

# מחלקות הדת

אספקת שירותי דת על ידי  
הרשויות המקומיות

אריאל פינקלשטיין | אילה גולדברג

ספטמבר 2022



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה  
לסדר  
48



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# מחלקות הדת

## אספקת שירותי דת על ידי הרשויות המקומיות

אריאל פינקלשטיין | אילה גולדברג

הצעה לסדר 48

ספטמבר 2022

Religious Services Departments:  
The Provision of Religious Services by Local Authorities  
Ariel Finkelstein | Ayala Goldberg

עריכת הטקסט: ענת ברנשטיין  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees  
ביצוע גרפי: רונית גלעד, ירושלים  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 7-406-519-965-978 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2022  
נדפס בישראל תשפ"ב/2022

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או  
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל  
סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמו"ל.

#### **המכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר)**

רח' פיינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602  
טל': 02-5300888  
אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### **להזמנת ספרים:**

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)  
דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)  
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.



## תוכן העניינים

---

7	תקציר
11	מבוא
14	1. אספקת שירותי דת יהודיים בישראל: רקע כללי
14	1.1. שירותי הדת: רקע היסטורי
16	1.2. האם יש חובה להקים מועצה דתית?
20	1.3. המסגרת החוקית של שירותי הדת
27	1.4. שירותי דת ברשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית: תמונת מצב
34	2. מחלקות הדת: היבטים משפטיים
34	2.1. מקור הסמכות לפעילותן של מחלקות הדת ברשויות המקומיות
38	2.2. הרגולציה על מחלקות הדת ברשויות המקומיות
40	2.3. אספקת שירותי דת על ידי רשות מקומית שבתחומה פועלת מועצה דתית
45	2.4. פירוק המועצה הדתית והעברת אספקת השירותים לרשות המקומית
47	3. מחלקות הדת: היבטים תקציביים
47	3.1. תקצוב שירותי הדת היהודיים: רקע כללי
50	3.2. תקצוב הרשויות המקומיות עבור מחלקות הדת
52	3.3. הפגיעה בתקצוב שירותי הדת בהיעדר מועצה דתית
57	4. המדיניות המוצעת
57	4.1. המלצות
60	4.2. יתרונות ההצעה
62	4.3. טענות המתנגדים להצעה
67	רשימת המקורות

## תקציר

מאז הקמתה מספקת מדינת ישראל שירותי דת יהודיים, והמודל המקובל והמוכר לכך הוא אספקה באמצעות מועצה דתית – גוף מקומי עצמאי ונפרד מהרשות המקומית, המספק שירותים בנושאים של כשרות, שחיטה, מקוואות, נישואין,

קבורה, רבנות, עירובין, תמיכות ותרבות תורנית. ואולם אף שהשר לשירותי דת רשאי להורות על הקמת מועצה דתית בתחומה של רשות מקומית, אין חובה חוקית לכך. וכך, ב־42 רשויות שרוב תושביהן יהודים לא ניתנה הוראה כזאת של השר, ובמרביתן מחלקת דת ברשות המקומית היא המספקת לתושבים היהודים את שירותי הדת. מחקר זה סוקר את מודל מחלקת הדת מבחינה משפטית ותקציבית ואת המציאות בשטח ובוחן אם ובאיזה אופן הוא יכול לשמש חלופה למודל המועצה הדתית.

מקרב הרשויות שאין בהן מועצה דתית, רוב הרשויות הן מועצות אזוריות (29) או מועצות מקומיות (10), ורק 3 הן עיריות. מתוך כלל הרשויות שאין בהן מועצה דתית 23 רשויות מקומיות מספקות את שירותי הדת העיקריים שבדרך כלל המועצה הדתית מספקת, כלומר רישום נישואין והשגחת כשרות ומקוואות; ב־8 רשויות שירותי הדת מסופקים על ידי מועצה דתית סמוכה; וביתר הרשויות (11) שירותי הדת מסופקים בחלקם על ידי הרשות המקומית ובחלקם על ידי מועצה דתית או מחלקת דת סמוכה. באשר לשירותים המרכזיים – מתוך 42 רשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית, 30 מעניקות שירותי רישום נישואין, 28 נותנות שירותי השגחת כשרות ו־34 מספקות שירותי מקוואות.

סמכותן של הרשויות המקומיות לספק את רוב שירותי הדת לא הוסדרה בחוק במפורש, והרשויות מספקות שירותים אלו בהסתמך על סמכותן הכללית להעניק שירותים לטובת הציבור. חוסר הבהירות מוביל גם לקושי משפטי בעניין סמכותן של הרשויות המקומיות לגבות אגרות לצורך אספקת שירותי דת, ובפרט בתחום של רישום נישואין. ככלל, ההוראות הרגולטוריות שקובע המשרד לשירותי דת למועצות הדתיות אינן חלות על מחלקות הדת, אך בתחומים מסוימים – דוגמת רישום נישואין וכשרות – יש לרבנות הראשית ולמשרד לשירותי דת מכוח הסדרים ספציפיים סמכויות רגולטוריות כלפי הרבנים המקומיים המכהנים במחלקות הדת.

החוק אינו מתייחס במפורש לאפשרות של סגירת מועצה דתית והעברת אספקת שירותי הדת לרשות המקומית. ועם זאת, נראה שהפרשנות הסבירה לחוק היא שלשר לשירותי דת יש הסמכות להורות על סגירת מועצה דתית, כשם שיש לו הסמכות להורות על הקמת מועצה דתית. בשתי רשויות מקומיות חרדיות שיש בהן מועצה דתית, הרשות המקומית היא המספקת את שירותי הדת העיקריים. בעוד בתחום המקוואות אין מניעה חוקית להתנהלות זו, כדי לעשות זאת בתחום רישום הנישואין והכשרות נדרשים אישורים מיוחדים מהרבנות הראשית.

בהיבט התקציבי מתברר כי המועצות הדתיות נהנות מתקציב בסיס המעוגן בחקיקה המחייבת את המשרד לשירותי דת ואת הרשות המקומית להעניק להן סכום המוגדר על פי נוסחה, ואולם אין חובה חוקית לתקצב את מחלקות הדת הפועלות בתוך הרשות המקומית. המשרד לשירותי דת מתקצב פעילות שוטפת של מחלקות הדת רק לצרכים ספציפיים – העסקת רבנים ובלניות. משום כך רשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית מופלות בביורור לרעה בתקצוב הממשלתי לשירותי דת. ולא זו בלבד אלא שהרשויות המקומיות שאין פועלת בהן מועצה דתית מתקצבות את שירותי הדת מתקציבן העצמי, נוסף על התקציב המועבר אליהן מהמשרד לשירותי דת, אף שאינן מחויבות בכך על פי חוק.

למודל מחלקות הדת ברשויות המקומיות יש לדעתנו עדיפות על פני מודל המועצה הדתית מכמה סיבות: המועצות הדתיות נשלטות כמעט לחלוטין בידי השר לשירותי דת, ולכן הייצוגיות של הציבור המקומי במחלקות דת בתוך הרשות המקומית תהיה גבוהה יותר; הרשויות המקומיות הן גופים מקצועיים יותר מהמועצות הדתיות; רוב המועצות הדתיות הן גופים קטנים ויעילותן נפגעת בשל כך. מכאן שלרשות המקומית יש יתרון גודל; ולבסוף, למועצות הדתיות אין כמעט מנגנוני בקרה פנימיים, בשעה שאלו כבר קיימים ברשות המקומית.

הצעתנו העיקרית היא לבטל את מוסד המועצה הדתית ולהעביר בכל המדינה את אספקת שירותי הדת היהודיים לרשויות המקומיות. על פי ההצעה, התקציב המועבר כיום מהמשרד לשירותי דת למועצות הדתיות יועבר ישירות לידי הרשויות המקומיות והן ינהלו את שירותי הדת, כפי שקורה כבר היום במחלקות הדת. יתרה מזו, כחלק ממהלך זה אנו סבורים שיש לחדול מן האפליה הנוכחית



לרעה של רשויות מקומיות המספקות שירותי דת ולתקצב אותן בדומה לתקציב הממשלתי המועבר למועצות דתיות. בטווח הקצר ניתן לקדם את ההצעה בהדרגה, כלומר לאפשר לרשויות המקומיות המעוניינות בכך לעבור למודל של אספקת שירותי דת על ידי הרשות המקומית בד בבד עם סגירת מנגנון המועצה הדתית, אך לא לחייב את כלל הרשויות לעבור למודל זה.

לקידום מודל מחלקת הדת ברשויות המקומיות מוצע לצרף שני מהלכים משלימים: האחד, הגדרת סל שירותים שילווה בעיגון בחקיקה של חובת הרשות המקומית שלא פועלת בה מועצה דתית להקצות תקציב מינימלי מוגדר לשירותי דת ולהשתמש בכספים המועברים מטעם המשרד לשירותי דת לצורך אספקת שירותים אלו. השני, ברקע האי־בהירות המשפטית השוררת כיום, יש להסדיר בחוק את סמכותן של הרשויות המקומיות לספק שירותי דת ולגבות אגרות לשם כך, ובד בבד להסדיר את מעמדו הרגולטורי של המשרד לשירותי דת כלפי מחלקות הדת.



## מבוא

ליחסי דת ומדינה בישראל מאפיינים ייחודיים שאינם קיימים במדינות דמוקרטיות אחרות. הם נובעים, בין היתר, ממאפייניה הייחודיים של הדת היהודית. הסדרי החקיקה בתחום הנישואין והגירושין בישראל, וכן כמה מהסדרי החקיקה בנושא יום המנוחה, הם דוגמאות בולטות לכך, ואליהם מצטרפים שירותי הדת היהודיים, הזוכים בישראל לתמיכה תקציבית גבוהה מהמדינה, שגם מספקת אותם.

המודל המקובל בישראל לאספקת שירותי דת יהודיים הוא באמצעות מועצה דתית – גוף מקומי עצמאי נפרד מהרשות המקומית, המספק שירותי דת בנושאים של כשרות, שחיטה, מקוואות, נישואין, קבורה, רבנות, עירובין, תמיכות ותרבות תורנית. ברחבי הארץ פועלות כיום 129 מועצות דתיות. לצד אלו, ב־42 רשויות מקומיות שרוב תושביהן יהודים לא פועלת מועצה דתית, ובמרביתן מחלקת הדת ברשות המקומית היא המספקת לתושבים היהודים את שירותי הדת. יתר הרשויות הן רשויות שרוב תושביהן אינם יהודים. שירותי הדת המסופקים לציבור הלא־יהודי בישראל חורגים ממסגרתו של מחקר זה, והם יידונו בעתיד במחקר נפרד, גם הוא במסגרת עבודת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בשנת 2018 פרסמו מחקר מקיף בנושא המועצות הדתיות בישראל.<sup>1</sup> הצבענו בו על בעיות מבניות רבות במודל המועצה הדתית, המביאות לפגיעה באיכות שירותי הדת המסופקים לאזרחי ישראל היהודים. המלצתנו העיקרית הייתה לבטל את מוסד המועצה הדתית ולעבור בכל רחבי הארץ למודל של אספקת שירותי דת על ידי הרשות המקומית.

דומה כי מאז פרסום המחקר התעצם השיח בנושא זה, ובפרט בשנה האחרונה. במרץ 2022 פרסם מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, שלמה דולברג, מכתב לרשויות המקומיות. בין השאר נכתב בו כי "אנו עומדים על עמדתנו, לפיה יש לאפשר לרשות מקומית המעוניינת בכך, לסגור את המועצה הדתית הפועלת בתחומיה,

ולתת שירותי דת באמצעות מחלקה פנימית הפועלת ברשות המקומית".<sup>2</sup> חיים ביבס, יו"ר מרכז השלטון המקומי וראש עיריית מודיעין, התייחס בכנס פומבי למכתב זה וטען כי באופן מערכתי "צריך לסגור את המועצות הדתיות" ולהעביר לרשויות המקומיות את התפקיד של אספקת שירותי הדת לתושביהן.<sup>3</sup> פורום ה-15, המאגד את קבוצת 15 העיריות החזקות בישראל, העביר בדצמבר 2021 לוועדה הבין־משרדית לביזור סמכויות והפחתת הרגולציה העודפת ברשויות המקומיות מסמך הצעות לביזור, ובכלל זה ההמלצה ל"הסמכת העיריות להחליט אם להפעיל את שירותי הדת באמצעות מועצה דתית או באמצעות מחלקה/אגף עירוני במסגרת העירייה, או במסגרת תאגיד עירוני".<sup>4</sup> במאי 2022 פורסם בתקשורת כי בטיטת חוק ההסדרים שגובשה במשרד האוצר מופיעה התייחסות רחבה לנושא. תחת הכותרת "עצמאות הרשות המקומית למתן שירותי דת בתחומה" הטיוטה מתייחסת לקידום מהלך של העברת הסמכויות בתחום שירותי הדת לרשויות מקומיות המעוניינות בכך "על מנת לשפר ולייעל את מתן שירותי הדת ולהתאימם לצרכים הייחודיים של כל רשות מקומית".<sup>5</sup>

ההתייחסות המחקרית והציבורית לשירותי הדת היהודיים מתמקדת במועצות הדתיות אבל כמעט מתעלמת מכך שכבר כיום יש רשויות מקומיות המספקות בעצמן שירותי דת לתושביהן כתחליף לשירותים שמספקת מועצה דתית. על רקע העיסוק בנושא ובשל הרצון לקדם רפורמה שתאפשר לרשויות נוספות להצטרף למודל זה, דומה כי נחוץ לבחון את מחלקות הדת ברשויות המקומיות כנושא מחקר בפני עצמו, וזה אכן מה שנעשה כאן.

