

מערך המקוואות בישראל

מיכל אחרק-ויין, אריאל פינקלשטיין ודביר שוורץ

פרויקט "שביל הזהב"

דצמבר 2015

טבת תשע"ו



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

5	תקציר
13	הקדמה
	חלק א - מנהל וכלכלה :
16	1. פרק א: רקע כללי
16	1.1 רקע חוקי
17	1.1.2 מספר המקוואות
17	1.1.3 עובדי המקוואות
19	2. פרק ב: בניית ושיפוץ מקוואות
19	2.1 רקע היסטורי
22	2.2 המצב כיום: נהלים ועלויות
23	2.3 הליכים משפטיים
25	3. פרק ג: מחירי הטבילה
25	3.1 מחיר לטבילה רגילה
29	3.2 מחיר לטבילת כלות בשנה הראשונה
33	4. פרק ד: יעילות וניהול כלכלי
33	4.1 הקדמה
34	4.2 רקע כללי ונהלים
37	4.3 מבוא מתודולוגי
40	4.4 היבטים כלכליים: מבט כללי
44	4.5 אנומליות וחוסר יעילות
44	4.5.1 חיפה
45	4.5.2 השוואה בין מועצות דתיות
48	4.5.3 השוואה פנימית: אילת, גני תקווה וקדומים
52	5. פרק ה: מאגרי המידע על המקוואות
52	5.1 מבוא
53	5.2 המאגר האינטרנטי
55	5.3 מאגר ה-Waze

חלק ב - המצב התברואתי :

- 57.....מבוא
- 58.....6. פרק ו: רקע ומבוא.
- 58.....6.1. רקע כללי ומשפטי.
- 60.....6.2. עבודות קודמות בנושא.
- 62.....6.3. מבוא מתודולוגי.
- 65.....7. פרק ז: מצב רישיונות העסק במקוואות.
- 65.....7.1. נתונים כלליים.
- 66.....7.2. פילוחים שונים.
- 70.....7.3. האם הביקורות הקודמות שיפרו את המצב?
- 75.....8. פרק ח: פיקוח משרד הבריאות על המקוואות.
- 81.....9. פרק ט: מדוע מקוואות אינם נסגרים?
- 81.....9.1. דילמת הסגירה.
- 84.....9.2. הרשות המקומית: התובעת או הנתבעת.
- 86.....9.3. סיכום חלק ב.

חלק ג - המלצות :

- 90.....מבוא
- 91.....10. פרק י: המלצות לטווח הקצר.
- 91.....10.1. מחירים.
- 91.....10.2. יעילות וניהול כלכלי.
- 92.....10.3. מאגרי מידע.
- 93.....10.4. תברואה.
- 97.....11. פרק יא: המלצות לטווח הארוך.
- 97.....11.1. הקדמה.
- 98.....11.2. הצעות קיימות - מהמסד אל הקהילה.
- 102.....11.3. עיקרי ההצעה לרפורמה.
- 104.....11.4. סעיפי ההצעה.
- 111.....ביבליוגרפיה.

תקציר

תקציר חלק א

המשרד לשירותי דת והרשויות המקומיות בישראל מפעילים ברחבי הארץ 757 מקוואות לנשים באמצעות המועצות הדתיות (663 מקוואות) ומחלקות הדת (94 מקוואות) ברשויות השונות. חלק 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 482) 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.

תקציר חלק ב

צו רישוי עסקים קובע כי מקווה הוא עסק טעון רישוי לצורך "הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים". תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) התשנ"ט-1999 שהותקנו על ידי משרד הבריאות, כללו, בין היתר, הוראות בדבר מבנה המקווה, מתקניו, תחזוקתו והפעלתו, שנועדו למנוע מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות. באתר האינטרנט של משרד הבריאות נכתב בהקשר זה, כי "רק במקווה שלו יש רישיון עסק, ניתן לדעת שהתנאים התברואתיים והאחרים תקינים".

מבקר המדינה ערך בשנת 2004 ביקורת על רישיון העסק במקוואות בשמונה רשויות מקומיות בארץ והצביע על ליקויים רבים שהרשויות טענו שהן יתקנו בקרוב. בדיקה חוזרת שערכנו לאחר עשור ברשויות אלו מלמדת כי על אף דוח מבקר המדינה החריף ביחס לרוב הרשויות שבהן עסק הדוח, מצב רישיונות העסק לא השתפר כלל וכלל, ובחלקן (כדוגמת תל אביב) המצב רק הורע.

בבדיקה כוללת שערכנו עבור מחקר זה פנינו לרשויות המקומיות השונות בארץ לשם קבלת מידע על רישיון העסק של המקוואות המופעלים על המועצות הדתיות ומחלקות הדת. מתוך 757 מקוואות המופעלים כיום בישראל על ידי גורמים אלו, קיבלנו מענה בנוגע ל-481 מקוואות (63.5%). מתוך אלו, 359 מקוואות, כ-75%, פועלים ללא רישיון עסק. לשם השוואה, האחוז הכולל של עסקים ואתרי רחצה טעוני רישוי ברשויות יהודיות בישראל שפועלים ללא רישיון עסק עומד על כ-29%.

הסקירה מלמדת כי במועצות אזוריות המצב בעייתי במיוחד: מבין הרשויות שנבדקו במדגם כ-85% מהמקוואות במועצות אזוריות פועלים ללא רישיון לעומת 65% מהמקוואות הפועלים בערים. כמו כן, מבין כלל

המחוזות המצב בעייתי בעיקר במחוזות יו"ש וירושלים: מבין 115 מקוואות שנבדקו ביו"ש ל-113 (98.7%) אין רישיון עסק; ובמחוז ירושלים – מבין 44 מקוואות ל-42 אין רישיון עסק (95.5%). במחוז תל אביב 88.4% מהמקוואות פועלים ללא רישיון עסק. במחוזות דרום, חיפה ומרכז נצפתה מגמה שווה של כ-65% מקוואות הפועלים ללא רישיון העסק, והמחוז בעל הנתונים הטובים ביותר הנו מחוז צפון, שבו ל-49.5% מהמקוואות אין רישיון עסק.

הרשויות המקומיות, שלהן הסמכות לפעול בנושא, ממעטות לסגור מקוואות הפועלים ללא רישיון עסק, אם בשל החשש שלהן מפגיעה בציבור הטובלות שתישארנה ללא מקווה, ואם בשל העובדה שהרשויות עצמן נמצאות בניגוד עניינים, שכן מחד הן המפעילות את המקוואות ונדרשות להוציא להם רישיונות עסק, ומאידך הן גם האחראיות על אכיפת תחום רישיונות העסק. בדוח מבקר המדינה משנת 2004 נמתחה ביקורת על משרד הבריאות שאיננו מנצל את הסמכויות של הרופאים המחוזיים להוציא צווי הפסקה מנהליים למקוואות הפועלים במצב תברואתי לקוי. מבדיקה שערכנו בדצמבר 2014 עולה, כי על אף שגם כיום במשרד הבריאות מצביעים על כך שישנם מקוואות הפועלים במצב תברואתי לקוי, רופאי המחוזות אינם משתמשים בסמכותם זו.

בעיה חשובה נוספת היא שהאזרחים כלל אינם יכולים להיות מודעים לבעיות הקיימות בנושא: הן משרד הבריאות והן הרשויות המקומיות לא מפרסמים לציבור הרחב כל מידע על המצב התברואתי של המקוואות. במשרד הבריאות טוענים שהנושא עדיין אינו ממוחשב ומפנים את הציבור לבדוק האם מקווה הוא בעל רישיון עסק, אך בפועל ישנו קושי רב לבדוק זאת. הרשויות המקומיות אינן מפרסמות את המידע בדבר רישיון העסק לציבור הרחב וגם פנייה לרשות המקומית לא בהכרח עוזרת: ברשויות

רבות לא הגיבו כלל לפניותינו החוזרות ונשנות בנושא, ובאחרות דרשו תשלום אגרת חופש מידע עבור קבלת מידע בסיסי זה.

ממצא נוסף הוא שמשרד הבריאות עורך ביקורות שנתיות רק בחלק קטן מן המקוואות. לטענת אנשי המשרד, הדבר נובע מחוסר במשאבים המוקצים לנושא. בנוסף, מבקר המדינה הצביע בשנת 2004 על כך שלמשרד הבריאות אין כלל מידע על קיומם של חלק מן המקוואות, בדרך כלל מקוואות פרטיים. מבדיקה שעשינו בנוגע לירושלים עולה כי גם כיום ישנו פער בין מספר המקוואות שהרשות המקומית מדווחת עליהם ובין מספר המקוואות שמשרד הבריאות מדווח עליהם. כמו כן, דוח מבקר המדינה ב-2004 הצביע על ההכשרה הלקויה של הבלניות בתחום הבדיקות התברואתיות הנדרשות במקווה, והמבקר המליץ כי משרד הבריאות ורשויות הרישוי ייצרו את התנאים הראויים לקיום תקנות תנאי תברואה למקוואות. תגובתו של משרד הבריאות בדצמבר 2014 מלמדת כי גם מאז כתיבת דוח מבקר המדינה לפני כעשור, "נושא ההכשרה וההדרכה של עובדי המקווה באופן ארצי לא התקדם".

תקציר חלק ג

ההמלצות לטווח הקצר של חברי הצוות הן לתקן את הליקויים שנמצאו באופן פרטני, באמצעות אכיפה של המשרד לשירותי דת ופגיעה תקציבית במועצות דתיות שיחרגו מהנהלים.

ההמלצות לטווח הארוך מבקשות להציע מודל חדש להפעלת מערך המקוואות בישראל, כך שמצד המערך יופעל באופן מקצועי יותר, אך מנגד המדינה תמשיך לתקצב את המקוואות כפי שנעשה כיום. על פי המודל המוצע לרפורמה במערך המקוואות בישראל, תופקע האחריות על

המקוואות מידי המועצות הדתיות לגופים פרטיים שיתוקצבו (באופן דיפרנציאלי) על ידי המדינה ויתנהלו בפיקוחה.

הקדמה

המתח בין דת למדינה הוא אחד מהנושאים המכוננים את השיח הציבורי במדינת ישראל עוד מתקופת טרום הקמתה. 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" ואנטי-דתי,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 הנו תוצר של צוות חשיבה ומחקר שפעל במכון לאסטרטגיה ציונית ועסק במערך המקוואות. המחקר מחולק לשלושה חלקים:

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.

החלק הראשון מתמקד בהיבטים הכלכליים והמנהליים של מערך המקוואות, היבטים המצויים בפיקוחו ואחריותו של המשרד לשירותי דת. ממצאי חלק זה פורסמו כמחקר עצמאי במאי 2015.

החלק השני מתמקד בהיבטים התברואתיים של מערך המקוואות המצויים בפיקוחו של משרד הבריאות. ממצאי חלק זה פורסמו כמחקר עצמאי באוקטובר 2015.

החלק השלישי עוסק בהמלצות צוות המחקר לייעול ושיפור של מערך המקוואות, לטווח הקצר ולטווח הארוך.

תודתנו נתונה לאיילת סימן, חברה בצוות "שביל הזהב" במכון לאסטרטגיה ציונית, שסייעה באיסוף הנתונים הראשוני עבור החלק הראשון של המחקר.

חלק א – מנהל וכלכלה

מבוא

חלק זה של המחקר מתמקד בהיבטים הכלכליים והמנהליים של מערך המקוואות, היבטים המצויים בפיקוחו ואחריותו של המשרד לשירותי דת. חלק זה מחולק לחמישה פרקים:

בפרק הראשון 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.

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 המשרד לשירותי דת, הוראה מס': מד-4.1.1, הוראת עבודה, השירות הניתן במקווה, 20.1.2013.

⁶ המשרד לשירותי דת, נוהל "תחזוקת המקווה", 20.1.2013.

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 לענייני דתות, 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 המשרד לשירותי דת, תבחינים לחלוקת כספי תמיכות של המשרד לשירותי דת לצורך בניית או השלמת מקוואות נשים, 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 ברשות עתרה כנגד המועצה המקומית שסירבה לבנות ולהפעיל מקווה בתחומי הרשות. 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 482) 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 להביין 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 חלק 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 המשרד לשירותי דת, 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 מאלינו 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 מערך 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 מערך המקוואות בחיפה (שתידון באריכות בהמשך) מזכירה יותר את הנתונים הכלכליים של מערך 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	49.89	54.99
צפת	7	290	20 ש"ח	161,958	819,927	19.75	15.72
אשקלון	7	405	15 ש"ח	448,691	2,799,422	16.02	17.33

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 (מהוצאות)	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

בפרק 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. בפרק 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 המשרד לשירותי דת, הוראה מס': מד-4.1.1, הוראת עבודה, השירות הניתן במקווה, 20.1.2013, עמ' 3.

5.3. מאגר ה-Waze

במאמר מקדים 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 המשרד לשירותי דת, 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 המשרד לשירותי דת, הוראה מס': מד-4.1.1, הוראת עבודה, השירות הניתן במקווה, 20.1.2013, עמ' 3.

חלק ב – המצב התברואתי

מבוא

חלק זה של המחקר מתמקד בהיבטים התברואתיים של מערך המקוואות. הצורך בבדיקת נושא זה נבע מכך שנושא התברואה במקוואות לא נבדק בצורה מקיפה מזה שנים רבות. דומה שאין כלל צורך להסביר את החשיבות של סוגיית התברואה במקוואות וההשלכות שלה על בריאותם של קהל הטובלות והטובלים במקוואות. חלק זה מחולק לארבעה פרקים:

הפרק הראשון (פרק ו) מהווה רקע ומבוא לנושא. בפרק זה ניתן רקע כללי ומשפטי, נסקרות העבודות הקודמות שבחנו את הנושא וניתן מבוא מתודולוגי לעבודה זו.

בפרק השני (פרק ז) מוצגים הממצאים העיקריים של עבודת המחקר בנושא באמצעות הצגה של מצב רישיונות העסק במקוואות כיום.

הפרק השלישי (פרק ח) בוחן את היקף ויכולת הפיקוח של משרד הבריאות על המצב התברואתי של המקוואות.

הפרק הרביעי (פרק ט) מתמקד בשאלה מדוע מקוואות שמתגלים בהם ליקויים ממשיכים לפעול ואינם נסגרים, ובסוף הפרק מוצג סיכום של ממצאי חלק זה.

6. פרק ו: רקע ומבוא

6.1. רקע כללי ומשפטי

חוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968 קבע כי שר הפנים רשאי לקבוע בצו אלו עסקים ואתרי רחצה הנם טעוני רישוי (מחויבים בהוצאת רישיון עסק), וזאת לצורך מספר מטרות: הבטחת האיכות הנאותה של הסביבה, מניעת סכנות לשלום הציבור, בטיחות של הנמצאים במקום העסק ומניעת סכנת הידבקות ומחלות בעלי חיים, הבטחת בריאות הציבור והבטחת קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובנייה ולשירותי הכבאות.

בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשנ"ה-1995 קבע שר הפנים כי מקווה הוא "עסק טעון רישוי". בנוסף, על פי תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות) התשס"א-2000, רישיון עסק למקווה תקף לחמש שנים. שתי קביעות אלו חזרו על עצמן לפני כשנתיים בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי) התשע"ג-2013. בצו זה אף נכתב כי הצורך ברישיון עסק במקווה נובע מ"הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים".

בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2004 הובהר כי הטענה שהועלתה בעבר על ידי אחת הרשויות כי מקווה פרטי אינו זקוק לרישיון עסק איננה נכונה, וכי "לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפרש את החוק כמחייב רישוי עסק למקוואות פרטיים וציבוריים כאחד".⁵² כך גם טוען כיום פרופ' איתמר גרוטו, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, כי "אין הבדל בטיפול שלנו בין מקווה של הרשות, לבין מקווה של עמותה, שניהם צריכים רישיון, ועל בעל המקווה להסדיר את הרישיון

⁵² מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, ירושלים, טבת התשס"ה – דצמבר 2004, עמ' 236.

באמצעות הרשות המקומית".⁵³ כאשר מדובר במקווה פרטי, הגורם המפעיל אותו הוא האחראי לדאוג לרישיון העסק, ואילו כאשר מדובר במקווה ציבורי, המועצה הדתית או מחלקת הדת ברשות היא האחראית לדאוג לרישיון העסק.

תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) התשנ"ט-1999 שהותקנו על ידי משרד הבריאות, כללו, בין היתר, הוראות בדבר מבנה המקווה, מתקניו, תחזוקתו והפעלתו, שנועדו למנוע מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות. עוד נקבע בתקנות, כי לא יאושר לאדם רישיון למקווה והוא לא ינהל אותו, אלא אם כן הוא ממלא את הוראות התקנות להנחת דעתו של המנהל הכללי של משרד הבריאות או מי שהוא הסמיך לכך. חשוב לציין שמשרד הבריאות אמנם מבצע בדיקות שונות במקוואות, אך הסמכות לאכיפת חוקי רישוי עסקים על מפעילי המקוואות מצויה בידי הרשות המקומית (מחלקת רישוי עסקים ברשות) ולא בידי גורמי משרד הבריאות. עם זאת, בחוק רישוי עסקים נקבע כי רופא מחוזי, כמו רשות רישוי, רשאי לסגור מקווה בצו הפסקה מנהלי.

