

לכבוד,

ועדת החוקה חוק ומשפט

**חוות דעת: הצעת חוק שירותי הדת היהודיים (תיקון מס' 28) (הסדרת שיטת התקצוב למועצות הדתיות ולרשויות מקומיות שאין בהן מועצות דתיות),**

**התשפ"ד-2024**

חוות דעת זו עוסקת בהצעת חוק המבקשת להסדיר מנגנון תקצוב נוסף למועצות הדתיות, הצעה שזכתה בשיח הציבורי בישראל לכינוי "חוק הרבנים 2" ו"חוק הרבנים המרוכך".

**רקע – המצב כיום:**

מועצה דתית היא רשות ציבורית עצמאית המספקת שירותי דת לציבור היהודי. ברחבי הארץ פועלות היום 129 מועצות דתיות שמספקות לרוב הרשויות המקומיות שירותים במגוון תחומים: כשרות, שחיטה, מקוואות, נישואין, קבורה, רבנות, עירובין, תמיכות בפעילויות ובמוסדות דת ותרבות תורנית. תקציב המועצות הדתיות מורכב ממימון של המשרד לשירותי דת ושל הרשויות המקומיות ומהכנסות עצמיות מגבייה.

בכל שנה נקבע מחדש בחוק התקציב הסכום הכולל שהממשלה מוסמכת להוציא עבור השתתפות בתקציב של כלל המועצות הדתיות בישראל. לאחר מכן, הממשלה קובעת כיצד יש לחלק את הכסף בין המועצות הדתיות בהתאם לאמות מידה שוויוניות. הרשויות המקומיות נדרשות להעביר למועצות הדתיות סכום הגבוה פי 1.5 מכלל הסכום שהעבירה הממשלה, כך שתקציב היסוד של המועצה הדתית מבוסס על 60% מימון מהשלטון המקומי לעומת 40% מהממשלה.<sup>1</sup> בנוסף, יש למועצות הדתיות הכנסות עצמיות מגביית אגרות, וכן מעט הכנסות מתקצוב ממשלתי ייעודי של הממשלה לפרויקטים ספציפיים כדוגמת שיפוץ מקוואות. בשנת 2022 עמד כלל תקציב המועצות הדתיות על 952 מיליון ש"ח. למעשה, תקציב הבסיס המועבר מהמשרד לשירותי דת ומהרשויות המקומיות מהווה את רוב התקציב של המועצות הדתיות. על בסיסו הן נדרשות לספק את מגוון השירותים שלהן, ובכלל זה תשלום עבור תקנים לעובדים השונים.

**עיקרי הצעת החוק:**

הצעת החוק מבקשת ליצור מנגנון תקצוב נוסף למועצות הדתיות מלבד המנגנון הנזכר. לפי המוצע, הממשלה תוכל לשאת בהוצאות שכר ותקנים של המועצות הדתיות שעליהן יחליט השר, באופן שהרשות המקומית לא תידרש להקצות גם היא תקציב נוסף. על רקע הטענות לפיהן מטרת הצעת החוק היא בעיקר לממן תקנים נוספים של רבנים למועצות הדתיות, מטרת המועצות גם בדברי ההסבר להצעת החוק, מזוהה החוק בתקשורת עם מינוי נוסף של רבנים, ולפיכך זכה לכינויים שנזכרו לעיל.

<sup>1</sup> בעבר בכל מועצה דתית בפני עצמה הרשות המקומית העבירה 60% והממשלה 40%, אך כיום רשאית הממשלה לקבוע מודל של תקצוב דיפרנציאלי כך שברמת כלל הרשויות תישמר נוסחת ה-60%/40% על כנה, אך לא בכל רשות ורשות.

