



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

מתן תמיכות וקמחא דפסחא על ידי המועצות הדתיות

אריאל פינקלשטיין

פרויקט "שביל הזהב"

אפריל 2016

ניסן התשע"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

4.....	תקציר
5.....	הקדמה
7.....	1. פרק א: מבוא מתודולוגי ורקע כללי
10.....	2. פרק ב: מתן כספים ללא קריטריונים
10.....	2.1. הנהלים בחוזרי המנכ"ל
10.....	2.2. מתן תמיכות ללא קריטריונים
13.....	2.3. חלוקת קמחא דפסחא ללא קריטריונים
18.....	3. פרק ג: האם הכספים משמשים למטרותם?
18.....	3.1. תרומות שאינן מגיעות לנזקקים
19.....	3.2. קמחא דפסחא בעיקר לדתיים
20.....	3.3. כספי תמיכות שאינם ניתנים עבור שירותי דת
24.....	4. פרק ד: בעיות נוספות בתחום המנהל התקין
24.....	4.1. פיקוח על השימוש בתמיכה
26.....	4.2. מתן תמיכות עבור שירותים
27.....	4.3. הענקת תמיכות בתקופת גירעון
29.....	5. פרק ה: טוהר המידות וחשדות לשחיתות
29.....	5.1. חלוקת כספים על ידי גורמים פוליטיים
32.....	5.2. חשדות קונקרטיים
36.....	6. פרק ו: סיכום
39.....	7. פרק ז: דיון והמלצות
39.....	7.1. קמחא דפסחא
41.....	7.2. תמיכות
43.....	ביבליוגרפיה

תקציר

מזה שנים רבות המועצות הדתיות בישראל מחלקות כספים לתמיכה כלכלית (להלן: תמיכות) וקמחא דפסחא בהיקף של מיליוני שקלים בשנה. מחקר זה מעלה ממצאים עגומים באשר לחלוקת הכספים הללו. המחקר מצא כי רוב מוחלט של דוחות הביקורת שעסקו בנושא לאורך שני העשורים האחרונים הראו שהחלוקה נעשית ללא כל קריטריונים. בשל כך, כספי קמחא דפסחא אינם מגיעים בהכרח לנזקקים, וכספי תמיכות מועברים לגופים שאינם אמורים לקבל כספי תמיכות המיועדים לתחום שירותי הדת. נוסף על כך, נמצאו בעיות רבות בתחום המנהל התקין: חוסר פיקוח על השימוש בתמיכות, מתן תמיכות עבור ביצוע שירותים ומתן תמיכות בזמן שהמועצה הדתית מצויה בגירעון.

מעל כל אלו מרחפת העובדה שלא פעם מתן תמיכות וקמחא דפסחא העלה חשדות לעברות על טוהר המידות ולמעשי שחיתות. במקרים רבים נמצא כי כספי התמיכות וקמחא דפסחא חולקו באופן אישי על ידי גורמים פוליטיים, ובמספר מקרים אף הוכח כי כספים הועברו לעמותות שבראשן עמדו בכירי המועצה הדתית. כמו כן, ישנם מקרים שבהם כספי קמחא דפסחא שימשו לצורך חיזוק הכוח הפוליטי של מפלגות פוליטיות.

באשר להמלצות: ראשית, מוצע לאסור על מועצות דתיות לבצע חלוקת קמחא דפסחא – הן מפני שלא מדובר ב"שירותי דת" והן מפני שלמועצות הדתיות אין המקצועיות והמומחיות שיש לגופי הרווחה בנושא זה.

שנית, מוצע לעדכן את הנהלים בנושא מתן תמיכות, כך שהמועצות הדתיות יחויבו במספר כללי שקיפות, שהעיקרי שבהם הוא פרסום הקריטריונים לחלוקת הכספים וכן נתונים מרוכזים על כספי התמיכות שניתנו בשנים הקודמות.

הקדמה

מזה שנים רבות המועצות הדתיות מקצות מדי שנה מיליוני שקלים לשם הענקת תמיכות וקמחא ופסחא לגופים שונים וליחידים.

הענקת תמיכות מתבצעת על פי "נוהל מתן תמיכות במועצות הדתיות"¹ שפורסם על ידי המשרד לענייני דתות באוגוסט 1988 בהסתמך על "נוהל מתן תמיכות על ידי משרדי הממשלה" שהממשלה אישרה ביוני 1983 ועל הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מדצמבר 1987. על פי הכתוב בנוהל, מטרתו היא "להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, על ידי המועצות הדתיות למוסדות תורה, אירגונים תורניים ובתי כנסת המשרתים את הציבור שלא למטרות רווח בתחום השרותים הדתיים".² הנוהל פורסם מחדש עם מספר שינויים קלים בחוזר מנכ"ל של המשרד לענייני דתות מיוני 1998.³

קמחא דפסחא (בארמית: קמח לפסח) הוא מנהג יהודי עתיק של עשיית מגבית צדקה מיוחדת לקראת חג הפסח, שבמסגרתה אוספים כסף או מזון על מנת לחלק לעניים מצרכים לפסח. בעוד בעבר היה מדובר בעיקר בהתארגנויות קהילתיות התנדבותיות, הרי שבמדינת ישראל גופים ציבוריים, ובכלל זאת המועצות הדתיות, נוטלות אף הן חלק בחלוקת כספי קמחא דפסחא. בדרך כלל, המועצות הדתיות מעבירות לשם כך כסף מתקציבן, אך ישנם גם מקרים שבהם המועצה הדתית אוספת כסף מהציבור למטרה זו ומחלקת אותו לפי ראות עיניה. בנושא אין נוהל מפורט של המשרד לשירותי דת, אך חוזר מנכ"ל של המשרד לענייני דתות ממאי 1992 מתייחס בקצרה לעניין, וקובע כי "המועצה הדתית, כגוף

¹ המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל 88/5, אלול התשמ"ח – אוגוסט 1988.

² שם.

³ המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל 2/נח, סיוון התשנ"ח – יוני 1998.

התומך במפעל קמחא דפסחא, צריכה לקבוע עקרונות בדבר הזכאות לקבלת התרומה, שיעורה ודרך נתינתה, וכן בדבר תיעוד המסמכים המעידים על מתן התרומות".⁴

מטרתו של מסמך זה היא לבדוק את האופן שבו המועצות הדתיות מחלקות את כספי התמיכות והקמחא דפסחא, ולבחון האם לאחר עשרות שנים יש לשנות את הנהלים שנקבעו בנושא.

הפרק הראשון של המחקר מהווה מבוא מתודולוגי הכולל רקע כללי על הנושא.

הפרק השני מתמקד בסוגיית מתן תמיכות וקמחא דפסחא באמצעות קריטריונים.

הפרק השלישי בוחן מקרים רבים שבהם לא הגיעו הכספים שהעבירו המועצות הדתיות ליעד שאליו נועדו.

הפרק הרביעי מתמקד במספר בעיות נוספות של מנהל תקין.

הפרק החמישי בוחן את המקרים שבהן הענקת תמיכות וקמחא דפסחא הגיע לידי חשש של עברות על טוהר המידות וחשדות לשחיתות.

הפרק השישי מסכם את הממצאים שהועלו בפרקים הקודמים.

הפרק השביעי, החותם את המחקר, דן בממצאים המרכזיים של המחקר, ומבקש להציע לאורם מספר המלצות לשינוי הנהלים.

ברצוני להודות לתומר יהוד, חבר בצוות "שביל הזהב" במכון לאסטרטגיה ציונית, שסייע באיסוף הנתונים מהדוחות החשבונאיים של המועצות הדתיות עבור מחקר זה.

⁴ המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל, נב/3, אייר תשנ"ב – מאי 1992, עמ' 7.

1. פרק א: מבוא מתודולוגי ורקע כללי

מחקר זה בוחן את סוגיית התמיכות וקמחא דפסחא במועצות הדתיות על בסיס דוחות מבקר המדינה ומבקרי הרשויות על המועצות הדתיות בשני העשורים האחרונים.

במחצית השנייה של שנות התשעים מבקר המדינה פרסם מספר דוחות שעסקו בכמה מן המועצות הדתיות המרכזיות בישראל, וברובן הייתה התייחסות מקיפה אף לסוגיות התמיכות והקמחא דפסחא, אך מאז שנת 2000 מבקר המדינה לא פרסם דוחות על מועצות דתיות.

עם זאת, מבקרי הרשויות המקומיות, במסגרת הדוחות השנתיים שלהם, פרסמו דוחות רבים על פעילות המועצות הדתיות המצויות תחת תחום הביקורת שלהן. החוק אמנם אינו מחייב את הרשויות המקומיות לפרסם את דוחות המבקרים, אך חלק גדול מהרשויות המקומיות, בעיקר הגדולות והמרכזיות שבהן, נוהג לפרסם את דוחות הביקורת הפנימיים באתר האינטרנט של הרשות. במסגרת המחקר נעשה חיפוש מקיף באתרי הרשויות השונות, ונמצאו 43 דוחות ביקורת שסקרו את הפעילות של 29 מועצות דתיות בין השנים 1999-2014 (על חלק מהמועצות הדתיות היו מספר דוחות במהלך שנים אלו). ב-14 דוחות הייתה התייחסות של מבקרי הרשויות לסוגיית התמיכות ו/או לסוגיית הקמחא דפסחא. ההתייחסות לנושאים אינה אחידה: ישנם דוחות שבהם ההתייחסות קצרה יחסית, ישנם כאלה שבהם ההתייחסות היא על פני מספר עמודים, ובחלק מהדוחות ההתייחסות הייתה מקיפה והגיעה אף לעשרות עמודים.

השיח הציבורי כמעט שלא עוסק בדוחות אלו שמפרנסים, אם בכלל, את השיח המקומי בלבד, על אף שלמעשה, עיון מקביל בכלל דוחות מבקרי

הרשויות יכול ללמד על בעיות מערכתיות ומבניות בכלל הרשויות, ובנושא הספציפי שלנו – בכלל המועצות הדתיות.