למעשה, משרד הבריאות אינו מפרסם לציבור הרחב את תוצאות הבדיקות שהוא עורך. יתרה מכך, בפנייתנו למשרד הבריאות לקבלת חומר בנושא נענינו על ידי פרופ' איתמר גרוטו, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, כי המשרד אינו יכול להעביר חומר כיוון ש"החומר אינו ממוחשב, נדרשת עבודת מחקר והשקעת משאבים לא סבירה כדי לעבור על מאות תיקים נפרדים".⁵⁴ כיצד, אם כן, יכול הציבור לדעת שהמקווה

⁵³ מכתב, פרופ' איתמר גרוטו – ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, 18.9.2014.

⁵⁴ מכתב, פרופ' איתמר גרוטו – ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, 9.9.2014. עם זאת, לאחר בקשה נוספת העביר לנו המשרד חומר על עיר אחת בלבד. ראה על כך בהמשך. כמו כן, גרוטו טען במכתבו כי "משרד הבריאות פועל למחשב את התחום הנ"ל כדי שנוכל להנפיק דוחות בעתיד".

עומד בקריטריונים התברואתיים הראויים? כך נכתב בהקשר זה באתר משרד הבריאות:

“לשם שמירה על בריאות הציבור תיקן משרד הבריאות תקנות לתנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה שימנעו פגיעה אפשרית בבריאות הציבור. בעלי המקוואות נדרשים לבצע בדיקות מעבדה לאיכות המים ולבדיקת הימצאותם של חיידקים מזיקים. על בעלי המקוואות לדווח למשרד הבריאות על תוצאות הבדיקות. רישיון עסק למקווה מבטיח שהמקווה נמצא תחת פיקוח של הרשות המקומית ומשרד הבריאות. מומלץ לציבור לוודא את קיומו של הרישיון טרם הביקור... רק במקווה שלו יש רישיון עסק, ניתן לדעת שהתנאים התברואתיים והאחרים תקינים”⁵⁵.

לאור זאת, בכדי לבחון את סוגיית המצב התברואתי של מקוואות הטהרה בישראל בחרנו להציג בפרק זה ממצאי סקירה מקיפה שערכנו על מצב רישיונות העסק של מקוואות הנשים בישראל. בטרם נפנה לממצאים שהעלינו נציג ממצאים שהעלו בדיקות שנערכו בנושא זה בעבר.

6.2. עבודות קודמות בנושא

דוחות שהתפרסמו בעבר הראו כי לפני כעשור המצב התברואתי של המקוואות בישראל היו רחוק מלהשביע רצון. דוח שהוגש לשר הבריאות בשנת 2002 הציג תמונה בעייתית:

⁵⁵ראו:

http://www.health.gov.il/Subjects/Environmental_Health/bathing_sites/Mikve/Pages/default.aspx

"בכ-60% מהמקוואות בירושלים ובגוש דן יש ליקויי תברואה קשים... בחלק גדול מהמקוואות שנבדקו נמצא ריכוז חיידקים גבוה מהמותר, עובש על החרסינות, צנרת חלודה ומים עכורים".⁵⁶

הדוח הצביע על בעיות חמורות במיוחד במקוואות הגברים. במשרד הבריאות הצביעו בעקבות הדוח על שתי סיבות מרכזיות לבעיות התברואתיות: "למשרד אין כוח אדם ייעודי לנושא, והרשויות המקומיות והמועצות הדתיות ממעטות לשתף פעולה בפיקוח".⁵⁷

בדיון שנערך בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בפברואר 2005 טען שלמה לרמן, סגן מהנדס ארצי לנושא בריאות הסביבה במשרד הבריאות, כי בסוף שנות התשעים היה אף חמור יותר: "לפני 99, משרד הבריאות ראה שמצב המקוואות חמור. יותר חמור ממה שרואים בדוח של 2002. גם ההנחיות וההוראות היו מאד ישנות. ואז הפעולה הראשונה הייתה קודם כל להכין תקנות מעודכנות".⁵⁸

דוח של מבקר המדינה מדצמבר 2004 עסק בסוגיית "פיקוח רשויות מקומיות על פעולות למניעת מפגעי בטיחות ותברואה במקוואות שבתחומן". הדוח בחן את המצב בשמונה רשויות, והראה כי מתוך 94 מקוואות של גברים ונשים ברשויות אלו – מתוכם 35 מקוואות פרטיים – 80 מהמקוואות פעלו ללא רישיון עסק. המבקר הראה כי הפעילות ללא רישיון אכן הביאה למפגעים בריאותיים: בכרבע מהמקוואות שנבדקו נמצאו מפגעי בטיחות או מפגעים תברואתיים במבנה המקווה; בכמה מקוואות חסרו התקנים וציוד נדרשים; הבדיקות היומיות הנדרשות להבטחת איכותם התברואתית של מי המקוואות לא נעשו, ובדיקות

⁵⁶ מעריב, 4.6.2002.

⁵⁷ ש.ם.

⁵⁸ פרוטוקול מס' 160 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, יום שלישי, י"ג באדר א' התשס"ה, (22 בפברואר, 2005).

תקופתיות שנעשו לא תאמו את הנדרש; לא נוהלו רישומים על בדיקות מי המקוואות ועל חיטויים, ולכן לא היה ניתן לדעת אם המים חוטאו כנדרש; במקוואות רבים הוחלפו המים בתדירות פחותה מן הנדרש. המבקר סיים את הדוח בביקורת נוקבת:

”ממצאי הביקורת מצביעים על קיום מפגעים חמורים ביותר במקוואות שבתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו. רשויות אלה, המופקדות על שמירת החוק, לא מילאו את חובותיהן כיאות והפעילו את מקוואותיהן ללא רישיון עסק וללא פיקוח נאות שימנע ליקויים תברואתיים ובטיחותיים”.⁵⁹

6.3. מבוא מתודולוגי

מחקר זה מתמקד בסוגיית מקוואות הנשים המנוהלים על ידי המועצות הדתיות ומחלקות הדת בישראל (ולא מקוואות גברים או מקוואות נשים פרטיים). בשל כך, גם הסקירה המוצגת להלן בנושא רישיונות העסק והמצב התברואתי במקוואות מתמקדת במקוואות אלו, המהווים את רובם המוחלט של המקוואות בישראל. מעבר לכך, ישנו קושי גדול להציג מידע על מקוואות פרטיים, מפני שאין כל גורם ממשלתי המרכז את הנתונים בנוגע למקוואות אלו. בנוסף, כפי שהראה מבקר המדינה, הרשויות המקומיות עצמן כלל אינן מודעות לקיומן של חלק מן המקוואות הפרטיים הפועלים בשטחן, ולכן, לדברי המבקר, ”רוב המקוואות שהופעלו בידי גופים פרטיים, פעלו בלא שהיה כל פיקוח על מצבם התברואתי והפיזי ועל מידת עמידתם בדרישות שנקבעו בתקנות רישוי עסקים”.⁶⁰

⁵⁹ מבקר המדינה (לעיל הערה 52), עמ' 248.

⁶⁰ שם, עמ' 229.

כאמור לעיל, על פי משרד הבריאות, אזרח המעוניין לבדוק את איכות התברואה במקוואות נדרש לבדוק את רישיון העסק של המקווה, והמשרד אף ממליץ לעשות זאת ולא לטבול במקווה שאין לו רישיון. בשל כך, בתחילת עבודת המחקר שערכנו החלטנו לבדוק האם הרשויות המקומיות והמועצות הדתיות מפרסמות לציבור הרחב באתרי האינטרנט שלהם מידע על רישיונות העסק של המקוואות. למעשה, מתוך כלל הרשויות המקומיות הפועלות בישראל לא מצאנו רשות שמפרסמת לציבור הרחב באתר האינטרנט מידע מעודכן בנושא. בכלל, רק בשלוש רשויות היה מידע על רישיונות העסק, אך המידע לא היה מעודכן ולפיכך אינו רלוונטי.

בשל כך, פנינו במייל למחלקות רישוי העסקים של הרשויות השונות בישראל בכדי לקבל מידע על רישיון העסק של מקוואות הנשים הפועלים ברשות המקומית. נעשה מאמץ לפנות לרוב הרשויות, אך למרבה הצער, חלק מן הרשויות אינן נגישות. ברוב הרשויות כלל לא ענו לפנייה הראשונה, ובהרבה מהן הפנו אותנו למחלקת חופש המידע ברשות ואף התנו את קבלת הנתונים בתשלום אגרת חופש מידע. בעינינו, הדבר בעייתי ביותר, ולא ייתכן שאזרחים יתקשו כל כך להשיג נתונים כה בסיסיים שהרשות המקומית חייבת לפרסם, ולעתים אף יידרשו לשלם עבור כך.

למרות פניות חוזרות ונשנות, במיילים ואף בטלפונים, לא התקבל מענה ממספר לא מבוטל של רשויות. עם זאת, בסופו של דבר, מתוך 757 מקוואות שמפעילות המועצות הדתיות ומחלקות הדת של הרשויות המקומיות ברחבי הארץ, הצלחנו להגיע למאגר נתונים גדול של 481 מקוואות, המהווים 63.5% מהמקוואות שמפעילות המועצות הדתיות ומחלקות הדת. התשובות התקבלו מהרשויות בין החודשים אוגוסט-נובמבר 2014.

בטרם נציג את הנתונים עצמם יש צורך במספר הערות מתודולוגיות:

ראשית, חשוב לציין שהנתונים המוצגים מבוססים על עדויות הרשויות המקומיות, אך לא קיבלנו מהרשויות אסמכתאות על רישיונות העסק עצמם.

שנית, העובדה שלמקווה יש רישיון עסק עדיין לא מעידה בוודאות מוחלטת שהמקווה עומד בקריטריונים הנדרשים. ניתן ללמוד זאת מהדוגמה הבאה שהובאה בדוח המבקר הנזכר לעיל: "נמצא, כי לשלושה מעשרת המקוואות שבתחום המועצה האזורית עמק לוד ניתנו רישיונות עסק אף שהמועצה הדתית, שהפעילה אותם, לא המציאה לרשות הרישוי אישורים בדבר קיום הדינים האמורים, אישור מהנדס בטיחות ותכניות כמפורט לעיל".⁶¹

שלישית, יש לזכור כי חלק גדול מהרשויות כלל לא ענו לפנייתנו, ולא מן הנמנע שהדבר גורם להטיה בנתונים, כיוון שניתן לשער שברשויות שלא ענו לפנייה, יש חשש גדול יותר שלמקוואות אין כלל רישיון עסק. כפי שנראה להלן, נראה שחשש זה יושב על יסודות מוצקים, משום שכאשר ערכנו השוואה בין המצב של כלל רישיונות העסק (לא רק בתחום המקוואות) ברשויות שענו לפנייתנו ובין המצב מקביל ברשויות שלא ענו לפנייתנו, אכן התגלה כי ברשויות שענו ישנו אחוז נמוך יותר של עסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

⁶¹ שם, עמ' 233.

7. פרק ז: מצב רישיונות העסק במקוואות

7.1. נתונים כלליים

הנתון המרכזי העולה מהסקירה הוא, שמתוך 481 מקוואות שמפעילות המועצות הדתיות ומחלקות הדת שמהן קיבלנו מענה ישנם רק 122 הפועלים ברישיון עסק לעומת 359 הפועלים ללא רישיון. כך למעשה, 74.7% מהמקוואות שבדקנו פועלים ללא רישיון.

כדי להבין את חומרת הנתונים יש צורך להשוות אותם למצב רישיון העסקים בשאר העסקים ואתרי הרחצה טעוני הרישוי. מחקר שפרסם האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה במשרד הפנים ביולי 2014 הציג נתונים על רישיונות העסק ב-203 רשויות מתוך 256 רשויות הפועלות בישראל.⁶² על פי המחקר, פועלים כיום בישראל (ב-203 הרשויות שהוצגו במדגם) 131,142 עסקים ואתרי רחצה טעוני רישוי, כאשר 41,117 מהם, המהווים 31.3%, פועלים ללא רישיון עסק. למעשה, הנתון ההשוואתי צריך להיות נמוך יותר, משום שיש הבדל גדול בהקשר זה בין רשויות יהודיות לרשויות של בני מיעוטים, ומקוואות טהרה פועלים רק ברשויות יהודיות. על פי נתוני משרד הפנים, ברשויות של בני מיעוטים ישנם 58% עסקים ואתרי רחצה ללא רישיון; ואילו ברשויות יהודיות 29% מהעסקים ואתרי הרחצה טעוני הרישוי פועלים ללא רישיון, זאת, כאמור, לעומת 74.7% ממקוואות הנשים המופעלים ללא רישיון.

כדי לבדוק האם הרשויות היהודיות שנבדקו במדגם שלנו אינן רשויות חריגות, בדקנו את מצב רישיונות העסק ברשויות אלו בלבד, על בסיס הנתונים שפרסם משרד הפנים על כל רשות ורשות. מסיכום הבדיקה עולה

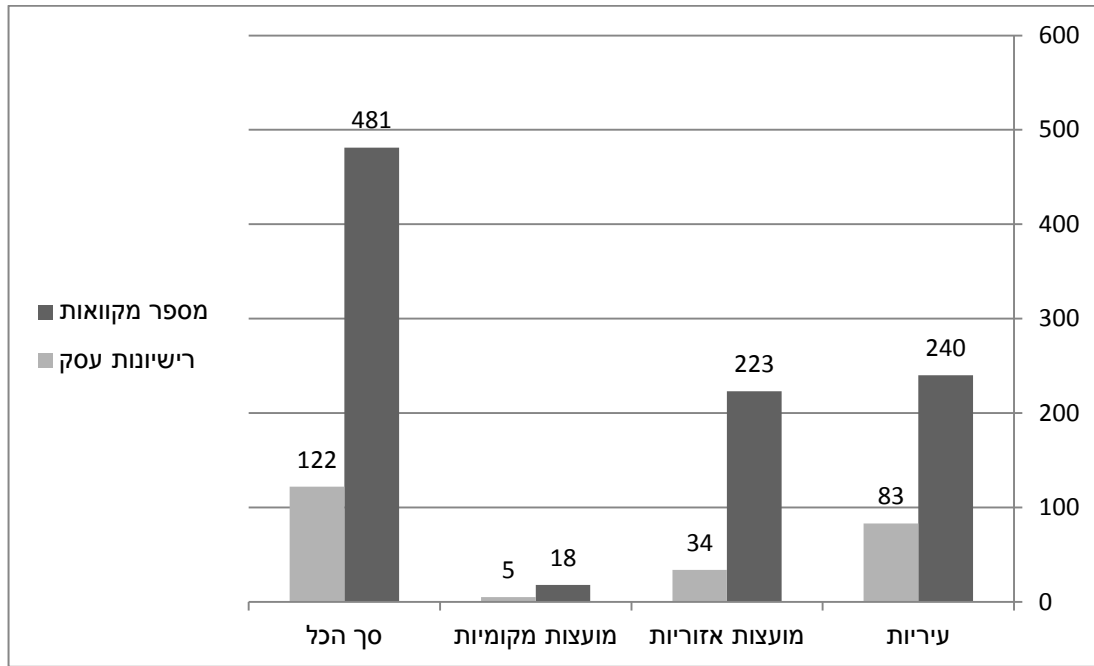
⁶² נתונים סטטיסטיים ברישוי עסקים לשנת 2012, משרד הפנים, המינהל לשלטון מקומי, האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה, יולי 2014.

שברשויות הללו קיימים רק 28.1% עסקים טעוני רישוי הפועלים ללא רישיון, לעומת 35.6% ביתר הרשויות היהודיות. מכאן, ניתן להסיק שסביר להניח שברשויות שמהן לא התקבל מענה בנוגע לרישיון העסק במקוואות, המצב אף גרוע יותר בתחום זה מאשר באלו שהתקבל מהן מענה. כמו כן, הדברים מלמדים כי בעוד ברשויות שבדקנו 28.2% מכלל העסקים ואתרי הרחצה טעוני הרישוי פועלים ללא רישיון, אחוז המקוואות הפועלים ללא רישיון גבוה ביותר מפי שניים וחצי, ועומד על 74.7%.

בעיה משמעותית נוספת שעלתה מהפנייה לרשויות נגעה לכך שבמספר רשויות נענינו על ידי ראשי המחלקה לרישוי עסקים שהם כלל לא היו מודעים לצו המחייב מקוואות ברישיון עסק, וזאת על אף שהצו הותקן לפני עשרים שנה בשנת 1995! ברשויות אלו הודיעו לנו, כי בעקבות פנייתנו שיידעה אותן על חיוב המקוואות בהוצאת רישיון עסק הן יפעלו לקדם את העניין, אך הדבר תמוה לחלוטין שמחלקות רישוי העסקים כלל אינן מודעות לצו רישוי עסקים. בנוסף, במועצה אזורית אחת טענו בפנינו כי הצו אינו נוגע להם אלא רק למועצות מקומיות, אך מבירור שעשינו עלה כי הדברים אינם נכונים והמקוואות במועצות אזוריות מחויבים ברישיון עסק בדיוק כמו בשאר הרשויות. כמו כן, כפי שיתואר להלן, עיריית תל אביב אף החליטה על דעת עצמה שהנוהל שנקבע איננו נכון, ולפיכך לא אכפה אותו.