**אמיר אלשטיין**

יו"ר הוועד המנהל

**הנשיא העשירי ראובן ריבלין**

יו"ר של כבוד

**יוחנן פלסנר**

נשיא

**ברנרד מרכוס**

יו"ר בינלאומי

**חברי הוועד המנהל**

עו"ד ליאת אהרנסון  
אלי גרונר  
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי  
ד"ר חן ליכטנשטיין  
מזל מועלם  
שגריר לשעבר סלי מרידור  
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א  
עו"ד אבי פישר  
ד"ר מיכל צור  
יוסי קוצ'יק

**המועצה הבינלאומית**

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר  
השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה  
אן אפלבוואם, ארה"ב  
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה  
השופטת דורית ביניש, ישראל  
השופט סטיבו בריי, ארה"ב  
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה  
פרופ' משה הלברטל, ישראל  
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב  
פרופ' רוברט מנקין, ארה"ב  
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה  
ד"ר שרון נריאן, ארה"ב  
השופט אברהם סופר, ארה"ב  
ברט טפטנס, ארה"ב  
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה  
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב  
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב  
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

**סגני נשיא**

פרופ' סוזי נבות, מחקר  
פרופ' קרנית פלוג, מחקר  
ד"ר ישי ג'סי [ג'סי] פרס, אסטרטגיה

**עמיתים בכירים**

פרופ' איתי אטר  
פרופ' תמר הרמן  
פרופ' נתן זוסמן [אורח]  
פרופ' עמית כהן  
מר תומר לוטן [אורח]  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' דניאל סטמון  
פרופ' בני פורת  
פרופ' מרדכי קרמניצר  
פרופ' גדעון רהט  
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר  
פרופ' יובל שני

**מייסדים**

ד"ר אריק ברמון  
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

## להלן מוצגות שלוש הסתייגויות עקרוניות מהצעת החוק:

1. מנגנון תקצוב בעייתי וריכוזי הפוגע באוטונומיה של המועצות הדתיות:  
מנגנון התקצוב המוצע הוא מודל ייחודי וחריג, שאינו מקובל במערכת הציבורית, ואין לו כל הצדקה ממשית. המצב החוקי שמייצרת ההצעה הוא של שני מסלולי תקצוב ממשלתיים שונים עבור אותם השירותים: הראשון לפי גודל המועצה והצרכים שלה, והשני לפי סוגי תפקידים. המנגנון גם אינו קובע מגבלות לסכום תקציב אותו יוכל השר להקצות למועצות הדתיות עבור תקנים.

במנגנון התקצובי הנהוג כיום מקבלות המועצות הדתיות תקציב כללי והן מחליטות כיצד להשתמש בו לפי הצרכים שהן מזהות בשטח. כך, מועצה דתית המזהה כי יש צורך בהגברת השירותים לעדה האתיופית, יכולה להקצות יותר תקציב עבור תקנים ושירותים בתחום זה, בעוד שבמועצה אחרת יכולה לזהות כי בתחומה יש צורך לחזק דווקא את תקציב המקוואות. לעומת זאת, במודל התקצובי המוצע, השר לשירותי דת הוא שיקבע את התקנים הספציפיים שמועצות דתיות יכולות לקבל עבורן תקציב, גם אם אין צורך ממשי כזה במועצות הדתיות. מודל תקציב מעין זה המעביר כספים לגופים המקומיים באופן "צבוע" - נחשב למודל תקצוב ריכוזי למדי הפוגע באוטונומיה המקומית.<sup>2</sup> המנגנון של תקצוב תקנים עבור הפעילות השוטפת הכללית גם אינו מקובל כיום ביחסים בין משרד הפנים לבין הרשויות המקומיות. כיוון שהצעת החוק אינה מגבילה את היקף התקציב שיועבר דרך המנגנון החדש, קיים חשש שבעתיד יועברו יותר ויותר תקציבים למנגנון תקצוב זה, ותיפגע עוד יותר האוטונומיה של המועצות הדתיות. אם כן, ככל שהממשלה רוצה להגדיל את תקציב המועצות הדתיות - מוצע שתעשה זאת דרך מנגנון התקצוב הקיים.