בשלב הראשוני של המחקר הייתה כוונה לשלב את ממצאי הדוחות עם נתוני הדוחות החשבונאיים של המועצות הדתיות (המפורסמים באתר המשרד לשירותי דת) ועם נתונים שיתקבלו מהמועצות הדתיות באמצעות בקשות חופש מידע. לשם כך, הוגשו 19 בקשות חופש מידע ל-19 מועצות דתיות שבדוחות החשבונאיים שלהם צוין כי הם העבירו תמיכות בסכומים העולים על 100,000 ₪. בבקשה זו התבקשה כל אחת מהמועצות הדתיות לפרט את הגופים שאליהם העבירה את סכומי התמיכות.

מתוך 19 מועצות דתיות – מ-7 לא התקבל כל מענה, ומקרב 12 הנותרות רק במועצה דתית אחת (אורנית) הייתה התאמה בין הסכומים שנמסרו ובין הסכומים שהופיעו בדוח החשבונאי. חלק מן המועצות הדתיות טענו שבפועל הן אינן מעבירות כספי תמיכות (על אף שבדוחות מופיע כך), וחלק טענו שישנן תמיכות שאינן מופיעות בדוח החשבונאי תחת סעיף "תמיכות", ואף להפך, ומכאן נובע הפער. כך יוצא, שתחת סעיפים שונים של "הווי דת ואירועים" ישנם בפועל כספי תמיכה רבים. בעיות אלו של רישום עלו גם בחלק מדוחות מבקרי הרשויות: בדוח הביקורת על המועצה הדתית אשקלון משנת 2005 נטען כי "רישום ההוצאות של 'קמחא דפסחא' נעשה בסעיפים שונים כגון ספרים ועיתונים או שי לחג",⁵ ובדוח הביקורת על המועצה הדתית חיפה משנת 2007 נמצאו הפרשים בין דיווחים שונים, ולטענת הביקורת "ההפרש נובע מהוצאות לתמיכות, המפוזרות בסעיפים אחרים בדוח הכספי, כגון: תרומות שבת ועירובין, פעולות תרבות תורנית ועוד".⁶

⁵ עיריית אשקלון, דוח ביקורת על המועצה הדתית, 2005, עמ' 39.

⁶ עיריית חיפה, דוח ביקורת שנתי לשנת 2007, עמ' 58.

כך, על אף שעיון בדוחות החשבונאיים של המועצות הדתיות לשנת 2013 מלמד כי כלל המועצות הדתיות הקצו בשנה זו סכום של למעלה משבעה מיליון ₪ עבור קמחא דפסחא ותמיכות, בפועל ישנם כנראה סכומים גבוהים יותר של תמיכות, המצויים תחת סעיפים שונים כדוגמת סעיף "הווי ואירועים", שעבורו הקצו המועצות הדתיות 20 מיליון ₪ בשנה זו. בסיכומו של דבר, כל עוד המשרד לשירותי דת לא יעשה סדר בסעיפי הרישום של הדוחות החשבונאיים של המועצות הדתיות, הרי שלא יהיה ניתן לאמוד באופן מדויק את הסכומים המוקצים לתמיכות וקמחא דפסחא במועצות הדתיות.

כמו כן, התשובות שהתקבלו מהמועצות הדתיות היו חלקיות יותר, ורק חלק קטן מהם פירט באופן משמעותי את הגופים הנתמכים על ידי המועצה הדתית. בשל כך מחקר זה יתמקד בעיקר בדוחות הביקורות של מבקרי הרשויות ושל מבקר המדינה משני העשורים האחרונים. החיסרון הנעוץ במתודולוגיה זאת הוא שניתן לטעון שחלק מהממצאים אינם רלוונטיים לתקופה הנוכחית. למרות זאת, כפי שננסה להראות, הממצאים הבעייתיים המרכזיים נמצאו הן בדוחות ישנים יותר והן בדוחות עדכניים. הרושם העולה מהמחקר הוא שמדובר בבעיות מערכתיות, שלא תוקנו למרות דוחות ביקורת חריפים של מבקר המדינה מסוף שנות התשעים, ובמידה מסוימת הן אף החריפו במהלך השנים.

2. פרק ב: מתן כספים ללא קריטריונים

2.1. הנהלים בחוזרי המנכ"ל

הסוגיה המרכזית הנוגעת למתן תמיכות וקמחא דפסחא על ידי המועצות הדתיות היא חלוקת הכספים על בסיס קריטריונים קבועים וברורים. נוהל התמיכות של המשרד לשירותי דת קובע כי יש לתת עדיפות במתן תמיכות לגופים על פי השיקולים הבאים: היקף פעילות, נחיצות, דחיפות, קבלת תמיכות קודמות וזמן ההמתנה לקבלת תמיכה. כמו כן, הנוהל קובע כי "ועדת תמיכות תפעל על פי נוהל זה ועל פי מבחנים ענייניים ושוויוניים שתקבע לעצמה", ובנוסף, על הוועדה לנמק את מתן התמיכה בעת ההחלטה.⁷ בדומה לכך, גם באשר לקמחא דפסחא חוזר המנכ"ל קובע כי "המועצה הדתית, כגוף התומך במפעל קמחא דפסחא, צריכה לקבוע עקרונות בדבר הזכאות לקבלת התרומה, שיעורה ודרך נתינתה".⁸

למרות זאת, כפי שדוחות הביקורת מלמדים, מועצות דתיות רבות מחלקות תמיכות וקמחא דפסחא שלא על פי קריטריונים או על פי קריטריונים לא תקינים ולא שוויוניים. כפי שנראה להלן, כמעט בכל הדוחות שעסקו במתן תמיכות וקמחא דפסחא נטען על ידי המבקרים כי הדבר נעשה ללא קריטריונים.

2.2. מתן תמיכות ללא קריטריונים

באשר לתחום התמיכות, סוגיה זו נבדקה בשנות התשעים מספר פעמים על ידי מבקר המדינה. ברוח ביקורת על המועצה הדתית בנתניה משנת 1994

⁷ המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל נח/2, סיוון התשנ"ח – יוני 1998.

⁸ המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל, נב/3, אייר תשנ"ב – מאי 1992, עמ' 7.

מבקר המדינה קבע כי, "המועצה הדתית לא עמדה על קיום ההנחיות בעניין התמיכות במוסדות: היא לא גיבשה קריטריונים משלה למתן תמיכות ושיעורן; לא העלתה על הכתב את נימוקיה למתן התמיכות".⁹ כמו כן, דוח של מבקר המדינה על המועצה הדתית בראשון לציון משנת 1998 הראה כי בשנים 1995-1996 המועצה הדתית העבירה שני מיליון ₪ עבור תמיכות, אך "ההמלצות שהוועדה הגישה למועצה, בדבר אישור הבקשות וסכומי התמיכה, לא נומקו. משום כך, אי אפשר לדעת מה היו שיקולי ועדת התמיכות למתן המלצותיה, ועל פי אילו שיקולים החליטה המועצה אם לקבל את ההמלצות או לדחותן... משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שחלוקת כספי תמיכה בלא מבחנים גלויים, שוויוניים ואחידים ובלי בקרה ומעקב על השימוש בהם, נוגדת כללי מינהל כספי תקיין".¹⁰

בדומה לכך, בדוח משנת 2000 מבקר המדינה הראה כי המועצה הדתית בירושלים חילקה בשנים 1996-1999 תמיכות בגובה של מיליוני שקלים לעמותות שונות ללא קריטריונים: "בנוהל תמיכות נקבע, כי ועדת תמיכות תפעל על פי נוהל זה, ועל פי מבחנים ענייניים ושוויוניים שתקבע לעצמה". נמצא, שבשנת 1996 חילקה הנהלת המועצה תמיכות בלא שקבעה מבחנים לחלוקתם".¹¹ כמו כן, מבקר המדינה ציין כי לאורך השנים ועדת התמיכות של המועצה הדתית לא כתבה בהחלטותיה הנמקות לחלוקת תמיכות: "נמצא כי בהחלטות הנהלת המועצה לא צוינו כל הנמקות. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הנהלת המועצה בשנים 1996-1999 עולה, שהם

⁹ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 44 לשנת 1993 ולחשבונות שנת הכספים 1992, משרד מבקר המדינה 1994, עמ' 361.

¹⁰ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 48 לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996, משרד מבקר המדינה 1998, עמ' 286.

¹¹ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998, משרד מבקר המדינה, 2000, עמ' 339.

לא שיקפו את דבר קיומו של דיון כלשהו והחלטה מנומקת למתן התמיכה או דחייתה, ועל כן אין לדעת כיצד נקבעו סכומי התמיכות".¹²

על אף הביקורות החוזרות ונשנות של מבקר המדינה בשנות התשעים על החוסר בקריטריונים במתן תמיכות על ידי המועצות הדתיות, כמעט כל דוחות הביקורת הפנימיים על המועצות הדתיות שעסקו בסוגיית התמיכות הצביעו על אותה הבעיה, כמפורט בציטוטים שלהלן:

כפר סבא – 2014

"למועצה אין קריטריונים כתובים למתן תמיכות וחלוקת קמחא דפסחא... הביקורת התרשמה כי חלוקת מזון לנזקקים ואירועים תורניים באמצעות עמותות ומוסדות צדקה, אינה מבוצעת על פי קריטריונים ותקציב מוגדר".¹³

אור עקיבא – 2010

"הביקורת מצאה כי המועצה הדתית לא פעלה בהתאם לנוהל, ולא פירסמה נוהל תמיכות ו/או לא פעלה על פי נוהל מתן תמיכות במועצות דתיות, וכן לא קבעה קריטריונים לחלוקת תמיכות על ידה".¹⁴

¹² שם, שם.

¹³ דוח זה הוא הדוח היחידי במסמך זה שאיננו דוח של מבקר המדינה או דוח של מבקר הפנים ברשות. זהו דוח של המשרד לשירותי דת על המועצה הדתית בכפר סבא. הציטוטים לקוחים מהקישור הבא:

<http://www.local.co.il/kfar-saba/112708/article.htm>

¹⁴ עיריית אור עקיבא, דו"ח ביקורת 2009-2010, עמ' 63.