7.2. פילוחים שונים

בתרשים הבא מוצגים הנתונים בנוגע לרישיונות העסק במקוואות הנשים בפילוח לפי סוג הרשות – עיריות, מועצות אזוריות ומועצות מקומיות:



ניתן לראות שהמצב הנו בעייתי במיוחד במועצות האזוריות, שבהן ל-84.7% אין רישיון עסק במקוואות לעומת 72.2% במועצות המקומיות ו-65.4% בעיריות. לעומת זאת, על פי נתוני משרד הפנים על כלל העסקים ואתרי הרחצה טעוני הרישוי בישראל, במועצות המקומיות ישנם 49.4% שפועלים ללא רישיון, במועצות האזוריות 38.9% ובעיריות 28.7% בלבד.⁶³ כאשר בודקים את המצב של כל רישיונות העסק ברשויות היהודיות בלבד, ניתן לראות שבמועצות המקומיות ל-47.2% מהעסקים ואתרי הרחצה אין רישיון עסק לעומת 35% במועצות האזוריות ו-24.4% בעיריות.

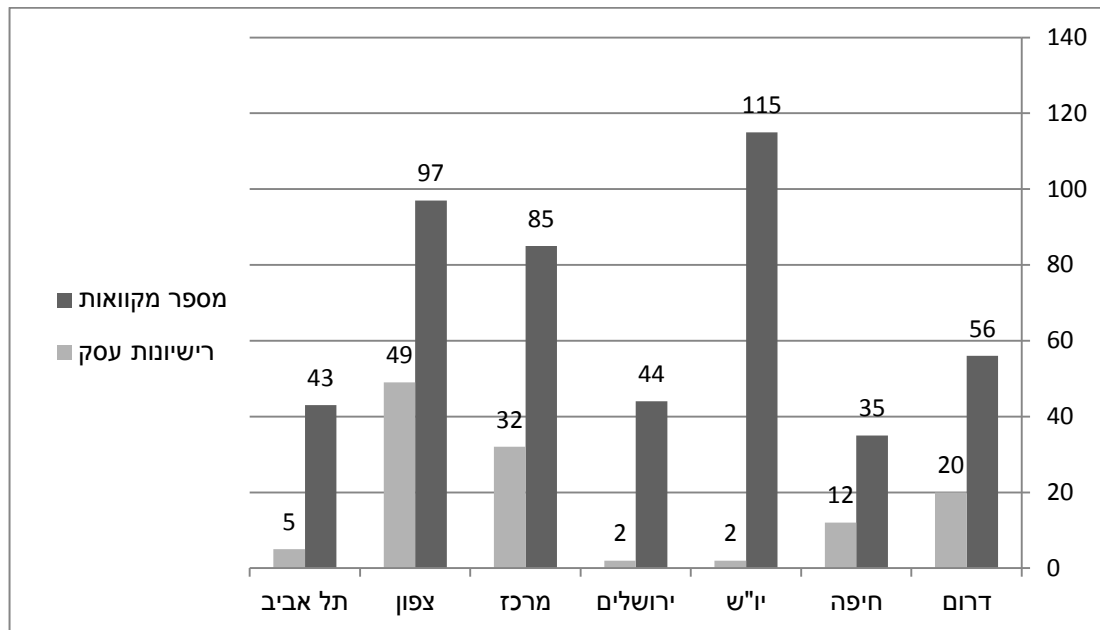
פילוח אחר שחשוב לבדוק הנו הפילוח לפי האשכול הסוציו-אקונומי של הרשות שנקבע על פי הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. על מנת לבדוק את העניין חילקנו את הרשויות המקומיות שנבדקו במדגם לשתי קבוצות: הרשויות באשכולות 2-5 (ברובן עיירות פיתוח וערים חרדיות) לעומת הרשויות באשכולות 6-9. מטבלאות אלה הוצאנו את הנתונים על

⁶³ שם, עמ' 2.

ירושלים (אשכול 4) והמועצות האזוריות (אשכולות 5-8) כיוון שנראה כי אלו הן רשויות בעלות מאפיינים ייחודיים.

הממצאים מבדיקה זו מעלים כי ברשויות המקומיות מאשכול סוציו-אקונומי נמוך יותר (2-5) ישנם 125 מקוואות ומתוכם ל-76 אין רישיון עסק (60.8%), ואילו ברשויות המקומיות מאשכול סוציו אקונומי גבוה (6-9) ישנן 96 מקוואות ומתוכם ל-59 אין רישיון עסק (61.4%). מכאן, שאין הבדל משמעותי בתחום בין רשויות מאשכולות סוציו-אקונומיים שונים. לעומת זאת, בדיקה של המצב הכולל של רישיונות העסק ברשויות שנבדקו במדגם לפי חלוקה לאשכולות סוציו-אקונומיים מעלה כי המצב ברשויות מאשכול סוציו-אקונומי גבוה, מעט טוב יותר. בעוד ברשויות אלו 25.3% מכלל העסקים ואתרי הרחצה טעוני הרישוי היו חסרי רישיון, ברשויות מאשכול סוציו אקונומי נמוך יותר, 27.8% מהעסקים ואתרי הרחצה טעוני הרישוי היו חסרי רישיון. על כל פנים, ניתן לראות שלא מדובר בהבדלים משמעותיים.

פילוח חשוב נוסף של הנתונים הוא פילוח גיאוגרפי לפי מחוזות. המדינה חילקה את הרשויות המקומיות בארץ בין שבעה מחוזות שונים: צפון, חיפה, יו"ש (יהודה ושומרון), תל אביב, מרכז, ירושלים ודרום. בתרשים הבא מוצגים הנתונים על כלל רישיונות העסק במקוואות בפילוח לפי המחוזות:



ניתן לראות ששני המחוזות שבהם המצב הוא הגרוע ביותר הן מחוזות יו"ש וירושלים: מבין 115 מקוואות בשמונת הרשויות ביו"ש שענו למדגם, רק לשני מקוואות (בגוש עציון) יש רישיון עסק, כך שאחוז המקוואות חסרי רישיון העסק ביו"ש עומד על 98.7%. במחוז ירושלים (הכולל את נתוני ירושלים ובית שמש) יש גם כן רק שני מקוואות בעלי רישיון עסק (שניהם בירושלים), כך שבמחוז זה ל-95.5% מהמקוואות אין רישיון עסק. גם במחוז תל אביב המצב בעייתי ביותר, כך של-88.4% מהמקוואות בשש הרשויות שנבדקו במחוז זה לא היה רישיון עסק. במחוזות דרום, חיפה ומרכז נצפתה מגמה שווה של כ-65% מקוואות הפועלים ללא רישיון העסק, והמחוז בעל הנתונים הטובים ביותר הנו מחוז צפון שבו ל-49.5% מהמקוואות אין רישיון עסק.

המעניין הוא שבבדיקה של משרד הפנים בנוגע לרישיונות העסק בכלל האתרים טעוני הרישוי התברר כי מחוזות ירושלים ויו"ש הם דווקא המחוזות שבהם המצב הוא הטוב ביותר, כך של-26.9% בלבד מהאתרים

טעוני הרישוי לא היה רישיון עסק, לעומת למעלה מ-30% במחוזות האחרים מלבד מחוז חיפה.⁶⁴

7.3. האם הביקורות הקודמות שיפרו את המצב?

מעבר לבדיקה על כלל הרשויות ברצוננו לבחון את הטיפול בתחום המקוואות של מספר רשויות שבעבר נמתחה עליהן ביקורת בנושא. כאמור לעיל, בדוח מבקר המדינה לשנת 2004 נערכה ביקורת על רישיון העסקים במקוואות במועצות הבאות: אלעד, ראש העין, בני ברק, עמק לוד, תל אביב, פתח תקוה, חולון ולוד. ממצאי הביקורת של המבקר הצביעו על קיומם של מפגעים חמורים ביותר במקוואות שבתחומי הרשויות המקומיות שנבדקו. עם זאת, המבקר ציין כי, "חמש מהרשויות המקומיות שנבדקו (בני ברק, חולון, פתח תקווה, ראש העין, עמק לוד) הודיעו בתשובתן למשרד מבקר המדינה, כי יפעלו כדי לאכוף על מפעילי המקוואות לקיים את הוראות חוק רישוי עסקים".⁶⁵

לאור זאת, נציג להלן את הממצאים שהעלינו בנוגע לארבע מחמש רשויות אלו (לא התקבל מענה ממועצה אזורית עמק לוד), ולגבי שלוש הרשויות הנוספות שבהן דן דוח המבקר:

1. בני ברק: מבקר המדינה התייחס לפני כעשור לעשרה מקוואות שהפעילה הרשות, וטען כי מחלקת המקוואות ברשות כלל לא העבירה למחלקה לרישוי עסקים מידע על המקוואות הללו כך ש"רשות הרישוי לא מילאה את חובתה ולא עשתה דבר לרישוי מקוואות העירייה".⁶⁶ מבדיקה שערכנו עולה כי גם כיום מפעילה מחלקת המקוואות בעיר עשרה

⁶⁴ שם, שם.

⁶⁵ מבקר המדינה (לעיל הערה 52), עמ' 235.

⁶⁶ שם, עמ' 232.

מקוואות. לפי תשובתו של מנהל מחלקת רישוי עסקים בעיר, אברהם בלושטיין, שהתקבלה בספטמבר 2014, גם כיום אין רישיון עסק לאף אחד מן המקוואות שמפעילה מחלקת הדת בבני ברק.

2. ראש העין: דוח המבקר הצביע לפני כעשור על שלושה מקוואות הפועלים בעיר, כולם ללא רישיון. דוח מבקר עיריית ראש העין לשנת 2008 חזר ובדק את הנושא והראה כי על אף שעברו ארבע שנים, נכון לחודש מאי 2008 לשלוש המקוואות עדיין אין רישיון על שהם הם מצויים בהליכים מתקדמים לכך. מבקר עיריית ראש העין קבע, כי "המקוואות אומנם נותנים שירות חיוני לציבור הדתי, אך אם השירות במקווה ניתן בתנאי תברואה או בטיחות העלולים לסכן את מקבלי השירות, חובה על הרשות המקומית להפסיק את פעילותו". על פי תשובה של נעמי פנחס, מנהלת המחלקה לרישוי עסקים בעיריית ראש העין, שהתקבלה באוגוסט 2014, כיום מפעילה המועצה הדתית בעיר ארבעה מקוואות נשים, כאשר לשלושה מהם יש רישיון עסק.

3. חולון: דוח המבקר הצביע לפני כעשור על שמונה מקוואות הפועלים בעיר (מתוכם שני מקוואות פרטיים לגברים). מתוך השמונה, שבעה פועלים ללא רישיון. על פי תשובה שקיבלנו בנובמבר 2014 מניר כהן, מנהל אגף רישוי עסקים ואיכות הסביבה בעיריית חולון, כיום מופעלים בעיר שבעה מקוואות נשים על ידי המועצה המקומית ועוד כשני מקוואות פרטיים. כל המקוואות פועלים ללא רישיון.

יש לציין כי דוח ביקורת של עיריית חולון שיצא לאור במרץ 2013 הצביע על כך שכל שמונת המקוואות בעיר מתנהלים ללא רישיון עסק וברובם זוהי המציאות כבר מאמצע שנות התשעים(!). אגף הביקורת בעיריית חולון התריע על כך כבר בשנת 2003, אך דבר לא נעשה. נשים מחולון התלוננו בפברואר 2014 בתקשורת המקומית על כך שמצב המקוואות גרם

להן להידבק במחלות, ובשל כך יש נשים המעדיפות לטבול במקוואות מחוץ לעיר.⁶⁷

4. פתח תקווה: דוח המבקר הצביע לפני כעשור על כך שהמועצה הדתית בפתח תקווה מפעילה שישה מקוואות נשים, כולם ללא רישיון. על פי תשובה שהתקבלה מהמחלקה לרישוי עסקים בעיריית פתח תקווה באוגוסט 2014, כיום מפעילה המועצה הדתית בעיר שמונה מקוואות, ומתוכם שישה פועלים ללא רישיון עסק.

5. לוד: דוח המבקר הצביע לפני כעשור על כך שכל המקוואות בלוד פעלו ללא רישיון. בנוסף, המבקר טען כי "ראש עיריית לוד לא השיב כלל על פניית משרד מבקר המדינה אליו".⁶⁸ כיום מפעילה המועצה הדתית בלוד ארבעה מקוואות נשים. על פי תשובתו של בוריס טמין, מנהל מחלקת רישוי עסקים בעיריית לוד, שהתקבלה באוגוסט 2014, כל המקוואות הללו פועלים כיום ללא רישיון. לדברי טמין, "לצער, המועצה הדתית לוד בשנים האחרונות אינה משתפת פעולה עם מחלקת רישוי עסקים ונותני אישור לפי חוק רישוי עסקים. המקוואות המפורטים בשאלתה אכן פעלו ברישיון לניהול עסק שנים רבות, אלא שתוקפם של הרישיונות פג בסוף שנת 2010. מאז, למרות תזכורות והתראות, המועצה הדתית לא התייחסה ברצינות לדרישות של משרד הבריאות ושירותי כבאות אש, ובכך לא חודשו הרישיונות עסק לניהול המקוואות".⁶⁹

6. אלעד: דוח המבקר הצביע לפני כעשור על שלושה מקוואות נשים שהפעילה המועצה הדתית באלעד, כולם ללא רישיון. על פי תשובה

⁶⁷ חופית כהן, "אני טובלת במקווה בעיניים עצומות, אחרת אקיא", אתר mynet, 17.2.2014.

⁶⁸ מבקר המדינה (לעיל הערה 52), עמ' 235.

⁶⁹ מכתב, בוריס טמין – מנהל מחלקת רישוי עסקים בעיריית לוד, 27.8.2014.

שהתקבלה מעיריית אלעד, חמשת מקוואות הנשים שמפעילה כיום המועצה הדתית פועלים עם רישיון עסק.

7. **תל אביב:** דוח המבקר הצביע לפני כעשור על כך ש-8 מתוך 18 המקוואות שהפעילה המועצה הדתית בתל אביב-יפו פעלו ללא רישיון עסק. לגבי שניים מהם אף לא הוגשה בקשה לקבלת רישיון. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה עיריית תל אביב-יפו, כי מערכת הפיקוח שלה לא ידעה על קיום שניים מהמקוואות, ובעקבות הפנייה "ניתנו להם הנחיות להגיש בקשה לרישיון".⁷⁰ לגבי המקוואות הפרטיים בעיר עשתה עיריית תל אביב דין לעצמה וטענה כי כלל אינה פועלת בנושא, זאת משום שלטענתה "מאחר שמקוואות פרטיים אינם פתוחים לקהל הרחב הם אינם טעונים רישיון עסק". מבקר המדינה הבהיר לעירייה כי "לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפרש את החוק כמחייב רישוי עסק למקוואות פרטיים וציבוריים כאחד, ועל כן מן הראוי, כי רשות הרישוי תפעל לאכיפת הוראות חוק רישוי עסקים על המקוואות הפועלים בתחומה".

ממענה שהתקבל בנובמבר 2014 מאדיר שטיינר, סגן מנהל השירות ופניות הציבור והממונה על חופש המידע בעיריית תל אביב, ניתן ללמוד שעיריית תל אביב ממשיכה לפרש את החוק בנושא כראות עיניה, כך שהמצב בתחום זה רק הורע, וכיום אין לאף מקווה שמפעילה המועצה הדתית בעיר רישיון עסק. לדברי שטיינר:

"מאחר ומקוואות פתוחים לקהל הרחב והנהנים מהם כהגדרתם הינם כלל הציבור, ומדובר בעיסוק שאינו למטרת רווח ומשום כך נעדר מאפיינים של 'עסק', סברה העירייה כי ככלל, אין לראות במקוואות אלה עסק טעון רישוי. על אף האמור ומאחר וצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשע"ג-2013, שתוקפו מיום

⁷⁰ מבקר המדינה (לעיל הערה 52), עמ' 233.

5.11.2013 שב וקבע בסעיף 7.4 ד לתוספת כי מקוואות הינן בגדר עסק טעון רישוי, ולצורך הבטחת בריאות הציבור לרבות תנאי תברואה נאותים, הוחלט בעיריית תל-אביב יפו להתחיל בהליך רישוי המקוואות. פנייה בעניין תצא בעתיד הקרוב לכלל מפעילי המקוואות ותינתן להם שהות סבירה על מנת להסדיר את הרישוי טרם שקילת נקיטת הליכים אכיפתיים בהתאם ובכפוף לדין.⁷¹

המכתב מלמד כי עיריית תל אביב החליטה על דעת עצמה שאין כל צורך ברישיון עסק למקוואות, על אף ששר הפנים מעולם לא ביטל את הצו המחייב מקוואות ברישיון עסק, אלא רק הזכיר אותו מחדש בצו שעודכן ב-2013, ועל אף שמבקר המדינה ביקר את העירייה באופן ספציפי על כך שלמקוואות רבים שהיא מפעילה אין רישיון עסק. אפילו לשיטת עיריית תל אביב שמדובר ב"נוהל טרי" מנובמבר 2013, קשה להבין מדוע העירייה כלל לא פעלה בנושא מאז, ואף כיום מתנהלת בעצלתיים וטוענת כי "פנייה תצא בעתיד הקרוב לכלל מפעילי המקוואות ותינתן להם שהות סבירה על מנת להסדיר את הרישוי".

אם כן, הבדיקה שערכנו מלמדת כי על אף דוח מבקר המדינה החרף מלפני עשור, ברוב הרשויות שבהן עסק דוח המבקר מצב רישיונות העסק לא השתפר כלל וכלל ובחלקן (כדוגמת תל אביב) המצב רק הורע. נראה כי הדברים מלמדים שאין להסתפק רק בביקורת כללית, אלא יש לנסות ולנתח מהם הגורמים העקרוניים והמבניים למצב זה וכיצד ניתן באופן מבני להביא לשיפור המצב, כפי שנעשה בהמשך המסמך.