מחקר זה הוא הרביעי בסדרת מחקרים הבוחנת את סוגיות הדת והמדינה מן ההיבט המוסדי, פרי עבודתה של התוכנית לדת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה. המחקר הראשון עסק במועצות הדתיות, השני בבתי הדין הרבניים

2 מכתב ששלח שלמה דולברג, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, לרשויות המקומיות, בכותרת: "המלצה על נוסח קבלת החלטה על פירוק המועצות הדתיות", 21 במרץ 2022.

3 כהן, 2022.

4 פורום ה-15, 2021.

5 קלמן, 2022.

והשלישי ברבנות המקומית.<sup>6</sup> רוב המחקרים בישראל בנושאי דת ומדינה מתמקדים בסוגיות קונקרטיות כגון מערך הכשרות, שבת, מקוואות או נישואין וגירושין, ואילו בסדרת מחקרים זו אנו מבקשים להתחקות אחר מוסדות הדת הציבוריים במדינה.

במחקרים הקודמים ביקשנו לבחון את מידת האפקטיביות והיעילות של כל אחד ממוסדות הדת ולהצביע על הבעיות המבניות הקיימות בו, ומתוך כך לגבש הצעות מדיניות ברורות. מטרתו של מחקר זה היא בסיסית יותר בשל מעמדה הלא־מוגדר של מחלקות הדת ברשות המקומית. במחקרנו המוצג כאן בחנו את מעמדן הנוכחי של מחלקות הדת וסקרנו את ההיבטים המשפטיים והתקציביים בפעילותן. את הצעת המדיניות שלנו למודל הטוב ביותר בעינינו לאספקת שירותי הדת המקומיים בישראל הצגנו במחקר על המועצות הדתיות משנת 2018, כך שהמחקר הזה הוא מעין השלמה למחקר הקודם.

**בפרק הראשון** שלהלן מוצג הרקע הכללי לשירותי הדת היהודיים בישראל, בפרט השאלה אם רשות מקומית חייבת להקים בתחומה מועצה דתית. כמו כן מובאת סקירה של היקף הפעילות של מחלקות הדת; **הפרק השני** מתמקד במגוון שאלות משפטיות הנוגעות למעמדן של מחלקות הדת ברשויות המקומיות, דוגמת מקור הסמכות החוקי לפעילותן, הכללים הרגולטוריים החלים עליהן והיכולת להעביר שירותים מן המועצה הדתית אליהן; **בפרק השלישי** מנותחים ההיבטים התקציביים של פעילות מחלקות הדת. כמו כן נבחן התקצוב הממשלתי והמוניציפלי המוקצה להן, ונבדקת השאלה אם מחלקות הדת מופלות לרעה ביחס למועצות הדתיות; **בפרק הרביעי**, והאחרון, מוצג המתווה המומלץ שלנו לאספקת שירותי דת, ובכלל זה יתרונותיו וטענות הביקורת נגדו.

# 1. אספקת שירותי דת יהודיים בישראל

רקע כללי

## 1.1. שירותי הדת: רקע היסטורי

בתקופת השלטון העות'מאני לא התנהלו חיי הדת והקהילה של היישוב היהודי בארץ ישראל בצורה ממוסדת. השלטון העות'מאני אומנם הכיר בסמכויות של בתי הדין הדתיים של הציבור היהודי בתחום הנישואין והגירושין, אך את שירותי הדת – למשל שחיטה, קבורה ומקוואות – סיפקה הקהילה ובלא כפיפות להליך ממוסד כלשהו. בתקופת המנדט הבריטי, בעקבות יוזמה של הנהגת היישוב היהודי מול ממשלת המנדט, הוכרו הקהילות היהודיות כמוסדות חוקיים עצמאיים בעלי סמכות לגבות מיסים מהאוכלוסייה היהודית ולספק שירותים קהילתיים בתחומי החינוך והרווחה, בנפרד מהשירותים המוניציפליים, דוגמת שירותי תברואה, מים וביוב, שניתנו באמצעות הרשויות המקומיות.<sup>7</sup> עקב כך התעורר פולמוס ביישוב היהודי על המבנה של שירותי הדת. לפי השקפתה של הנהגת היישוב הציונית, מעמדם של שירותי הדת בקהילות היה צריך להיות דומה לזה של השירותים ה"חילוניים" ולהינתן בדומה להם על ידי ועדי הקהילות. ואולם הרבנות הראשית תבעה סמכות בלעדית על שירותי הדת ודרשה כי הם

ייתנו בכפיפות לְמרות דתית נפרדת, משום החשש "שמא יבולע לענייני הדת, אם גורמים חילוניים ישותפו בארגון השרותים הדתיים".<sup>8</sup>

עמדתה של הרבנות הראשית התקבלה, ובתקנות שהסדירו בשנת 1927 את הסמכות החוקית של הקהילות היהודיות נקבע כי יוקמו מועצות שחיטה: "בכל קהילה וקהילה תתכונן מועצה שתשגיח על ענייני השחיטה וכל השייך לה".<sup>9</sup> לאחר מכן שונה שמן של מועצות השחיטה ל"מועצות דתיות" ונקבע שסמכויות הטיפול והפיקוח על שירותי הדת של הקהילה יימסרו לגופים אלו. כדי לשמור על שליטת הדתיים במועצות הדתיות נקבע כי חברי המועצה הדתית ייבחרו בידי ועד הקהילה מתוך רשימת מועמדים שיציעו הרבנים החברים בלשכת הרבנות של הקהילה. עוד נקבע כי המועצה הדתית תחולק לוועדה דתית ולוועדה אדמיניסטרטיבית, אגב הפרדה בין היבטים דתיים והיבטים לוגיסטיים בניהול שירותי הדת.<sup>10</sup> עם זאת, חרף החובה המופיעה בתקנות להטיל את אספקת שירותי הדת על המועצה הדתית, נוסדו עד קום המדינה ב־1948 רק 13 מועצות דתיות, וברוב היישובים היהודיים סופקו שירותי הדת על ידי הקהילות והרשויות המקומיות.<sup>11</sup>

זמן קצר לאחר קום המדינה נחקק חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, תש"ט-1949. החוק הסדיר את תקציב המועצה הדתית ואת אופן הרכבתה, אך לא קבע חובה להקים מועצה דתית. מנגד, החוק לא התייחס כלל לאפשרות של אספקת שירותי דת שלא על ידי מועצה דתית. משרד הדתות<sup>12</sup> פעל בשנותיה

8 דון-יחיא, 1988, עמ' 1-2.

9 תקנות כנסת ישראל, 30.12.1927, סעיף 26.

10 אוסטרובסקי, 1942, עמ' עג-עו.

11 שם, עמ' נט; דון-יחיא, 1988, עמ' 4, 19.

12 משרד הדתות עבר תמורות לאורך השנים. הוא הוקם מייד לאחר קום המדינה בשם "משרד הדתות". בשנת 1981 שונה שמו ל"המשרד לענייני דתות". בשנת 2003 הוא פורק, ביזמתה של מפלגת "שינוי", וסמכויותיו פוזרו בין משרדי ממשלה אחדים. רוב הסמכויות, ובהן הרגולציה על המועצות הדתיות ושירותי הדת, רוכזו ברשות הארצית לשירותי דת, שהוקמה כאגף במשרד ראש הממשלה. בשנת 2008 הוקם המשרד מחדש תחת השם "המשרד לשירותי דת", ומרבית הסמכויות שהיו לו הוחזרו אליו. להלן נתייחס לתקופה שמקום

הראשונות של המדינה להקמת מועצות דתיות בכל רחבי הארץ, אך היו רשויות מקומיות שלא הוקמה בהן מועצה דתית. העיתונאי בנימין קראוס, למשל, הסביר בשנת 1962 כי "אחד מקווי האופי הבולטים של בני ברק החרדית הוא – שאין בה מועצה דתית. בהיותה מורכבת, רובה ככולה, מאנשים שומרי תורה ומצוות, משמשת עיריית בני ברק בעצמה מועצה דתית וועדה מיוחדת שהוקמה על ידי עוסקת בסיפוק השירותים הדתיים לאזרחים"<sup>13</sup>.

## 1.2. האם יש חובה להקים מועצה דתית?

בשנת 1966 תוקן חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים ונקבע בו כי "ברשות מקומית שאין בה מועצה דתית רשאי שר הדתות להקים מועצה דתית" (ההדגשה שלנו). חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971, הסדיר מחדש את נושא המועצות הדתיות וקבע, בדומה, כי השר "רשאי להקים מועצה דתית לפי הוראות חוק זה, בכל רשות מקומית שאין בה מועצה כאמור". מסעיף זה, שנותר בתוקפו עד היום, נראה שאין חובה להקים מועצה דתית בכל רשות מקומית, ולשר הדתות יש שיקול דעת בנושא.

שאלת סמכותו של השר בנושא נידונה כבר בשנת 1969 בבית המשפט העליון, בעקבות עתירה של המועצה המקומית ראש העין. בשנת 1967 הסתיימה כהונתו של הרכב המועצה הדתית בראש העין, ובשנת 1968 ביקש שר הדתות לכוון הרכב חדש למועצה הדתית. המועצה המקומית התנגדה בטענה שהדבר אינו בסמכותו של השר מכיוון שהסעיף המסמיך את השר להקים מועצה דתית חל רק על רשות מקומית שאין בה מועצה דתית, אך לא על רשות מקומית שפעלה בה מועצה דתית וכהונתה הסתיימה.

המדינה ועד לשנת 2003 כתקופה של "משרד הדתות" ו"שר הדתות", ובאשר לתקופה הנכחי, החל משנת 2008, נשתמש בביטויים "המשרד לשירותי דת" ו"השר לשירותי דת".



בית המשפט לא קיבל את הפרשנות לחוק של המועצה המקומית ראש העין וקבע כי השר רשאי לפעול להקמת מועצה דתית חדשה גם במצב זה. לענייננו יש חשיבות לדברים שעלו בפסיקה כבדרך אגב. המועצה המקומית טענה כי בהיעדרה של מועצה דתית היא עצמה מוסמכת לספק שירותי דת על פי קביעת סעיף 146 לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, המסמיך מועצות מקומיות "לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה" ובתוך כך "להקים ולקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה לתועלת הציבור". בית המשפט לא קיבל את עמדת המועצה המקומית וקבע כי "עצם החוק היוצר את המועצות הדתיות מראה כי המחוקק לא רצה להטיל דבר זה על המועצות המקומיות". למעשה, השופטים הבהירו כי זו הסיבה שבגינה החוק קיבל אצלם פרשנות מרחיבה, המאפשרת לשר למנות מועצה דתית גם במקרה הסבוך שנוצר. ובלשונם: "בהעלותנו על לב את התוצאות החמורות העלויות לצמוח מכך שער שלימה תישאר במשך ארבע שנים ללא מועצה דתית, ולא יהא כל גוף המוסמך למלא את השירותים, כמו קבורה או שחיטה, המוטלים על המועצה הדתית".<sup>14</sup>

פסיקת בג"ץ הקלה על משרד הדתות לחייב הקמת מועצה דתית בבני ברק, שבה עלתה התנגדות עזה לכך.<sup>15</sup> עם זאת, אף שמדברי השופטים עולה (כבדרך אגב) כי דרך המלך באספקת שירותי דת היא על ידי מועצה דתית, במועצות אזוריות רבות לא הוקמה מועצה דתית גם לאחר הפסיקה. כך תיאר זאת לימים זרח ורהפטיג, שר הדתות בשנים 1961-1974:

[...] הוקמו מועצות דתיות בכל יישוב יהודי בו קיימת עיריה או מועצה מקומית. נתגלה קושי ביחס למועצות אזוריות המרכזות עשרות יישובים קטנים, קיבוצים ומושבים. במסגרת של כמה מהמועצות האזוריות הוקמו מועצות דתיות אזוריות, אולם היו מועצות אזוריות שלא הראו כל ענין בהקמת מועצה דתית אזורית, מתוך טענה שמספר היישובים המעוניינים בשירותים דתיים הוא קטן. באותם

14 בג"ץ 296/68 המועצה המקומית ראש העין נ' שר הדתות.