קרית ביאליק – 2009

”במועצה חסרים קריטריונים לתמיכה במוסדות, לא מונתה וועדת תמיכות וההחלטה בדבר תמיכה במוסדות הדת נתונה לשיקול דעתה הבלעדי של הנהלת המועצה.”¹⁵

נשר 2009

”המועצה לא הייתה מודעת לקיומו של נוהל תמיכות בחוזר מנכ”ל.”¹⁶

חיפה – 2007

”במועצה חסרים קריטריונים לתמיכה במוסדות, לא מונתה וועדת תמיכות וההחלטה בדבר תמיכה במוסדות הדת בחיפה נתונה לשיקול דעתה הבלעדי של הנהלת המועצה.”¹⁷

אשקלון – 2005

”לבקורת לא הוצגו קריטריונים למתן תמיכות לבתי כנסת וכוללים, כמו כן, לא הוקמה וועדת תמיכות שתדון בבקשות לתמיכות.”¹⁸

באר שבע – 2004

”התמיכות לא אושרו ע”י ועדה כלשהי אלא נקבעו ע”י יו”ר המועצה. לא הומצאו למועצה כל מסמכים על פעילות הגופים להם נמסרו התמיכות, וכן מסמכים כגון תעודת עמותה, אישור

¹⁵ עיריית קרית ביאליק, היחידה לביקורת פנים ופניות הציבור, **ביקורת בנושא המועצה הדתית**, 16.12.2009, עמ' 36.

¹⁶ עיריית נשר, **דוח מבקר העירייה לשנת 2009**, אדר תש”ע – מרץ 2010, עמ' 38.

¹⁷ עיריית חיפה, **דוח ביקורת שנתי לשנת 2007**, עמ' 58.

¹⁸ עיריית אשקלון, **דוח ביקורת על המועצה הדתית**, 2005, עמ' 44.

ניהול תקין, דו"חות כספיים ומסמכים דומים הנדרשים ע"י מוסדות תומכים. לא נקבע כל נוהל וקריטריונים לתמיכה בעמותות".¹⁹

למעשה, גם כאשר במועצה הדתית בבת-ים נקבעו קריטריונים, הרי שדוח הביקורת על המועצה הדתית משנת 2002 הראה כי "הקריטריונים קובעים את מהות הגופים הזכאים לתמיכה ואת הנושאים עבורם תינתן התמיכה באופן כללי ביותר. (אך) הם אינם מגדירים אמות מידה לקביעת גובה סכום התמיכה, ואינם מגדירים, כאמור, סדרי עדיפויות".²⁰

2.3. חלוקת קמחא דפסחא ללא קריטריונים

חלק מהדוחות שהוזכרו בנוגע לתמיכות לא עסקו רק בסוגיית התמיכות אלא גם בסוגיית הקמחא דפסחא. באופן טבעי דוחות אלו הצביעו גם על כך שהמועצות הדתיות מנהלות את מפעל קמחא דפסחא ללא קריטריונים. כך, על פי דוח המבקר על המועצה הדתית בכפר סבא בשנת 2014, הרי ש"למועצה אין קריטריונים כתובים למתן תמיכות וחלוקת קמחא דפסחא".²¹ הדוח על המועצה הדתית באור עקיבא משנת 2010 ציין על מפעל קמחא דפסחא כי, "גם בעניין זה לא מצאה הביקורת כי המועצה הדתית מקיימת קריטריונים לחלוקה".²² כך גם בדוח על המועצה הדתית בקרית ביאליק מ-2009 נקבע, כי "נמצא כי חלוקת התלושים נעשית ללא קריטריונים לחלוקה, והחמור ביותר, ללא רישום פרטי מקבלי התמיכות,

¹⁹ עיריית באר שבע, דו"ח מבקר העירייה לשנת 2004 (מס' 22) - המועצה הדתית באר שבע, עמ' 25.

²⁰ עיריית בת-ים, דוח ביקורת שנתי לשנת 2002, עמ' 139.

²¹ ראו לעיל, הערה 13.

²² עיריית אור עקיבא, דו"ח ביקורת 2009-2010, עמ' 68.

לרבות שמם, כתובתם ואישור בחתימתם על קבלת התמיכה".²³ טענות מעין אלו עלו גם בדוחות אחרים. כך למשל, בדוח הביקורת על פעילות המועצה הדתית קדימה-צורן בשנת 2013 נטען כי "חלוקת המצות ושהגדות לא נעשתה לאור תבחינים ולא ע"י ועדה כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הדתות. בהעדר תבחינים כנ"ל ובהעדר ועדה הכוללת קשת של אנשים אין ולא יכולה להיות הבטחה כי ההחלטות שהתקבלו תקינות".²⁴ כך גם בדוח הביקורת על המועצה הדתית נשר משנת 2009 הביקורת טענה כי, "הרשימה (-של מקבלי הקמחא דפסחא) הוכנה על פי היכרות בלבד של עובדי ונבחרים המועצה עם תושבי העיר ולא על פי קריטריונים ברורים".²⁵ טענות דומות עלו בעוד מספר דוחות, כפי שנראה להלן.

בניגוד לסוגיית התמיכות, שבה אין כל הנמקה לחלוקת התמיכות ללא קריטריונים, הרי שבסוגיית קמחא דפסחא מספר מועצות דתיות ביקשו לטעון כי הן סבורות שמן הראוי לחלק את הכספים ללא קריטריונים. זאת בהתאם לנאמר בהגדה של פסח: "כל דכפין ייתי ויכול, כל דצריך ייתי ויפסח" (תרגום: כל מי שרעב יבוא ויאכל, כל מי שצריך יבוא ויעשה את הפסח), וכן בשל הצורך לחלק קמחא דפסחא בזמן קצר יחסית לפני הפסח.

להלן מובאים מספר ציטוטים מדוחות ביקורת לאורך השנים המציגים תפיסה זאת:

²³ עיריית קרית ביאליק, היחידה לביקורת פנים ופניות הציבור, **ביקורת בנושא המועצה הדתית**, 16.12.2009 עמ' 37.

²⁴ מועצה מקומית קדימה-צורן, **דוח ביקורת שנתי לשנת 2013**, עמ' 90.

²⁵ עיריית נשר, **דוח מבקר העירייה לשנת 2009**, אדר תש"ע – מרץ 2010, עמ' 35.

נשר – 2009

”יש לציין שהמועצה הדתית רואה במפעל קימחא דפיסחא מנהג ישראל מקדמת דינה כמובא בשו”ע (-שולחן ערוך). עזרה לכל מבקש, כדי שכל יהודי יוכל לקיים מצוות סדר פסח כהלכתו.”²⁶

אזור – 2002

”כל תושב אזור הפונה למועצה הדתית בבקשה לקבלת הסיוע האמור מקבל את הסיוע וזאת בהתאם לרישום מענו בתחומי הרשות... המועצה הדתית מציינת את הקושי בקבלת המלצת מחלקת הרווחה מפאת חשאיות הנתונים והפגיעה האפשרית בצנעת הפרט ועל כן כל מה שנותר הוא לנהוג בהתאם לאמור בהגדת הפסח: ‘כל דצריך ייתי ויכול’.”²⁷

אשקלון – 1997

”בסמוך לחג, בתום החלוקה לגופים הציבוריים, חולקו מעט מנות ... על ידי יו”ר המועצה ונבחרים נוספים במשרדי המועצה. מנות אלה חולקו לכל דיכפין כמסורת אבותינו, הלחץ והתנאים לא תמיד אפשרו עריכת רישומים של המקבלים.”²⁸

כמובן, מבקר המדינה ומבקרי הרשויות המקומיות לא קיבלו את הטענות הללו, ואף התייחסו אליהן בחומרה. כך קבע מבקר המדינה בדוח על המועצה הדתית באשקלון: “לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת מנות מזון בלא בדיקת זכאות ובלא רישום ותיעוד פוגעת בכללי מנהל תקין, קל וחומר חלוקה של תלושים לכל דיכפין הנעשית בידי חברי המועצה הדתית

²⁶ שם, שם.

²⁷ מועצה מקומית אזור, דין וחשבון המבקר לשנת 2002, עמ' 40.

²⁸ מבקר המדינה, דוח על הביקורת במועצות הדתיות, משרד מבקר המדינה 1997, עמ'

עצמם, שהם דמויות פוליטיות".²⁹ בדומה לכך, בדוח הביקורת על המועצה הדתית אזור נטען כי: "היות הקריטריון היחיד לחלוקת קמחא דפסחא היא תושבות ביישוב נוגדת את ההנחיה של המשרד לענייני הדתות המחייב את המועצה הדתית לקבוע עקרונות לחלוקת הסיוע, בדבר הזכאות לקבלת התרומה, שיעורה ודרך נתינתה".³⁰

²⁹ שם, שם.

³⁰ מועצה מקומית אזור, דין וחשבון המבקר לשנת 2002, עמ' 40.

3. פרק ג: האם הכספים משמשים למטרותם?

אחת הבעיות המרכזיות הנובעות מכך שמועצות דתיות רבות מעבירות כספי תמיכות וקמחא דפסחא ללא קריטריונים היא, שבמקרים רבים הכספים כלל אינם ממלאים את המטרה המיועדת על ידי המשרד לשירותי דת, כמפורט להלן:

3.1. תרומות שאינן מגיעות לנזקקים

במהלך המחקר פנינו למשרד לשירותי דת בשאלה האם קיים נוהל פנימי המחייב העברת כספי קמחא דפסחא על בסיס נתוני מחלקת הרווחה. תשובת המשרד הייתה כדלקמן: "חובה כזו לא נקבעה בנהלים. מועצות שפונות למשרד להתייעצות, אנו ממליצים להם לפנות ללשכות הרווחה, אך יש לציין ששמענו גם על מקרים שבהם ישנו חוסר שיתוף פעולה עם גורמי הרווחה בטענה שהנתונים שאצלם חסויים".³¹ אם כך, הרי שאכן אין חובה מעין זו, והדבר מתבטא היטב גם בדוחות הביקורת.