⁷¹ מכתב, אדיר שטיינר – סגן מנהל השירות ופניות הציבור והממונה על חופש המידע בעיריית תל אביב-יפו, 16.11.2014.

8. פרק ח: פיקוח משרד הבריאות על המקוואות

במבוא לחלק זה זה ציינו כי הבדיקות שעורך משרד הבריאות במקוואות אינן ממוחשבות, כך שיש קושי להציג נתונים בנושא. עם זאת, לאור בקשתנו עיבדו הגורמים הרלוונטיים במשרד נתונים מסודרים בנוגע לבדיקות התברואתיות של המקוואות בעיר ירושלים.⁷² בעיר זאת המועצה הדתית מפעילה מקוואות גברים רבים בנוסף למקוואות הנשים, ולפיכך הנתונים המוצגים להלן מתייחסים גם למקוואות הגברים. כמו כן, במשרד הבריאות הבהירו כי הנתונים מתייחסים לבדיקות התברואתיות שנערכות על ידי המשרד, אך למעשה רישיון העסק תלוי גם בגורמים נוספים, כך שיייתכן שמקווה שנמצא במצב תברואתי טוב, אך ישנן בעיות אחרות המונעות ממנו לקבל רישיון עסק, שאינן קשורות באופן ישיר לפיקוח של משרד הבריאות. כמו כן, נציגי המשרד הבהירו כי מעבר לפיקוח שנערך בביקור במקוואות מתקבלות באופן שוטף תוצאות בדיקות מיקרוביאליות ממפעילי המקוואות.

הטבלה שלהלן מציגה את הנתונים בנוגע למצב התברואתי במקוואות בירושלים במהלך השנה שבין ספטמבר 2013 לספטמבר 2014, כולל ביקורות חוזרות במקוואות שבהם נמצאו ליקויים.

⁷² הנתונים להלן מבוססים על מכתבו של עמיר יצחקי, סגן מהנדס ראשי לבריאות הסביבה במשרד הבריאות, 3.11.2014.

סה"כ	גברים	נשים	
64 (167)	25 (67)	39 (100)	מספר מקוואות (מספר בורות טבילה)
42	*28	14	סה"כ ביקורות במקוואות
23	11	12	מהן נמצאו במצב תברואי-טוב
7	5	2	מהן נמצאו במצב תברואי-בינוני
9	*9	0	מהן נמצאו במצב תברואי-לקוי

*במקוואות בהם נמצאו ליקויים נערכה יותר מביקורת אחת

הטבלה מלמדת כי רבים ממקוואות הגברים הפועלים בירושלים נמצאים במצב תברואתי לקוי. לגבי מקוואות הנשים, ניתן לראות שהמצב טוב ברוב אלו שנבדקו, אך מנגד, משרד הבריאות ביקר במהלך השנה רק בשליש מהמקוואות, ומכאן שיש צורך להבין מדוע הפיקוח של המשרד הוא חלקי ביותר.

בתשובתו של משרד הבריאות למבקר המדינה ב-2004 ישנה התייחסות לשני ההיבטים הללו. בתגובת המשרד דאז נטען, כי "פעילותנו בנושא זה הנה מצומצמת ונובעת מאי הקצאת כוח אדם לאכיפת התקנות כפי שהובטח לנו בעת הוצאתן בשנת 1999. עקב אילוצים קשים של נושאים אחרים וקיימים שבהם אנו מטפלים בכוח אדם מצומצם ביותר, המדיניות שקבענו בנושא היא לבקר רק במקוואות בהן נמצאו חריגות בבדיקות המעבדה ובבקשות רישיון עסק המוגשות לנו".⁷³

תשובתו של משרד הבריאות לשאלותינו בעקבות הממצאים שהעלינו במחקר מלמדים כי המציאות נותרה כשהייתה, על אף שעבר למעלה מעשור. לדברי פרופ' איתמר גרוטו, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, "בנוגע להקצאת כוח אדם לפיקוח לנושא המקוואות, לצערנו

⁷³ שם, שם.

איננו משופעים בתקני מפקחים, ובוודאי שלא מתבצעת התאמה לשינויי הצרכים ולגידול האוכלוסייה ומורכבות הפיקוח. מאז דו"ח המבקר לא קיבלנו תוספת כוח אדם ייעודי לנושא ואנו נאלצים לתעדף משימות בהתאם לסיכון לבריאות הציבור".⁷⁴

כמו כן, יש צורך לבחון מהי מדיניות המשרד לגבי מקוואות שבהם נמצאים ליקויים משמעותיים, כפי שנמצא בחלק מהמקוואות בירושלים. לגבי נקודה זו, מבקר המדינה הצביע בדוח מ-2004 על כך, ש"בחוק רישוי עסקים נקבע, כי רופא מחוזי, כמו רשות רישוי, רשאי לסגור מקווה בצו הפסקה מינהלי. נמצא, כי כשהעלו לשכות הבריאות ליקויים חמורים בהפעלת מקוואות והמליצו לסגורם, אך רשויות הרישוי לא עשו זאת, לא ניצלו לשכות הבריאות את סמכויותיהן ולא הוציאו צווי הפסקה מינהליים לפעילות המקוואות המסוכנים".

בדיון שנערך בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת⁷⁵ בפברואר 2005 על ממצאי דוח המבקר הבהיר שמואל גולן, סמנכ"ל משרד מבקר המדינה דאז, על ביקורת נוספת שהופנתה בעניין זה מול משרד הבריאות:

"החלק השני ששייך לרישוי הוא האכיפה. הרשות המקומית, בין היתר, אחראית כרשות רישוי לבצע פעולות אכיפה... לעניין הזה אני מכניס גם את משרד הבריאות מפני שבצו רישוי עסקים ישנה למשרד הבריאות אחריות מסוימת. אמנם הוא לא מבצע את פעולת הסגירה, אבל הוא יכול להורות לרשות המקומית שהיא רשות הרישוי, לסגור מקום בצו כזה או אחר. ובעניין הזה יידענו את משרד הבריאות מפני שהם פשוט אינם מבצעים את הביקורות שהם אמורים לבצע. בחלק מהמקומות לא ידעו כלל שקיימים

⁷⁴ מכתב, פרופ' איתמר גרוטו – ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, 8.12.2014.

⁷⁵ מבקר המדינה (לעיל הערה 52), עמ' 238.

מקוואות כאלה ואנחנו מטילים באותה מידה את האחריות עליהם, כי הם אחראים בין היתר לכל מה ששייך לבריאות העם".⁷⁶

פנייתו למשרד הבריאות בנוגע לשימוש של רופאי המחוזות בהוצאת צו הפסקה מינהלי למקוואות נענתה על ידי פרופ' גרוטו, כי "בשנת 2013 למיטב ידיעתנו לא הוצא צו כזה",⁷⁷ מה שמלמד שרופאי המחוזות עדיין אינם משתמשים בסמכותם, על אף שבחלק מן המקוואות נמצאים ליקויים משמעותיים.

בדבריו של גולן שהוזכרו לעיל הוזכר גם כי "בחלק מהמקומות לא ידעו כלל (-במשרד הבריאות) שקיימים מקוואות". טבלת הנתונים שהובאה לעיל בנוגע לירושלים מלמדת שבעיה זו קיימת גם כיום. על פי הטבלה, משרד הבריאות מודע לקיומם של 39 מקוואות נשים בעיר ירושלים, אך מכתב שקיבלנו מן הממונה על חופש המידע בירושלים הצביע על קיומם של 48 מקוואות נשים בעיר ירושלים. כיצד נוצר הפער? נראה שיש לייחס אותו לכך שעיריית ירושלים הצביעה על פעילותם של שלושים ותשעה מקוואות נשים המופעלים על ידי המועצה הדתית,⁷⁸ אך תשעה אחרים מופעלים על ידי עמותות וגופים פרטיים. מבקר המדינה הצביע ב-2004 על כך שלמרות שמקווה פרטי מחויב בפיקוח תברואתי של משרד הבריאות בדיוק כמו מקווה המופעל על ידי מועצה דתית או מחלקת דת, בפועל ישנה בעיה בתחום זה. לדברי המבקר:

"נמצא, כי לרוב לא עשה משרד הבריאות בדיקות במקוואות הפרטיים. גם רשויות הרישוי לא עקבו אחר מצב מקוואות אלה

⁷⁶ פרוטוקול מס' 160 מישיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, יום שלישי, י"ג באדר א' התשס"ה, (22 בפברואר, 2005).

⁷⁷ שם.

⁷⁸ יש לציין שגם כאן נראה שהדברים אינם מדויקים. מבדיקות מדוקדקות שערכנו, עולה כי בירושלים פועלים כיום 37 מקוואות נשים, והרשימה שהעבירה לנו מחלקת חופש המידע בעיר איננה מעודכנת.

ואחר אופן הפעלתם. כתוצאה מכך לא ניתן לדעת עד כמה מתאימים התנאים במקוואות הפרטיים לנדרש בתקנות תנאי תברואה למקוואות ואם יש במקוואות אלה מפגעי תברואה ובטיחות שעלולים לסכן את המשתמשים בהם".⁷⁹

לנוכח פערי המספרים בין מספר המקוואות הנשים בירושלים שיש בידי משרד הבריאות ובין המספר האמתי, ניתן לשער כי הפער נובע מכך שגם כיום המשרד מתקשה בפיקוח על מקוואות פרטיים.

היבט אחר של המצב התברואתי במקוואות הוא איכות ההכשרה של הבלנים והבלניות. בתקנות תנאי תברואה למקוואות נקבע, כי בכל שעות פעילות המקווה יהיה נוכח בו אדם שהשתתף בהדרכה שהכיר בה המנהל בנושאי תברואה ועזרה ראשונה. בדוח המבקר משנת 2004 נטען בנושא זה כך:

"נמצא, כי העובדים שנכחו במקוואות שהפעילו חמש מהמועצות הדתיות ועיריית בני ברק לא השתתפו בהדרכה בנושאים האמורים. המועצה המקומית אלעד קבלה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי 'התקנות אמנם קובעות שצריך לקבל הכשרה אך לא נקבע גוף שיעסוק בכך, ולא נקבעה תוכנית לימודים ... בתקנות לא פורט מה מהות ההכשרה'. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות, כי מן הראוי שיגדיר את מהותה והיקפה של ההדרכה הנדרשת, ויביאם לידיעת מפעילי המקוואות".⁸⁰

כמו כן, המבקר הראה כי ישנן בלניות שלא תודרכו כראוי על אופן השימוש במכשיר בדיקת המים ולכן התוצאות שנרשמו על ידן כלל לא

⁷⁹ מבקר המדינה (לעיל הערה 52), עמ' 238.

⁸⁰ שם, עמ' 247.

שיקפו את מצב המים במקוואות מבחינה תברואתית.⁸¹ משרד הבריאות מסר ב-2004 בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי: "באופן כללי, הרמה המקצועית של הבלניות/ים עדיין אינה מאפשרת ביצוע פעילויות (בדיקות מים) כנדרש בתקנות. בעת הביקורת התברואתית לשכת הבריאות עושה מאמצים להסברת הפעילות הנדרשת מהבלניות/ים. כמו כן ערכה הלשכה יום עיון שאליו הגיעו לצערנו רק מהבלניות/ים (עובדי המקוואות) ואף לא אחד מהמועצה הדתית".⁸²

על אף שמבקר המדינה המליץ כי משרד הבריאות ורשויות הרישוי ייצרו את התנאים הראויים לקיום תקנות תנאי תברואה למקוואות, מכתבו של פרופ' איתמר גרוטו מדצמבר 2014 מלמד כי גם בתחום זה לא חל כל שינוי. לדברי גרוטו, מאז כתיבת דוח מבקר המדינה לפני כעשור, "נושא ההכשרה וההדרכה של עובדי המקווה באופן ארצי לא התקדם. לעתים יש יזמות מקומיות לימי עיון לבלניות".⁸³

אם כן, גם בנוגע לפיקוח משרד הבריאות על המקוואות ניתן לראות שהביקורות שנעשו בעבר לא סייעו לקידום העניין, והבעיות שנתגלו בעבר קיימות כיום באותו האופן.

⁸¹ שם, עמ' 244.

⁸² שם, שם.

⁸³ מכתב, איתמר גרוטו, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות, 8.12.2014.

9. פרק ט: מדוע מקוואות אינם נסגרים?

9.1. דילמת הסגירה

בפני הרשויות המקומיות המבקשות לקדם את רישיון העסקים במקוואות עומדת דילמה, שכונתה בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת על ידי ראש מחלקת רישוי עסקים בתל אביב בשם "דילמת הסגירה".

דילמה זו הוצגה במרומוז על ידי מספר רשויות מקומיות בתגובתן לממצאי דוח מבקר המדינה ב-2004. כך כתב המבקר: "עיריית פתח תקווה הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי 'המקוואות מעניקות שירותים חיוניים לציבור הדתי וסגירתם בלא מתן פתרון חלופי תסב סבל רב לציבור זה. לפיכך פועלת העירייה בעניין זה מתוך הזהירות והרגישות הנדרשת'. גם עיריית תל אביב-יפו והמועצה הדתית לתל אביב-יפו העלו טיעון זה כאחד הנימוקים לאי-אכיפת חוק רישוי עסקים על מפעילי מקוואות".⁸⁴

עיריית תל אביב אף כתבה למבקר המדינה במפורש כי קיבלה החלטה מודעת, שלא לאכוף את נושא רישיון העסק במקוואות, בין היתר "משום שהוצאת צווי סגירה למקוואות פירושה פגיעה קשה בשירות חיוני לציבור הדתי".⁸⁵

אלחנן משי, ראש מחלקת רישוי עסקים בעיריית תל אביב הציג בדיון בכנסת בשנת 2005 בעקבות ממצאי דוח המבקר מ-2004 את הדילמה שבפניה הוא עומד:

"אנחנו יודעים לסגור עסקים, אנחנו בודקים אלפי עסקים. קטן עלינו לסגור עסקים כאלה. אבל את מי אנחנו סוגרים? ... מה יקרה מחר בבוקר כשהמקווה תהיה סגורה? כל אותם תושבים שגרים

⁸⁴ מבקר המדינה (לעיל הערה 52), עמ' 235.

⁸⁵ שם, עמ' 236.

שם, וזה לא תושבי הרצליה פיתוח שלוקחים את הרכב ונוסעים. זה אנשים שהולכים ברגל למקווה. שעה אחרי זה אין להם מקום לשירות הכי חיוני שלהם. אולי נאמר פה שלעירייה לא אכפת מהמועצה הדתית, אכפת לנו מאד ואנחנו נקרעים מול הדילמה לעשות סדר, ונמצאת פה מנהלת המחלקה העירונית לאכיפה שתוכל להגיד שאנחנו יודעים לעשות את זה מצוין. אנחנו סוגרים עשרות ומאות עסקים בתל אביב מדי שנה, בכלל בלי למצמץ. אבל כשאתה בא לסגור שירות כל כך חיוני, זה כמו לסגור בית כנסת שיש בו חריגת בנייה וכדומה... זו דילמה שאנחנו כגוף עירוני מתמודדים... ואני לא מאשים את משרד הבריאות, גם הוא באותה דילמה. אני רק אומר שהוועדה צריכה לדעת, הכלי הזה של סגירה הוא חרב מאוד חדה. הוא ביד שלנו, אנחנו יודעים לעשות אותה, אבל זה קצת לא הוגן לדעתי לומר לציבור הדתי תסגרו ותשברו את הראש. הם לא אשמים שלמועצה אין כסף... זה לא שחור לבן. תסגרו, תכסחו, שימו מנעולים. יש לנו נהלים איך סוגרים עסק בצו מינהלי. מחר בבוקר יבואו כל צרכני המקווה וימצאו מקום סגור. מבחינתנו כמערכת רישוי נהיה צחים כבדולח. מה עם הציבור הדתי? דילמה קשה. אינני יודע אם יש לי פתרון. אני מציג אותה בפני הוועדה כי אנחנו מתמודדים אתה יום יום".⁸⁶

עמדה מתונה יותר הביע באותו דיון שלמה לרמן, סגן מהנדס ארצי לנושא בריאות הסביבה במשרד הבריאות:

"לסגור מקווה היא פעולה בעייתית. עד שאין מקווה אחרת באותה שכונה אתה לא יכול לסגור מקווה, אבל זה לא אומר שסגירה זה

⁸⁶ פרוטוקול מס' 160 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, יום שלישי, י"ג אדר א' התשס"ה, (22 בפברואר, 2005).