15 ורהפטיג, 1988, עמ' 409-410. על פרשת המאבק על הקמת המועצה הדתית בבני ברק ראו פינקלשטיין, 2022, עמ' 256-258.

ישובים הוקמו ועדים דתיים שאליהם הועברו הקצבות הממשלה לצרכים דתיים, כשהמועצה האזורית איננה משתתפת כלל בתקציב הדתי.<sup>16</sup>

ואכן, עד היום לא הוקמה במועצות אזוריות רבות מועצה דתית. אלא שבעשורים האחרונים אין עוד הסדר של העברת תקציב מן המשרד לשירותי דת ישירות ליישובים, ולכן את שירותי הדת במועצות אזוריות אלו מספקת הרשות המקומית או מועצה דתית סמוכה, כמפורט בהרחבה להלן.

הסדר זה נוהג כיום לא רק במועצות אזוריות. במרבית העיריות והמועצות המקומיות שנוסדו החל בשנות ה-90 לא הוקמה מועצה דתית. בשנים 2010-2011 הוביל המשרד לשירותי דת כמה ניסיונות לכפות על רשויות מקומיות להקים בתחומן מועצה דתית, ובכללן מודיעין עילית, שוהם ואלעד. המאבקים הללו לא צלחו בגלל התנגדותן של הרשויות המקומיות. הן הביעו את חששן מכך שהקמת מועצה דתית אצלן תביא לפגיעה באוטונומיה שלהן ולהתערבות של המשרד לשירותי דת בעניינים הפנימיים הקשורים באספקת שירותי הדת לתושביהן.<sup>17</sup>

בעשור החולף קשה לזהות מהלכים כאלה, ויתרה מזו – המדיניות הנוכחית של המשרד לשירותי דת היא הפוכה: המשרד מבקש למנוע ככל האפשר הקמת מועצות דתיות חדשות ביישובים שאין בהם מועצה דתית. כך, המועצה המקומית בית אל, שאין בה מועצה דתית ושירותי הדת בה מסופקים על ידי המועצה המקומית, ניהלה משא ומתן במשך שנים אחדות עם המשרד לשירותי דת להקמת מועצה דתית שתיתן שירותי דת במקום המועצה המקומית, אך המשרד התנגד לכך. בשנת 2017 עתרה המועצה המקומית לבג"ץ נגד השר לשירותי דת, מנכ"ל המשרד והמשרד לשירותי דת ומשרד האוצר. נכון לעת כתיבת דברים אלו

16 ור הפטיג, 1988, עמ' 409.

17 ל שלושה ניסיונות אלו ראו אזולאי, 2010; כהן, 2010; וייס, 2011.

(אוגוסט 2022) לא התקבלה בבית המשפט הכרעה בעתירה זו.<sup>18</sup> תשובת המדינה שהוגשה לבג"ץ בשנת 2018 משקפת את המדיניות הממשלתית הנוכחית:

סעיף 1 לחוק מעניק את הסמכות בנוגע להקמת מועצה דתית על פי החוק, לשר לשירותי דת, בשים לב ללשון הסעיף – "השר רשאי [ההדגשה במקור] להקים מועצה דתית לפי הוראות חוק זה" [...]. הטעם הראשון נגד קבלת הבקשה נוגע למדיניות הכללית של המשיבים ביחס להקמתן של מועצות דתיות חדשות, ברוח ההסתכלות הכללית של צמצום הקמתם של גופים ציבוריים. זאת, נוכח האתגרים התקציביים הכרוכים בפריסה רחבה של מועצות דתיות עצמאיות. המשיבים סבורים כי הקמתן של מועצות דתיות חדשות צריכה להיעשות במשורה, תוך בחינת ההיתכנות הכלכלית של כל מקרה ומקרה וזו המדיניות המנחה אותם בעת הזו.<sup>19</sup>

על פי עמדה זו של המדינה, המשקפת את עמדת המשרד לשירותי דת, החוק נותן לשר שיקול דעת, שאינו מחייב אותו, בהקמת מועצה דתית בכל רשות מקומית. המדינה סבורה כי יש לצמצם את הקמתם של גופים ציבוריים ולכן יש להמעיט בהקמת מועצות דתיות חדשות.

כדי להסביר כיצד מסופקים כיום שירותי הדת ברשויות שאין בהן מועצה דתית נבחן להלן איך מוסדר בחקיקה כל אחד משירותי הדת היהודיים ואיך מוסדרת – אם מוסדרת – האפשרות של הרשות המקומית לספק אותו במקום המועצה הדתית.

18 בג"ץ 2830/17 המועצה המקומית בית אל נ' מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

19 תודתנו לעו"ד עמיחי פילבר על שהפנה אותנו לדברים אלו.

### 1.3. המסגרת החוקית של שירותי הדת

חוק שירותי הדת היהודיים, שנחקק בשנת 1971, אינו קובע כלל, חרף שמו, מהם שירותי הדת היהודיים. עיקרו עוסק בהסדרת הליכי המינוי והתקצוב של מועצה דתית ובהיבטים נוספים הקשורים בהתנהלות המועצה הדתית והרבנות המקומית. כפי שציין בית המשפט העליון בפסיקות שונות, "החוק לא פירט לנו אותם 'שירותי דת' מה הם, אך כנלמד מתקציביהן של המועצות הדתיות ומן ההלכה, כוללים שירותים אלה רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, טהרת המשפחה, שירותי קבורה, שבת ועירובין ופעולות תרבות תורניות"<sup>20</sup>. בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשע"ד-2013, נקבעה רשימת השירותים שהמועצות הדתיות מחויבות לגבות אגרה תמורתם: רישום לנישואין, מתן תעודות כשרות ושימוש במקוואות.

שתי שאלות חשובות נשאלות בהקשר זה: כיצד מוסדר כל אחד משירותי הדת שהמועצה הדתית מספקת, והאם לרשות המקומית יש הסמכות לעסוק בו? להלן נרחיב בהן.

#### רבנות

מימון של רבנים מקומיים, המסייעים באספקת שירותי הדת, הוא למעשה שירות דת הניתן לתושבים. חוק שירותי הדת היהודיים, כמו חוק תקציבי שירותי הדת היהודיים לפניו, קבע כי השר לשירותי דת מוסמך לקבוע תקנות בנושא "בחירות של רבני עיר". רב עיר, כהגדרתו בחוק, הוא "רב של ישוב שהוא עיריה או מועצה מקומית". על פי החוק, המועצה הדתית כפופה הלכתית להנחיותיהם של רב העיר והרבנות הראשית, אך לרבני הערים יש גם סמכויות מוגדרות שהקנה להם המחוקק. בתקנות בחירות רב עיר שהותקנו בשנות ה-60 וה-70 נקבע כי יש למנות רב לעירייה או למועצה מקומית, ואולם אין בהן התייחסות מפורשת למצב שרשות מתנהלת בלי מועצה דתית. לעומת זאת, בתקנות שנקבעו בשנת 2007, ולאחר מכן בשנת 2022, יש התייחסות רחבה להנחיות החלות על בחירת

20 בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצה עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות.

רב עיר ברשות מקומית שאין בה מועצה דתית, והדבר משקף ככל הנראה את התרחבות התופעה של רשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית ואת הלגיטימציה הממסדית שניתנה לתופעה זו.

החוק והתקנות אינם עוסקים כלל בהליך המינוי של רבני מועצות אזוריות ורבני יישובים (המכונים "רבני התיישבות"). אלו הוסדרו במרוצת השנים באמצעות הסכמים קיבוציים וחוזרי מנכ"ל. על רקע ריבוי המועצות האזוריות שאין בהן מועצה דתית הוסדרו הליכי מינוי שונים, ונפרדים, לרבנים אזוריים ולרבני יישובים במועצות אזוריות עם מועצה דתית ובלי מועצה דתית.

יתר על כן, המשרד לשירותי דת מתקצב את עלות שכרם של רבני התיישבות: במועצות אזוריות שיש בהן מועצה דתית התקצוב מועבר למועצה הדתית, ואילו במועצות אזוריות שאין בהן מועצה דתית המשרד לשירותי דת מעניק תקצוב ייעודי למועצה האזורית המשלמת את שכרם של הרבנים.<sup>21</sup> הסדר זה יצר אי בהירות באשר לגורם המעסיק את רבני התיישבות במועצות אזוריות שאין בהן מועצה דתית, שכן המשרד לשירותי דת ראה במועצות האזוריות את המעסיקות של רבני התיישבות, ואילו המועצות האזוריות טענו שהמשרד הוא הגורם המעסיק והן רק צינור למימון התקן. האי-הסכמות בעניין זה יצרו סכסוכי עבודה רבים במשולש רבנים, מועצות אזוריות והמשרד לשירותי דת, ורבים מהם אף הגיעו עד לפתחם של בתי הדין לעבודה.<sup>22</sup> נכון להיום התקבע הנוהל שהרבנים הללו נחשבים עובדים של המועצות האזוריות.

ועוד: המועצות הדתיות מעסיקות רבנים נוספים דוגמת רבני שכונות ורבנים וקייסים לאנשי העדה האתיופית. מינויים של אלו מוסדר בהסכמים קיבוציים

21 על סוגיה זו ראו בהרחבה אצל פינקלשטיין, 2021, עמ' 79-85.

22 לסקירה קצרה של הפסיקות העיקריות בנושא זה עד 2008 ראו דוח הוועדה הבין-משרדית לבחינת קריטריונים ל"משרתים בקודש" (המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, 2008, עמ' 10-13). גם שנים רבות לאחר מכן הוסיף הנושא להעסיק את בתי הדין לעבודה. ראו למשל פ"ה 11019-07-16 הרב יוסף חיים רוזנבלט נ' המועצה הדתית האזורית גליל תחתון.

ובחוזרי מנכ"ל, והם אינם נושאים בתפקידים סטטוטוריים. מימון רבני השכונות נעשה מתקציב המועצה הדתית, ואילו העסקת הרבנים והקייסים לעדה האתיופית ממומנת על ידי המשרד לשירותי דת.<sup>23</sup>

### רישום נישואין

פקודת הנישואין והגירושין (רישום) וחוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ם-1980, קובעים כי בני זוג יהודים המעוניינים להינשא רשאים לעשות זאת אך ורק אצל רב שמונה כרושם לנישואין על ידי הרבנות הראשית. על פי הנוהג בישראל, רבנים המתמנים לתפקיד רב עיר או רב אזורי צריכים לעבור מבחן ברבנות הראשית לצורך קבלת כשירות ורק לאחר מכן ממונים לרושמי נישואין רשמיים. עד לשנת 2013 היה יכול כל אדם להירשם לנישואין אך ורק במקום מגוריו, אך תיקון לפקודת הנישואין והגירושין ("חוק צהר") הוביל לפתיחת אזורי הרישום, והיום אפשר להירשם בכל רשות מקומית, ללא קשר למקום המגורים. בהיעדר רב רשמי מכהן, הרבנות הראשית ממנה רב ממלא מקום מרשות אחרת לרושם נישואין באותו מקום. החוק אינו מתייחס כלל לגוף שבאמצעותו הרב המקומי עושה את הליך הרישום הנישואין. ואולם במציאות – כאשר יש מועצה דתית, הדבר נעשה דרכה; וברשויות שאין בהן מועצה דתית, הרב מבצע את רישום הנישואין באמצעות הרשות המקומית. העניין אף מוסדר במפורש בחוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת משנת 2018:

הרישום לנישואין אמור להתבצע בתוך בניין המועצה הדתית ובהעדר מועצה דתית במחלקת הדת שברשות המקומית או במשרדים שהמועצה הדתית או מחלקת הדת הפנתה אליהם בתוך היישוב שבתחום כהונתו של רושם הנישואין [...] האחריות לקיומו של נוהל זה חלה על הרבנים רושמי הנישואין, על ראשי המועצות הדתיות ועל מנהלי מחלקות הדת ברשויות המקומיות.<sup>24</sup>

23 להרחבה על משרות אלו ראו פינקלשטיין, 2021.

24 המשרד לשירותי דת, 2018, עמ' 69-70.