כפי שכבר תואר לעיל, כאשר במקומות רבים כספי קמחא דפסחא מחולקים ל"כל דכפין", באופן טבעי חלק מהכסף אינו מגיע לנזקקים, או שלכל הפחות לא ניתן לדעת האם הוא הגיע לנזקקים, וישנו חשש שהוא חולק לפי שיקולים ואינטרסים פוליטיים. יתרה מכך, גם בדוחות אחרים שלא הוזכרה בהן חלוקה ל"כל דכפין" עלתה מציאות דומה. כך למשל, בדוח הביקורת על המועצה דתית קדימה-צורן משנת 2013 הביקורת טענה כי, "הואיל והחלטה בדבר זהות המקבלים לא התקבלה עם מחלקת הרווחה במועצה אין הבטחה כי אכן אלה שקיבלו את המצות השמורות

³¹ מכתב, דניאל בר, דובר המשרד לשירותי דת, 5.4.2016.

הם נזקקים".³² בדומה לכך, בדוח הביקורת על המועצה דתית ערד משנת 2001, נטען כי אופן החלוקה גורם לכך ש"עלולים להיות מצבים שהנזקקים לא יקבלו את המנות אותן ייעדו להם", וכן ש"לביקורת לא הייתה אפשרות לוודא שכספי 'קמחא דפסחא' חולקו לנצרכים". כך גם בדוח הביקורת על המועצה הדתית באור עקיבא משנת 2009 נטען כי בנוגע לחלוקת הכספים לנזקקים, "הביקורת מצאה כי לא צורפו למכתבי הבקשה, מסמכים המעידים על מצב המשפחה, ו/או אישור רשויות הרווחה, כי אכן המשפחה זקוקה לסיוע כאמור".³³

לדעתנו, מצב שבו כספים המיועדים לנזקקים מגיעים למי שאינם נזקקים איננו ראוי, ומלמד על הצורך לבחון מחדש את סוגיית חלוקת קמחא דפסחא על ידי המועצות הדתיות.

3.2. קמחא דפסחא בעיקר לדתיים

עיון בדוחות הביקורת וברשימות הגופים שאליהם מעבירות המועצות הדתיות את כספי הקמחא דפסחא מלמד כי חלק גדול מהמועצות הדתיות מעביר את הכספים בעיקר לאנשים דתיים או לגופים דתיים. במספר דוחות נטען כי הכספים מועברים על פי המלצותיהם של רבנים (וכך גם נטען בפנינו כיום בתשובה לבקשת חופש מידע מהמועצה הדתית שדות נגב), ובדוחות אחרים מצוין כי כספי קמחא דפסחא מועברים לחלוקה לארגונים או לגופים דתיים (לדוגמה, כולל אברכים בבאר שבע שקיבל כספים לחלוקה עבור קמחא דפסחא). עד כמה תפיסה זו מושרשת במועצות

³² מועצה מקומית קדימה-צורן, דוח ביקורת שנתי לשנת 2013, עמ' 99.

³³ עיריית אור עקיבא, דו"ח ביקורת 2009-2010, עמ' 67.

הדתיות ניתן ללמוד מההמלצות שהובאו בדוח הביקורת על המועצה הדתית נשר משנת 2009, על ידי מבקר המועצה:

”המועצה הדתית לא תרכוש ולא תחלק חבילות מזון לחג בעצמה, אלא תעביר רשימה שמית למחלקת הרווחה... המועצה הדתית תנסח קריטריונים לחלוקת חבילות עבור ציבור במגזר הדתי”.³⁴

נראה שלא לחינם הודעתה של המועצה הדתית באשדוד לקראת פסח תשע”ד (2014) כי תחלק קמחא דפסחא רק למשפחות המוכרות על ידי רשויות הרווחה זכתה לביקורת בתקשורת החרדית ובציבור החרדי בלבד.³⁵ נראה שהדבר מלמד כי עד אז חולקו הכספים בעיקר לציבור זה, שנפגע מההחלטה החדשה.

אנו סבורים כי מצב שבו המועצות הדתיות מעבירות את כספי הקמחא דפסחא בעיקר לדתיים הנו מצב לא תקין, שמלמד לא רק על הבעייתיות הגדולה שבחלוקת כספים ותמיכות ללא קריטריונים, אלא גם על הבעייתיות שבעירוב התפקידים בין מחלקת הרווחה ובין המועצה הדתית.

3.3. כספי תמיכות שאינם ניתנים עבור שירותי דת

כפי שהוזכר לעיל, חוזר מנכ”ל המשרד לשירותי דת משנת 1998 קבע נוהל מתן תמיכות, שמטרתו “להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, על ידי המועצות הדתיות למוסדות תורה, אירגונים תורניים ובתי כנסת המשרתים את הציבור שלא למטרות רווח בתחום השרותים הדתיים”.

³⁴ עיריית נשר, דוח מבקר העירייה לשנת 2009, אדר תש”ע – מרץ 2010, עמ’ 36.

³⁵ יהודה הלוי, ‘הוראה חדשה: אלפי אברכים לא יקבלו קמחא דפסחא’, אתר בחדרי חרדים, 26.3.2014.

בעוד קל להבין בקלות מהו בית כנסת, לא ברור מהחוזר מהי ההגדרה של "מוסדות תורה וארגונים תורניים המשרתים את הציבור". בתשובת המשרד לשירותי דת לשאלתנו האם יש הגדרה ברורה יותר למשפט זה בנוהל נאמר: "אין הגדרה מסודרת כתובה, אבל מכיוון שהגוף נותן התמיכה הוא מועצה דתית, התמיכה צריכה להתמקד בנושאים של שירותי דת".³⁶

דוחות הביקורת מלמדים שהמועצות הדתיות מעניקות תמיכות לגופים רבים שספק גדול האם הם נכנסים תחת מסגרת זו: בין היתר נמצא בדוחות כי מועצות דתיות העבירו תמיכות עבור רכישת מצבות וביצועי אזכרות (אור עקיבא 2010), גני ילדים ובתי ספר (בת-ים 2002), קרן המספקת פעילות קהילתית לחטיבות ביניים (אורנית, 2014)³⁷ גרעינים תורניים (אור עקיבא 2010) מלגות לתלמידים (ירושלים 2002, ראשון לציון 1998), ארגוני פוריות (ירושלים 2000) ועוד תחומים רבים, שעל חלקם נטען בדוחות הביקורת כי נראה שתחומים אלו אינם בגדר שירותי דת שמועצה דתית רשאית להעניק עבורם תמיכות.

נושא שבלט בדוחות הביקורת הוא העברת הכספים על ידי המועצות הדתיות בתחומי הצדקה והחסד. דיון עקרוני בנושא נערך בדוח מבקר המדינה משנת 2000. מבקר המדינה מצא כי המועצה הדתית בירושלים העבירה בכל אחת מהשנים 1998-1999 כחמישה מיליון שקלים (!) למתן "סיוע לארגוני צדקה וחסד" ו"תמיכות ליחידים", כאשר חלק מסכום זה הועבר גם לקמחא דפסחא. מבקר המדינה מתח ביקורת על התנהלות זו של המועצה הדתית בירושלים:

³⁶ מכתב, דניאל בר, דובר המשרד לשירותי דת, 5.4.2016.

³⁷ המידע על אורנית איננו לקוח מדוח ביקורת אלא ממענה שהתקבל מהמועצה הדתית בתשובה לבקשת חופש מידע.

"משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי סעיף 7 בחוק קובע ש'מועצה [דתית] מוסמכת לטפל בסיפוק שירותי דת'. חלוקת תמיכות לנזקקים היא התפקיד של שירותי הרווחה ולא של המועצה, שכן הוא אינו נכלל בשירותים שעל מועצה דתית לספק על פי החוק".³⁸

תשובת המועצה הדתית כרכה את הסיוע לנזקקים הכללי ביחד עם התמיכות עבור קמחא דפסחא: "עניין קמחא דפסחא וסיוע לנזקקים היא ההלכה הראשונה בשולחן ערוך בהלכות פסח... המלצתכם היא אפוא בניגוד לתקנות ובניגוד להלכה ואנו פועלים כאמור בהתאם לחובתנו".³⁹ המבקר לא קיבל את תשובת המועצה הדתית, וטען כי כלפיה כי היא מהווה "עירוב מין בשאינו מינו". לדבריו, יש לחלק בין קמחא דפסחא שהותר למועצה הדתית, ובין סיוע כללי של צדקה וחסד שאיננו מתפקיד המועצה הדתית. לדבריו, "על המועצה לנצל את התקציב העומד לרשותה בהתאם לסמכותה: 'סיפוק שירותי דת' - פשוטו כמשמעו". כמו כן, מבקר המדינה טען כי, "על המשרד (-לשירותי דת) ועל העירייה להימנע מלאשר תמיכות שאינן בסמכות המועצה".⁴⁰

למרות דברים אלו, בפועל, עיון בדוחות מבקרי הרשויות מלמד כי מועצות דתיות המשיכו להעביר תרומות לנזקקים במסגרת תקציבי התמיכות של המועצה הדתית. כך למשל, המועצה הדתית בבאר שבע העבירה ב-2004 תמיכות עבור משלוחי מנות והמועצה הדתית באור עקיבא העבירה ב-2010 מספר תמיכות לנזקקים כדוגמת "הכנסת כלה". דוח הביקורת באור עקיבא מתח ביקורת קשה על המועצה הדתית בנושא זה:

³⁸ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998, משרד

מבקר המדינה, 2000, עמ' 338.

³⁹ שם, שם.

⁴⁰ שם, שם.

”מבדיקת הביקורת את הוראות החוק ואת הוראות הנוהל הנוגעים למועצה הדתית, לא נמצא כל מקור נורמטיבי המאפשר ביצוע של סיוע למשפחות נזקקות, אף שהנזקקות קשורה בתחומי הדת... בנסיבות אלו מצאה הביקורת כי מעשה מעין זה הינו חמור, באשר לא נמצא כל מקור נורמטיבי המאשר את ביצוע הפעולה כאמור”.⁴¹

למרות כל זאת, יצוין כי בתשובה שקיבלנו מהמשרד לשירותי דת נכתב, כי לדעת המשרד ניתן להעביר תמיכות לארגוני צדקה וחסד ובלבד שהדבר ייעשה ”באופן שוויוני ובהתאם לקריטריונים”.⁴² לדעתנו, התואמת את דעת מבקר המדינה ודעתם של כמה מבקרי רשויות, אין לדבר כל אחיזה בנהלים ובחוק, וגם מבחינת ההיגיון קשה להבין כיצד חלוקת כספים לצדקה נופלת תחת הקטגוריה של ”שירותי דת”.