הדבר היחידי שאפשר לעשות. אפשר לעשות דברים רבים. ישנן פעולות של הדרכה וישנן פעולות של העמדה לדין. ואני מאמין שראש מועצה דתית לא יהיה לו נעים לעמוד לדין על זה".⁸⁷

לעומתם, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה דאז, חבר הכנסת יצחק וקנין מש"ס, טען שאין מנוס מלפעול בתקיפות כנגד מקוואות הפועלים ללא רישיון עסק:

"אני עצמי הייתי ראש מועצה דתית לתקופה של קרוב לשלוש שנים, הייתי גם מזכיר מועצה אזורית שתחום האחריות היה גם בנושא המקוואות ואני אומר את זה באחריות. כאשר יש חרב מונחת על צווארו של מישהו והוא יודע שזה הולך לסגור לו את העסק, ההתייחסות שלו היא אחרת לגמרי. דווקא בקטע של מקווה, במיוחד במקומות שיש מקווה אחד, או מספר מצומצם – אני לא לוקח את המקרה של בני ברק או תל אביב שאולי שם המספר גדול יותר של מקוואות – במקרים בהם יש מקווה אחד בלבד, אין לי ספק שהסנקציה הזו של סגירה תזיז את כל המערכות לטפל במפגעים במיוחד התברואתיים והבטיחותיים וכל שאר הדברים. אחרת אני לא חושב שמישהו יזוז לעשות משהו. לכן אני עדיין טוען שהעניין הזה של הסנקציה צריך להיות כחרב מונחת על צווארם של האחראים לטפל בדברים. זה ייצור דעת קהל אחרת לגמרי. זה כמו שסוגרים את הנמלים ומתחילה להיות שביתה להבדיל, אף אחד לא צריך להגיד לי מה החשיבות ורום המעלה של המקווה. ואני מדבר במיוחד על מקוואות לנשים. לא מקוואות לגברים. גברים לא חייבים. אני מדבר על מקווה לאישה. אני יודע מה החשיבות של הדבר אבל עדיין אני אומר, כאשר אין

⁸⁷ ש.ם.

שום סנקציות ואפשר להמשיך עם הראש הקטן, כמו שלא שילמו את המשכורות חודשים לרשויות ולא היה אכפת, גם במועצות הדתיות זה ממשיך, אז כשאין אכפתיות ואין זעקה והדבר עובר ממול עיננו אז ברור שההתייחסות תהיה בהתאם".⁸⁸

לטענת ח"כ וקנין, כל עוד לא תפעל הרשות באופן תקיף, לא יקודם העניין, ולכן אין לוותר ויש לסגור מקוואות הפועלים ללא רישיון.

9.2. הרשות המקומית: התובעת או הנתבעת?

בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת, שנערך בפברואר 2005 בעקבות ממצאי דוח המבקר, הבהיר שמואל גולן, סמנכ"ל משרד מבקר המדינה, כי: "מבקר המדינה מעיר שלא ניתן להשלים עם המצב הזה שישנם מקוואות שפועלים ללא רישיון, במיוחד כשרובם מופעלים על ידי הרשויות עצמן וקיימת פה חובה לתקן את הליקוי הזה".⁸⁹

בהמשך דבריו התייחס גולן שוב לחומרת הדברים הנובעת מכך שהרשויות המקומיות עצמן הן המפעילות באמצעות המועצות הדתיות (המתוקצבות על ידי הרשות המקומית) או באמצעות מחלקות הדת את המקוואות:

"אני חוזר למקוואות שפעלו ללא רישוי עסקים. כמו שאמרתי, חלק גדול מהמקוואות האלה הם מקוואות שמתופעלות באחריות הרשות המקומית, ואז כמובן העסק הוא הרבה יותר חמור. כי הרשות המקומית שגם אחראית להוציא להם רישיון, אז היא בעצם מפעילה מקוואות ללא רישוי. היו לנו בערך 45 מקוואות כאלה

⁸⁸ ש.ם.

⁸⁹ ש.ם.

ששייכות לרשות המקומית או למועצה הדתית שפעלו ללא רשיון
 וזה לדעתי אחד הדברים החמורים ביותר".⁹⁰

כפי שגולן טוען, העובדה שלא מדובר בעסק פרטי אלא בשירות שהמדינה מספקת באמצעות הרשויות המקומיות, רק מעמיק את חומרת העניין. אלא שלמעשה, זוהי כנראה גם הסיבה לכך שרוב הרשויות לא פועלות בנושא: ראשית, לרשות יש קושי גדול לתבוע גורם שבעצמו עובד ברשות. קל יותר לרשות לתבוע עסק פרטי מאשר לתבוע גוף שפועל מטעמה.

שנית, תביעה של ראש המועצה הדתית יכולה למעשה להוות בומרנג כנגד הרשות עצמה שהרי במקרים רבים יש צורך בהקצאת כספים לשיפוץ המקווה כדי לשפר את מצבו. המשרד לשירותי דת מקצה כספים עבור שיפוץ המקוואות, אך גם הרשות המקומית יכולה להקצות לשם כך כספים, מה שיוצר ניגוד עניינים מובנה בפעילותה בנושא. שלמה לרמן ממשרד הבריאות עמד על בדיון שנערך בכנסת ב-2005:

"המועצה הדתית והעירייה הם בכלים שלובים. אחד מקבל תקציבים אלה, אז מה, ראש העיר יתבע לדין את ראש המועצה בגלל שהוא לא נתן לו תקציבים כדי לתקן?"⁹¹

הד לדברים ניתן היה לראות גם בתגובתה של עיריית תל אביב לדוח מבקר המדינה:

"עיריית תל אביב-יפו כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 1977 החליט מנכ"ל העירייה שלא לאכוף את רישוי המקוואות בדרכים משפטיות, משום שאין זה נאות להעמיד לדין

⁹⁰ ש.ם.

⁹¹ ש.ם.

את יושב ראש המועצה הדתית רק מכיוון שאינו מקבל תקציב לטיפול במקוואות".⁹²

לאור זאת נראה שיש צורך אקוטי לפתור את ניגוד העניינים הזה ונעמוד על כך בפרק ההמלצות.

9.3 סיכום חלק ב

בפרק זה עמדנו על מספר בעיות משמעותיות בהיבט התברואתי של מערך מקוואות הנשים בישראל

1. **פרסום מידע תברואתי:** הן משרד הבריאות והן הרשויות המקומיות לא מפרסמים לציבור הרחב כל מידע על המצב התברואתי של המקוואות. במשרד הבריאות טוענים שהנושא עדיין אינו ממוחשב, ומפנים את הציבור לבדוק האם מקווה הוא בעל רישיון עסק, אך בפועל ישנו קושי רב לבדוק זאת. הרשויות המקומיות אינן מפרסמות את המידע בדבר רישיון העסק לציבור הרחב, וגם פנייה לרשות המקומית לא בהכרח עוזרת: ברשויות רבות לא הגיבו כלל לפנייתנו החוזרות ונשנות בנושא, ובאחרות דרשו תשלום אגרת חופש מידע עבור קבלת מידע בסיסי זה.

2. **מצב רישיונות העסק:** בבדיקה שערכנו עבור מחקר זה פנינו לרשויות המקומיות השונות בארץ לשם קבלת מידע על רישיון העסק של המקוואות המופעלים על ידי המועצות הדתיות ומחלקות הדת. מתוך 757 מקוואות המופעלים כיום בישראל על ידי גורמים אלו, קיבלנו מענה בנוגע ל-481 מקוואות (63.5%), מתוכם כ-75% פועלים ללא רישיון עסק. לשם השוואה, האחוז הכולל של עסקים ואתרי רחצה טעוני רישוי ברשויות יהודיות בישראל שפועלים ללא רישיון עסק עומד על כ-29%. מבדיקה

⁹² מבקר המדינה (לעיל הערה 52), עמ' 236.

שערכנו, האחוז הכולל של עסקים ואתרי רחצה טעוני רישוי פועלים ללא רישיון ברשויות שענו לפנייתנו עומד על כ-28%, זאת לעומת האחוז הכולל בשאר הרשויות שלא ענו לפנייתנו שעומד על כ-36%. מכאן ניתן להסיק שמצב רישיון העסק במקוואות המצויים ברשויות שלא ענו לפנייתנו חמור אף יותר מאשר באלו שענו לפנייה.

הסקירה מלמדת כי במועצות אזוריות המצב בעייתי במיוחד: מבין הרשויות שנבדקו במדגם כ-85% מהמקוואות במועצות אזוריות פועלים ללא רישיון לעומת 65% מהמקוואות הפועלים בערים. כמו כן, מבין כלל המחוזות המצב בעייתי בעיקר במחוזות יו"ש וירושלים: מבין 115 מקוואות שנבדקו ביו"ש ל-113 (98.7%) אין רישיון עסק, ובמחוז ירושלים מבין 44 מקוואות ל-42 אין רישיון עסק (95.5%). במחוז תל אביב 88.4% מהמקוואות פועלים ללא רישיון עסק. במחוזות דרום, חיפה ומרכז נצפתה מגמה דומה של כ-65% מקוואות הפועלים ללא רישיון העסק, והמחוז בעל הנתונים הטובים ביותר הנו מחוז צפון שבו ל-49.5% מהמקוואות אין רישיון עסק.

הרשויות המקומיות ממעטות לסגור מקוואות הפועלים ללא רישיון עסק, אם בשל החשש שלהן מפגיעה בציבור הטובלות שתישארנה ללא מקווה, ואם בשל העובדה שהרשויות עצמו נמצאות בניגוד עניינים שכן הן גם המפעילות את המקווה הנדרשות להוציא לו רישיון עסק וגם האחראיות לאכוף את תחום רישיונות העסק.

3. המצב ביחס לעבר: מבקר המדינה ערך בשנת 2004 ביקורת על רישיון העסק במקוואות בשמונה רשויות מקומיות בארץ, והצביע על ליקויים רבים שהרשויות טענו שהן מבקשות לתקן. בדיקה חוזרת שערכנו לאחר עשור ברשויות אלו מלמדת כי על אף דוח מבקר המדינה החריף, ברוב

הרשויות שבהן עסק דוח המבקר מצב רישיונות העסק לא השתפר כלל וכלל, ובחלקן (כדוגמת תל אביב) המצב רק הורע.

4. פיקוח משרד הבריאות: ניתן להצביע על מספר בעיות בפיקוח משרד הבריאות על המקוואות:

א. עבודה חלקית: משרד הבריאות עורך ביקורות שנתיות רק בחלק קטן מן המקוואות. בתשובה לדוח מבקר המדינה מ-2004 טען המשרד כי הדבר נובע מחוסר במשאבים המוקצים לנושא. בתשובה שקיבלנו מהמשרד בדצמבר 2014 עולה כי המצב לא השתנה, ומאז דוח המבקר לא קיבל המשרד תוספת כוח אדם ייעודי לנושא, ולפיכך נאלצים במשרד להמשיך לעסוק בתחום זה בצורה חלקית ביותר.

ב. אי סגירת מקוואות: בדוח מבקר המדינה מ-2004 נמתחה ביקורת על משרד הבריאות שהוא איננו מנצל את הסמכויות של הרופאים המחוזיים להוציא צווי הפסקה מנהליים למקוואות הפועלים במצב תברואתי לקוי. מבדיקה שערכנו בדצמבר 2014 עולה כי על אף שגם כיום לפי המשרד ישנם מקוואות הפועלים במצב תברואתי לקוי, רופאי המחוזות אינם משתמשים בסמכותם זו.

ג. חוסר במידע: מבקר המדינה הצביע ב-2004 על כך שלמשרד הבריאות אין כלל מידע על קיומם של חלק מן המקוואות, בדרך כלל מקוואות פרטיים – על אף שהם מחויבים בפיקוח בדיוק כמו מקווה המופעל על ידי רשות מקומית. מהנתונים שקיבלנו ממשרד הבריאות בנוגע למצב התברואתי של המקוואות בירושלים עולה כי המשרד יודע על קיומם של 39 מקוואות הפועלים בעיר, לעומת העירייה שדיווחה על 48 מקוואות. ככל הנראה, הפער נובע מקיומם של תשעה מקוואות פרטיים בעיר שהמשרד כלל אינו מודע לפעילותם.

ד. הכשרה לקויה: דוח מבקר המדינה ב-2004 הצביע על ההכשרה הלקויה של הבלניות בתחום הבדיקות התברואתיות הנדרשות במקווה, והמבקר המליץ כי משרד הבריאות ורשויות הרישוי ייצרו את התנאים הראויים לקיום תקנות תנאי תברואה למקוואות. תגובתו של משרד הבריאות בדצמבר 2014 מלמדת כי גם מאז כתיבת דוח מבקר המדינה לפני כעשור, "נושא ההכשרה וההדרכה של עובדי המקווה באופן ארצי לא התקדם".

חלק ג – המלצות

מבוא

שני החלקים הראשונים של מחקר זה הצביעו על בעיות וכשלים רבים הסובבים את מערך המקוואות. נדמה שניתן להצביע על הרבה המלצות קונקרטיות וספציפיות לתיקון הליקויים אך דומה שלא די בכך, שכן הממצאים מעלים כי ישנו צורך בשינוי ארגוני כולל של כל המערך.

לפיכך, בחרנו להציג את ההמלצות בשני פרקים שונים:

הפרק הראשון (פרק י) יתמקד בהמלצות לטווח הקצר, והוא יעסוק בעיקר בצורך לתקן ליקויים ספציפיים שעלו מעבודת המחקר שנערכה והוצגה בשני החלקים הראשונים של מסמך זה.

הפרק השני (פרק יא), לעומת זאת, לא יתמקד בבעיות ספציפיות אלא יציג הצעה לרפורמה כוללת במערך המקוואות שאנו סבורים שאם תתקבל תייתר את הצורך לפתור באופן פרטני בעיות שונות. בפרק זה גם נערוך דיון תיאורטי בסוגיית מערך המקוואות ונבחן הצעות שונות שעלו לשינוי מבנה המערך.

10. פרק י: המלצות לטווח הקצר

10.1. מחירים

הבדיקה שערכנו בנושא העלתה כי 48% מהמקוואות גובים מחיר שאינו תואם את המחיר שקבע השר לשירותי דת בתקנות, כאשר ברוב המקרים המחיר גבוה יותר מאשר המחיר שנקבע בתקנות. כך גם בנוגע לתקנה המחייבת לאפשר כניסה של כלות בשנה הראשונה חינם, העלה מחקר כי 57% מהמקוואות אינם עומדים בתקנה. אנשי המשרד לשירותי דת טוענים כי הם מתקשים לאכוף את התקנות בשטח.

לאור זאת, מומלץ כי המשרד יוריד את התקציב שהוא מעביר למועצות דתיות החורגות מהמחיר שנקבע בשיעור העלות הנוספת שהמועצות השיתו על הטובלות ואף בשיעור גבוה יותר כקנס.

10.2. יעילות וניהול כלכלי

ההנחיות של המשרד לשירותי דת 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 בין הכנסות המקווה שנרשמו לבין מספר הטובלות המדווח". 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.

למרות כל זאת, במשרד לשירותי דת טענו בפנינו כי אין להם נתונים בנוגע למספר הטובלות בכל מקווה המופעל במועצה דתית. 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 בנושא.

לאור זאת, נראה כי נדרש מהמשרד לשירותי דת לאכוף באופן משמעותי את הנהלים ולפרסם את הנתונים וזאת כדי שתהיה אפשרות למשרד עצמו, למבקרי הרשויות ולציבור הרחב לבחון באופן יסודי את היעילות של מערך המקוואות בעיר.

המחקר הראשוני שערכנו - למרות מסד הנתונים החסר - העלה כי יש צורך יסודי בבדיקה מקיפה של ההתנהלות הכלכלית של מחלקות המקוואות במועצות דתיות רבות כדוגמת חיפה, באר יעקב, מעלות ועוד. 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.

10.3. מאגרי מידע

ממצאי המחקר מלמדים שמאגרי המידע שמפעיל המשרד לשירותי דת באתר המשרד ובתוכנת הניווט Waze חסרים מידע רב. דומה שעל המשרד לעדכן את המידע, להשלים את המידע החסר ולתקן את הליקויים בתחומים הבאים:

א. חוסר במידע על קיומם של מקוואות: באתר האינטרנט של המשרד חסרים עשרות מקוואות המופעלים על ידי המועצות הדתיות ומחלקות הדת, ובתוכנת Waze חסרים 288 מקוואות (כ-38% מהמקוואות).

ב. חוסר במידע על פעילות מקוואות: במאגר האינטרנטי של המשרד כמעט שלא קיים מידע על פעילות המקוואות. כך, למשל, לא מצוינים המחירים של טבילה רגילה ושירותים נוספים המוצעים במקווה, ורק לעתים רחוקות מוצגות שעות פתיחת המקווה.

ג. חוסר יכולת לתקשר עם המקוואות: במקרים רבים מספר הטלפון של הבלנית או של המקווה כלל לא הופיע באתר האינטרנט, 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.

10.4. תברואה

ממצאי החלק השני של המחקר עסקו כולם במצב התברואתי של מערך המקוואות. בסיכום הדברים נראה שעל מנת לשפר את המצב יש לבצע את השינויים הבאים:

א. פרסום מידע תברואתי: הן משרד הבריאות והן הרשויות המקומיות לא מפרסמים לציבור הרחב כל מידע על המצב התברואתי של המקוואות. במשרד הבריאות טוענים שהנושא עדיין אינו ממוחשב, ובאתר המשרד כותבים כי עבור מי שרוצה לבדוק את המצב התברואתי של המקווה כי "מומלץ לציבור לוודא את קיומו של הרישיון (-עסק) טרם הביקור". למעשה, ישנו קושי רב לבדוק זאת. הרשויות המקומיות אינן מפרסמות את המידע בדבר רישיון העסק לציבור הרחב וגם פנייה לרשות המקומית לא בהכרח עוזרת: ברשויות רבות לא הגיבו כלל לפניותינו החוזרות ונשנות

בנושא, ובאחרות דרשו תשלום אגרת חופש מידע עבור קבלת מידע בסיסי זה.

