



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

ט' ניסן תשפ"ד

17 אפריל 2024

לכבוד,

המשרד לשירותי דת

הנדון: טיוטה לתיקון תקנות שירותי הדת היהודיים (תנאי כשירות ופסלות ואופן אישור הכשירות או הפסלות של מועמדים לתפקיד ממונים במועצות הדתיות)

חוות דעת

הקדמה ורקע כללי

חוות דעת זו מתייחסת לטיטת תיקון לתקנות שירותי הדת היהודיים שפרסם המשרד לשירותי דת העוסקת בתנאים לכשירות לתפקיד ממונים למועצה דתית. טיוטת תיקון התקנות המקורית פורסמה בחודש פברואר 2024 ופרסמנו לגביה חוות דעת מפורטת. באפריל 2024, לקראת אישור התקנות בממשלה, פורסמה חוות דעת עדכנית שכוללת שינויים מסוימים בתיקונים המוצעים שאינם משנים את רוח הדברים הכללית. חוות דעת זו היא חוות דעת עדכנית המתייחסת לטיטת העדכנית מאפריל 2024.

בטרם נתייחס לסעיפי התיקונים המוצעים, להלן הסבר על מהותו של תפקיד הממונה במועצה הדתית. חוק שירותי הדת היהודיים קובע כי אחת לחמש שנים, לאחר הבחירות לרשויות המקומיות, ימונה הרכב חדש למועצה הדתית, שהיא הגוף הבוחר את ראש המועצה הדתית. לפי החוק, 45% מחברי המועצה הדתית ממונים על ידי השר לשירותי דת, 45% על ידי מועצת הרשות המקומית ו-10% על ידי הרבנים המקומיים, וכלל חברי המועצה הדתית אמורים לייצג את חלוקת הסיעות במועצת הרשות המקומית. חברי המועצה הדתית בוחרים מתוכם את ראש המועצה הדתית, העומד בראשה ומקבל שכר. בעבר היו חילוקי דעות שגרמו לקשיים בהרכבה של מועצות דתיות, ולכן היו הרכבים שהמשיכו לכהן במעין "ממשלת מעבר" גם לאחר הבחירות. בשנת 2003 תוקן החוק ונקבע כי אם לא מצליחים להקים הרכב בשל חילוקי דעות או קשיים אחרים, ימנה השר שני ממונים, שיהוו למעשה את ראשי המועצה הדתית, האחד ממונה בעל סמכות הכרעה שגם יקבל שכר, והשני ממונה ללא סמכות הכרעה שאינו מקבל שכר.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

עוז ליאת אהרנסון

אלי גרוני

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגיר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עוז אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

שגיר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אפלבוים, ארה"ב

פרופ' ורנון בוגדנו, בריטניה

השופטת דורית בניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

בוב סטפנס, 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'סיסן, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איתי אטר

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי לדמוקרטיה

אין חולק כי מינוי ממונים למועצה דתית הוא מהלך בדיעבד הנובע מקשיים פוליטיים, בדומה למינוי של ועדה ממונה לרשות מקומית על ידי שר הפנים. גם בדברי ההסבר לתקנות המועצות נכתב כי "הקמת הרכב היא הדרך הראויה שביקש המחוקק לקבוע". ולמרות זאת, למעשה, "דרך המלך" של ניהול המועצות הדתיות הפכה להיות שיטת הממונים. שנתיים לאחר בחירות 2018 כיהנו הרכבי מועצות דתיות רק ב-6% מהמועצות, ונכון ליולי 2022 כיהנו הרכבים רק ב-38% מהמועצות הדתיות.¹ נתונים אלו מצביעים על כך שנציגי הציבור ברשויות המקומיות איבדו כמעט לחלוטין אחיזה במועצות הדתיות והשליטה בהן עברה לידי השר לשירותי דת, האמון על מינוי הממונים. מנקודת מבט זו יש לבחון, בין היתר, עד כמה התקנות המוצעות משמרות את ייעודו המקורי והארעי של ההסדר.

להלן נתייחס לארבעה היבטים מרכזיים שהתקנות מבקשות לערוך בהם שינויים:

א. הורדת הסף בתנאי כשירות הממונים

על פי התקנות הנוכחיות, תנאי הסף של השכלה לכהונה במועצה דתית מחייב את אחת משלוש התעודות הבאות: השכלה אקדמית, תעודת הסמכה לרבנות, תעודת רואה חשבון. בנוסף, מועמד לממונה בעל סמכות הכרעה נדרש לחמש שנות ניסיון באחד או שניים מהתפקידים הרלוונטיים (ראו להלן) ומועמד לממונה ללא סמכות הכרעה נדרש לשלוש שנות ניסיון בהם. התפקידים הרלוונטיים הם תפקידים בכירים ברשות מקומית או במועצה דתית או בגוף מוניציפלי דומה (כמו איגוד ערים וכו'), ראש רשות מקומית או סגן בשכר, ראש מועצה דתית או ממונה ותפקידים בכירים במשרדים ממשלתיים הנוגעים לנושאים רלוונטיים (כמו שלטון מקומי, כספים וכו'). לחילופין, ממונה יכול להיות בעל ניסיון בניהול כוח אדם ותקציב בגוף עסקי או ציבורי בהיקף דומה למועצה הדתית.