⁴¹ עיריית אור עקיבא, דו"ח ביקורת 2009-2010, עמ' 67.

⁴² מכתב, דניאל בר, דובר המשרד לשירותי דת, 5.4.2016.

4. פרק ד: בעיות נוספות של מנהל תקיין

מלבד הבעיות שהוזכרו לעיל, דוחות הביקורת מצביעים על מספר בעיות נוספות הנעשות בתחום המנהל התקיין בחלוקת תמיכות וקמחא דפסחא. בדוחות עולות בעיות טכניות רבות (למשל: אי הגשת המסמכים הנדרשים על ידי העמותות הנתמכות), אך לא ניכנס אליהן במחקר זה, אלא נתמקד בעיקר בבעיות מהותיות או בבעיות שמצביעות על כשלים מערכתיים.

4.1. פיקוח על השימוש בתמיכה

נוהל מתן תמיכות במועצות הדתיות מחייב את המועצה הדתית לערוך פיקוח על הגופים הנתמכים על ידה. על פי הנוהל,

”המועצה הדתית תקיים פיקוח על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה על ידה. הפיקוח יהיה מכוון לברר: א. כי התמיכה משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה. ב. כי הגוף מקיים את התנאים שנקבעו על ידי המועצה בקשר לתמיכה. ג. כי לא חלו שינויים מהותיים בנוגע לגוף הנתמך שהיה בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או שיעורה. ד. כי הגוף מקיים את פעולותיו בהתאם לכללים או תקנים שנקבעו לגופים מסוגו.”

למרות זאת, דוחות ביקורת שונים במהלך שני העשורים האחרונים הצביעו על כך שהמועצות הדתיות אינן מפקחות על הגופים הנתמכים. דוח של מבקר המדינה על המועצה הדתית בנתניה משנת 1994 קבע כי, ”מהבדיקה עולה, שהמועצה לא התנתה את מתן התמיכה בקבלת התחייבויות כלשהן מהגוף הנתמך, ולא פיקחה על השימוש בכספים על ידי הגופים

הנתמכים".⁴³ ממצאים דומים העלה דוח מבקר המדינה משנת 1998 על המועצה הדתית בראשון לציון. כך גם למשל נכתב בדוח מבקר המדינה משנת 2000 על המועצה הדתית בירושלים: "נמצא, שהמועצה לא מינתה מפקחים ואינה מקיימת כל פיקוח על השימוש שעושות העמותות הנתמכות בכספי התמיכה, ואף אינה דורשת לדווח לה על השימוש בכספים".⁴⁴

על אף דוחות מבקר המדינה הללו, דוחות ביקורת פנימיים רבים הצביעו על אותן הבעיות גם בעשור הבא. דוח הביקורת על המועצה הדתית בירושלים משנת 2002 הצביע על חוסר עמידה בנהלי הפיקוח במתן התמיכות.⁴⁵ בדומה לכך, דוח ביקורת על המועצה הדתית בבת-ים משנת 2002 הראה כי "אין כל נוהל המפרט איך מוודאים את ביצוע הפעולה שלשמה ניתנה ההקצבה. בפועל, גם לא נמצאו דוחות ביצוע או דיווחים ברוח זו".⁴⁶ בדוח הביקורת על המועצה הדתית באשקלון משנת 2005 נמצא כי "לביקורת לא הוצג תיעוד המאשר כי יש פיקוח על ניצול התמיכה למטרה לשמה נועד",⁴⁷ וגם בדוח הביקורת על המועצה הדתית באור עקיבא משנת 2010 "הביקורת מצאה כי לא מתקיים כל פיקוח אחר פעילות המוסדות הנתמכים".⁴⁸

⁴³ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 44 לשנת 1993 ולחשבונות שנת הכספים 1992, משרד מבקר המדינה 1994, עמ' 372.

⁴⁴ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998, משרד מבקר המדינה, 2000, עמ' 339.

⁴⁵ עיריית ירושלים, דוח ביקורת שנתי לשנת 2002, עמ' 511.

⁴⁶ עיריית בת-ים, דוח ביקורת שנתי לשנת 2002, עמ' 141.

⁴⁷ עיריית אשקלון, דוח ביקורת על המועצה הדתית, 2005, עמ' 44.

⁴⁸ עיריית אור עקיבא, דו"ח ביקורת 2009-2010, עמ' 64.

4.2. מתן תמיכות עבור שירותים

במספר מקרים התברר, כי המועצה הדתית מעבירה תמיכות לגופים על מנת שיפעילו שירותי דת שהמועצה מעוניינת לספק. כך למשל, בתגובת המועצה הדתית בבת-ים לדוח הביקורת משנת 2002 – שמצא כי למועצה אין קריטריונים לחלוקת תמיכות – נטען כך:

”טוענת הנהלת המועצה הדתית, שרוב ההקצבות שהיא מקצה הינן למעשה השתתפות בפעילות תורנית שהיא חפצה בה, כאשר המוסד משמש כעין קבלן משנה לביצוע הפעולה. בעקבות שיקולים אלו, הנהלת המועצה הדתית אינה מעוניינת להגביל את עצמה בקביעת קריטריונים בדומה לוועדת ההקצבות של העירייה.”

במקרה דומה, בדוח הביקורת של המועצה הדתית חיפה משנת 2007 נמצא כי המועצה מעבירה הקצבה חודשית לבית כנסת מסוים על מנת שהכספים יועברו כמשכורת חודשית עבור רב בית הכנסת.⁴⁹

דוח הביקורת על המועצה הדתית באור עקיבא משנת 2010 מצא כי המועצה הדתית ברשות הפכה זאת לשיטה קבועה. על פי הדוח, המועצה הדתית שילמה לאחראי על העירוב העירוני, למגידי שיעור (על בסיס חודשי) ולמעבירי פעילויות לנוער באמצעות הענקת תמיכות. בדוח נמתחה ביקורת על דרך פעולה זו של המועצה הדתית:

”הביקורת בדעה כי תשלום עבור פיקוח על העירוב העירוני כמוהו כתשלום שכר לכל דבר ועניין, ויש בו משום יצירת יחסי עובד מעביר על כל המשתמע מכך, ועל כן על המועצה הדתית לחדול לאלתר מלשלם עבור פעילות זו בדרך של מילגה ו/או

⁴⁹ על מקרה זה ראה בהרחבה בפרק הבא העוסק בטוהר המידות.

תמיכה. הביקורת בדעה כי אף תשלום למגיד שיעור במשולם מידי חודש בחודשו, והמשולם כנגד ביצוע פעילות, הרי הוא כתשלום שכר, ואשר כנגדו מחויבת המועצה הדתית בהנפקת תלוש שכר על משמעויותיו השונות".⁵⁰

בנוסף, דוח הביקורת על המועצה הדתית באור עקיבא מצא גם כי המועצה הדתית מבצעת את הפעילות ההפוכה: משלמת לגופים עבור "רכישת שירותים" על מנת להעניק להם תמיכות: "הביקורת מצאה כי סמוך לחגי ישראל תומכת המועצה הדתית בביצוע פעולות של גופים שונים ואף יחידים הפועלים בישוב בדרך של רכישת שירותים. כך, לצורך הדוגמא, מממנת המועצה הדתית את שכרו של מרצה, וכן נושאת בתשלום עבור אוטובוסים ועוד כיוצא. לדעת הביקורת אף פעולות אלו מהוות תמיכה, ואף עליהן חלים הכללים הנהוגים על פי נוהל תמיכות".⁵¹

נראה כי השימוש של מספר מועצות דתיות בסעיף ה"תמיכות" לצורך עקיפת העסקה ישירה הוא בעייתי ביותר ומעוות את המטרה הראשונית של סעיף זה.

4.3. הענקת תמיכות בתקופת גירעון

אין ספק כי הענקת תמיכות וקמחא דפסחא איננה חלק אינטגרלי ובסיסי מפעילות המועצה הדתית כמו מתן שירותי מקוואות וכשרות. לאור זאת, בפנייתנו למשרד לשירותי דת שהוזכרה לעיל הועלתה השאלה האם מועצה דתית יכולה להעביר כספים לקמחא דפסחא או תמיכות גם כאשר היא במצב גירעוני. לפי תשובת המשרד, מועצה דתית אינה רשאית לעשות

⁵⁰ עיריית אור עקיבא, דו"ח ביקורת 2009-2010, עמ' 65.

⁵¹ שם, עמ' 69.

כן, אך בפועל דוחות הביקורת העלו כי מועצות דתיות רבות העניקו כספים בסכומים לא מבוטלים גם כאשר הן היו במצב גירעוני. כך עלה מדוחות הביקורת על המועצות הדתיות בקדימה-צורן (2013), רחובות (2010), קריית ביאליק (2009) וחיפה (2007).

בחלק מהדוחות אף הועלתה ביקורת על המועצה הדתית בסוגיה זו. כך למשל, בדוח הביקורת על המועצה הדתית בקדימה-צורן משנת 2013 נכתב כי, "יש לשאול האם מועצה דתית השרויה בגרעון ראוי שתשלם כספים לרכישת מצות וספרי הגדות באלפי ש"ח בשנה",⁵² ובדומה לכך בדוח הביקורת על המועצה הדתית רחובות משנת 2010 נכתב כך: "בהתאם למאזן הבוחן לשנת 2009 הוציאה המועצה בשנה האחרונה 44.5 אלף ₪ כמענקים ותמיכות לגופים שונים... נראה שלא היה מקום להוצאות אלו, במיוחד לאור מצבה הכספי הקשה של המועצה".⁵³

⁵² מועצה מקומית קדימה-צורן, דוח ביקורת שנתי לשנת 2013, עמ' 99.

⁵³ עיריית רחובות, לשכת מבקר העירייה, דו"ח ביקורת מס' 1/30 – המועצה הדתית, 2010, עמ' 14.

5. פרק ה: טוהר המידות וחשדות לשחיתות

תיאור חלוקת קמחא דפסחא ותמיכות במחקר זה עד כה מלמד כי מדובר בנושא פרוץ, הנעשה פעמים רבות ללא קריטריונים וללא תנאי מנהל תקין. מציאות זו פותחת פתח נרחב לעברות על טוהר המידות, ואף מעלה חשד למעשי שחיתות בחלוקת הכספים. במספר דוחות ביקורת הצביעו על בעיות מסוג זה כפי שיפורט להלן.