2. היעדר בעיה פיננסית במועצות הדתיות: הנחת המוצא העומדת בבסיס ההצעה היא שקיימת בעיה תקציבית במועצות הדתיות ולכן על המדינה להגדיל את התקצוב הממשלתי המועבר להן. למעשה, מדוח מבקר המדינה ממאי 2023 עולה תמונה הפוכה לחלוטין. המבקר הראה שנכון לשנת 2020 המועצות הדתיות היו מצויות בעודף כולל של 427 מיליון ש"ח, זאת מלבד עודפים לצורך פיתוח בתי עלמין. דוח המבקר הצביע על כך שתקציב הביצוע של המועצות הדתיות נמוך באופן שיטתי מהתקציב המקורי ומהכנסותיהן השוטפות.<sup>3</sup> ניתוח שערכנו לתקציבי המועצות הדתיות מעלה כי מגמה זו המשיכה גם בשנת 2021 ובשנת 2022. כך למשל, בשנת 2021 עמדו הכנסות כלל המועצות הדתיות על 946 מיליון ש"ח בעוד שהוצאותיהן עמדו על 875 מיליון ש"ח (92%).<sup>4</sup>

<sup>2</sup> להרחבה בנושא זה ראו: אריאל פינקלשטיין ויובל ברטוב, מסגרת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2023, עמ' 59-63.

<sup>3</sup> מבקר המדינה, ביקורת פיננסית במועצות הדתיות, דוח מבקר המדינה מאי 2023.

<sup>4</sup> אריאל פינקלשטיין, אילה גולדברג, שלומית רביצקי טור-פז ויערי פדן, דו שנתון דת ומדינה בישראל 2024, המכון הישראלי לדמוקרטיה (בדפוס).

3. ליקויים בתחום התקינה במועצות הדתיות: ממחקר מקיף פרי עטו של הח"מ על המועצות הדתיות בישראל, עולה כי אחד הליקויים המשמעותיים בגופים אלו נוגע להעסקת כוח אדם. ניתוח של דוחות ביקורת רבים שנכתבו על ידי מבקר המדינה ומבקרי רשויות מקומית מעלה כי ישנן תופעות נרחבות של העסקת עובדים במועצות הדתיות מעבר לתקן המאושר, וכן על חריגות שכר וליקויים עמוקים בתחום קליטת עובדים.<sup>5</sup>

לאור ממצאים אלו נכתב בחוות הדעת של הייעוץ המשפטי לוועדת חוקה על הצעת החוק כי "מוצע לוועדה לשקול האם יצירת מנגנון חקיקתי שיאפשר לשר לשירותי דת להגדיל את המימון למועצות הדתיות דווקא ביחס לאותם ההיבטים שעליהם נמתחה ביקורת, עולה בקנה אחד עם ממצאי הביקורת".<sup>6</sup> נראה כי יש ממש בדברים אלו המחזקים את הבעייתיות במודל התקצוב המוצע.

**לסיכום**, אף ששמה של הצעת החוק הוא "הסדרת שיטת התקצוב למועצות הדתיות", הרי שבפועל ההצעה פועלת בכיוון ההפוך ומסבכת את שיטת התקצוב של המועצות הדתיות. ההצעה פועלת בניגוד לעקרונות התקצוב המקובלים ופוגעת באוטונומיה של השלטון המקומי. על רקע העודפים התקציביים של המועצות הדתיות גם נראה שאין לה כל הצדקה ממשית.

בברכה,  
ד"ר אריאל פינקלשטיין  
המכון הישראלי לדמוקרטיה

<sup>5</sup> אריאל פינקלשטיין, המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018, עמ' 100-122.

<sup>6</sup> חוות הדעת של הייעוץ המשפטי לוועדת חוקה, חוק ומשפט על הצעת החוק, 1.7.2024.