (וגם אם היו – הרי זה בניגוד לתקנות), ומכיוון שלא סביר שהיו שינויים כה הפכיים במספר הטובלות בגני תקווה, סביר יותר להניח שהתנודות הן תוצאה של התנהלות לא יעילה של המועצה הדתית בגביית כספים. בנוסף, בעוד ההוצאות על משכורות היו יחסית יציבות כמצופה, ההוצאות על אחזקת המקוואות ידעו גם הן תנודות משמעותיות: בשנת 2013 ההוצאות היו גבוהות בכמאה אלף ש"ח יותר מאשר שנת 2012, כמעט פי שניים, וזאת בזמן שהמשכורות נשארו באותו סדר גודל, כך שקשה לטעון שנפתחו מקוואות חדשים. כמו כן, יש לזכור שלא ניתן לייחס את הפערים להוצאה חד פעמית על שיפוץ מקוואות, משום שההוצאות על שיפוץ מקוואות מתנהלות ברישום נפרד ובמימון ישיר של המשרד לשירותי דת.⁴⁷

פערים גבוהים אף יותר בהוצאות על אחזקה נרשמו במועצה הדתית אילת. הטבלה הבאה מציגה את הנתונים הכלכליים של מחלקת המקוואות באילת בשנים 2010-2013:

שנה (אילת)	הכנסות מאגרות טבילה	הוצאות על אחזקה	הוצאות על משכורות	הוצאות נוספות ('אחרות')	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות
2010	149,811	224,725	515,657	-	20.23
2011	121,334	288,840	493,624	-	15.5
2012	161,324	78,324	421,872	-	32.25
2013	146,823	283,914	422,622	6970	20.57

בעוד ההכנסות מאגרות טבילה וההוצאות על משכורות יציבות יחסית במהלך השנים, ההוצאות על אחזקה ירדו בכ-73% בשנת 2012 – מ-

⁴⁷ על פי דוחות המועצה הדתית, בשנת 2012 עמדו ההוצאות על שיפוץ מקוואות בגני תקווה על כ-50,000 ₪ ובשנת 2013 על כ-100,000 ₪. כאמור, סכומים אלו לא נכללו בטבלה בסעיף ההוצאות על אחזקה של מקוואות.

288,840 ש"ח ל-78,324 ש"ח - אך בשנת 2013 הן קפצו בחזרה למצב שבו היו לפני כן. לא ניתן לטעון שבשנת 2012 הייתה ירידה בכמות הטובלות, משום שדווקא בשנה זו נרשמו ההכנסות הגבוהות ביותר מאגרות טבילה. לפיכך, אם בשנת 2012 הצליחו במועצה הדתית אילת לבצע את תחזוקת המקוואות בסכום כה נמוך מדוע לא היה ניתן לעשות זאת גם בשאר השנים? או שמא, לחלופין, בשנת 2012 לא התנהלה תחזוקת המקוואות באילת כראוי.

פערים משמעותיים במהלך השנים נרשמו גם במועצה הדתית בקדומים. הטבלה הבאה מציגה את הנתונים הכלכליים של מחלקת המקוואות בקדומים בשנים 2010-2013:

שנה (קדומים)	הכנסות מאגרות טבילה	הוצאות על אחזקה	הוצאות על משכורות ('אחרות')	נוספות הוצאות (אחרות)	אחוז הכנסות עצמיות מהוצאות
2010	41,756	89,826	238,590	3,355	12.58
2011	48,400	99,736	323,514	1,782	11.38
2012	86,089	94,330	125,404	1,514	38.8
2013	86,220	91,935	134,946	768	37.8

הטבלה מצביעה על פערים משמעותיים בין שתי תקופות: התקופה הראשונה היא בשנים 2010-2011 והשנייה היא בשנים 2012-2013. בתקופה השנייה אחוז ההכנסות מאגרות טבילה היה גבוה כמעט פי שניים מאשר בתקופה הראשונה. ייתכן שבשנת 2012 הוחלט על העלאת מחיר הטבילה בקדומים פי שניים (כיום המחיר בקדומים עומד על 20 ש"ח) כך שהנתונים לא מלמדים על שינוי מהותי בתפקוד המועצה הדתית. מנגד, יהיה קשה להסביר באופן טכני את השינויים הדרסטיים בהוצאה על משכורות: בעוד בשנת 2011 עמדו ההוצאות על משכורות במחלקת המקוואות בקדומים על 323,514 ש"ח, בשנת 2012 עמדו הוצאות אלו על

125,404 ש"ח בלבד, ובאופן דומה גם בשנת 2013. כך, בתוך שנה, ירדה ההוצאה על משכורות במאתיים אלף ש"ח, ירידה של יותר מ-60% (!). לא ניתן לטעון שהשינוי בהוצאה על משכורות נבע ממעבר לסעיף התקציב המקביל – הוצאות על אחזקה – משום שבזמן זה ההוצאות על אחזקה לא עלו ואפילו ירדו בכ-5,000 ש"ח. אם בתוך שנה הצליחו להוריד את ההוצאות על משכורות באופן כה חד, הרי שמומלץ לבדוק האם לא ניתן במועצות דתיות נוספות לעשות זאת; או מאידך, שמא הדבר נעשה באופן לא תקין כך שהבלניות לא קיבלו את השכר המגיע להן.