## כשרות

בנובמבר 2021 אושר בכנסת, במסגרת חוק ההסדרים, תיקון נרחב לחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983. התיקון הסדיר מחדש את מערך הכשרות בישראל ומתוכנן להיכנס לתוקפו במלואו בשנת 2023. קודם לכן, קהל בשנת 1983, החוק קבע כי רב מקומי רשמי רשאי להעניק מתוקף תפקידו תעודת כשרות לעסקי מזון הפועלים בתחום סמכותו וכי הרבנות הראשית רשאית להסמיך רבנים נוספים להעניק תעודות כשרות. החוק משנת 1983 לא התייחס כלל לגוף שבאמצעותו יעניקו הרבנים את שירותי הכשרות – מועצה דתית או רשות מקומית. תיקון החקיקה משנת 2021 קבע כי תעודות כשרות יינתנו בידי גופים פרטיים, והללו יידרשו לעמוד בתקן כשרות הלכתי שנקבע בידי הרבנות הראשית או רבנים מקומיים. בה בעת, על פי סעיף 2כה לחוק, גם "מועצה דתית מוסמכת", שהשר לשירותי דת קבע כי היא עומדת בקריטריונים של התנהלות מקצועית ויעילה, רשאית להעניק תעודות כשרות. בסעיף ההגדרות של החוק נקבע כי "מועצה דתית מוסמכת" היא "מועצה דתית או רשות מקומית שאין בה מועצה דתית, שהוסמכה לתת שירותי השגחה לפי תעודת הכשר שנתן רב מוסמך". על פי ההגדרות, רב מוסמך הוא רב העיר או רב מקומי אחר המכהן בשטח הרשות, למשל – רב יישוב במועצה אזורית.

סעיף זה הוא למעשה ההתייחסות היחידה בחקיקה לאספקת שירותי דת על ידי רשות מקומית שאין בה מועצה דתית. נראה שיש בו גושפנקה לכך שמבחינת המחוקק, כאשר אין ברשות המקומית מועצה דתית, הרשות עצמה נחשבת הגוף האמון על אספקת שירותי הדת ביישוב.

תחום השחיטה הוחרג מהתיקון לחוק, אך למעשה הוא כמעט לא־רלוונטי למועצות דתיות. בעבר הייתה השחיטה החלק הדומיננטי באספקת הכשרות, ולא בכדי נקראו המועצות הדתיות בתחילת דרכן "מועצות שחיטה". עם ההתפתחות של תיעוש המזון עבר הענף בהדרגה, בעיקר בשנות ה־60, משחיטה מקומית בכל יישוב להקמת משחטות אזוריות, ואלה מספקות שירותי שחיטה לרוב

עסקי הבשר בישראל<sup>25</sup> בשלב מאוחר יותר הוצאה רוב השחיטה לחו"ל, וכיום 60% מהבשר הכשר הנצרך בארץ הוא בשר מיובא.<sup>26</sup> משום כך הפיקוח על ענף השחיטה מרוכז היום בעיקר בידי הרבנות הראשית, והמועצות הדתיות כמעט שאינן שותפות לו.<sup>27</sup>

## קבורה

בניגוד לשאר שירותי הדת, לשירותי הקבורה יש התייחסות מפורטת בחוק. בשנת 1966 נעשה תיקון לחוק תקציבי שירותי הדת היהודיים, תש"ט-1949. התיקון עיגן את סמכותו של השר לשירותי דת להתקין תקנות בתחום הרישונות לחברות קבורה, סעיף שהופיע שוב לאחר מכן גם בחוק שירותי הדת היהודיים ותקף עד היום. על פי החוק, השר לשירותי דת רשאי להעניק רישיון לחברת קבורה של יהודים לגוף "שהוכיח שיש בידיו לעשות את הסידורים המינהליים והכספיים הדרושים לשם מילוי תפקידיו". עוד נקבע כי "לענין זה יראו רשות מקומית ומועצה דתית כגוף שהוכיח שיש בידיו לעשות סידורים כאמור".<sup>28</sup>

הסעיף הנ"ל מסדיר במפורש ובבירור את אספקת שירותי הקבורה על ידי הרשויות המקומיות. עם זאת, שירותי קבורה ניתנים גם על ידי מועצות דתיות

25 על תהליך זה ועל ההתנגדויות שהוא עורר בקרב רבנים מקומיים, שהגיעו עד לכדי דיון בבג"ץ, ראו ורפהטיג, 1988, עמ' 284-286.

26 נתון זה מופיע במסמך סיכום שהעבירה חברת הכנסת יוליה מלינובסקי (ישראל ביתנו), יו"ר ועדת מיזמי תשתית לאומיים מיוחדים ושירותי דת יהודיים של הכנסת, לדיון שקיימה הוועדה בנושא "ענף הבשר בישראל: בחינת עלויות כשרות הבשר והשפעתן על יוקר המחיה", 1 ביוני 2022.

27 עיון בדוחות של המועצות הדתיות לשנים 2019 ו-2020 מלמד כי בשנת 2019 רק למועצה הדתית בירושלים ולמועצה הדתית במעלה אדומים היו הכנסות מאגרות בגין שחיטה. בשנת 2020 לשום מועצה דתית לא היו הכנסות כאלה.

28 סעיפי חקיקה אחרים מתייחסים לסמכויות נוספות של הרשויות המקומיות בתחום הקבורה, אף מעבר לאספקת השירות. סעיף 249 לפקודת העיריות קובע כי לעירייה נתונה הסמכות להסדיר את בתי הקברות ולקבוע את עומקם ואורכם של הקברים. בפקודת בריאות העם, 1940, נקבעו סמכויות נוספות של הרשויות המקומיות. נקבע בהן כי הרשות המקומית רשאית להפקיע קרקע, באישור שר הבריאות, כדי להקים עליה בית קברות חדש, להתקין ולצייד מקום מתאים לחדרי מתים ולדאוג לקבורה הוגנת וחסכונית.



ושלל חברות קבורה המקבלות רישיון מהשר. למעשה, על פי רשימת רישיונות הקבורה שפרסם המשרד לשירותי דת בנובמבר 2021, יש בישראל 492 חברות קבורה הנותנות שירותי קבורה יהודיים, מתוכן 33 הן רשויות מקומיות ועוד שניים הם תאגידים עירוניים. שירותי קבורה ניתנים גם על ידי מועצות דתיות, ועדי יישובים, ובעיקר – חברות קבורה המאוגדות כעמותות.

### **מקוואות (טוהרת המשבחה)**

עד לשנת 2016 לא התייחס חוק שירותי הדת היהודיים כלל לשירותי המקוואות. תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים משנת 2016 קבע כי מועצה דתית המחזיקה מקווה טוהרה לצורכי טבילה או גיור "רשאית שלא להתקשר בהסכם לשם שימוש במקווה טהרה". מטרתו של סעיף זה הייתה לעקוף את פסיקת בית המשפט העליון משנת 2016 שקבעה כי על מועצות דתיות לאפשר בתחומן טבילות של מתגיירים בהליך גיור לא אורתודוקסי.<sup>29</sup> על כל פנים, סעיף זה אינו מסדיר סמכות בלעדית לאספקת שירותי מקווה, והוא מתייחס לשירותים אלו רק כבדרך אגב.<sup>30</sup>

למעשה, בדומה למצב המשפטי בכשרות וברישום נישואין, ברשויות שיש בהן מועצה דתית, המועצה הדתית היא המממנת מתקציבה ומתפעלת באופן שוטף את המקוואות שבשטחה. במרבית הרשויות המקומיות שאין בהן מועצה דתית ניתנים שירותים אלו על ידי הרשות המקומית, והמשרד לשירותי דת מתקצב את הרשות ישירות לצורך תשלום שכר הבלניות (עובדות המקוואות), אך לא מעבר לכך.

המשרד לשירותי דת מעביר בכל שנה תקציב של עשרות מיליוני שקלים לצורך בניית מקוואות חדשים ושיפוץ מקוואות קיימים. תחום זה היה בעבר נתון לאחריותן של המועצות הדתיות. לאחר מכן, בסוף שנות ה־90 ותחילת שנות האלפיים, ניהל המשרד בעצמו את התהליכים הללו, ובשני העשורים האחרונים

29 ע"מ 5875/10 התנועה המסורתית נ' המועצה הדתית באר שבע.

30 בחוקים מסוימים שעניינם תכנון ובנייה ורישוי עסקים יש התייחסות למקוואות טוהרה. ואולם חוקים אלו עוסקים בענייני בטיחות ותברואה ולא באספקת שירותי דת על ידי המדינה, ולכן הם חלים גם על מקוואות פרטיים.

התקבע נוהל חדש: הרשויות המקומיות – גם רשויות שיש בהן מועצה דתית – אחראיות לבניית המקוואות,<sup>31</sup> ולשם כך הן מקבלות מימון מהמשרד לשירותי דת. שיפוץ המקוואות, לעומת זאת, נחשב חלק מהתפעול השוטף, ולכן הוא באחריותן של המועצות הדתיות, או של הרשות המקומית אם אין בה מועצה דתית.<sup>32</sup> כמובן, הרשויות המקומיות והמועצות הדתיות רשאיות להוסיף מימון מתקציבן עבור בנייה ושיפוץ של מקוואות, נוסף על המימון שהן מקבלות מהמשרד, ויש מהן שעושות זאת.

### שירותי הדת האחרים

באשר לשירותי הדת הנוטרים – עירובין,<sup>33</sup> תרבות תורנית<sup>34</sup> ותמיכות<sup>35</sup> – אין התייחסות חוקית לשאלה מי הגוף שנדרש או שרשאי לספק אותם. ככלל, את שירותי העירובין מספקת המועצה הדתית או הרשות המקומית, ואת שירותי התרבות התורנית והתמיכות יכולים שני גופים אלו לספק בו־זמנית. למעשה, אין כל חובה חוקית להעניק שירותי תרבות תורנית, ומועצות דתיות רבות אינן מעניקות שירותים אלו, או שהן מתקצבות אותם בסכום מזערי.<sup>36</sup>

לסיכום, שלושת השירותים המרכזיים המסופקים היום כמעט בלעדית על ידי מועצות דתיות ועל ידי רשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית הם השגחת

31 במקרים ספורים יש גם מועצות דתיות המתקצבות לצורך בניית מקוואות. למשל, מנחונים שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת עולה כי בשנת 2019 העביר המשרד תקציב לצורך בניית מקוואות לשש רשויות מקומיות ולמועצה דתית אחת (בת ים). התקציב שהועבר למועצה הדתית היה הנמוך ביותר.

32 להרחבה ראו אחרק־ויין, פינקלשטיין ושוורץ, 2015, עמ' 19–23.

33 "עירוב" הוא הכינוי המקובל בהלכה להיקף המחיצות סביב שטח מיושב שמטרתו להחיר בחוכו פעולות האסורות בשבת דוגמת טלטול והולכת חפצים.

34 "תרבות תורנית" הכוונה לתקצוב של פעילויות הווי דת ואירועים דוגמת טקסי הכנסת ספר תורה, הילולות, עצרות התעוררות ותשובה, שבתות ייחודיות וערבי שירה וחזנות.

35 "תמיכות" הכוונה לתמיכות ישירות לגופים תורניים דוגמת בתי כנסת ומוסדות תורה.

36 להרחבה בנושא זה ראו פינקלשטיין, 2018, עמ' 84–95.

כשרות, רישום נישואין ומקוואות. את שירותי הקבורה, לעומתם, מספקות מגוון חברות קבורה, ובכללן גם מועצות דתיות ורשויות מקומיות.

## 1.4. שירותי דת ברשויות מקומיות שאין בהן מועצה

### דתית: תמונת מצב

בישראל יש היום 255 רשויות מקומיות,<sup>37</sup> מתוכן ב־170 יש רוב של תושבים יהודים, וב־85 רוב של תושבים ערבים. בקרב הרשויות המקומיות היהודיות יש 128 רשויות שפועלת בהן מועצה דתית החופפת לתחומה של הרשות. מועצה דתית נוספת (בעתלית) פועלת רק בתחומו של יישוב בתוך מועצה אזורית (חוף הכרמל). וכך, ב־42 רשויות שרוב תושביהן יהודים אין מועצה דתית, מתוכן 29 הן מועצות אזוריות, 10 מועצות מקומיות ו־3 עיריות (מודיעין, מודיעין עילית, אלעד).

כאמור, שירותי הדת העיקריים המסופקים כיום על ידי מועצות דתיות ורשויות מקומיות הם שירותי הכשרות, רישום הנישואין והמקוואות. אין מודל אחיד לאספקת שירותי הדת הללו ברשות מקומית שאין בה מועצה דתית. ככלל, יש שלושה מודלים של אספקה: שירותי דת שמספקת הרשות המקומית בלבד, שירותי דת שמספקת מועצה דתית סמוכה או שילוב של השניים, כלומר חלק משירותי הדת מספקת הרשות המקומית וחלק המועצה הדתית או רשות מקומית סמוכה. לוח 1 מציג את חלוקת המודלים בין סוגי הרשויות המקומיות שאין בהן מועצה דתית.

37 כוונתנו לרשויות מקומיות שמתגוררים בהן תושבים. לצד אלו פועלות עוד שתי מועצות מקומיות תעשייתיות (מגדל תפן ונאות חובב) שלא מתגוררים בהן תושבים, ולפיכך הן אינן מענייננו במחקר זה.