התקנות המוצעות מקלות בצורה ניכרת בתנאי הסף, הן ביחס להשכלה והן ביחס לניסיון, כמפורט להלן:

¹ אריאל פינקלשטיין, אילה גולדברג ושלומית רביצקי טור-פז, דו-שנתון דת ומדינה 2022, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2022, עמ' 41.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

1. סעיף 1 לתקנות המוצעות מבקש להוסיף תנאי סף חלופי לתנאי ההשכלה שנוכרו: לימודים במשך שש שנים בישיבה/כולל ביחד עם מעבר של שלוש בחינות של הרבנות הראשית (מתוך שש הנדרשות לצורך קבלת תעודת ההסמכה).

1. סעיפים (2)2 ו-3(2) לתקנות המוצעות מאפשרים מינוי ממונה גם ללא השכלה כלל ומציעים כחלופה שנתיים ניסיון נוספות עבור ממונה בעל סמכות הכרעה ושנת ניסיון נוספת עבור ממונה ללא סמכות הכרעה. כלומר, בתיקונים אלו יש בפועל ביטול מוחלט של הדרישה להשכלה.

2. סעיפים (1)2 ו-3(1) לתקנות המוצעות מורידים את תנאי הניסיון הנדרש כאשר מדובר בניסיון בגוף עסקי או ציבורי כך שהניסיון אינו חייב להיות בהיקף תקציבי דומה לזה של המועצה הדתית.

אנו סבורים כי מכלול התיקונים המוצע בתנאי הסף לתפקיד ממונים על מועצה דתית הוא בעייתי מאוד. השילוב בין ביטול כמעט מוחלט למעשה של תנאי השכלה לצד הורדת איכות הניסיון התעסוקתי והניהולי הנדרשים יביא להחלשה ניכרת של איכות כוח האדם הניהולי במועצה הדתית.

בהקשר זה ראוי לעמוד על חשיבות השמירה על תנאי סף גבוהים דווקא בתפקיד של העומדים בראש המועצה הדתית.

ראשית, מחקרים קודמים ושלל דוחות של מבקר המדינה הצביעו על ליקויים משמעותיים בתפקוד המועצות הדתיות. הנמכת תנאי הסף לתפקיד ממונה על מועצה דתית עלולה לאפשר מינוי של ראשי מועצות דתיות שאינם מקצועיים די הצורך ובכך להעצים את הליקויים הללו.²

שנית, תפקיד ראש מועצה דתית הוא תפקיד ייחודי. התפיסה המקובלת במדיניות ציבורית במדינת ישראל ובעולם המפותח דוגלת בחלוקת סמכויות בין הדרג הפוליטי ובין הדרג הפקידותי בשירות הציבורי. תפקידו של הדרג הפוליטי היא להתוות את המדיניות, בעוד תפקידו של הדרג הפקידותי שבראשו עומד המנכ"ל הוא יישום המדיניות באופן מקצועי. המועצות הדתיות מציגות מודל ייחודי, אף שתפקיד ראש

² ראו ברחבה: אריאל פינקלשטיין, **המועצות הדתיות בישראל: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018.



המועצה הדתית הוא בעיקרו בדרג הפוליטי, בפועל הוא גם שייך לדרג הפקידותי הגבוה של המועצה הדתית, כלומר, הוא משמש גם מנכ"ל המועצה הדתית. בכך גם שונה תפקיד של ראש ועדה קרואה ברשות מקומית מתפקיד ממונה במועצה דתית. ראש ועדה קרואה מקביל לראש רשות, ולכן מתחתיו מכהן מנכ"ל בעוד שממונה על מועצה דתית מהווה למעשה גם את תפקיד המנכ"ל. בשל כך, ברור עוד יותר הצורך לשמור תנאי סף ראויים לתפקיד.