לאור זאת, מומלץ לחייב את הרשויות לפרסם באתר האינטרנט שלהם מידע מסודר על רישיון העסק של המקוואות. כבר כיום, ישנם מספר רשויות שמפרסמות באתר האינטרנט שלהן מידע על מצב הרישיון של העסקים ואתרי הרחצה הפועלים בעיר. בנוסף, מומלץ לחייב את המועצות הדתיות להציג בכל מקווה מידע על קיומו או אי קיומו של רישיון עסק למקווה.

כמו כן, מומלץ לפרט באופן ברור מהן הסיבות לכך שלאחר הרחצה אין רישיון עסק, כדי שהטובלות יוכלו לדעת האם הדבר נובע מסיבה טכנית צדדית, או ממצב תברואתי בעייתי של המקווה.

ב. סגירת מקוואות ללא רישיון עסק: המחקר הצביע על בעיה אקוטית בתחום רישיון העסק במקוואות. על פי הממצאים כ-75% ממקוואות הנשים בישראל פועלים ללא רישיון עסק, על אף שמשרד הבריאות קובע כי "רק במקווה שלו יש רישיון עסק, ניתן לדעת שהתנאים התברואתיים והאחרים תקינים". לשם השוואה, אחוז העסקים ואתרי הרחצה הפועלים ביישובים יהודיים ללא רישיון עסק עומד על 27%.

המחקר העלה כי הרשויות המקומיות ממעטות לסגור מקוואות הפועלים ללא רישיון עסק אם בשל החשש שלהן מפגיעה בציבור הטובלות שיישארו ללא מקווה, ואם בשל העובדה שהרשויות עצמו נמצאות בניגוד עניינים שכן הן גם המפעילות את המקווה הנדרשות להוציא לו רישיון עסק וגם האחראיות לאכוף את תחום רישיונות העסק.

כמו כן, כבר בדוח מבקר המדינה מ-2004 נמתחה ביקורת על משרד הבריאות שהוא איננו מנצל את הסמכויות של הרופאים המחוזיים להוציא

צווי הפסקה מינהליים למקוואות הפועלים במצב תברואתי לקוי. מבדיקה שערכנו בדצמבר 2014 עולה כי על אף שגם כיום לפי המשרד ישנם מקוואות הפועלים במצב תברואתי לקוי, רופאי המחוזות אינם משתמשים בסמכותם זו.

לאור כל זאת, עולה כי יש לחייב את הרשויות המקומיות ומשרד הבריאות לסגור מקוואות שהמצב התברואתי בהם לקוי. המציאות מלמדת כי ברוב המקוואות עד שלא יינתן צו סגירה, לא תהיה פעולה אקטיבית לקידום מצבו של המקווה.

ג. תקצוב שיפוץ מקוואות: על מנת לקדם את מצב רישיונות העסק של המקוואות יש לערוך בחלקם שיפוץ מקיף בעלות לא מבוטלת. כבר כיום המשרד לשירותי דת מתקצב מדי שנה בעשרות מיליוני שקלים, וייתכן שיש צורך לבחון את הגדלת התקציב המועברת לשם כך. על כל פנים, מומלץ שהמשרד לשירותי דת יתנה את תקציב שיפוץ המקווה בכך שהמקווה יקבל רישיון עסק.

ד. הגברת הפיקוח התברואתי: משרד הבריאות עורך ביקורות שנתיות רק בחלק קטן מהמקוואות. בתשובה לדוח מבקר המדינה מ-2004 טען המשרד כי הדבר נובע מחוסר במשאבים המוקצים לנושא. בתשובה שקיבלנו מהמשרד בדצמבר 2014 עולה כי המצב לא השתנה ומאז דוח המבקר לא קיבל המשרד תוספת כוח אדם ייעודי לנושא ולפיכך נאלצים במשרד להמשיך לעסוק בתחום זה בצורה חלקית ביותר.

לאור המצב הבעייתי של רישיונות העסק של המקוואות מומלץ לבחון בצורה יסודית תוספת כוח ייעודי להגברת הפיקוח התברואתי על המקוואות.

ה. **הכשרת הבלניות:** דוח מבקר המדינה ב-2004 הצביע על ההכשרה הלקויה של הבלניות בתחום הבדיקות התברואתיות הנדרשות במקווה והמליץ כי משרד הבריאות ורשויות הרישוי ייצרו את התנאים הראויים לקיום תקנות תנאי תברואה למקוואות. תגובתו של משרד הבריאות בדצמבר 2014 למכתב ששלחנו לו בנושא מלמדת כי מאז כתיבת דוח מבקר המדינה לפני כעשור, "נושא ההכשרה וההדרכה של עובדי המקווה באופן ארצי לא התקדם".

דומה כי יש צורך לבדוק את רמת הידע והמיומנות של הבלניות בתחום זה ובהתאם לבצע הכשרות.

ו. **איסוף מידע על מקוואות פרטיים:** מבקר המדינה הצביע ב-2004 על כך שלמשרד הבריאות אין כלל מידע על קיומם של חלק מהמקוואות, בדרך כלל מקוואות פרטיים - על אף שהם מחויבים בפיקוח בדיוק כמו מקווה המופעל על ידי רשות מקומית. בדיקה שערכנו במחקר זה העלתה שגם כיום חסר למשרד הבריאות מידע על קיומם של מקוואות פרטיים.

דומה שכל עוד התקנות מחייבות את הפיקוח של משרד הבריאות על מקוואות פרטיים מן הראוי שתיעשה עבודה יסודית לאיתורם, כדי שלא ייווצר בציבור הרושם כאילו מקוואות מסוימים מצויים בפיקוח המשרד הבריאות כשלמעשה המשרד אינו מודע כלל לפעילותם.

11. פרק יא: הצעה לרפורמה כוללת

11.1. הקדמה

מחקר זה מעלה כי בעיות וכשלים רבים סובבים את מעריך המקוואות. הובהר למעלה מכל ספק כי הם אינם מתמצים בבלניות, שלרוב עושות את מלאכתן נאמנה עבור שכר זעום,⁹³ אלא בתפקוד המועצות הדתיות. ממילא מובן כי השיפור הרצוי במעריך המקוואות לטווח הרחוק אינו מתחיל מקביעת נוהל חדש שיסדיר את יחסי הבלנית והטובלת, כפי שהוצע לאחרונה,⁹⁴ אלא בשינוי מבני מקיף במעריך המקוואות עצמו ובגופים המפעילים אותו.

לדעתנו, מכל השינויים המוצעים בתחומי שירותי הדת, השינוי המבני במעריך המקוואות עשוי לעורר את התנגדות המעטה ביותר. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שהפעלת המקוואות אינה כרוכה במחלוקות דתיות כמו אלו הכרוכות בסוגיות אחרות כגון שבת, כשרות, גיור והמעמד האישי. כמו כן, אין לשינוי זה השלכות פוליטיות העשויות להערים קשיים, כמו שיש ונתקלים בהם בניסיונות לערוך שינוי מדיניות בתחומי הדת במדינה. במילים אחרות, העובדה שהפעלת המקווה היא בעיקרה פעולה טכנית אשר דרושה לה מיומנות טכנית ואדמיניסטרטיבית אך לא הלכתית, עשויה לעודד גם את אלו אשר באופן מסורתי מתנגדים לשינויים במדיניות שירותי הדת, לתמוך בהצעה.

בפרק זה נסקור בתחילה הצעות שונות שהועלו בעת האחרונה לשינוי מבני במעריך המקוואות, כאשר המשותף להם הוא העברת הסמכות והאחריות על תפעול המקוואות מהמועצות המקומיות לידי הקהילות,

⁹³ צבי לביא, 'העובדות במקווה מקבלות עד 1,800 ש' בחודש', אתר [ynet](http://ynet.com), 4.3.2014.

⁹⁴ 'הצעה: ייאסר על תחקור נשים במקווה', אתר [ynet](http://ynet.com), 14.11.2013.

בדומה לאופן הניהול של בתי הכנסת. אמנם בהצעות אלו יש כדי לענות על בעיות הקיימות במערך המקוואות הממלכתי, אך הן מתייחסות רק לחלק מהאספקטים הקשורים להפעלת מקווה ציבורי, ולדעתנו אינן מספיקות. לאחר הצגת הסיבות שבעטיין שללנו את ההצעות הללו, ניגש להציג בקווים כלליים את המודל שאנו תומכים בו – שמבוסס על העברת הסמכות על תפעול המקווה והעסקת הבלנית לידי גופים פרטיים, כאשר האחריות על שיפוצם של מקוואות קיימים ובנייתם של מקוואות חדשים מופקדת בידי הרשות המקומית. זאת, מבלי לפגוע בסמכויות הרגולטוריות של המשרד לשירותי דת בתחום המקוואות ומבלי להפחית את התקצוב הממשלתי המוקדש לנושא זה.

מודל זה, המבוסס בעיקרו על האופן שבו פועל מערך הכשרות בארה"ב, עשוי להערכתנו לענות על צרכי כלל הנשים והגברים הנוהגים לטבול במקוואות באופן קבוע, לשפר את תנאי התברואה והניקיון במקוואות ולהסדיר את תנאי ההעסקה של הבלניות. כל זאת על ידי יצירת תחרות הוגנת בין גופים פרטיים שונים ומבלי לפגוע באופן כלשהו בסטטוס-קוו בענייני הדת והמדינה בישראל.

11.2. הצעות קיימות – מהמסד אל הקהילה

חוסר הנוחות המתמשך של הציבור הישראלי ממוסד הרבנות ומהאופן שבו מופעלת מערכת שירותי הדת בישראל על ידי המועצות הדתיות, הביא רבים לבקש לטול מהן את המונופול על אספקת ותפעול שירותי הדת ולהעבירם אל הקהילות השונות. הצעה זו קיבלה ביטוי ממצה בדברים הבאים של פרופ' גדעון ספיר ופרופ' דני סטטמן:

“ההצעה מיוסדת על שבירת המונופול של הרבנות הראשית ושל המועצות הדתיות בהספקת שירותי הדת, והעברת שירותים אלה לאחריותן של הקהילות ברחבי הארץ אשר יאוגדו סביב בתי הכנסת. באופן זה תתאפשר תחרות חופשית על הספקת שירותי הדת. האזרחים הם שיקבעו את השירותים שהם מעוניינים בהם והם שיפקחו על איכות השירותים המוצעים להם... בדומה למתחרש בתחומים אחרים, הצעתנו אינה שהמדינה תמשוך ידה מתקצוב שירותי הדת, אלא שהיא תתקצב אותם באמצעות גופים פרטיים, בעיקר כאמור על ידי בתי הכנסת.”⁹⁵

לעומת נושאים “גדולים” ומורכבים, כגון גיור, כשרות ונישואין, לדעת המצדדים בתפיסה זו ניהולו של מקווה אמור להיות עניינה של כל קהילה וקהילה, בדומה לניהולו של בית הכנסת. יישומו של מודל בית הכנסת על מערך המקוואות נשמע גם מכיוונים אחרים; ועדת צדוק, שבדקה את תפקוד המועצות הדתיות בשנת 1993, כרכה בצוותא חדא את הטיפול בבתי כנסת ובמקוואות.⁹⁶ לכל ברור שניהולו התקין של בית הכנסת מצוי באחריותם של המתפללים בו, ואם כן – מדוע לא יוכלו לקחת על עצמם גם את האחריות על ניהולו של המקווה הדרוש להם? זו המסקנה אליה הגיעו חוקרים שונים גם בנוגע לבנייתם של מקוואות חדשים:

“כשם שהמדינה הפסיקה להשתתף במימון בניית בתי-כנסת (למעט בתי-כנסת הניתנים להובלה, שהיא מספקת ליישובים קטנים) מתוך הבנה שהדבר ייעשה מאליו בזכות רצון התושבים,

⁹⁵ דני סטטמן וגדעון ספיר, דת ומדינה בישראל – עיון פילוסופי משפטי, הוצאת ידיעות ידיעות ספרים, 2014. עמ' 253. להרחבה בהצעה זו ראו: הדר ליפשיץ וגדעון ספיר, שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהולי לקראת רפורמה, מחקרי משפט כג (1) תשס"ז, עמ' 117-195.

⁹⁶ דין וחשבון של הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן (ועדת צדוק), תמוז תשנ"ג, עמ' 40.

כך אין היא צריכה לממן בניית מקוואות - שהיא זולה בהרבה ביחס לבניית בתי-כנסת, ואינה צריכה לממן את המנגנון המסורבל שנקרא "מועצה דתית" כדי שיעסיק בלנית שתתפעל אותם".⁹⁷

התביעה להחזיר את האחריות על המקוואות לידי הקהילה, באופן ייחודי משאר שירותי הדת, נושאת לאחרונה גם אופי מוסרי ורוחני, עקב תהליכים שונים שהגיעו לידי הבשלה בחברה הדתית בישראל. עבור רבות מן הטובלות אין מדובר עוד בפעולה הלכתית-טכנית שיש לבצע כלאחר יד, והן מבקשות לראות בטבילה "חוויה רוחנית" שיש בה משום טהרה, שלוה וברכה עמוקה. אין זה המקום לנתח את השינויים הללו, אשר מעניינים מצד עצמם, ולענייננו תספיק האמירה שעבור נשים רבות העובדה שמעריך המקוואות מנוהל כיום על ידי מערכת בירוקרטית ואחידה פוגעת באפשרות להגיע לאותה חוויה רוחנית מבוקשת. על כן, עבורן אך טבעי יהיה לאסוף אל אחריותן את ניהולו של המקווה, ובדרך זו להפוך אותו למרחב נוח ומזמין יותר. כך התנסחה לפני כשנה אחת מהן:

"ככל שעובר הזמן וככל שאני מדברת על חוויית הטבילה במקומות שונים, אני נחשפת לעוד ועוד נשים שמוותרות על קיום מצוות הטבילה במקווה כתוצאה מן החוויה השלילית שהן עוברות במעמד הטבילה... אני מבקשת: תנו לנו לעצב את חוויית המצווה כפי שהיינו רוצות, כמו את יתר טקסי החיים. תנו בנו את האמון כי אנו מקיימות אותה מתוך מחויבות דתית ומתוך רצון. החזירו לכל אחד ואחת מאתנו את האחריות על

⁹⁷ עמר בן צור, המועצות הדתיות בישראל – הצעה לרפורמה, הוצאת המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, אוגוסט 2004, עמ' 32.

קיום המצוות האישיות, בהן הטבילה... הנתיב לכך עובר בעיניי בהחזרת האחריות אל הקהילה".⁹⁸

הנה כי כן, אנו מוצאים שהבקשה להעביר את האחריות על ניהול מערך המקוואות לידי הקהילה ניזון הן מרצון עקרוני לפרק את מוסד המועצות הדתיות באופן כללי עקב תפקודן הלקוי, והן מראייתו המחודשת של המקווה כאתר התרחשות רוחנית. כל זאת, בתוספת הקלות היחסית של תפעול המקווה, עשויים להעמיד הצעה זו באור אפשרי וריאלי.

עיון בנתוני המקוואות ובעיקר במספר הטובלות החודשי בכל מקווה, מלמד שאין בהצעה זו בכדי לתת מענה כללי לבעיית מערך המקוואות. הפער נעוץ בהשוואה בין המקווה לבית הכנסת: בעוד ברוב בתי הכנסת לא עולה מספר המתפללים על עשרות בודדות, ממוצע הטובלות החודשי במקווה גדול בהרבה. כך למשל, ממוצע הטובלות בכלל המקוואות בירושלים עמד בשנת 2013 על 540 טובלות במקווה לחודש, כאשר במקוואות מסוימים הוא הגיע אף לפי שניים ושלושה ממספר זה.⁹⁹ אמנם ביישובים קטנים שבהם ישנו מקווה אחד המצב שונה, אך ברוב ערי ישראל ההיתכנות של התארגנות של מאות אנשים, אשר יעסיקו באופן פרטי בלניות ועובדי ניקיון, ירכשו מים ואמצעי חימום וכו', היא נמוכה.

לדעתנו ניתן להגיע למצב הרצוי, בו מערך המקוואות יופעל באופן מסודר והגייני, עם נתינת האפשרות לכל טובלת לבחור את המקווה בו היא טובלת ואת השירות שהיא מקבלת בו, על ידי הקמת כמה גופים פרטיים שלהן יינתן זיכיון להפעלת המקוואות. בניגוד לקהילה עצמה, העשויה להפעיל מקווה אחד בלבד, הפעלת כמות גדולה של מקוואות על ידי גוף פרטי עשויה להניב גם רווח כלכלי, ויצירת תחרות בין גופים אלו – תוך

⁹⁸ רני חזון-וייס, 'להחזיר את המקווה אל הקהילה', דעות 66, הוצאת נאמני תורה ועבודה, יולי-אוגוסט 2014, עמ' 18.

⁹⁹ דו"ח המועצה הדתית בירושלים, הצעת תקציב לשנת 2014, עמ' 7-8.

רגולציה של הממשלה – תאפשר סיפוק שירותי דת איכותיים יותר לכלל ציבור הטובלות. עיקרי הצעה זו בעמודים להלן.