### לוח 1

## מודלים לאספקת שירותי דת ברשויות שאין בהן מועצה דתית, בחלוקה לפי המעמד המוניציפלי של הרשות המקומית, 2022

סך הכול	מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות	
23	17	3	3	שירותי הדת מסופקים על ידי הרשות המקומית בלבד
11	7	4	0	מודל משולב: שירותי הדת מסופקים על ידי הרשות המקומית יחד עם מועצה דתית ברשות מקומית סמוכה או מחלקת דת ברשות מקומית סמוכה
8	5	3	0	כלל שירותי הדת מסופקים על ידי מועצה דתית סמוכה
42	29	10	3	סך הכול

מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מהרשויות המקומיות.

להלן נסביר בפירוט את כל אחד מהמודלים הללו.

### שירותי דת המסופקים על ידי רשות מקומית

ב־23 רשויות מקומיות שלא פועלת בהן מועצה דתית, הרשות המקומית מספקת את כלל שירותי הדת העיקריים של המועצה הדתית: רישום נישואין, השגחת כשרות ומקוואות.<sup>38</sup> ברוב הרשויות המקומיות הללו יש רבנים מקומיים רשמיים,

<sup>38</sup> מתוך אלו, המועצה האזורית ברנר היא חריגה מכיוון שאף שהיא אינה מספקת שירותי מקוואות, גם אין מועצה דתית סמוכה לה המספקת את השירותים הללו, כנראה משום שיש בה רק יישובים חילוניים.

ואלה מופקדים על רישום הזוגות לנישואין ומעניקים תעודות כשרות לעסקים. ברשויות שאין בהן רב, יש רב ממלא מקום שמינתה הרבנות הראשית המעניק את השירות באמצעות הרשות המקומית.

היקף הפעילות המיועד לשירותי דת משתנה מרשות לרשות. ברבות מהן פועלת מחלקת דת המעסיקה עובדי הנהלה ומזכירות, נוסף על רבנים ובלניות. יש גם רשויות אחדות שמחלקת הדת שלהן פעילה במיוחד ומעסיקה מספר עובדים גדול ואף מפעילה שירותי דת נוספים על השירותים הבסיסיים, דוגמת תמיכות ותרבות תורנית, שירותי גניזה,<sup>39</sup> תוכניות בר מצוה ובתי דין לממונות. התופעה בולטת במיוחד ברשויות גדולות, למשל מודיעין, אלעד, שוהם ומודיעין עילית.<sup>40</sup> ברשויות אחרות, בעיקר מועצות אזוריות דוגמת דרום השרון, חוף אשקלון ומטה יהודה, מחלקת הדת היא למעשה אדם אחד האחראי על שירותי הדת וממונה על העסקת רבנים ובלניות. ברשויות מסוימות מנהל מחלקת הדת או האחראי על שירותי הדת הוא הרב המקומי, או, כמו במקרה של מועצה אזורית גזר – רב יישוב במועצה. לשם הנוחות נכנה "מחלקת דת" כל סוג של מתן שירותי דת על ידי רשות מקומית שאין בה מועצה דתית (גם אם אינה מוגדרת מחלקה כיתר המחלקות ברשות).

### שירותי דת המסופקים על ידי מועצה דתית סמוכה

ב־8 מתוך 42 הרשויות המקומיות שאין בהן מועצה דתית, הרשות אינה מעורבת באספקת שירותי הדת, ואת שירותי הדת העיקריים מספקות מועצות דתיות סמוכות. כך למשל, המועצה הדתית בקעת הירדן מספקת שירותי דת לא רק לתושביה אלא גם לתושבי ארבע רשויות מקומיות סמוכות: המועצות האזוריות תמר, הערבה התיכונה ומגילות ים המלח והמועצה המקומית מעלה אפרים. במודל זה המועצה הדתית היא המעסיקה את הרבנים ועובדי המקוואות

39 "גניזה" היא הטמנת תשמישי קדושה פגומים שיצאו משימוש (סידור, ספר תנ"ך, דברי תורה, תפילין, מזוזות ושאר כתבי קודש). את תשמישי הקדושה נוהגים שלא להשליך לאשפה משום הקדושה המיוחסת להם, ולכן גונזים אותם.

40 בעניין שירותי הדת המגוונים שמספקות הרשויות החרדיות ראו פינקלשטיין, 2022, עמ' 256-264.

הפועלים ברשויות הסמוכות, והרשויות הסמוכות משתתפות במימון המועצה הדתית.<sup>41</sup> בשלוש מהרשויות שמקבלות שירותי דת ממועצה דתית סמוכה – גליל עליון, חבל אילות וכפר ורדים – אין מקוואות ציבוריים בתחומי הרשות.<sup>42</sup>

### מודל משולב

ביתר הרשויות (11), שלא נמנו למעלה, שירותי הדת מסופקים בחלקם על ידי הרשות המקומית ובחלקם על ידי מועצה דתית סמוכה או מחלקת דת ברשות מקומית סמוכה. במעט רשויות – לדוגמה, המועצה האזורית חוף אשקלון והמועצה האזורית מגידו – אומנם הרב האזורי הוא הנותן את ההכשרים למזון, אבל את שירותי השגחת הכשרות מספקת מועצה דתית סמוכה.

## לוח 2

### אספקת שירותי דת ברשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית, 2022

שירותי רישום	שירותי השגחת	שירותי	
נישואין	כשרות	מקוואות	
יש	יש	יש	מועצה אזורית אלונה
יש	יש	יש	עיריית אלעד



41 בעניין זה ראו "הודעה בדבר סכום השתתפות המיוחד של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בהוצאות תקציבי המועצות הדתיות לשנת 2019", רשומות: ילקוט הפרסומים 8211, 28.4.2019.

42 הסיבה לכך שבמועצות האזוריות הנזכרות אין מקוואות ציבוריים היא שאין בהן יישובים שמתגורר בהם ציבור דתי. אשר למועצה המקומית כפר ורדים – מול הרשות המקומית התנהל מאבק של ציבור דתי ומסורתי למען הקמת מקווה טוהרה במקום, שאף הגיע לדיון בבית המשפט העליון, שקבע כי על המועצה המקומית להקצות קרקע לטובת מקווה (ע"מ 662/11 יהודית סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים). אלא שהמקווה שהוקם ביישוב בעקבות הפסיקה הוא מקווה פרטי, ולפיכך אינו מופעל על ידי הרשות המקומית ואף אינו מתוקצב באופן שוטף על ידי המשרד לשירותי דת, ולכן עדיין אין במקום מקווה ציבורי.

שירותי נישואין	שירותי רישום כשרות	שירותי מקוואות	
יש	מועצה דתית סמוכה	יש	מועצה אזורית אשכול
מועצה דתית סמוכה	רשות מקומית סמוכה	יש	מועצה אזורית באר טוביה
יש	מועצה דתית סמוכה	יש	מועצה מקומית בית אל
מועצה דתית סמוכה	אין	מועצה דתית סמוכה	מועצה מקומית בית אריה
יש	יש	יש	מועצה אזורית בני שמעון
יש	יש	אין	מועצה אזורית ברנר
יש	יש	אין (מקווה בבנייה)	מועצה אזורית גדרות
יש	יש	יש	מועצה אזורית גזר
יש	יש	יש	מועצה אזורית גן רווה
יש	יש	יש	מועצה אזורית דרום השרון
יש	יש	יש	מועצה אזורית הגלבוע
מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	אין	מועצה אזורית הגליל העליון
מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	מועצה אזורית הערבה התיכונה
יש	יש	יש	מועצה אזורית הר אדר
יש	יש	יש	מועצה אזורית זבולון
מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	אין	מועצה אזורית חבל אילות



שירותי מקוואות	שירותי השגחת כשרות	שירותי רישום נישואין	
יש	מועצה דתית סמוכה	יש	מועצה אזורית חוף אשקלון
יש	יש	יש	מועצה אזורית חוף הכרמל
יש	יש	יש	מועצה אזורית חוף השרון
יש	יש	יש	מועצה מקומית חריש
יש	רשות מקומית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	מועצה אזורית יואב
מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	מועצה אזורית ים המלח
יש	מועצה דתית סמוכה	יש	מועצה מקומית יסוד המעלה
פרטי	מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	מועצה מקומית כפר ורדים
יש	יש	יש	מועצה אזורית לב השרון
יש	יש	מועצה דתית סמוכה	מועצה מקומית להבים
יש	יש	יש	מועצה אזורית מבואות החרמון
יש	מועצה דתית סמוכה	יש	מועצה אזורית מגידו
יש	יש	יש	עיריית מודיעין
יש	יש	יש	עיריית מודיעין עילית
יש	יש	יש	מועצה אזורית מטה אשר
יש	יש	יש	מועצה אזורית מטה יהודה





שירותי רישום נישואין	שירותי השגחת כשרות	שירותי מקוואות	
מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	מועצה מקומית מעלה אפרים
יש	יש	יש	מועצה אזורית משגב
יש	יש	יש	מועצה אזורית נחל שורק
מועצה דתית סמוכה	יש	יש	מועצה מקומית עומר
יש	יש	יש	מועצה אזורית רמת נגב
יש	יש	יש	מועצה מקומית שוהם
יש	מועצה דתית סמוכה	יש	מועצה אזורית שער הנגב
מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	מועצה דתית סמוכה	מועצה אזורית תמר

מקור: עיבודי המחברים למידע שנאסף מהרשויות המקומיות.

סיכום של נתוני הלוח מעלה כי מתוך 42 רשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית, 30 מעניקות שירותי רישום נישואין, 28 נותנות שירותי השגחת כשרות ו-34 מספקות שירותי מקוואות. 25 מהרשויות המקומיות שלא פועלת בהן מועצה דתית מספקות גם שירותי קבורה, וכאמור ישנן רשויות מקומיות נוספות, אף כאלה שיש בהן מועצה דתית, המספקות שירותי קבורה.

## 2. מחלקות הדת

### היבטים משפטיים

כפי שהראינו עד כה, החוק אינו מחייב הקמת מועצה דתית בכל רשות מקומית, ולכן ביישובים רבים אין מועצה דתית והרשות המקומית מספקת בהם את שירותי הדת, והיא אף מתוקצבת לצורך זה על ידי המשרד לשירותי דת. בפרק זה נבחן את ההיבטים המשפטיים של המעמד החוקי של אספקת שירותי הדת

על ידי רשויות מקומיות. בתוך כך נבדוק גם מהו מקור ההסמכה של פעילות מחלקות הדת ברשויות המקומיות, מהם הכללים הרגולטוריים החלים עליהן, האם רשות מקומית יכולה לספק שירותי דת אף שפועלת בתחומה מועצה דתית, והאם ובאיזה אופן אפשר לפרק את המועצה הדתית ולהעביר את אספקת שירותי הדת לרשות המקומית.

### 2.1. מקור הסמכות לפעילותן של מחלקות הדת

#### ברשויות המקומיות

בשיטת המשפט הישראלית שולטת התפיסה הרואה ברשות המקומית רשות מינהלית שחל עליה עקרון חוקיות המינהל. לפי עיקרון זה, כל פעולה וסמכות של הרשות המקומית צריכה להתבסס על הוראת הסמכה בחוק. וכך, בהיעדר מקור נורמטיבי המסמיך את הרשות המקומית לנקוט מעשה מסוים, אין בכוחה להוציא אל הפועל.<sup>43</sup> לפיכך עולה השאלה מה מקור הסמכות החוקית של הרשויות המקומיות לספק שירותי דת. כפי שראינו, בתחום הקבורה ישנה הסמכה מפורשת לכך בחוק, ובעניין התמיכות במוסדות ותקצוב תרבות תורנית נראה שאפשר להתבסס על ההסמכה הכללית של רשויות מקומיות להעניק

43 אבנרי, 2000, עמ' 472-474. המונח המשפטי המקובל למעשה הנעשה ללא הוראות הסמכה או אגב חריגה מסמכות הוא "אולטרה וירס" (*ultra vires*; "מעבר לסמכות").

תמיכות. השאלה לעיל נוגעת אפוא בעיקר לשירותי רישום נישואין, כשרות ומקוואות.

סעיף 249(2) לפקודת העיריות מסדיר את סמכויות העיריות. בתוך כך הוא גם קובע סמכות כללית "להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת המועצה לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם". ניסוחים זהים כמעט לחלוטין מופיעים גם בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950, ובסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958. הדבר מלמד כי לכלל הרשויות המקומיות נתונה הסמכות הכללית להעניק שירותים לטובת הציבור. סעיפים אלו מזכרים בדיונים משפטיים בתור מקור הסמכות של הרשויות המקומיות להעניק שירותי דת.<sup>44</sup> באופן ספציפי, באשר לשירותי המקוואות, ייתכן שיש לכך אף הסמכה חוקית ברורה יותר, בסעיף 249(7) לפקודת העיריות, הקובע כי בסמכות העיריות "להקים, לקיים ולהסדיר מרחצאות, בריכות שחיה ובתי-רחצה ציבוריים". שאלת הסמכות של הרשויות המקומיות לספק שירותי דת מתוקף הסמכה כללית זו לא נידונה עד היום בבית המשפט העליון, ולכן היא לוטה בערפל במידה רבה.