ב. אי הכרה בהשכלה התורנית של נשים

בנוסח התקנות כיום, מועמד לתפקיד ממונה צריך לעמוד באחד מכמה תנאי השכלה, אחד מהם הוא תעודת הסמכה לרבנות. סעיף 1(1) לתיקון מציע להוסיף כי תעודת הסמכה תהיה זו של הרבנות הראשית בלבד. הרקע לתיקון זה הוא המאבק המשפטי שמתנהל בין נשים לומדות תורה ובין הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת על כך שמבחינה הרבנות הנערכים כיום מיועדים לגברים בלבד.³ לאחר שנקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים שהוזכר לעיל,⁴ כי תעודות הסמכה של הרבנות מקבילות לדרישה של תואר אקדמי בתנאי הסף למשרות ברשויות המקומיות, עתרו מספר נשים לבג"ץ בבקשה שיינתן גם להן להיבחן. בג"ץ קבע כי המדיניות הקיימת מפלה נשים ופוגעת בשוויון, והוציא צו על תנאי לאפשר לנשים להיבחן או לחילופין לקיים מערך בחינות לנשים שיעניק להן תעודות המקבילות לתעודות המוענקות לגברים. בזמן כהונת הממשלה הקודמת החל במשרד לשירותי דת תהליך לבחינת נשים במבחנים המקבילים למבחני הרבנות והסמכתן מטעמו. התהליך הופסק על ידי השר הנוכחי והדיון בעתירה ממתין לתגובת המדינה.

התיקון המוצע מבקש למעשה לעקר את פסיקת בג"ץ מתוכן לעניין מינוי ממונים במועצות הדתיות, כך שתעודות ההסמכה שיוענקו לנשים לא יוכרו כחלופה לתואר אקדמי. איננו רואים כל הצדקה לתיקון המוצע. תפקיד ממונה במועצה דתית הוא תפקיד מקצועי שתנאי הסף לכהונה בו צריכים לחול על נשים כשם שהם חלים על גברים. אין כל סיבה שעבור גברים עמידה במבחני רבנות תיחשב כעומדת בתנאי הסף לתפקיד, בעוד שנשים שעברו מבחנים דומים - הדבר לא יוכר עבורן לצורך תנאי הסף.

³ בג"ץ 2688/19, אביטל אנגלברג נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל (2019).
⁴ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2016.



ג. הגדלת ייצוג השר בוועדה המייעצת

התקנות הנוכחיות קובעות כי ועדה מייעצת לשר תבדוק את כשירותם והתאמתם של המועמדים לכהונת ממונה. תפקידי הוועדה הם לבחון התאמה לתפקיד – עמידה בתנאי הסף, היעדר סיבה לפסילה, התנהלות תקינה ומינוי מתוקף התאמה מקצועית בייחוד מקרה בו יש קרבה בין המועמד לשר כלשהו. בראש הוועדה עומד היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת וחברים בה שלושה עובדים בכירים מקרב עובדי המשרד ונציג ציבור.

על פי סעיף 5 לתקנות המוצעות ימונה מנכ"ל המשרד לשירותי דת כיו"ר הוועדה במקום היועץ המשפטי. בנוסף, על פי התיקון המוצע, היועץ המשפטי כלל לא יהיה חבר בוועדה, אלא הוא יהפוך לגורם מייעץ בלבד.

כפי שצוין, תפקיד הוועדה הוא לבדוק האם המועמדים עומדים בדרישות אותן מציבות התקנות, על כן אופי הבחינה הוא משפטי בעיקרו וראוי שהיועץ המשפטי יהיה לכל הפחות חבר בוועדה. כך גם נהוג במקבילה של משרד הפנים, המתייחסת למינוי ועדה קרואה שחבריה מחליפים את מועצת הרשות המקומית ולעתים גם את ראש הרשות. נוהל של משרד הפנים קובע כי בראש ועדת בדיקה לחברות בוועדה קרואה זו עומד ראש מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, וחברים בה היועץ המשפטי של משרד הפנים, ראש אגף כוח אדם ושכר, ונציג ציבור המכיר את השלטון המקומי ואינו מזוהה פוליטית.⁵

נוסיף כי באותו נוהל של משרד הפנים מובהר כי חברותו של נציג הציבור בוועדה היא מכוח תפקידו המקצועי ולא הפוליטי. בתקנות הנוכחיות למינוי ממונים על מועצה דתית אין הבהרה דומה וגם לא בתיקון המוצע. התיקון אמנם מציע שנציג הציבור יהיה חייב להיות בעל ניסיון ניהולי ומינוי יאושר על ידי נציב שירות המדינה, אך גם מוצע כי נציג הציבור ימונה על ידי השר תוך שלושה חודשים מכניסתו לתפקיד, כלומר בפועל יהיה נציגו של השר המכהן. כפי שהובהר לעיל, תפקיד הוועדה הוא לבחון התאמה משפטית ומקצועית לתפקיד הממונה, ולכן לדעתנו רצוי לקבוע שנציג הציבור יהיה מומחה

⁵ "נוהל וקריטריונים למינוי יושבי ראש וחברי ועדות קרואות ולמינוי חברים במועצה ראשונה לרבות המיועדים להיות ראש המועצה הראשונה וסגנו" (נוסח מתוקן מיום 4 בפברואר 2008).