5.1. חלוקת כספים על ידי גורמים פוליטיים

החשד המרכזי לעברות טוהר המידות נובע מכך שראשי וחברי המועצות הדתיות – שהנם אנשים בעלי תפקיד פוליטי – מחלקים קמחא ופסחא ותמיכות ללא קריטריונים, תופעה המאפשרת לחלוקה להיעשות על בסיס פוליטי ולא על בסיס ענייני. בשני דוחות שונים מבקר המדינה הצביע על קיומה של בעיה זו במועצות הדתיות. בדוח על פעילות המועצה הדתית אשקלון משנת 1997 מבקר המדינה הצביע על מציאות של חלוקת מנות מזון על ידי חברי המועצה הדתית, והעביר על כך ביקורת נוקבת:

”לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת מנות מזון בלא בדיקת זכאות ובלא רישום ותיעוד פוגעת בכללי מנהל תקין, קל וחומר חלוקה של תלושים לכל דיכפין הנעשית בידי חברי המועצה הדתית עצמם, שהם דמויות פוליטיות.”⁵⁴

באותו הדוח מבקר המדינה הצביע גם על בעיות קשות בחלוקת כספים כ”מתן בסתר” על ידי רב העיר:

⁵⁴ מבקר המדינה, דוח על הביקורת במועצות הדתיות, משרד מבקר המדינה 1997, עמ'

”כאמור, חילקו רבני העיר לנזקקים המחאות שהיו בגדר ‘מתן בסתר’. מהמסמכים לא היה אפשר לדעת על פי אילו קריטריונים נקבעו הזכאות לתמיכה ושיעורה... נמצא, כי הרב הספרדי העביר לקרובי משפחתו מדרגה ראשונה, אחד מהם קטין, חלק מהשיקים של ‘מתן בסתר’”.⁵⁵

יתרה מכן, לטענת המבקר אף היה ניסיון אקטיבי לטשטש את הפעילות האסורה:

”משרד מבקר המדינה השווה בין שמות המוטבים הרשומים בשיקים לבין אלה הרשומים בספחי השיקים. נמצא, שבשלושה שיקים היתה אי-התאמה בין שם המוטב בגוף השיק לבין השם בספח. מדובר בשיקים שהרב הספרדי חילק בשנת 1994, מהם אחד שהוא מסר לקרובת משפחה... אי-התאמה בין שם המוטב בגוף השיק לבין השם בספח, בייחוד כשמדובר בשיק שניתן לקרובת משפחה, יוצרת את הרושם שנעשה ניסיון לטשטש את יעדם האמיתי של הכספים”.⁵⁶

מבקר המדינה סיכם את טענותיו אלו בכך ש”צירוף הנסיבות האמור מעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות”.

גם דוח מבקר המדינה על המועצה הדתית בירושלים משנת 2000 הצביע על חלוקת כספים ללא קריטריונים על ידי גורמים פוליטיים, וביקר זאת בחריפות: ”משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את חלוקת הכספים שנעשתה בידי מזכיר המועצה, ובלא כל קריטריונים ענייניים ושוויוניים”.⁵⁷

⁵⁵ שם, עמ' 47.

⁵⁶ שם, שם.

⁵⁷ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998, משרד מבקר המדינה, 2000, עמ' 343.

כמו כן, נטען כי המועצה העבירה תמיכות ליחידים בגובה של 120,000 ₪ "על סמך המלצות של אישי ציבור" וללא כל נימוק.⁵⁸ בדוח ביקורת נוסף על המועצה הדתית ירושלים משנת 2002 עלו חשדות נוספים לעברות על טוהר המידות בחלוקת תמיכות וקמחא דפסחא: "במספר מקרים המתוארים במפורט בדוח, נראה כי שונו סעיפי ההוצאה על ידי מגישי הבקשה כך שיתאימו לקריטריונים לקבלת מענק, או שנעשו 'התאמות' כדי שעמותה תקבל סיוע בסכום שעליו סוכם".⁵⁹

עברו כמעט 20 שנה מאז שמבקר המדינה הצביע על הבעיות הללו, אך בפועל נראה כי המצב אינו משתפר, והוא אף הולך ומחמיר. עיון בדוחות הביקורת של הרשויות המקומיות בשנים האחרונות מלמד כי מבקרי הרשויות נתקלו בבעיות דומות. דוח הביקורת על המועצה הדתית קריית ביאליק משנת 2009 שבחן את חלוקת כספי קמחא דפסחא ותמיכות במועצה חזר על דברי המבקר כמעט אחת לאחת: "חלוקת מנות מזון או שוברי קנייה, בלא בדיקת זכאות ובלא רישום ותיעוד פוגעת בכללי מנהל תקין, קל וחומר חלוקה של תלושים לכל דיכפין הנעשית בידי חברי המועצה הדתית עצמם, שהם דמויות פוליטיות".⁶⁰ דוח הביקורת על המועצה הדתית נשר, גם הוא משנת 2009, הצביע על בעיה דומה: "הרשימה (-לחלוקת קמחא דפסחא) הוכנה על פי היכרות בלבד של עובדי ונבחרי המועצה עם תושבי העיר ולא על פי קריטריונים ברורים".⁶¹ בעיות דומות נמצאו במספר דוחות ביקורת נוספים, כפי שתואר בפרקים הקודמים של מחקר זה.

⁵⁸ שם, עמ' 342.

⁵⁹ עיריית ירושלים, דוח ביקורת שנתי לשנת 2002, עמ' 507.

⁶⁰ עיריית קרית ביאליק, היחידה לביקורת פנים ופניות הציבור, ביקורת בנושא המועצה הדתית, 16.12.2009, עמ' 37.

⁶¹ עיריית נשר, דוח מבקר העירייה לשנת 2009, אדר תש"ע – מרץ 2010, עמ' 35.

5.2. חשדות קונקרטיים

בעוד בדוחות שצוטטו המבקרים הצביעו על בעיות כלליות, במספר דוחות הועלו חשדות ספציפיים ומוגדרים יותר לעברות על טוהר המידות שנעשו בחסות אי קיומם של קריטריונים. כך למשל, דוח הביקורת על המועצה הדתית קדימה-צורן משנת 2013 הצביע על כך שהמועצה הדתית העבירה תמיכות כספיות לעמותה שבראשה עומד יו"ר המועצה הדתית ושמספר מחברי המועצה מכהנים כחברים בה :

"נמצא כי יו"ר המועצה הדתית מכהן בנוסף כיו"ר עמותת בית יוסף קדימה, שהנה נתמכת על ידי המועצה הדתית. כמו כן נמצא כי יו"ר המועצה הדתית חבר בוועדת תמיכות שדנה והחליטה להעניק לעמותה תמיכות וכן כמה מעובדי המועצה הדתית משמשים כחברים בעמותה. בתשובה לשאלת הביקורת מסר יו"ר המועצה הדתית כי בעקבות הביקורת הוא פרש מחברות בעמותה. מעיון במרשם העמותות עולה כי למרות דבריו של היו"ר לפיו הוא פרש מהעמותה עדיין ביתו משמש ככתובת העמותה".

דוח הביקורת על המועצה הדתית חיפה משנת 2007 הצביע על דרך נוספת שבה שימשו כספי התמיכות להעברת כספים לאיש המועצה הדתית:

"עוד מעירה הביקורת, כי מעיון במסמכים שנמצאו בתיקו האישי של אחד המועסקים במחלקת הכשרות של המועצה עולה, כי המועצה העניקה בתקופה המבוקרת תמיכה של 500 ₪ בחודש, לאחת מבתי הכנסת בעיר, מתוך ידיעה שסכום זה מועבר לרב בית הכנסת (העובד הנ"ל), המשמש כ"מורה רוחני". צורת התשלום המתוארת לעיל, מהווה פתח למתן הטבות שכר לעובדי המועצה

בדרך עקיפה, המאפשרת תשלום הסכומים ללא השתתפות העובד

במסי חובה כגון מס הכנסה, ביטוח לאומי וכיו"ב".⁶²

יש לציין שבמקרים מסוימים עלו לא רק חשדות של טובות הנאה כספיות אלא גם חשדות לטובות הנאה פוליטיות. דוח מבקר המדינה משנת 2003 מצא כי חלוקת כספי קמחא דפסחא בירוחם שימשה למעשה ככלי לחיזוק הבסיס הפוליטי של מפלגת ש"ס ברשות זו. דוח המבקר הציג מכתב ששלח יו"ר המועצה הדתית בירוחם לשר הפנים, שהיה ראש מפלגת ש"ס דאז, אלי ישי, שהציג את הצורך בסיוע השר ליו"ר המועצה במאבקו עם ראש הרשות. המכתב עסק במספר נושאים ובין היתר בסוגיית קמחא דפסחא, כפי שמתאר דוח המבקר:

"יו"ר המועצה הדתית גם תיאר במכתבו את פעילותו הציבורית בירוחם ואת השפעתה הפוליטית: 'מבצע קמחא דפסחא מתקרב ואנו בערב שנת בחירות... אני רגיל לחלק מנות ל-600 משפחות באופן אישי צמוד ומעודד ... מבצע כזה גורף ממנו כ-1500 קולות לפחות! ... אני תקווה שאתה רואה את המנוף שבדבר'... מכתבו של יו"ר המועצה הדתית מעיד שהוא ניצל את פעילותו כיו"ר המועצה הדתית לקידום אינטרסים פוליטיים. משרד מבקר המדינה סבור כי התנהגות כזו אינה ראויה ואין להסכין עמה".⁶³

לאור המציאות שהוצגה בפרק השלישי של מחקר זה, שלפיה במקרים רבים המועצה הדתית מעבירה כספים בעיקר לציבור הדתי, הרי שעולה החשש כי המציאות שנחשפה על ידי מבקר המדינה במקרה זה מלמדת

⁶² עיריית חיפה, דוח ביקורת שנתי לשנת 2007, עמ' 59.

⁶³ מבקר המדינה, דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001, משרד מבקר המדינה 2003, עמ' 525-526.

למעשה על תופעה רחבה יותר, הקיימת גם במועצות דתיות אחרות, של שימוש פוליטי בכספי קמחא דפסחא.