שאלה ספציפית יותר הנוגעת למקור התוקף החוקי של פעילות מחלקות הדת היא הסוגיה של גביית האגרות. בשנת 1974 התקין שר הדתות את תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשל"ד-1974. נקבע בהן כי מועצה דתית המבקשת לגבות אגרה על שירותי הדת שהיא מספקת נדרשת להביא את הצעת שיעורי האגרה לאישורו של השר. חוזר מנכ"ל משנת 1996 הבהיר כי רק למועצות דתיות יש סמכות לגבות אגרה, ואילו למחלקות דת ברשויות מקומיות שלא פועלת בהן מועצה דתית אין סמכות לגבות אגרה.

44 ראו למשל נד/15-843 (ב"ש) הרב יוסף שמחה גינזבורג נ' מדינת ישראל. מנגד, הראינו לעיל כי בפסיקת בג"ץ משנת 1969 בעניין ראש העין עלתה הטענה שחוק שירותי הדת היהודיים גובר על חקיקה זו. לכאורה הדבר מלמד כי דרך המלך של אספקת שירותי דת יהודיים היא באמצעות מועצה דתית. כלומר, ניתן אולי לפרש את הפסיקה כטוענת שלרשות המקומית אין כל סמכות לספק שירותי דת, אך ברור כי היא מעולם לא פורשה כך על ידי המשרד לשירותי דת או על ידי בית המשפט בפסיקות מאוחרות יותר.

אגרות ייגבו בידי מועצות דתיות בלבד ובמסגרתן; לא היתה מועצה דתית ברשות מקומית מסוימת יינתן השירות ותגבה האגרה בידי המועצה הדתית הסמוכה, כפי שינחה המשרד לעניני דתות [...] הננו להבהיר כי אין מניעה מכך שהרב המקומי, במידה ויש כזה, יתן את השירות, ובלבד שהאגרה תיגבה על ידי המועצה הדתית ובמסגרתה.<sup>45</sup>

לאחר דברים אלו פורסמה בחוזר המנכ"ל רשימת הרשויות המקומיות שאין בהן מועצה דתית יחד עם רשימת המועצות הדתיות הסמוכות להן שבהן ניתן לשלם את האגרה.

לכאורה נראה שדברי החוזר מתייחסים לתחומים של רישום נישואין וכשרות, שפעילותם מוסדרת מכוח חקיקה המעניקה לרבנים המקומיים סמכות מונופוליסטית מטעם המדינה לפעול בהם. לעומת זאת נראה שבתחום המקוואות, שאינו פועל באמצעות הרבנים המקומיים, לרשויות המקומיות מותר לגבות אגרות מתוקף סמכותן הכללית בחוק לגבות אגרות עבור שירותים שהן מספקות לתושביהן. שירותי המקוואות, ביסודם, אינם שירותים מונופוליסטיים שרק המדינה מספקת, ולכן גביית תשלום של הרשויות המקומיות יכולה להיחשב, במידה רבה, "מחיר" ולא מס. כפי שהבהיר בעבר בית המשפט העליון בפסיקה בעניין גביית תשלום על ידי רשות מקומית בכניסה לפארק, גבייה זו אינה מס אלא מחיר שהוא "סכום המשתלם באופן רצוני על-ידי צרכן עבור שירות בשל בחירתו של הצרכן להשתמש באותו שירות: התשלום משמש למימון מלא או חלקי של השירות הניתן".<sup>46</sup>

מדברי חוזר המנכ"ל בשנת 1996 עולה כי לרשויות המקומיות אין סמכות לגבות אגרות בתחום רישום הנישואין והכשרות. בחוזר מנכ"ל של המשרד משנת 1997 יש התייחסות לגביית אגרות ב"מקומות בהם אין מועצות דתיות ושירותי הדת ניתנים ע"י הרבנים האזוריים ואין אפשרות סבירה באותם מקומות ליישם את

45 המשרד לעניני דתות, 1996, עמ' 7-8.

46 בג"ץ 8676/00 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' עיריית רעננה.

ההסדר שנקבע ופורסם בחוזר מנכ"ל נו/1". בחוזר זה הוצע "הסדר זמני עד למציאת הסדר כולל", ולפיו ביישובים שאין בהם מועצה דתית יגבו הרבנים האזוריים אגרות נישואין וכשרות ויעבירו אותן לחשבון בנק מיוחד של המשרד לשירותי דת, שממנו ימומנו שירותי הדת ברשויות שאין בהן מועצה דתית.<sup>47</sup> ההסדר לא יושם ככל הנראה, וחוזר המנכ"ל משנת 1996 נשאר בתוקפו.

דוח מבקר המדינה משנת 2013 בנושא רישום נישואין מצא כי במרבית הרשויות המקומיות המספקות שירותי רישום נישואין, גביית האגרות נעשית על ידי הרשות המקומית ולא על ידי מועצה דתית סמוכה, בניגוד להנחיות בחוזר המנכ"ל. המבקר מצא כי לטענת רשויות מקומיות, לא סביר שמועצות דתיות סמוכות יגבו את האגרה על שירותים הניתנים על ידי הרשויות המקומיות. לטענתן, המשרד מעולם לא העיר או הביע בפניהן התנגדות לכך שהן גובות אגרות "על אף שהדברים היו ידועים וגלויים".<sup>48</sup> המבקר קבע כי על המשרד לשירותי דת ומשרד הפנים לפעול להסדרת הנושא, שכן "רשות ציבורית הפועלת בסמכותה השלטונית אינה רשאית לגבות אגרות והיטלים בלא הסמכה מפורשת בחוק או מכוחו".<sup>49</sup>

זמן קצר לאחר פרסום דוח מבקר המדינה פורסמו תקנות חדשות בנושא – תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשע"ד–2013. בתקנות אלו לא נכתב במפורש כי למועצה הדתית יש בלעדיות בתחום גביית האגרות. ואולם התקנות התייחסו רק למועצות דתיות, בהתבססן על כך שחוק שירותי הדת היהודיים מסמיק את השר לקבוע תקנות בעניין אגרות למועצות דתיות בלבד.

47 המשרד לענייני דתות, 1997, עמ' 16.

48 מבקר המדינה, 2013, עמ' 237–238.

49 שם, עמ' 238.

למעשה, רשויות מקומיות ורבנים מקומיים ביישובים שלא פועלת בהם מועצה דתית ממשיכים גם היום לגבות אגרות עבור שירותי כשרות ורישום נישואין<sup>50</sup> בלי שסמכותם לעשות זאת הוסדרה במפורש בחוק. כלל לא בטוח אם אפשר לתלות את מקור הסמכות שלהם לעשות זאת בסמכותן הכללית של הרשויות המקומיות לגבות אגרות על שירותים שהן מעניקות.

## **2.2. הרגולציה על מחלקות הדת ברשויות המקומיות**

הרגולציה המקובלת על השלטון המקומי ניתנת לחלוקה בין רגולציה כללית מינהלית ובין רגולציה ספציפית הנוגעת לתחום התוכן והפעילות. לדוגמה, מחלקות החינוך והרווחה ברשויות המקומיות פועלות בהיבטים המינהליים, למשל ניהול כוח האדם וניהול התקציב, בכפיפות לחוקים ולנהלים החלים על הרשויות המקומיות ותחת הרגולציה של משרד הפנים ומשרד האוצר. לצד זאת, יש רגולציה מקיפה על מחלקות אלו הקשורה לכל תחום פעילות באופן ספציפי. כך, משרד החינוך מפעיל רגולציה על מחלקות החינוך ומשרד הרווחה על מחלקות הרווחה. בתחום שירותי הדת התמונה מורכבת יותר: בהיבט המינהלי המצב דומה וגם מחלקות הדת פועלות בכפיפות מלאה לרגולציה של משרד הפנים ומשרד האוצר, אך באשר לרגולציה של המשרד לשירותי דת – הכפיפות של מחלקות הדת אליה אינה מוסדרת.

ככלל, חוזרי המנכ"ל וההנחיות שמנפיק המשרד לשירותי דת מכוונים למועצות הדתיות בלבד. לדוגמה – המשרד פרסם בשנת 2010 חוזר מנכ"ל מפורט בכותרת "נוהל הפעלת מערך כשרות במועצות הדתיות", אך לא פרסם נוהל מקביל

<sup>50</sup> לחיאור המצב בענף הכשרות ראו אצל פילבר, 2018, עמ' 49. לטענתי, הנושא סובל מחוסר אסדרה עד כדי כך שבמקרים קיצוניים הרב המקומי מנהל מערכת של גביית אגרות ללא כל פיקוח על השימוש בכספים אלה ובלא שום תיעוד.

למחלקות הדת.<sup>51</sup> גם בתחום המקוואות המשרד לשירותי דת מפרסם נהלים בעניינים טכניים של הסדרת הפעילות או בעניינים עקרוניים יותר דוגמת צנעת הפרט של ציבור הטובלות, והפנייה של המשרד היא תמיד אך ורק למועצות הדתיות. אומנם בתור גוף המתקצב את מחלקות הדת ברשויות המקומיות לצורך שירותי מקוואות, המשרד מציב לרשויות המקומיות דרישות סף להענקת תקציב, אך אין למשרד לשירותי דת ולרבנות הראשית מעמד של רגולטורים מכוח החוק כלפי הרשויות המקומיות.

לרבנות הראשית יש מעמד חלקי של רגולטור כלפי הרבנים המקומיים. הרבנות הראשית היא המסמיכה את הרבנים המקומיים לתפקיד רישום נישואין, ומכוח זה היא גם מפרסמת נהלים בנושא. לעומת זאת, סמכות הרבנים המקומיים בתחום הכשרות אינה נגזרת מהסכמה של הרבנות הראשית, ולכן היקף הסמכות של הרבנות הראשית כלפי הרבנים המקומיים בתחום זה לא היה ברור במשך שנים והוא אף נידון מפעם לפעם בבית המשפט העליון.<sup>52</sup> על פי התיקון לחוק איסור הונאה בכשרות משנת 2021, השר לשירותי דת יהיה מחויב למנות עד סוף שנת 2022 ממונה על אסדרת מערך הכשרות ברבנות הראשית שתהיה לו סמכות של רגולציה, מינהלית ולא הלכתית, על גופים המספקים שירותי השגחת כשרות, ובהם גם הרשויות המקומיות שלא פועלת בהן מועצה דתית.

סוגיית הכפיפות של מחלקות הדת ברשויות המקומיות לנוהלי המשרד לשירותי דת זכתה לפני שנים אחדות אף לדיון בבית המשפט – בנושא גביית האגרות. כאמור, בעבר נדרשה כל מועצה דתית לאשר מול השר את שיעורי האגרות שהיא גובה עבור שירותי הדת השונים, אך ברבות השנים החל השר לפרסם בחוזרי מנכ"ל אגרות קבועות החלות על כלל המועצות הדתיות. בשנת 2013 אף נקבעו תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשע"ד-2013, המסדירות את תעריפי גביית האגרות שהמועצות הדתיות נדרשות לגבות תמורת רישום

51 המשרד לשירותי דת, 2010. תיקון החוק משנת 2021 עתיד לשנות מצב זה ולהפוך באופן חד וברור את המשרד לרגולטור גם כלפי רשויות מקומיות שמפעילות שירותי כשרות באמצעות הרבנים המקומיים שלהן.

52 מבקר המדינה, 2009, עמ' 962; בקשי ושפירא, 2016, עמ' 6.

נישואין, השגחת כשרות, תחזוקת מקוואות וקבורה. בשנת 2015 הגישו ארגון "עתים" וקבוצת טובלות תובענה ייצוגית נגד מועצות דתיות ורשויות מקומיות שגבו אגרות גבוהות מן האגרות שנקבעו בתקנות עבור שימוש במקוואות. הנחת היסוד של מגישי העתירה הייתה שהנחיות המשרד לשירותי דת חלות גם על מחלקות הדת ברשויות המקומיות.

בעקבות התביעה קבע בית המשפט לעניינים מינהליים בשנת 2017 כי על 13 מועצות דתיות לשלם פיצוי כספי בסכום כולל של כ־250 אלף ש"ח בשל גבייה בניגוד לתקנות. ברם בעניין הרשויות המקומיות הייתה עמדתו אחרת, שכן, לדבריו, אין לתקנות כל תחולה עליהן: "התקנות חלות על מועצות דתיות ואין בהן הוראה לעניין רשויות מקומיות. על כן לכאורה בהיעדר תחולה לתקנות ממילא לא הונח בסיס לטענה של גביית יתר"<sup>53</sup>. כאמור, נראה כי עמדה זו של בית המשפט נכונה גם באשר לנהלים אחרים של המשרד לשירותי דת שאין להם כל תחולה ממשית על מחלקות הדת.