5. פרק ה: מאגרי המידע על המקוואות

5.1. מבוא

בחלק זה נסקור את מאגרי הנתונים והמידע בנוגע למקוואות שמפעילות המועצות הדתיות ומחלקות הדת. לזמינות הנתונים בנוגע למקוואות ישנה חשיבות יתרה, וזאת בשל האופי האינטימי והדיסקרטי של הטבילה במקווה. אדם המחפש בית מרקחת באזור מסוים יכול לשאול חברים המכירים את האזור. לעומת זאת, תחום המקוואות הוא רגיש ואינטימי הרבה יותר: סביר להניח שנשים מכירות את המקווה המצוי באזור מגוריהן, אך לא פעם, כשהן מתארחות במקומות שונים בארץ הן נדרשות למצוא מקווה שהן לא מכירות. היות שנשים רבות רואות בטבילה אירוע אינטימי, הן מעדיפות שלא לשתף בו אנשים אחרים, ואף לא נשים אחרות, ולא לבקש מידע לגבי המקווה הקרוב למקום שבו הן מתארחות.

לצורך כך, פנינו עם תחילת המחקר למשרד לשירותי דת על מנת לקבל את רשימת מקוואות הנשים הפועלים כיום בישראל. בתגובה, הפנו אותנו נציגי המשרד לרשימת המקוואות המצויה באתר האינטרנט של המשרד, אשר אמורה לספק רשימה מלאה ועדכנית של המקוואות בארץ. כמו כן, נציגי המשרד הפנו אותנו למאגר נוסף וחדש העומד לרשות הטובלות, מאגר ה-Waze, אשר - בנוסף למידע על המקוואות המצוי באתר - אמור להקל את דרכי הניווט למקוואות השונים. בחלק זה נציג את הממצאים בנוגע לאיכותם של מאגרי המידע הללו.

5.2. המאגר האינטרנטי

כאמור, המשרד לשירותי דת מפעיל מאגר אינטרנטי של המקוואות בארץ במטרה להקל על ציבור הנשים הטובלות את הנגישות למקווה. כך, במידע על המקוואות השונים מופיעות שעות הפתיחה של המקווה, וכן מופיעים מספרי הטלפון של המקווה עצמו ושל הבלניות. על פי הנתונים במאגר, נכון לאוקטובר 2014, ישנם 805 מקוואות נשים ברחבי הארץ שמופעלים על ידי המועצות הדתיות ומחלקות הדת ברשויות השונות, הוזה אומר, הם מתוקצבים על ידי המשרד לשירותי דת וכפופים להנחיותיו. אולם למעשה, מבדיקות מקיפות שערכנו, התברר כי 87 מקוואות המופיעים באתר הנם סגורים, לא קיימים או פרטיים. כמו כן, בבדיקות שערכנו נמצאו 39 מקוואות פעילים שמופעלים על ידי המועצות הדתיות ומחלקות הדת, שכלל לא נמצאו בתוך המאגר האינטרנטי של המשרד. כלומר, יותר מ-5% מהמקוואות הפעילים לא הופיעו ברישומים שהציג המשרד לציבור הרחב. למעשה, בישראל פועלים כיום 757 מקוואות נשים המפוקחים וממומנים על ידי המשרד לשירותי דת.

יתרה מזאת, בבדיקה שערכנו נמצא כי במאגר האינטרנטי של המשרד כמעט ולא קיים מידע על פעילות המקוואות. כך, למשל, לא צוינו המחירים של טבילה בסיסית ושירותים נוספים המוצעים במקווה, ורק לעתים רחוקות הוצגו שעות פתיחת המקווה. בנוסף, במקרים רבים גם מספר הטלפון של הבלנית או של המקווה כלל לא הופיע, וגם כאשר הוא הופיע מצאנו כי בכ-25% מהמקרים המספר אינו מעודכן, או שהוא מפנה לבלנית שכבר עזבה את תפקידה.

לקראת סיום איסוף הנתונים למחקר, בנובמבר 2014, אתר האינטרנט של המשרד לשירותי דת שודרג, וכך גם מאגר המקוואות. מהבדיקה שערכנו לאתר החדש עולה כי מאגר המקוואות שונה. חלק מהמקוואות הקיימים

שלא היו מצויים באתר הקודם נוספו למאגר, הוסרו ממנו מקוואות מסוימים שאינם פעילים, ועודכנו מספרי טלפון. מאידך, המידע לגבי מקוואות רבים עודנו חסר: מופיעים ברשימה מקוואות סגורים ולא פעילים, ובהרבה מן המקרים לא מופיע מספר טלפון או מספר מעודכן, וכמעט שאין מידע לגבי זמן פעילות כל מקווה והשירותים שהוא מציע. זאת ועוד, הרבה מן המקוואות אינם מופיעים כלל, גם כאלו שהופיעו במאגר הישן: המקוואות בערים כמו נהריה, מודיעין, באר שבע וקריית שמונה, למשל, אינם מופיעים במאגר. בסיכומו של דבר, 140 מקוואות פעילים, כמעט 19%, אינם מופיעים במאגר החדש.