הד לטענה זו עלה בפסק דין של בית המשפט המחוזי בחיפה (בשבתו כבית המשפט לעניינים מנהליים) – שעסק במתן קמחא דפסחא ותמיכות על ידי המועצה הדתית בזכרון יעקב בגובה של כ-300,00 ₪ במהלך השנים 2009-2013. פסק הדין מלמד כי המועצה הדתית העבירה בשנים 2009-2013 מאות אלפי שקלים לצורך חלוקת קמחא דפסחא לעמותה שבראשה עמד יו"ר המועצה הדתית ושהמזכיר שלה הוא מנהל מחלקת הנישואין במועצה הדתית. בית המשפט המחוזי מתח ביקורת חריפה בעניין זה על המועצה הדתית והורה לעמותה להחזיר את הכספים. לטענת בית המשפט:

”מלבד הדין הכללי באשר לניגוד עניינים, פעלה המשיבה 1, המועצה הדתית, בניגוד לנוהל התמיכות ובניגוד לנוהל בענין ניגוד עניינים כאמור בחוזר מנכ”ל משרד הפנים 2/2011, כאשר העבירה כספים לעמותה המנוהלת על ידי בכירה, ללא דיון בועדת תמיכות, שלא כנגד דו”ח כספי... העברות הכספים לעמותה נגועות בניגוד עניינים, אם לא למעלה מזה, והן פסולות... המועצה הדתית העבירה לעמותה כספים נוספים, מעבר לכספים שקיבלה מהמועצה המקומית עבור קמחא דפסחא... אין היא (-המועצה הדתית) רשאית להעביר כספים אלה לעמותה המנוהלת על ידי בכירה באופן פרטי ואין היא רשאית לעשות כן ללא דיון בועדת תמיכות ומילוי תנאים נוספים, שלא הוכח

שהתקיימו, אולי בגלל הזהות בין יו"ר המועצה הדתית ליו"ר העמותה. זו פעולה בניגוד לנוהלי התמיכות ובניגוד לדין".⁶⁴

בית המשפט דחה גם את טענת המועצה הדתית כי "לא קיבלה פניות אחרות לתמיכה בקמחא דפסחא", בטענה כי המועצה הדתית לא פרסמה כלל את הדבר, ככל הנראה על מנת להיטיב עם העמותה המקושרת אליה: "אפשר, שאילו פירסמה המועצה הדתית ברבים שהיא מציעה תמיכת בקמחא דפסחא, היתה מקבלת פניות נוספות, ולא רק ממי שעומדים מסביב לצלחת".

טענה נוספת שהועלתה על ידי ראשי המועצה הדתית – המכהנים כאמור גם כראשי העמותה שאליה הועברו הכספים לחלוקת קמחא דפסחא – הייתה שהם מכהנים בעמותה בהתנדבות, כך שאין כאן כל חשש לניגוד עניינים מפני שאין להם כל טובות הנאה. בית המשפט דחה טענה זו. לדבריו, "הם מקבלים מהעמותה ומפעילותה טובות הנאה אחרות – אם בהכרת תודה כפי שהובעה במכתבים שהם עצמם צירפו, אם בבסיס איתן לתעמולת בחירות שבה הם טוענים על בסיס פעילותם הברוכה, כפי שטוענים העותרים". דברים אלו של בית המשפט מלמדים כי החשדות לשימוש פוליטי בכספי קמחא דפסחא, ככל הנראה, אינם ייחודיים למקרה שנסקר בדוח מבקר המדינה על המועצה הדתית בירוחם.

⁶⁴ עת"מ 54361-02-14 בלומנפלד ואח' נ' המועצה הדתית זכרון יעקב ואח'.

6. פרק ו: סיכום

מחקר זה מעלה ממצאים עגומים באשר לחלוקת תמיכות וקמחא דפסחא על ידי המועצות הדתיות. המחקר מצא כי רוב מוחלט של דוחות הביקורת שעסקו בנושא לאורך שני העשורים האחרונים הראו שהחלוקה נעשית ללא כל קריטריונים. בשל כך כספי קמחא דפסחא אינם מגיעים בהכרח לנזקקים, וכספי תמיכות מועברים לגופים שאינם אמורים לקבל כספי תמיכות המיועדים לתחום שירותי הדת. נוסף על כך, נמצאו בעיות רבות בתחום המנהל התקין: חוסר פיקוח על השימוש בתמיכות, מתן תמיכות עבור ביצוע שירותים ומתן תמיכות בזמן שהמועצה הדתית מצויה בגירעון.

מעל כל אלו מרחפת העובדה שלא פעם מתן תמיכות וקמחא דפסחא העלה חשדות לעברות על טוהר המידות ולמעשי שחיתות. במקרים רבים נמצא כי כספי התמיכות וקמחא דפסחא חולקו באופן אישי על ידי גורמים פוליטיים, ובמספר מקרים אף הוכח כי כספים הועברו מהמועצה הדתית לעמותות שבראשן עמדו בכירי או חברי המועצה הדתית. כמו כן, ישנם מקרים שבהם כספי קמחא דפסחא של המועצה הדתית שימשו לצורך חיזוק הכוח הפוליטי של מפלגות פוליטיות מסוימות.

דומה כי תגובת המועצה הדתית באור עקיבא לדוח הביקורת משנת 2010 שמצא ליקויים חמורים במתן תמיכות וקמחא דפסחא על ידי המועצה הדתית, מלמד רבות על הלך הרוח של המועצות הדתיות בנושא זה:

”ברצוננו לציין שבמשך שנים רבות חילקה המועצה הדתית תמיכות שלא על פי נוהל תמיכות. הממונים לא סברו שצריך לעשות מהפך בנושא זה תוך תקופה קצרה.”⁶⁵

תגובה זה מלמדת כי על אף שנהלי התמיכות למועצות הדתיות הופיעו בחוזר המנכ”ל בשנת 1988, הרי שהמועצות הדתיות המשיכו במשך שנים לפעול שלא בהתאם לנהלים, וחבריהן אף אינם סבורים שיש צורך משמעותי בכך.

מנגד, המשרד לשירותי דת סבור שהנחת המוצא היא שהמועצות הדתיות מקיימות את הנהלים, והוא אינו עוסק בבדיקה כלשהי של הנושא, כפי שמתואר בתשובתו לשאלה שהפנינו אליו בנושא:

”בארץ יש 132 מועצות, והמועצות כידוע הן גוף עצמאי, ישות עצמאית. המועצות אינן מדווחות למשרד על כל החלטה והחלטה שהן מקבלות בהתנהלות השוטפת, ואינן צריכות להתנהל כך. המשרד מוציא הנחיות מעת לעת, ונקודת המוצא היא שהמועצות פועלות בהתאם להנחיות. יחד עם זאת, אגף פיקוח ובקרה עושה ביקורות יזומות בשלל נושאים, בין היתר בתחום התמיכות. בנוסף המשרד עומד לרשות המועצות בכל שאלה בנושא, ובפועל הן אגף פיקוח ובקרה והן הלשכה המשפטית מקבלים בשוטף פניות רבות בנושא התמיכות ופונים להתייעצויות בתחום במקרים רבים.”⁶⁶

אנחנו במחקר זה אכן מקבלים את תשובתו של המשרד לשירותי דת שהמועצות הדתיות הן גוף עצמאי, ולכן המשרד לא צריך לפקח באופן הדוק על פעילותן. עם זאת, קשה שלא להתעלם מהפער בין המציאות

⁶⁵ עיריית אור עקיבא, דו"ח ביקורת 2009-2010, עמ' 110.

⁶⁶ מכתב, דניאל בר, דובר המשרד לשירותי דת, 5.4.2016.

בשטח, כפי שהוצגה במחקר זה, ובין הנחות המוצא של המשרד לשירותי דת, כי המועצות הדתיות מבצעות את פעילותן לאור הנהלים. לאור זאת, אנו מבקשים להציע מספר המלצות בנושא תוך חלוקה בין קמחא ופסחא ובין תמיכות, כפי שיוצג בפרק הבא.

7. פרק ז: דיון והמלצות

7.1. קמחא דפסחא

הדיון שהוצג בפרק השלישי של מחקר זה בין מבקר המדינה ובין המועצה הדתית בירושלים בדבר חלוקת תמיכות לנזקקים על ידי המועצה הדתית במסגרת סעיף "תמיכות" רלוונטי לדעתנו מאוד גם לשאלת מתן קמחא דפסחא. כאמור, מבקר המדינה טען כי – "סעיף 7 בחוק קובע ש'מועצה [דתית] מוסמכת לטפל בסיפוק שירותי דת'. חלוקת תמיכות לנזקקים היא התפקיד של שירותי הרווחה ולא של המועצה, שכן הוא אינו נכלל בשירותים שעל מועצה דתית לספק על פי החוק". תשובת המועצה הדתית כרכה את הסיוע הכללי לנזקקים יחד עם התמיכות עבור קמחא דפסחא: "עניין קמחא דפסחא וסיוע לנזקקים היא ההלכה הראשונה בשולחן ערוך בהלכות פסח... המלצתכם היא אפוא בניגוד לתקנות ובניגוד להלכה ואנו פועלים כאמור בהתאם לחובתנו". המבקר, כאמור, לא קיבל את תשובת המועצה הדתית וטען כי יש לחלק בין קמחא דפסחא, שהותר למועצה הדתית, ובין סיוע כללי של צדקה וחסד, שאיננו מתפקיד המועצה הדתית.⁶⁷

אנו סבורים כי באופן עקרוני הצדק הוא עם מבקר המדינה, ואכן חלוקת כספים לנזקקים איננה כלולה בהגדרות התפקיד של המועצה הדתית, אך איננו מבינים את החלוקה בין צדקה לשם קמחא דפסחא וצדקה כללית. על פי ההלכה, יש לתת צדקה גם בחג הפורים במסגרת "מתנות לאביונים", ואף לתת משלוחי מנות איש לרעהו, אך ברור לכול כי הדבר אינו מהווה חלק מתפקידיה של המועצה הדתית.

⁶⁷ מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50 בשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים 1998, משרד מבקר המדינה, 2000, עמ' 338.