## 2.3. אספקת שירותי דת על ידי רשות מקומית שבתחומה פועלת מועצה דתית

שאלה משפטית נוספת שסוגיית מחלקות הדת מעוררת היא אם רשות מקומית רשאית לספק שירותי דת כאשר פועלת בתחומה מועצה דתית. שאלה זו נידונה בחוות דעת של הלשכה המשפטית של משרד הדתות ופורסמה כחלק מחוזר מנכ"ל בשנת 1989. השאלה נוסחה בחוות הדעת בזו הלשון:

לפי סעיף 7 לחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971, המגדיר את סמכויות המועצה הדתית, מוסמכת מועצה דתית



לטפל בסיפוק שירותי דת בהתאם לסעיפי תקציבה המאושר. אך, האם סמכות זו היא בלעדית למועצה הדתית, או שמא שותפה לה הרשות המקומית, לאור סמכותה הכללית להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת הרשות המקומית, לתועלת הציבור, במידה שאין בכך משום סתירה לכל דין?<sup>54</sup>

לדעת מחברי חוות הדעת, השאלה הוכרעה הכרעה חד־משמעית בפסיקות בג"ץ הנזכרת בעניין ראש העין בשנת 1969 כך ש"הסמכות לספק שירותי דת נתונה באופן בלעדי למועצה הדתית". בחוות הדעת מוזכרת גם פסיקה אחרת של בג"ץ, משנת 1978, שהתייחסה למקרה שהמועצה המקומית גדרה קיבלה תקציב ממשרד הפנים לשיפוץ בתי כנסת על מנת שתעבירו למועצה הדתית. הניסיון של המועצה המקומית להעביר את הכסף ישירות לבתי הכנסת נתקל בעתירה, ולפי מחברי חוות הדעת ניתן פסק דין שהוטכם על שני הצדדים שלפיו הכסף יועבר למועצה הדתית. משום כך, על פי חוות הדעת, "פסקי הדין הנזכרים משמשים נר לרגלי הממשלה והכנסת בכל דיוניהן והצעותיהן לניהול ענייני שירותי הדת היהודיים, ומן הראוי כי המועצה הדתית בכל מקום תשמור על עקרון בלעדיות סמכותה לספק שירותי דת כעל בבת עינה".<sup>55</sup>

שנה לאחר מכן, בשנת 1990, פורסמה בחוזר מנכ"ל עמדה מסויגת יותר:

המועצה הדתית מופקדת בהתאם לחוק על סיפוק שירותי הדת במקום ובכלל זה רישום נישואין, כשרות ושחיטה, שירותי קבורה, עירובין וטהרת המשפחה, נושאים אלה הינם בסמכותה הבלעדית של המועצה הדתית. בינוי מוסדות דת ומתן תמיכות למוסדות דת אינם נמנים על העניינים שבסמכותה הייחודית של המועצה הדתית, והרשות המקומית מוסמכת ורשאית אף היא לפעול בענין.<sup>56</sup>

54 המשرد לענייני דתות, 1989, עמ' 3.

55 שם, שם.

56 המשرد לענייני דתות, 1990, עמ' 20-21.

שלא כמו חוזר המנכ"ל הקודם, מחוזר זה עולה כי בניית מוסדות דת ותמיכה בהם, ובכלל זה בתי כנסת, אפשר שייעשו על ידי הרשות המקומית גם ביישוב שיש בו מועצה דתית. יתרה מזו, כאמור לעיל, זה שני עשורים המשרד לשירותי דת עצמו מעביר את תקציב בניית המקוואות לרשויות המקומיות ולא למועצות הדתיות, וכך נעשה גם עם התקציב הממשלתי המיועד לבתי כנסת.

למעשה, גם באשר לשאר השירותים לא ברור התוקף החוקי של הקביעה שלמועצה הדתית יש בלעדיות בעניין שירותי הדת, ונראה כי יש לדון בכל שירות לגופו. בנוגע לשירותי הקבורה – שנים רבות בטרם נכתב חוזר המנכ"ל הוסדרה בחוק האפשרות של רשויות מקומיות להעניק שירותי קבורה, בלא התייחסות לבלעדיות או להעדפה של המועצות הדתיות בעניין. אשר לתחום העירובין והמקוואות – אין כל התייחסות בחוק או בתקנות המשייכת את המקוואות והעירוב העירוניים למועצה הדתית ולא לרשות המקומית, וכאמור אספקת שירותים אלו קיבלה אזכור מזערי בחוק. באשר לרישום נישואין – כפי שהראינו לעיל, כאשר יש ברשות המקומית מועצה דתית, נוהל רישום הנישואין קובע כי על הרב המקומי לערוך את רישום הנישואין באמצעות המועצה הדתית. באשר לתחום הכשרות – אין חובה היום שהרב המקומי יספק את שירותי הכשרות דרך המועצה הדתית, ואף יש עדויות על מקרים ספורים שרבנים מקומיים סיפקו שירותי כשרות שלא דרך המועצה הדתית אף שהייתה בעירם מועצה דתית.<sup>57</sup> עם כניסתו העתידי של התיקון לחוק איסור הונאה בכשרות לתוקף בשנת 2023 יהיו רשאים להעניק תעודות כשרות, נוסף על גופים פרטיים, רק מועצה דתית או רשות מקומית שאין בה מועצה דתית שהוסמכו בידי השר לשירותי דת, ורשות מקומית שיש בה מועצה דתית לא תהיה רשאית לעשות זאת.

למרות האמור לעיל, שתי רשויות מקומיות חרדיות "רוקנו" למעשה את המועצה הדתית שלהן משירותים ממשיים, והן מספקות את מרבית שירותי הדת המקומיים, ובפרט שירותי המקוואות, אף שיש בהן מועצה דתית. כפי שכבר הזכר, בבני ברק עלתה התנגדות עזה להקמת מועצה דתית. ההנהגה החרדית, הארצית והמקומית, רצתה למנוע התערבות חיצונית בדרך אספקת שירותי

57 ראו פינקלשטיין, 2018, עמ' 193-194.

הדת מצד משרד הדתות, שהיה בתקופת קום המדינה באופן קבוע בשליטה דתית-לאומית. ההנהגה החרדית העדיפה ששירותי הדת יסופקו על ידי הרשות המקומית, שבשליטה חרדית, וגם כיום היא ממשיכה לבכר זאת. אף שלבסוף הצליח שר הדתות מטעם המפד"ל לכפות הקמת מועצה דתית בבני ברק, העירייה מפעילה היום שירותי דת מלאים. את שירותי המקוואות בבני ברק, שהם למעשה שירותי הדת העיקריים מבחינת עלויות ותפעול, מספקת העירייה ולא המועצה הדתית. יתרה מזו, בבני ברק פועלים רבני עיר מטעם העירייה שאינם נחשבים רבנים רשמיים מטעם המדינה. לרבני העיר ניתנה במשך השנים סמכות מיוחדת מטעם הרבנות הראשית להעניק שירותי רישום נישואין ושירותי כשרות, והם עושים זאת באמצעות הרשות המקומית.

גם בעיר החרדית ביתר עילית רוב שירותי הדת ניתנים על ידי העירייה ולא על ידי המועצה הדתית, ובפרט שירותי המקוואות.<sup>58</sup> בשתי העיריות החרדיות האחרות, אלעד ומודיעין עילית, לא היה צורך לפתח מודל זה מכיוון שמלכתחילה לא הוקמה בהן מועצה דתית ואת שירותי הדת מספקת הרשות המקומית. בשנים 2010-2011 נתקלו גם הניסיונות להקמת מועצה דתית ברשויות אלו בהתנגדות עזה של ההנהגה החרדית.

אף שיש לא מעט רשויות מקומיות אחרות שהיו מעדיפות לספק את שירותי הדת בעצמן במקום המועצה הדתית, מודל זה מתקיים כיום רק ברשויות החרדיות, משתי סיבות. ראשית, ההרשאה שהעניקה הרבנות הראשית לרבנים שמינתה עיריית בני ברק לספק שירותי כשרות ורישום נישואין היא הרשאה ייחודית, והיא לא תינתן לרשויות מקומיות אחרות. שנית, הרשויות המקומיות נדרשות על פי חוק להעביר תקציב קבוע למועצה הדתית לצורך אספקת שירותי דת, שעומד על מיליוני שקלים בשנה (תלוי במספר התושבים). אם הרשות אינה מעבירה את הכסף, המשרד לשירותי דת רשאי להורות למשרד הפנים לקזז את

58 להרחבה על המודל של אספקת שירותי דת ברשויות החרדיות, ובפרט בבני ברק ובביתר עילית, ראו פינקלשטיין, 2022, עמ' 256-264.

הסכום מהתקצוב המועבר לה ולהעבירו למועצה הדתית.<sup>59</sup> במצב זה, אם הרשות המקומית תבחר לספק את שירותי הדת בעצמה, היא תצטרך לתקצב את שירותי הדת פעמיים.

עיון בדוחות הכספיים של המועצות הדתיות בבני ברק ובביתר עילית בעשור האחרון מלמד ששתי העיריות הפחיתו בהדרגה את התקציב שהן מעבירות למועצה הדתית עד שבשנים האחרונות הן חדלו לגמרי מתקצוב המועצה הדתית. למרות זאת, באופן חריג, המשרד לשירותי דת אינו מבקש לנקוט כלפיהן את הסנקציה האמורה. במענה בנושא שהתקבל באוקטובר 2021 מהממונה על חופש המידע במשרד לשירותי דת נכתב לגבי ביתר עילית כי "נעשתה בדיקה עם הרשות והתברר שהם נושאים בעלויות שוות כסף גבוהות בהרבה מהסכום המוכר ע"י המועצה הדתית". משמע, המשרד מכיר באפשרות שהרשות המקומית תחליף את המועצה הדתית באספקת שירותי הדת ובשל כך תימנע מלתקצב אותה. התנהלות זו היא, ככל הנראה, מעין זכות יתר המוענקת לרשויות חרדיות בלבד המאפשרת להן לספק את שירותי הדת באופן עצמאי במינימום פגיעה כלכלית, מתוך עצימת עין מצד המשרד לשירותי דת (הנתון רוב השנים לשליטה חרדית). קשה להאמין שהמשרד היה מאפשר גם לרשות מקומית אחרת לספק לתושביה את שירותי הדת במקום המועצה הדתית בלי לתקצב את המועצה הדתית.

עם זאת, יש לומר כי גם הרשויות החרדיות נפגעות מהמצב הנוכחי. אף שעיריית בני ברק ועיריית ביתר עילית נפטרו מן הדרישה להעביר תקציב למועצה הדתית, בכל זאת המשרד לשירותי דת מתקצב את המועצות הדתיות בערים אלו לצורך אספקת שירותי דת. למעשה, בעטיו של הדירוג החברתי-כלכלי הנמוך של רשויות אלו, המשרד מעביר להן תקציב גבוה יחסית (בשנת 2020: 7.5 מיליון ש"ח למועצה הדתית בני ברק ו-2.5 מיליון ש"ח למועצה הדתית ביתר עילית). את התקציבים הללו, שהיו אמורים לשמש לתפעול שירותי הדת, נדרשות עיריית בני ברק ועיריית ביתר עילית להשלים מתקציבן העצמי על מנת שתוכלנה לספק

59 מנתונים שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת עולה שבשנים 2013-2019 הורה המשרד על קיזוז תקציבי מרשויות מקומיות בסכום כולל של 28 מיליון שקלים.

את שירותי הדת, בעוד עיקר תקציב המועצות הדתיות בתחומן משמש להוצאות שכר ותמיכות, כפי שניתן ללמוד מעיון בדוחות הכספיים שלהן.

## 2.4. פירוק המועצה הדתית והעברת אספקת השירותים לרשות המקומית

---

שאלה משפטית חשובה נוספת היא אם מותר להעביר את אספקת שירותי הדת מהמועצה הדתית לרשות המקומית באמצעות סגירה או פירוק של המועצה הדתית.

חוק שירותי הדת היהודיים אינו מתייחס במפורש לאפשרות של פירוק מועצה דתית, וגם לא לאיחודה עם מועצה דתית אחרת – בניגוד לפקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, המסמיכות את שר הפנים להורות על ביטולה של רשות מקומית קיימת. עם זאת, חוק שירותי הדת היהודיים מתייחס בעקיפין לאפשרות של ביטול המועצה הדתית בכך שבסעיף 6 שלו נכתב כי במקרה שלא חודש הרכב המועצה הדתית והשר מינה שני ממונים, "הממונים יכהנו עד לחידוש הרכב המועצה לפי סעיף קטן (א) או עד ביטולה" (ההדגשה שלנו).