לתחום. דרישה דומה מופיעה בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1502 בנושא "מינוי והרכב ועדות ציבוריות מייעצות ודרכי פעולתן".⁶

ד. ביטול הגבלת כהונת הממונים

סעיף 14 לתקנות הנוכחיות קובע כי "ממונה יוכל לכהן בתפקידו במשך תקופת כהונה אחת במועצה דתית; השר רשאי לבחור מחדש את הממונה לכהונה נוספת במועצה דתית אחרת". סעיף 8 לתקנות המוצעות מבקש לבטל את הגבלת כהונת הממונה כך שיוכל לחזור ולהתמנות כממונה באותה מועצה דתית לקדנציות נוספות.

אנו סבורים כי התיקון המוצע הוא בעייתי. ו. הגבלת הקדנציות לכהונת ממונים במועצה דתית נועדה להגביל את כוחם משום שהם מהווים ממלאי מקום זמניים בשל נסיבות פוליטיות שלא אפשרו את ניהול המועצה הדתית על ידי נציגים מקומיים הנבחרים בשיטה הרצויה של מינוי הרכב. לאור זאת מובן הרצון שלא לאפשר לממונה להמשיך לכהן באותה מועצה דתית יותר מקדנציה אחת: על מנת שלא לקבע את הזמני ושלא לאפשר לממונה חיצוני לחזק את כוחו בתוך המועצה הדתית.

דפוס חשיבה דומה לזה המוצג כאן מקיים משרד הפנים ביחס למינוי חשבים מלווים. על פי סעיף 142 לפקודת העיריות שר הפנים רשאי, בתנאים מסוימים, למנות לרשות מקומית חשב מלווה במטרה "לענות על הצורך במנגנון ביקורת על הוצאת הכספים ברשות המקומית וכן להנחיל בה דפוס התנהלות ראוי".⁷ על פי נוהל של משרד הפנים חשב מלווה יכול לכהן לכל היותר למשך חמש שנים ברשות אחת, ואם לאחר תקופה זו עדיין נדרש מינוי חשב מלווה לרשות המקומית יש למנות חשב מלווה אחר.⁸ נראה כי ההצדקה להגבלת כהונת חשב מלווה היא שמדובר במינוי חיצוני שיש בו התערבות זמנית בשל נסיבות ייחודיות שאפשרו זאת, ולכן יש למנוע קיבוע של גורם חיצוני לתפקיד זה.

⁶ כך נכתב בהנחיה זו: "נציגי ציבור בוועדה מייעצת שאינם נציגים של מגזר ימונו כ"מומחים". מטבע הדברים נציגי הציבור נדרשים להיות מי שאינם בעלי זיקה או תלות בממשלה, על מנת שיוכלו להציג ולשקף עמדות שאינן דווקא אלו שיוצגו על ידי נציגי משרדי הממשלה בוועדות".
⁷ מיכל לרר, **חשבים מלווים ברשויות המקומיות**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2021.
⁸ נוהל מאגר ומינוי חשבים מלווים, משרד הפנים המנהל הכללי, 9.12.2012.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

סיכום

דברי ההסבר להצעה לתיקון נפתחים כך :

"מטרת התקנות לפשט את ההליכים למינוי ממונים על המועצות הדתיות ולהגדיל את קבוצת המועמדים הפוטנציאליים לתפקיד הממונים תוך הרחבה והקלה בתנאי הכשירות (כפי שקיימים בנוסח התקנות כיום) בכל הנוגע לתנאי הכשירות המתייחס לניסיון ניהולי בגוף עסקי או ציבורי. מטרה נוספת היא לפשט את ניהול ישיבות הוועדה המייעצת לשר לשירותי דת לעניין בדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונת ממונה במועצה דתית ולשנות את הרכב הוועדה כפי שהיה קיים עד היום".

לדעתנו, מטרה מרכזית זו לפשט את הליך מינוי הממונים חוטאת למטרת ההסדר המקורית לשמש כמנגנון זמני וחלופי של מינוי ממונים מקצועיים, עד למינוי הרכב כדין. קשה להתעלם מכך שנראה כי מה שעומד מאחורי ה"פישוט" הוא הענקת גמישות רבה יותר לשר במינוי ממונים כך שיוכל למנות ממונים שיש להם זיקה אליו לפרק זמן בלתי מוגבל, וללא "חסמים" הדורשים תנאי סף מקצועיים.

אריאל פינקלשטיין אילה גולדברג

התוכנית לדת ומדינה

המכון הישראלי לדמוקרטיה