יתרה מכך, לדעתנו יש לאסור על המועצות הדתיות להעביר כספים עבור קמחא דפסחא לא רק בשל כך שהדבר איננו בתחום סמכותן, אלא גם מפני שהדבר אינו בתחום המומחיות של המועצות הדתיות. מן הראוי כי חלוקת הכספים לנזקקים תיעשה על ידי גופי הרווחה. טענת המשרד לשירותי דת כי במספר מקומות גופי הרווחה אינם משתפים פעולה עם המועצות הדתיות בשל החשש מאובדן הפרטיות של הנזקקים רק מחזקת את התפיסה שיש למנוע מהמועצות הדתיות לבצע חלוקת קמחא דפסחא. זאת במיוחד לאור העובדה שישנן ראיות לכך שחלוקה זו עשויה לשמש כמכשיר לקידום אינטרסים פוליטיים.

יש לציין כי גם בקרב המועצות הדתיות ישנם הרואים בחלוקת קמחא דפסחא על ידי המועצה הדתית מסורת שיש לבטל. כך למשל טען יו"ר המועצה הדתית באר שבע בתגובה לדוח ביקורת שמצא כי המועצה הדתית חילקה קמחא דפסחא ללא קריטריונים:

”אקדים ואומר, כי לדעתי נושא זה אמורה להיות מטופל ונעשה אך ורק על ידי העירייה דהיינו אגף הרווחה... לא ברור מדוע במשך שנים נעשה הדבר על ידי גורם אחר דהיינו המועצה הדתית”.⁶⁸

לאור זאת, אנו ממליצים כי המשרד לשירותי דת יאסור על המועצות הדתיות לבצע חלוקת כספים לקמחא דפסחא. המועצה הדתית תורשה לכל היותר להעביר כסף לגופי הרווחה על מנת שיעבירו אותו לנזקקים לצורכי החג, אך לא לחלק את הכספים בעצמה.

⁶⁸ עיריית באר שבע, דו"ח מבקר העירייה לשנת 2005 (מס' 22) - המועצה הדתית/קמחא דפסחא, עמ' 226.

7.2. תמיכות

בניגוד לסוגיית קמחא דפסחא, הרי שבסוגיית התמיכות לא ניתן לבטל את הלגיטימיות של מועצה דתית, כגוף ציבורי, להעניק תמיכות. עם זאת, דומה כי ניתן לשנות את הנהלים, כך שיביאו למציאות שבה התמיכות יינתנו בצורה תקינה הפועלת לפי קריטריונים ברורים. לדעתנו, בראש ובראשונה יש לפעול לקידום השקיפות במתן התמיכות. אנו סבורים שאם התמיכות שמעניקות המועצות יהיו גלויות יותר הן לציבור הרחב והן למשרד לשירותי דת, הרי שחלק גדול מהבעיות תיפתרנה מאליהן. לצורך כך מוצעות ההמלצות הבאות:

1. **רישום חשבונאי:** על המשרד לשירותי דת לחייב את המועצות הדתיות בהגדרות ברורות בדוחות החשבונאיים שלהן. כפי שתואר בפרק הראשון של מחקר זה, מועצות דתיות שונות מציגות בצורה שונה את סעיפי התמיכות שלהן, כך שחלקן רושמות תמיכות שניתנו תחת נוהל תמיכות בסעיפים אחרים, ומנגד חלקן רושמות תחת סעיף תמיכות חלק מהפעילות השוטפת של המועצה. במצב הנוכחי יש קושי לעקוב אחר פעילות התמיכות של המועצה הדתית.

2. **פרסום הקריטריונים והתמיכות:** כל מועצה הדתית שתרכזה לתת תמיכות תחויב לפרסם באתר האינטרנט שלה ובאתר המשרד לשירותי דת את הקריטריונים שקבעה ואת התמיכות שהעניקה בשלוש השנים הקודמות. כל מועצה דתית שלא תפרסם זאת – ייאסר עליה להעניק תמיכות. יש להדגיש כי אין כאן כל התערבות בעצמאותה של המועצה הדתית, אלא רק מהלך המחייב אותה לפרסם באופן שקוף וגלוי את הקריטריונים ואת התמיכות שנתנה בעבר. לדעתנו, גם אם לא ראוי שהמשרד לשירותי דת יתערב באופן מתן התמיכות בכל מועצה ומועצה, הרי שמן הראוי שהוא יבקש

מהמועצות הדתיות את הקריטריונים שלהן למתן תמיכות, ולא יאפשר להן להעניק תמיכות ללא קריטריונים.

3. מניעת מתן תמיכות בעת גירעון: על פי המשרד לשירותי דת, מועצות דתיות מנועות מלהעניק תמיכות כאשר הן מצויות בגירעון, אך במחקר זה נמצא כי מועצות דתיות רבות מעניקות תמיכות על אף שהן מצויות בגירעון. נראה כי בנושא זה האכיפה על ידי המשרד לשירותי דת פשוטה: המשרד יודע מיהן המועצות המצויות בגירעון, ומעיון פשוט בדוחות החשבונאיים ניתן לראות אלו מועצות דתיות העניקו תמיכות. אין כל סיבה שבנושא זה המשרד לא יבצע אכיפה.

4. הגדרות הגופים הראויים לתמיכות: כפי שהוצג בפרק השלישי של מחקר זה, ישנה אי בהירות סביב השאלה אילו גופים יכולים לקבל תמיכה ממועצה דתית. כך למשל, בעוד מבקר המדינה ומספר מבקרי רשויות סברו שאסור למועצה הדתית להעביר תמיכות לארגוני צדקה וחסד, המשרד לשירותי דת טען שהדבר מותר. כמו כן, לאורך השנים מועצות דתיות רבות העבירו תמיכות עבור גופים שספק אם הם עונים על הקריטריונים של "מתן שירותי דת". לאור זאת, נראה כי על המשרד לשירותי דת לחדד את הנהלים בנושא. לדעתנו, יש לעשות זאת תוך צמצום הגדרת שירותי דת כך שארגוני צדקה וחסד לא יוכלו לקבל תמיכות ממועצות דתיות.

ביבליוגרפיה

- המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל 88/5, אלול התשמ"ח – אוגוסט 1988
- המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל נח/2, סיוון התשנ"ח – יוני 1998
- המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל, נב/3, אייר תשנ"ב – מאי 1992
- יהודה הלוי, 'הוראה חדשה: אלפי אברכים לא יקבלו קמחא דפסחא', אתר
בחדרי חרדים, 26.3.2014
- מבקר המדינה, דוח על הביקורת במועצות הדתיות, משרד מבקר המדינה
1997
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 44 לשנת 1993 ולחשבונות שנת הכספים 1992,
משרד מבקר המדינה 1994
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 48 לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996,
משרד מבקר המדינה 1998
- מבקר המדינה, דו"ח שנתי 50 לשנת 1999 ולחשבונות שנת הכספים
1998, משרד מבקר המדינה, 2000
- מבקר המדינה, דוח שנתי 53 לשנת 2002 ולחשבונות שנת הכספים 2001,
משרד מבקר המדינה 2003, עמ' 525-526
- מועצה מקומית אזור, דין וחשבון המבקר לשנת 2002
- מועצה מקומית קדימה-צורן, דוח ביקורת שנתי לשנת 2013
- מכתב, דניאל בר, דובר המשרד לשירותי דת, 5.4.2016
- עיריית אור עקיבא, דו"ח ביקורת 2009-2010

עיריית אשקלון, דוח ביקורת על המועצה הדתית, 2005

עיריית באר שבע, דו"ח מבקר העירייה לשנת 2004 (מס' 22) - המועצה
הדתית באר שבע

עיריית באר שבע, דו"ח מבקר העירייה לשנת 2005 (מס' 22) - המועצה
הדתית/קמחא דפסחא, עמ' 226

עיריית בת-ים, דוח ביקורת שנתי לשנת 2002

עיריית חיפה, דוח ביקורת שנתי לשנת 2007

עיריית ירושלים, דוח ביקורת שנתי לשנת 2002

עיריית נשר, דוח מבקר העירייה לשנת 2009, אדר תש"ע – מרץ 2010

עיריית קרית ביאליק, היחידה לביקורת פנים ופניות הציבור, ביקורת
בנושא המועצה הדתית, 16.12.2009

עיריית רחובות, לשכת מבקר העירייה, דו"ח ביקורת מס' 1/30 – המועצה
הדתית, 2010

עת"מ 54361-02-14 בלומנפלד ואח' נ' המועצה הדתית זכרון יעקב ואח'

does not qualify as "religious services" and also because the religious councils lack the professionalism and expertise of the designated welfare organizations.

Secondly, regarding other funding (private and governmental), we propose that the religious councils be regulated by formal and binding rules of transparency and that they be required to publish the criteria by which they allocate funding and to file public and timely reports listing the organizations funded, the amounts given, and the results achieved regarding each allocation.

Abstract

For many years, the local religious councils have distributed donations and food parcels for Pesach (*kimcha depischa*) valued at millions of shekels.

This study reveals disturbing findings about these donations.

The study demonstrates that the overwhelming majority of audit reports examining this issue over the last two decades have found that the distributions have been made without any relevant criteria. As a result, the *kimcha depischa* donations do not necessarily reach those in need. Moreover, some financial support is given instead to organizations ineligible for assistance that allocate their funds for religious services. Significant problems were found regarding the absence of proper governance: A lack of supervision over the utilization of the funds, money granted being used for the provision of services rather than the assistance of the needy, and the transfer of funds by religious council already in deficit.

Most disturbing, on more than one occasion financial and *kimcha depischa* donations aroused reasonable suspicions of dishonesty and corruption. In many cases, it was found that money designated for financial support and *kimcha depischa* were distributed personally by politicians, and in a number of instances, funds were apparently transferred by the religious council to non-profit organizations headed by senior officials from the religious council.

There were also cases in which *kimcha depischa* funds were used by the religious council for the explicit purpose of strengthening the power of specific political parties.

Recommendations:

Firstly, we propose that the religious councils be forbidden from distributing *kimcha depischa*, both because this charity



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

Distribution of Financial Support and Kimcha Depischa by Religious Councils

Ariel Finkelstain

"The nation state of the Jewish People" Project

April 2016
Nissan 5776