כאמור בדברי המבוא, העובדה שמאגר הנתונים שהמשרד מציג הוא חלקי ביותר ואיננו מעודכן הנה בעייתית ביותר, זאת בשל האופי האינטימי והדיסקרטי של הטבילה במקווה. יש להוסיף שבנוגע למידע על מספר הטלפון של הבלנית הדבר חשוב פי כמה ביישובים קטנים. על פי הנחיות המשרד לשירותי דת, ביישובים שבהם יש פחות מחמישים טובלות בחודש, המקווה לא יהיה פתוח בשעות קבועות אלא בתיאום מראש עם הבלנית.⁴⁸ סביר להניח שנשות היישוב מכירות את הבלנית ויודעות לתאם אתה, אך אורחת, במקרים רבים, תתקשה להשיג את מספר הטלפון שלה. לאור כל זאת, ישנה חשיבות מכרעת לכך שהמשרד יספק לציבור הרחב מאגר אינטרנטי מעודכן הכולל מידע מפורט על המקוואות.

⁴⁸ הוראה מס': מד-4.1.1, הוראת עבודה, השירות הניתן במקווה, 20.1.2013, עמ' 3.

5.3. מאגר ה-Waze

במאמר מקדים שפרסמנו למחקר זה⁴⁹ הצבענו על המידע החסר במאגר האינטרנטי ובתגובה הפנו אותנו נציגי המשרד למאגר החדש והמעודכן שבאפליקציית ה-Waze. במהלך שנת 2014, המשרד לשירותי דת השיק שירות חדש בשיתוף פעולה עם אפליקציית הניווט של Waze. על פי נציגי המשרד, בתוכנת הניווט מצוי מאגר מקוואות מעודכן ומפורט אשר אמור לאפשר לכל אישה לנווט למקווה הרצוי לה וליצור קשר עם הבלנית, תוך שמירה על הדיסקרטיות שלה. בידיעון החודשי של המשרד לשירותי דת מחודש אפריל 2014, נכתב בין היתר כי, "...בשירות החדש הטובלת תקיש את המילה 'מקווה' בשורת החיפוש בתוכנה, ואז התוכנה תעלה לבחירה את המקוואות הקרובים ביותר ותציע את שעות פתיחת המקווה והדרכים ליצירת הקשר עם הבלנית".⁵⁰

לאור זאת, החלטנו לבדוק גם את רשימת המקוואות הנמצאת באפליקציית Waze, ולבדוק האם השירות המוצע אכן מספק את המידע הנדרש כמו שטוענים במשרד לשירותי דת. על פי הבדיקה שנעשתה בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2014, 288 מקוואות פעילים, כ-38%, לא מופיעים כלל במאגר של תוכנת הניווט. כמו כן, מתוך המקוואות שמופיעים במאגר, ב-61 מהם כלל לא מצוין טלפון, וב-92 נוספים הטלפונים אינם מעודכנים; כלומר, ב-33% מהמקרים לא ניתן יהיה להשיג את המקווה המבוקש או את הבלנית. יתר על כן, לעתים רחוקות בלבד מופיע מידע על שעות פעילות המקווה.

⁴⁹ מיכל אחרק-ויין ואיילת סימן, 'לטבול בעיניים עצומות: מערך המקוואות בישראל', דעות 66, הוצאת נאמני תורה ועבודה, תמוז-אב תשע"ד – אפריל-מאי 2014.

⁵⁰ ידיעון חודשי, 'Waze- הדרך אל המקווה', אתר המשרד לשירותי דת, אפריל 2014.

המשרד לשירותי דת מפנה למאגר המקוואות Waze בטענה שהוא מספק מידע מהימן ומפורט, אך כפי שהראינו, המאגר אינו מעודכן דיו. גם אם התוכנה עוזרת לנווט למקווה עצמו, ביישובים שבהם הטבילה צריכה להיעשות בתיאום מראש עם הבלנית, חייב להיות פירוט של הדרכים ליצירת קשר עמה; אם אין באפליקציה נתונים עדכניים ליצירת קשר עם הבלנית, אזי האפליקציה מאבדת מהרלוונטיות שלה. אך גם במקומות שבהם המקווה פתוח בכל יום ישנה חשיבות רבה לכך שיהיו מספרי טלפון מעודכנים או לחלופין פירוט של שעות פעילות המקווה; זאת משום ששעות הפתיחה במקוואות השונים אינן קבועות והן נקבעות לפי כמות הטובלות, זמן השקיעה ואם היות המקווה תורן.⁵¹ אם אישה מחפשת מקווה לטבול בו, היא צריכה כמובן לדעת את מיקומו, אך נתון זה אינו מספיק – היא צריכה גם שתהיה לה האפשרות לברר לגבי שעות הפתיחה שלו.

⁵¹ הוראה מס': מד-4.1.1, הוראת עבודה, השירות הניתן במקווה, 20.1.2013, עמ' 3.