11.3. עיקרי ההצעה לרפורמה

באמצע שנת 2014 הוציא המכון לאסטרטגיה ציונית נייר עמדה ובו סקירת מצבו של מערך הכשרות בישראל, והצעה לרפורמה בתחום זה.¹⁰⁰ כחלק מסקירה זו תיארו חוקרי המכון את מערך הכשרות האמריקאי, המבוסס על גופים פרטיים המספקים שירותי כשרות, אם כי מסיבות שונות חרגו ממנו בסופו של דבר.¹⁰¹ לדעתנו, אותן הסיבות שמנעו את יישום המודל האמריקאי בתחום הכשרות אינן עומדות לרועץ במערך המקוואות, שפשוט ממנו בהרבה, ועל כן נחזור עליו בקצרה כאן.

שוק הכשרות האמריקאי מורכב מחמישה גופים מרכזיים, לצד כמה עשרות גופים קטנים יותר, אשר בסמכות כולם להעניק שירותי השגחת כשרות לכל עסק בארה"ב, ללא תלות בסוגו או במקומו. גופים אלו יצרו שוק תחרותי ויציב, הנהנה מרווחים גדולים ומאמינות גבוהה, זאת ללא התערבות או פיקוח ממשלתי משום סוג. על מנת לשגשג, יצרו הגופים מערכת רגולטורית עצמאית (Self-Governance) אשר מהווה תמריץ לכלל הלוקחים חלק בשוק הכשרות לשמור על איכות ורמת ההשגחה. אמנם, עקב מבנה מערך הכשרות בישראל והמנגנונים שכבר פועלים בו, נמנעו חוקרי המכון מלתת המלצה גורפת על המודל האמריקאי והציעו מודל המתאים יותר למציאות הישראלית וליחסי הכוחות הפוליטיים הקיימים בה. לעומת מערך הכשרות, מערך המקוואות פשוט בהרבה, אינו

¹⁰⁰ אסף גרינוולד, נועם בניה ואסתר בראון-בן דוד, מערך הכשרות בישראל: תמונת מצב, בעיות והצעת "ההפרטה הממלכתית", המכון לאסטרטגיה ציונית, אפריל 2014.

¹⁰¹ שם, עמ' 26-28.

מתאפייין בריבוי מוסדות ומנגנונים קיימים ואינו מכיל אתגרים הלכתיים מסובכים, ועל כן המודל האמריקאי יכול להוות עבורו השראה באופן רחב יותר. עם זאת, דווקא משום קוטנו היחסי של שוק המקוואות בישראל ובשל העובדה שהמקוואות הקיימים שייכים למדינה, לדעתנו אין לפגוע בתקצוב הממשלתי של מערך המקוואות ולשמר את מעמד המדינה כגורם רגולטורי, כפי שיוצע להלן.

הצעה לשינוי מערך המקוואות בישראל, המבקשת להפקיע את האחריות עליו מידי המועצות הדתיות ולקיימו על ידי מודל-אב של גופים פרטיים המפעילים מקוואות, מקיימים בינם לבין עצמם תחרות, מתוקצבים באופן דיפרנציאלי ומפוקחים על ידי הממשלה, מחויבת להתייחס למאפיינים המיוחדים של מערך המקוואות בישראל ולקבוע במדויק את התנאים אשר בהם יש לעמוד על מנת שחברה/עמותה/גוף פרטי יוכלו לגשת למכרז עבור קבלת זיכיון להפעלת מקוואות. תנאים אלו צריכים לכלול התייחסות לתנאי ההעסקה של הבלניות המועסקות כיום על ידי המועצות הדתיות; לפתור בעיות שעלולות להיווצר ביישובים קטנים ולתת את הדעת על היחס שבין יישובים בהם קיים מקווה אחד לבין ערים שבהן קיימים מקוואות רבים; לתחום במדויק את אופן הפיקוח על גופים פרטיים אלו על ידי המשרד לשירותי דת, ואת התנאים בהם ישופצו מקוואות קיימים ויוקמו מקוואות חדשים; לפרט את השירותים אשר גופים אלו יוכלו לספק בתוך מתחם המקווה, מלבד בור הטבילה עצמו. כמו כן, כפי הנהוג כיום, יש לתת מקום גם לאפשרות של התארגנות פרטית עצמאית על מנת להפעיל מקווה, במנותק מאותם גופים המתעתדים להפעיל את רוב המקוואות.

11.4. סעיפי ההצעה

1. **מכרז:** המשרד לשירותי דת יוציא מכרז אליו יוכל לגשת כל גוף או עמותה שברצונם להפעיל מקוואות. על הגופים אשר ירצו לגשת למכרז יהיה להוכיח בפני המשרד כי יש בידיהם את המידע כיצד פועל המקווה, מהם התנאים הפיזיים וההלכתיים לקיומו, וכמו כן מודל עסקי אשר יאפשר להם להפעיל את מערך מקוואות באופן רווחי לאורך זמן, תוך שמירה על המחיר המקסימלי לטבילה רגילה שנקבע על ידי המשרד לשירותי דת.¹⁰²

2. **אופן ההתקשרות:** המשרד ישאף להעניק רישיונות לארבעה עד שישה גופים אשר יציגו הבנה ויכולת מספיקה לתפעול מערך המקוואות. לאחר מכן, כל רשות מקומית תוכל לבחור את הגוף שיפעיל את מערך המקוואות בשטחה, מבין הגופים הפרטיים שקיבלו את אישור המשרד לשירותי דת. בשלב הראשון תתקשר הרשות המקומית עם הגוף הפרטי שבחרה לתקופה של שנתיים, כאשר במהלך תקופה זו ישלם הגוף הפרטי דמי חכירה למשרד לשירותי דת עבור השימוש במקוואות והזכות להפעיל בהם שירותים שונים, כפי שמפורט בסעיף 8. בתום התקופה תינתן האפשרות לרשות המקומית להמשיך את ההתקשרות עם אותו גוף לתקופה של שנתיים נוספות, או להחליפו.

אנו מציעים כי כחלק מהתהליך קבלת החלטה זו תפיץ כל רשות מקומית סקר בקרב התושבים אשר השתמשו במקווה באותה תקופה, על מנת להבין את מידת שביעות רצונם משירותי המקוואות שסופקו להם. כמו כן,

¹⁰² מחיר הטבילה כיום עומד על 15 ₪ לטבילה רגילה כולל מקלחת ו-30 ₪ לטבילה רגילה כולל אמבטיה. ראו בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת עד/1, אפריל 2014, עמ' 17. הגופים החדשים שיפעילו את המקוואות יחויבו לשמור על המחירים של השירותים האלו, אך לא על שאר השירותים שכיום מספקות המועצות הדתיות. עוד על כך ראו להלן בסעיף 8 של ההצעה.

המלצתנו היא שבתקופת הניסיון הראשונה דמי החכירה יהיו נמוכים והגופים אשר יינתן להם הזיכיון יהיו פטורים מתשלום ארנונה על המקוואות לרשות המקומית. תנאים אלו יהוו תמריץ ליזמים פרטיים להשקיע בתחום המקוואות, וייצרו כר פורה לפעילות רווחית מבחינה כלכלית. על מנת לבחון את ישימות ויעילות המודל, לדעתנו יש להתחיל את יישומו בעשרה יישובים כתוכנית פיילוט, כאשר חמישה מתוכם הם יישובים בהם קיימים עד שני מקוואות וחמישה מתוכם הם יישובים בהם קיימים עשרה מקוואות ומעלה.

3. יצירת תחרות: בערים שבהן קיים ביקוש גדול לשירותי דת ובהן פועלים עשרה מקוואות ומעלה, תינתן האפשרות לרשות המקומית להחכיר את המקוואות בשטחה ליותר מגוף אחד, זאת על מנת ליצור תחרות אפקטיבית לתועלת הציבור. אחד המאפיינים הייחודיים של מערך המקוואות, המייחדים אותו משירותים רבים בעידן הווירטואלי, הוא שהטבילה בו היא תלוית מקום. כלומר, הטבילה אינה יכולה להיעשות בשלט רחוק או דרך שליח, אלא דווקא על ידי האישה ודווקא במקום מסוים שנועד לכך. אמנם הדברים ברורים מאליהם אך הם גוררים יישום שיש להקפיד עליו: יצירת תחרות ראויה במערך המקוואות מחייבת מניעת שליטת גוף אחד באזור או בעיר מסוימת, כיוון שעל ידי כך הנשים שבאותה אזור יהיו מוכרחות, מבחינה ריאלית, להשתמש דווקא בשירותיו של אותו גוף. לכן מן ההכרח, לפחות בערים הגדולות, לאפשר לכמה גופים להפעיל מקוואות שונים ברחבי העיר.

4. פריסה ארצית: המודל המוצע כאן מבקש למנוע סיטואציה בה גופים פרטיים יהיו מעוניינים להפעיל מקוואות רק בערים אשר בהן מרוכז רובה של האוכלוסייה היהודית בישראל, דבר שיוביל להזנתת השירותים היישובים הקטנים והפריפריאליים. הצעתנו היא שייקבע תנאי במכרז

הראשוני שיוציא המשרד לשירותי דת, שיחייב כל גוף פרטי לספק שירותי מקוואות בכל רשות מקומית שתבחר בשירותיו. תנאים מסוג זה, בהם מחייבת המדינה גופים פרטיים לספק שירותים בכל יישובי המדינה ללא יוצא מן הכלל, הם דבר מקובל שנעשה בו שימוש רב. דוגמא לדבר ניתן למצוא ב"חובת הפריסה האוניברסלית" המושתת על ספקי הכבלים, שמחייבת אותם להניח תשתיות בכל יישוב בישראל. לאחרונה התפרסם כי משרד התקשורת פועל לכך שחברת "הוט" תעמוד בתנאי הפריסה האוניברסליים, כיון שנכון להיום אין היא מספקת שירותים ל-224 יישובים.¹⁰³ לדעתנו, ניתן לקבוע תנאי דומה לגופים שיספקו שירותי מקוואות, שיחייב אותם להגיע לכל יישוב בישראל שיבחר בשירותיהם.

5. העסקת בלניות: אחד מן האתגרים הקשים הקיימים במערך המקוואות הנוכחי ובכל מערך אחר שיחליף אותו הוא תנאי העסקת הבלניות. כבר כיום הבלניות מועסקות בשכר נמוך מאד, כאשר תנאי השכר שלהן נקבעו בהסכם קיבוצי משנת 1975. לפני שנים רבות הוחרגו מהסכם זה הרבנים ועובדי המועצות הדתיות, אך שכון של הבלניות מוסיף להיות זעום.¹⁰⁴ אנו מציעים כי קבלת זיכיון להפעלת מקווה מהמשרד לשירותי דת תותנה בהעסקה ישירה של לפחות 75% מהבלניות שהועסקו באותן מקוואות, בפתיחת ההסכם הקיבוצי הקודם ובהענקת תנאים סוציאליים ותנאי שכר הולמים לבלניות.

לגבי היחס בין הבלנית והטובלת, אנו מציעים כי לא תינתן כל הוראה ממשלתית ליחס מסוים המותר מצד הבלנית לטובלת, וכל גוף אשר יקבל זיכיון להפעלת מקווה יוכל להעסיק בלניות מסוגים שונים כרצונו. כיון

¹⁰³ אמיתי זיו ודניאל ויינברג, 'HOT' הגיעה לאמסטרדם - אבל לא לדגניה וכפר קאסם', אתר דה-מארקר, 3.2.2014.

¹⁰⁴ קרן חדד טאוב, 'שכר זעום, עבודה שוחקת', דעות 66, הוצאת נאמני תורה ועבודה, יולי-אוגוסט 2014, עמ' 13.

שיסוד המודל החדש הוא ביצירת תחרות בין גופים שונים באותו אזור, אנו מניחים כי גופים שונים יעסיקו בלניות שונות שיעניקו יחס שונה לטובלות, וממילא כל טובלת תוכל לטבול במקווה בו היא מרגישה בנוחות המקסימלית.

6. תברואה: מחקר זה חשף את בעיית התברואה הקשה של מערך המקוואות הנוכחי. אנו מציעים כי קבלת זיכיון להפעלת מקווה מהמשרד לשירותי דת תותנה בעמידה בכל הקריטריונים הנדרשים לקבלת רישיון עסק, לרבות אלו הנוגעים לתברואה וניקיון. כמו כן, הפעלת המקווה תהיה כפופה לביקורות תברואה וניקיון של משרד הבריאות שייערכו בהפתעה, כאשר אי עמידה בסטנדרטים שייקבעו על ידי המשרד יגררו קנסות משמעותיים ואף הפקעת הזיכיון על הפעלת המקווה. על מנת לסייע בידי הציבור ולהגדיל את השקיפות, יוקם אתר אינטרנט בו ירוכזו דו"חות הביקורת הבריאותיים ומצב רישיון העסק של המקוואות השונים, מחולקים לפי רשויות מקומיות ולפי הגוף המפעיל אותם. הקמת אתר האינטרנט והזנת הנתונים תהיה באחריות המשרד לשירותי דת.

7. תקצוב המקוואות: תקציב המועצות הדתיות מורכב משלושה חלקים: הכנסות עצמיות, מימון המגיע מתקציבה של הרשות המקומית ומימון מהמשרד לשירותי דת. החל משנת 2005, התקצוב הוא דיפרנציאלי ועומד ביחס ישר לכמות הטובלות החודשית במקוואות של כל מועצה דתית בפני עצמה. בהתאם לכך, מחויבות המועצות הדתיות לנהל רישום מסודר של הטובלות במקוואות אשר בתחום אחריותן, ולהעביר את הנתונים למשרד לשירותי דת, על אף שהדבר מבוצע כיום רק באופן חלקי.

אנו מציעים כי לפחות בשלב ראשון להפעלת המודל, יישמר אופן התקצוב הדיפרנציאלי, בצורה הבאה: המשרד יפסיק להעביר למועצות הדתיות את התקציב המיועד להפעלת המקוואות ולשכר הבלניות, ויחלק אותו בין

הגופים שיזכו במכרז – ביחס ישר לכמות הנשים הטובלות במקוואות המופעלים על ידי אותו גוף.¹⁰⁵ כך ייווצר תמריץ נוסף לגופים הפרטיים לשפר את השירות ובכך להרחיב עוד יותר מעגל הנשים המשתמשות בשירותי המקוואות בהפעלתם.

יש לציין כי מודל זה, בו המדינה מעבירה את האחריות על שירות מסוים לידי גוף פרטי או עמותה ומתקצבת אותם ביחס ישר לנפח השירות שהם מספקים, כבר קיים כיום בישראל במספר תחומים. כך למשל, במסגרת הרפורמה בשירותי בריאות הנפש בישראל, חוקק בשנת 2000 חוק "שיקום נכי נפש בקהילה".¹⁰⁶ החוק מגדיר "סל שיקום" לו זכאי אדם אשר הוגדר על פי הגדרות מסוימות "נכה נפש". את שירותי סל השיקום, בין אם מדובר בדיוור מוגן, קהילה תומכת, הוסטל וכיוצא בזה, מפעילה המדינה דרך גופים ומכונים פרטיים – אשר מקבלים מימון מהמדינה ביחס ישר למספר המטופלים הנתמכים על ידם.

8. שירותים נוספים: על מנת שגופים אשר יפעילו את מערך המקוואות יהיו רווחיים, לדעתנו יש לאפשר להם להעניק שירותים נוספים במתחם המקווה, לבד מבור הטבילה עצמו. כבר כיום מציעות המועצות הדתיות שירותים שונים בתוך המקווה, כגון אמבטיה, תא מיוחד לכלות או ערכת מקווה הכוללת סבון ומגבת – וגובות עליהן תשלום דיפרנציאלי.

אנו מציעים כי גוף שמקבל זיכיון על מקווה יוכל להפעיל בו שירותים מגוונים אף יותר – כגון ספא, עיסוי, סאונה, מקווה כלות וכו', ובלבד שבמתחם המקווה יופעל לפחות בור טבילה אחד המיועד אך ורק לטבילה נורמטיבית, ולא לפעילות מסוג אחר. באופן זה יוכלו הגופים ליהנות

¹⁰⁵ גוף שיקבל זיכיון להפעלת מקווה יהיה מחויב בהנפקת קבלות כדין כנגד התשלום שיתקבל מן הטובלות, כך שתימנע ממנו האפשרות של ניפוח מספר הטובלות על מנת לקבל מימון גדול יותר מן המדינה.

¹⁰⁶ חוק שיקום נכי נפש בקהילה התש"ס-2000.

מרווחים נוספים שיסייעו בהוזלת מחיר הטבילה הרגיל מחד, וטובלות המעוניינות בטבילה רגילה בלבד תוכלנה לקבל שירות כרצונן. יש לציין שכבר כיום פועלים בישראל מקוואות פרטיים המספקים שירותים רבים ושונים בתוך מתחם המקווה, אך עדיין מדובר במיעוט. במסגרת יישום המודל אנו מעודדים הרחבה של הפעילות הזאת למקוואות נוספים.

9. שיפוץ ובניית מקוואות: כיום בניית מקוואות חדשים ושיפוץ מקוואות קיימים ממומנים על ידי המשרד לשירותי דת והרשות המקומית יכולה להוסיף על כך מתקציבה, לפי תקני בנייה מקובלים של מבני ציבור וקהילה. אנו מציעים, על בסיס המודל שהוצג כאן, כי הגופים הפרטיים שישפיקו את שירותי המקוואות יוכלו לטעון שבמקום מסוים יש לשפץ מקווה או לבנות מקווה חדש, אף הסמכות והאחריות בעניין יישארו בידי המשרד לשירותי דת והרשות המקומית.

10. מקוואות פרטיים: לבד מהמקוואות שמופעלים היום על ידי המועצות הדתיות, קיימים היום בישראל גם מקוואות פרטיים, שאינם מפוקחים על ידי המשרד לשירותי דת ואינם ממומנים על ידו. לאחר יישום המודל המוצע כאן, יוכלו המקוואות הפרטיים להצטרף לאחד הגופים שיקבלו זיכיון מהמדינה או להישאר עצמאיים. היה ויבחרו באופציה השנייה, יהיו זכאים גופים אלו למימון דיפרנציאלי ביחס למספר הטובלות בהם, בתנאי שיקבלו עליהם את תנאי המשרד לשירותי דת המפורטים במסמך זה.

11. הרגולטור: על התחרות שבין הגופים יופקד המשרד לשירותי דת, שיהווה גורם מפקח על מערך המקוואות. הכוונה היא לצמצם למינימום את תפקיד המשרד בתפעול מערך המקוואות, ולסכם אותו בפיקוח על העמידה בתנאי המכרז של הגופים שזכו בו, פיקוח על תנאי ההעסקה הראויים של הבלניות, מניעת ריכוזיות בין הגופים הפרטיים שיפעילו את המקוואות וגביית דמי חכירה על המקוואות. המשרד לא יוציא הוראות

הלכתיות מיוחדות אשר יחייבו את הגופים המפעילים את המקווה (למעט אלו ההכרחיות להגדרת המקווה כמקווה), כאמור – לרבות הוראות על יחס הבלנית למקווה. בצורה זו תישמר התחרות היעילה בין הגופים הפרטיים מחד, ותישאר עצמאותם בתפעול המקווה כראות עיניהם מאידך.

ביבליוגרפיה

- אחרק-ויין, מיכל וסימן, איילת, 'לטבול בעיניים עצומות: מערך המקוואות בישראל', דעות 66, הוצאת נאמני תורה ועבודה, תמוז-אב תשע"ד – אפריל-מאי 2014
- ארלוזורוב, מירב, איך כמעט מצא עצמו היישוב החילוני כחל עם מקווה, דה מארקר, 24.5.2006
- ארלוזורוב, מירב, 'איך מוציאים מכרז ומשלמים 32 מליון שקל יותר (3)', דה מארקר, 29.5.2006
- ארלוזורוב, מירב, 'הנס של מכרזי משרד הדתות' 2, דה מארקר, 25.5.2006
- בג"צ 2957/06, חנן חסן ואח' נ' משרד הבינוי והשיכון – האגף לפיתוח מבני דת
- בן צור, עמר, המועצות הדתיות בישראל – הצעה לרפורמה, הוצאת המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, אוגוסט 2004
- גרינוולד, אסף, בניה, נועם ובראון-בן דוד, אסתר, מערך הכשרות בישראל: תמונת מצב, בעיות והצעת "ההפרטה הממלכתית", המכון לאסטרטגיה ציונית, אפריל 2014
- דו"ח המועצה הדתית בירושלים, הצעת תקציב לשנת 2014
- דו"ח מבקר עיריית חיפה לשנת 2007
- דו"ח מבקר עיריית חיפה לשנת 2012
- דון-יחיא, אליעזר, מוסדות דתיים במערכת הפוליטית: המועצות הדתיות בישראל, המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, 1988
- דין וחשבון של הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן (ועדת צדוק), תמוז תשנ"ג
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת – לקט נתונים לרגל יום ירושלים (נתוני 2012-2013), מאי 2014 – אייר התשע"ד

- המשרד לשירותי דת, הוראה מס': מד-4.1.1, הוראת עבודה, השירות הניתן במקווה, 20.1.2013
- המשרד לשירותי דת, הוראת עבודה "השירות הניתן במקווה", 20.1.2013
- המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת עד/1, אפריל 2014
- המשרד לשירותי דת, ידיעון חודשי, 'Waze- הדרך אל המקווה', אתר המשרד לשירותי דת, אפריל 2014
- המשרד לשירותי דת, נוהל מס': מד 4.3, נוהל עבודה ניהול אגרות המקווה
- המשרד לשירותי דת, נוהל "תחזוקת המקווה", 20.1.2013
- המשרד לשירותי דת, תבחינים לחלוקת כספי תמיכות של המשרד לשירותי דת לצורך בניית או השלמת מקוואות נשים, 2014
- זיו, אמיתי וויינברג, דניאל, 'HOT הגיעה לאמסטרדם - אבל לא לדגניה וכפר קאסם', אתר דה-מארקר, 3.2.2014
- חדד טאוב, קרן, 'שכר זעום, עבודה שוחקת', דעות 66, הוצאת נאמני תורה ועבודה, יולי-אוגוסט 2014
- חוק שיקום נכי נפש בקהילה התש"ס-2000
- חזון-וייס, רני, 'להחזיר את המקווה אל הקהילה', דעות 66, הוצאת נאמני תורה ועבודה, יולי-אוגוסט 2014
- יחיאלי, יעל, 'בלנית? לא תודה', אתר ynet, 27.3.2011
- יואלי, אריה, 'בושה: לאלפי נשים בחיפה אין מקווה כבר ארבע שנים', אתר סרוגים, 18.2.2015
- כהן, חופית, "'אני טובלת במקווה בעיניים עצומות, אחרת אקיא'", אתר mynet, 17.2.2014
- לביא, צבי, 'העובדות במקווה מקבלות עד 1,800 ש' בחודש', אתר ynet, 4.3.2014
- 'הצעה: ייאסר על תחקור נשים במקווה', אתר ynet, 14.11.2013

ליפשיץ, הדר וספיר, גדעון, שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון
 נורמטיבי וניהולי לקראת רפורמה, מחקרי משפט כג (1) תשס"ז, עמ' 195-

117

מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 51ב, לשנת הכספים 2000 ולחשבונות
 שנת הכספים 1999, משרד מבקר המדינה, 2001

מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, ירושלים, טבת
 התשס"ה – דצמבר 2004

מזרחי, שלי, מועצות דתיות, הכנסת: מרכז המחקר והמידע, יולי 2012
 מכתב, אדיר שטיינר – סגן מנהל השירות ופניות הציבור והממונה על
 חופש המידע בעיריית תל אביב-יפו, 16.11.2014

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

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

מכתב, אורטל אליאס – עוזרת דובר המשרד לשירותי דת, 22.12.2014
 מכתב, פרופ' איתמר גרוטו – ראש שירותי בריאות הציבור במשרד
 הבריאות, 9.9.2014

מכתב, פרופ' איתמר גרוטו – ראש שירותי בריאות הציבור במשרד
 הבריאות, 18.9.2014

מכתב, איתמר גרוטו, ראש שירותי בריאות הציבור במשרד הבריאות,
 8.12.2014

מכתב, בוריס טמין – מנהל מחלקת רישוי עסקים בעיריית לוד, 27.8.2014
 מכתב, דבורה אייפרמן – מנהלת אגף מבני דת במשרד לשירותי דת,

12.8.2014

מכתב, דבורה אייפרמן – מנהלת אגף מבני דת במשרד לשירותי דת,

13.8.2014

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

מכתב, עמיר יצחקי, סגן מהנדס ראשי לבריאות הסביבה במשרד הבריאות,

3.11.2014

מעריב, 4.6.2002

נחשוני, קובי, 'הרב לאו בראיון חג: גל החקיקה חסר אחריות', אתר

ynet, 24.9.2014

נתונים סטטיסטיים ברישוי עסקים לשנת 2012, משרד הפנים, המינהל

לשלטון מקומי, האגף לרישוי עסקים ואתרי רחצה, יולי 2014

סטטמן, דני וספיר, גדעון, דת ומדינה בישראל – עיון פילוסופי משפטי,

הוצאת ידיעות ידיעות ספרים, 2014

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

פיוטרקובסקי, שלמה, 'הבלניות זועמות: אנו עושות עבודת קודש', אתר

ערוץ שבע, 2.3.2014

פרוטוקול מס' 160 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, יום שלישי,

י"ג באדר א' התשס"ה (22 בפברואר, 2005)

צונה, שלמה, 'השר והמנכ"ל, ראש בראש', אתר nrg, 23.5.2002

תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרת שירותים) התשע"ד-2013, סעיף 5א

Freedom of Information fee in exchange for this very basic and fundamental information.

An additional finding revealed that the Ministry of Health conducts annual audits on only a small number of ritual baths. According to ministry officials, this results from lack of funds budgeted for this purpose. But the State Comptroller pointed out in 2004 that the Ministry of Health was not even aware that some of these ritual baths exist (this is usually the case with private ritual baths).

Matters have not improved in the decade since the State Comptroller's investigation. From an examination we conducted in Jerusalem, it appears that there is still a big discrepancy between the number of reports pertaining to ritual baths submitted by the local authorities and the number of such reports submitted by the Ministry of Health. Similarly, the inadequate training regarding proper sanitation and proper sanitation inspections given to the religious immersion supervisors has not improved. The Ministry of Health admitted in December 2014, that "the whole issue of national training and guidance for ritual bath workers has not progressed in any way."

best results proved to be the northern region, with 49.5% of ritual baths operating without a business license.

Local authorities rarely close down ritual baths operating without a license, despite their authority and responsibility in this matter. The reason for this may be that they are wary of hurting the women using the baths and leaving them without the ability to immerse. Another possibility is the inherent conflict of interests. The very same authorities are responsible both for issuing business licenses and for enforcing the requirements of the licenses issued. Where they fail to issue licenses because they never got to it (or for some other reason), it might be awkward to close down the business which applied for the license on the grounds that it is operating without one. In his report of 2004, the State Comptroller's criticized the Ministry of Health for not utilizing the regional doctors' authority to issue administrative injunctions to ritual baths operating under deficient sanitary conditions. From an inspection carried out in December 2014, we conclude that despite the fact that numerous ritual baths operate under impaired sanitary conditions, the regional doctors do not exercise their authority to prevent this.

A most serious problem with respect to the ritual baths is the fact that the users are not even aware of the existing deficient health and sanitary conditions. The local authorities have not made any information regarding sanitary conditions in ritual baths available to the general public. The claim made by the Ministry of Health is that the data has not yet been computerized, and that individuals can check on specific locations by contacting the Department. This, of course, is easier said than done. Local authorities do not make such information readily available to the public, and even a direct demand to the local authority requesting information concerning business licenses does not yield information. Many authorities did not even bother answering our repeated requests for this information, while others, demanded a

In 2004, the State Comptroller carried out an audit with respect to the business licenses of ritual baths in eight different local authorities in Israel, and pointed out numerous flaws and defects, which the authorities promised to rectify as soon as possible. A follow-up check, which we conducted more than a decade later in those very same local authorities, disclosed to the fact that despite the severely negative report submitted by the State Comptroller, with respect to most of the local authorities in question, the business licenses have not been improved, and, indeed, in some places (e.g., Tel Aviv) the situation has even worsened.

In an extensive examination conducted as part of this study, we contacted various local authorities in order to obtain information regarding the business licenses of the ritual baths operated by the different Religious Councils and Departments of Religious Services. Of the 757 ritual baths currently in operation in Israel and operated by these bodies, we received 481 responses (63.5%). Of these, 359 ritual baths (about 75%) currently operate without a license. For the sake of comparison, only 29% of business running regular bathing facilities in the Jewish sector operate without a required license.

The survey reveals that the problem is even more acute in regional councils. From our survey, it was evident that about 85% of the ritual baths in regional councils operate without a license, compared to 65% of those operating in the cities. Furthermore, of all the regions examined, the situation is most severe in the Judea, Samaria and Jerusalem regions: of the 115 ritual baths examined in Judea & Samaria, 113 (98.7%) did not have a business license. In the Tel Aviv region, 88.4% were found to be operating without a business license. In the southern regions, in Haifa and in the center of Israel, a similar trend was observed i.e. about 65% of ritual baths were operating without a business license. The region boasting the

regard the ritual bath as a private event, they prefer not to share this information with others or ask for information on the closest ritual bath; making it even more important for the authorities to make known exact and clear details.

The study findings show that the information systems run by the Ministry of Religious Services and those on its website and the WAZE application lack much information. The Ministry's website does not have information on many ritual baths run by the religious councils, and WAZE is missing 288 ritual baths (about 38%).

It was found that the information system on the Ministry's website has almost no information on the ritual bath system, such as the prices for standard (and other) services provided at the ritual bath. Only in a few cases do opening hours appear on the site. Also, in many cases the telephone number of the ritual bath attendant, or the ritual bath itself, did not appear and, if it did, in 25% of the cases it was not updated or was of a former attendant who was no longer employed at the ritual bath. Similarly, in about 33% of ritual baths WAZE did not have a telephone number at all, or had a non-updated number.

Part B: sanitary aspects

The Business Licensing Order states that ritual bath is a business requiring a license, and this, to "insure public health, including appropriate sanitary conditions". The Business Licensing directives of 1999 (dealing with appropriate sanitary conditions for ritual baths), as set by the Ministry of Health include directives relating to the ritual bath building, its facilities, maintenance and operation, and are aimed at preventing safety and sanitary hazards in ritual baths. The Ministry of Health's website states clearly that "only in licensed ritual baths can the sanitary conditions and other conditions be deemed appropriate."

often required to operate ritual baths even in small communities, is higher than in the (larger) cities.

Based on a comparison between religious councils with similar characteristics, the study found probable inefficient management in the ritual bath departments or, alternatively, efficient religious councils with insufficient ritual bath services. Thus, for example, the percentage of income compared to overall cost from ritual bath reaches 6%-8%, while in other large cities, it reaches 20%-30%. Several reports of the Haifa city auditor do, in fact, point to numerous problems in the management of the ritual baths in the city. In addition, there are seven ritual baths for women in Rehovot, Safed and Ashkelon, and while the percentage of income from ritual baths in Ashkelon and Safed reaches 15%-20%, the percentage of income in Rehovot reaches 50%-55%. Thus, the findings show that many more women in Rehovot use the ritual bath services than in Ashkeon, even though expenses on maintenance and salaries for ritual baths in Rehovot are significantly lower. Similarly, the cost of maintenance and salaries for ritual baths in Be'er Yaakov and Ma'alot is several times higher than in religious councils with a similar number of women using ritual bath services, such as Bnei Ayish, Meitar and Mazkeret Batya.

The study also shows significant and unexplainable fluctuations in the income and expenses of the ritual baths in several religious councils – Ganei Tikva, Eilat and Kdumim – during 2010-2013. Such fluctuations generally show ineffective management of the ritual bath system.

Databases: the availability of data on ritual baths around the country is extremely important, due to the intimate and discreet nature of immersing in a ritual bath. One can assume that women know the ritual baths in their local area, but many times, when they are in other places in Israel they must find a ritual bath in an area unknown to them. As many women

higher prices than those set by the Ministry of Religious Services.

An additional survey was held on ritual bath services for brides. According to the regulations of the Minister of Religious Services, which became valid in November 2013, “brides in their first year of marriage are exempt from paying for immersing in a ritual bath.” A follow up held with the spokesperson of the Ministry we found that the Minister’s exemption refers to ritual baths throughout Israel, without limitations, but we found that 57% of the ritual baths do not uphold this regulations: some do not give brides a discount at all, while others give them a discount with limitations that contradict regulations: a discount only to brides who registered within the specific religious authority, only to local residents, etc.

Efficiency and Economic Management: due to a significant lack of a standardized database it is extremely difficult to present organized findings in this regard. The lack of data derives from the fact that many religious authorities do not maintain an organized system of collecting information on the number of women using the ritual bath services and from the fact that the Ministry of Religious Services does not demand these details from the authorities. Despite this, the study presents several initial findings that are based on the religious authorities’ accounting reports.

According to these findings, the economic cost of running a ritual bath system in regional authorities with the lowest percentage of religious residents is understandably the highest per usage, because the requirement to open ritual baths in a certain area is not conditioned on the number of religious residents in that area. This is probably also the reason that the cost of running a ritual bath in regional authorities – which are

Abstract

Part A: administrative and economic aspects

The Ministry of Religious Services and the local authorities in Israel operate 757 ritual baths (*mikves*) for women through the religious councils and religious departments in the various authorities. This study discusses various administrative and economic aspects of the ritual bath setup in Israel and points out several main findings:

Prices: according to the regulations of the Minister for Religious Services of November 2013, the cost of a standard immersion in a ritual bath is NIS 15. The CEO memorandum of the Ministry of Religious Services determines that “it is compulsory to ensure that the abovementioned fees are charged,” but, in fact, each religious council, and occasionally each ritual bath attendant, does as they see fit and the Ministry’s regulations are not enforced.

During October-November 2014 we contacted all ritual baths in Israel by telephone and asked their price for a standard dipping; 482 of the 757 ritual baths responded to our question. Of those 482 ritual baths, in 231 (48%) a different amount was charged, in most cases this amount was higher than the required NIS 15. In fact, 35% of the tested ritual baths (168 out of 482) charged more than NIS 15 and 31% of the ritual baths charged more than NIS 20, with some charging even NIS 30 and NIS 35.

Findings show that in regard to certain authorities there is no uniform price even within the religious council, and each ritual bath charges a different price. In addition, findings show that in some absurd manner, it is actually the authorities in lower socioeconomic areas where residents are required to pay much



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

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



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

The Ritual Baths (Mikves) Structure in Israel

Written by Michal Achrack-Wein,
Ariel Finkelstain and Dvir Shwarzts

"The nation state of the Jewish People" Project

December 2015

Tevet 5776