במרוצת השנים נסגרו מועצות דתיות והן אוחדו עם מועצות דתיות סמוכות להן, אך למיטב ידיעתנו אין תקדים לסגירת מועצה דתית אגב העברת שירותי הדת לרשות המקומית ביישוב. התקדים הקרוב לכך ביותר הוא המקרה של מחלקת הדת במועצה האזורית בני שמעון. עד לשנת 2014 פעלה מועצה דתית משותפת למועצות האזוריות בני שמעון ומרחבים. בשנה זו אישר המשרד לשירותי דת למועצה האזורית בני שמעון להתנתק מהמועצה הדתית ולהקים מחלקת דת עצמאית ברשות המקומית המתוקצבת על ידי המשרד, בדומה לרשויות

מקומיות אחרות שלא פועלת בהן מועצה דתית.<sup>60</sup> במקרה זה המועצה הדתית לא נסגרה (היא נותרה שייכת למועצה האזורית מרחבים), אך אספקת שירותי הדת במועצה האזורית בני שמעון עברה מהמועצה הדתית לרשות המקומית.

על כל פנים, נראה כי לשר לשירותי דת נתונה הסמכות להורות על סגירתה וביטולה של מועצה דתית. מלבד העובדה שהחוק, כאמור, מתייחס בעקיפין לאפשרות של ביטול המועצה הדתית, נראה שסמכותו של השר להורות על הקמת מועצה דתית מכוננת גם את סמכותו לבטל את הוראתו על הקמת מועצה דתית. זוהי גם הפרשנות המשפטית לחוק של המרכז לשלטון מקומי, כפי שהדברים באו לידי ביטוי במכתב שפרסם המרכז לכל ראשי הרשויות המקומיות במרץ 2022:

בהתאם לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב] התשל"א-1971, השר לשירותי דת, הוא המוסמך להורות על הקמתה של מועצה דתית (ולפיכך ובהתאם לחוק הפרשנות הוא המוסמך להורות על פירוקה) [הסוגריים במקור].

המרכז לשלטון מקומי מבסס את עמדתו בנושא על חוק הפרשנות, התשמ"א-1981. חוק זה מסדיר את הפרשנות המשפטית המקובלת לחקיקה בישראל ונקבע בו, בין היתר, כי "הסמכה לעשות מינוי – משמעה גם הסמכה להתלות את תקפו, לבטלו, לפטר את מי שנתמנה או להשעותו מתפקידו" (סעיף 14), וכן כי "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראת מינהל – משמעה גם הסמכה לתקנו, לשנותו, להתלותו או לבטלו בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה" (סעיף 15). מכאן נראה כי הוראה מינהלית שנתן השר לשירותי דת בדבר הקמת מועצה דתית יכולה להתבטל באמצעות הוראה הפוכה של השר על ביטול המועצה הדתית.

אנו סבורים, אם כן, כי לשר לשירותי דת יש היום הסמכות להורות על פירוקה של מועצה דתית ועל העברה של אספקת שירותי הדת לרשות המקומית.

## 3. מחלקות הדת

### היבטים תקציביים

בפרק זה נבחן את ההיבטים הקשורים בסוגיית תקצוב הפעילות של מחלקות הדת ברשויות המקומיות. בתחילת הפרק נעמוד על ההבדלים שבין אופן התקצוב של המועצות הדתיות לאופן התקצוב של מחלקות הדת ברשויות המקומיות, ולאחר מכן נבדוק מהו

התקצוב המוקצה לפעילות מחלקות הדת, האם הרשויות המקומיות נמנעות מלהקצות תקציב לשירותים אלו ועד כמה התקצוב הממשלתי המועבר להן שונה מזה המועבר למועצות הדתיות.

### 3.1 תקצוב שירותי הדת היהודיים: רקע כללי

תקציב הבסיס של כל מועצה דתית מבוסס על שני גורמים המעבירים לה תקציב שאינו "צבוע" לפעילות מסוימת: הממשלה (באמצעות המשרד לשירותי דת) והרשות המקומית. המועצות הדתיות נדרשות לממן מתקציב זה ומהכנסותיהן העצמיות את פעילותן השוטפת, ובכלל זה העסקת נושאי המשרה במועצה הדתית (ראש המועצה הדתית, רבני ערים ושכונות, מפקחי כשרות, בלניות ועוד) ואספקת שירותים (למשל, תחזוקת מקוואות).

על פי חוק שירותי הדת היהודיים, סכום ההשתתפות של הממשלה בתקציב המועצות הדתיות נקבע בחוק התקציב ומתחלק בין המועצות הדתיות לפי קריטריונים שוויוניים. הקריטריונים שפורסמו מתחשבים בעיקר בגודל האוכלוסייה ובשיעור התושבים הדתיים ברשות המקומית: בעיריות ובמועצות מקומיות – לפי שיעור התלמידים בחינוך הדתי או החרדי שבתחומן, ובמועצות אזוריות – לפי שיעור היישובים "שומרי תורה ומצוות" שבשטח השיפוט שלהן.<sup>61</sup>

61 בעניין זה ראו "הודעה בדבר פרסום אמות המידה לחלוקת סכום השתתפות הממשלה

בעבר היה סכום ההשתתפות של כל אחת מהרשויות המקומיות בתקציב המועצה הדתית בתחומה גבוה פי 1.5 מסכום ההשתתפות של הממשלה. כלומר, מתוך סך כל ההכנסות המוסדיות של כל מועצה דתית העניקה הרשות המקומית 60% והממשלה 40%. בשנת 2008 שונה החוק כך שהממשלה רשאה לשנות את שיעור ההשתתפות שלה במועצות הדתיות, בעיריות ובמועצות המקומיות על פי קריטריונים מוגדרים ובהתאמה מסוימת עם מצבה הכלכלי של הרשות המקומית, ובלבד שסכום ההשתתפות של הממשלה בתקציב כלל המועצות הדתיות יישאר כפי שנקבע בחוק התקציב לאותה שנה. הקריטריונים שנקבעו הם גודל האוכלוסייה, דירוג האשכול במדד החברתי-כלכלי, שיעור מענק האיזון שהרשות המקומית מקבלת מתוך כלל הכנסותיה ושיעור ההוצאות על דת מכלל הוצאות הרשות.<sup>62</sup> שיעורי ההשתתפות של הרשויות המקומיות משתנים לפי הקריטריונים האלה כך שכלל התקציב בכל מועצה דתית נשאר זהה לזה שהיה נקבע אילו שיעור ההשתתפות של הממשלה לא היה משתנה. במילים אחרות, הונהגה מדיניות של תקצוב דיפרנציאלי: רשויות מקומיות עשירות יותר נדרשות להעביר תקציב גבוה יותר מכלל התקציב הבסיסי של המועצה הדתית, ושיעור ההשתתפות שלהן יכול להגיע עד ל-75% מהתקציב הבסיסי של המועצה הדתית (והמשרד משלים 25%); ורשויות מקומיות עניות יותר נדרשות להעביר תקציב נמוך יחסית, המגיע במינימום ל-25% מהתקציב הבסיסי של המועצה הדתית (והמשרד משלים 75%).

נבחר: שינוי זה חל רק על עיריות ומועצות מקומיות. במועצות הדתיות הפועלות במועצות אזוריות שיעור ההשתתפות של הממשלה נותר 40% בכל אחת מהמועצות האזוריות, לעומת שיעור של 60% שמגיעים מהרשות המקומית. במועצות דתיות הפועלות במועצות אזוריות, המשרד לשירותי דת אינו מסתפק בסכום ההשתתפות הבסיסי, והוא מתקצב באופן שוטף משרות רבנים ובלניות ("משרתים בקודש"). התקציב מתבסס על הגשת בקשה שנתית לתקצוב של

---

בהוצאות התקציב של כלל המועצות הדתיות שאינן במועצות האזוריות: וכן "הודעה בדבר פרסום אמות המידה לחלוקת סכום השתתפות הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות האזוריות", רשומות: ילקוט הפרסומים 5910, 1.2.2009.



המועצה הדתית (האזורית), והמשרד נותן אותו לפי התקנים המאושרים באותה מועצה דתית ובהתאם לפעילותם של המקוואות והרבנים במציאות. למעשה, מדובר בתקציב "צבוע", כלומר מיועד לצרכים ברורים ומוגדרים. הסיבה למימון הנוסף עבור שכר הבלניות למועצות הדתיות במועצות האזוריות היא ככל הנראה העלויות הגבוהות מאוד של אחזקת המקוואות במועצות אזוריות, שהתקציב הבסיסי של המועצות הדתיות אינו מאפשר לעמוד בהן.<sup>63</sup>

בניגוד למועצות דתיות, מחלקות הדת ברשויות המקומיות אינן נהנות מתקציב בסיס אלא רק מתקציב ייעודי. מודל התקצוב של מחלקות הדת זהה למודל התקצוב התוספתי של מועצות דתיות במועצות אזוריות. קרי, מחלקות הדת מתוקצבות עבור העסקת רבנים ובלניות ("משרתים בקודש") בהתאם להגשת בקשה שנתית של הרשות המקומית לתקצוב. הבקשה צריכה להיות מבוססת על הפעילות בפועל של מחלקת הדת בתחומים אלו. המשרד לשירותי דת אינו מעניק תקציב מעבר לכך לפעילות השוטפת של מחלקות הדת ברשויות המקומיות.

המשרד לשירותי דת גם מעניק תמיכות כספיות נוספות למועצות דתיות ולרשויות מקומיות, בעיקר בתחום מבני דת. תמיכות אלו אינן חלק מהפעילות השוטפת, ולכן הן אינן ניתנות על בסיס שנתי וקבוע אלא לפי הצרכים העולים מן השטח. רשות מקומית או מועצה דתית המעוניינת בכך יכולה להגיש בקשה לקבלת תמיכה מסוג זה. בדרך כלל, המשרד מעניק תמיכה לרשויות מקומיות לצורך הקמת מבני דת כמו מקוואות ובתי כנסת ותמיכה למועצות דתיות ולרשויות שאין בהן מועצה דתית לצורך שיפוץ מבני דת. המשרד גם מעניק תמיכה לגופי קבורה (ובכללם גם רשויות מקומיות ומועצות דתיות) לצורך פיתוח בתי עלמין וקבורה רוויה.

עיון בדוחות לשנת 2020 של המועצות הדתיות מלמד כי כלל התקציב שהועבר למועצות הדתיות מהממשלה ומהרשויות המקומיות עמד על 729 מיליון ש"ח.

63 העלות הגבוהה יותר היא תוצאה של הצורך להקים ולתפעל מקוואות עבור כל יישוב בנפרד, בעוד ברשויות עירוניות ישנם מקוואות שכונתיים המספקים שירותים לציבור רחב יותר. ראו על כך בהרחבה אצל אהרן-ויין, פינקלשטיין ושוורץ, 2015, עמ' 40-43.

בתוספת 189 מיליון ש"ח מהכנסות עצמיות עמד התקציב של כלל המועצות הדתיות על 918 מיליון ש"ח.

## **3.2. תקצוב הרשויות המקומיות עבור מחלקות הדת**

על מנת לבחון את תקציבן של מחלקות הדת נשתמש בפרק זה בשני מקורות מידע: האחד, נתונים מאתר התמיכות הממשלתי בדבר היקף התקציב שהמשרד העביר בשנת 2019 לרשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית עבור שכר בלניות ורבנים ("משרתים בקודש"); והשני, קובץ של משרד הפנים המרכז את נתוני הדוחות המבוקרים של הרשויות המקומיות המכיל התייחסות להיקף ההוצאות וההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות בסעיף "דת". חשוב לומר מראש כי משרד הפנים אינו מפקח על רישום אחיד של הרשויות המקומיות בסעיף זה, ולכן ייתכן שרשויות שונות מסווגות אחרת את הוצאותיהן על "דת". למשל, רשויות מסוימות רושמות את התמיכה במוסדות דת תחת סעיף זה, ואילו אחרות רושמות הוצאות אלו תחת הסעיף של תמיכות ולא של דת.

ניתוח הנתונים בכלל 42 הרשויות המקומיות שלא הייתה בהן מועצה דתית בשנת 2019 מלמד כי המשרד לשירותי דת העביר תקציב עבור "משרתים בקודש" ל-33 מהן בסכום כולל של 35.3 מיליון ש"ח וכי הרשויות המקומיות הללו גבו אגרה בסכום כולל של 2.8 מיליון ש"ח. סך כלל ההוצאות של הרשויות המקומיות הללו עבור שירותי דת שוטפים או קבועים עמד בשנת 2019 על 81.9 מיליון ש"ח.<sup>64</sup> בניכוי ההכנסות של הרשויות המקומיות עבור שירותי דת מהמשרד לשירותי דת ומאגרות עולה כי הן העבירו סכום כולל של 43.8 מיליון ש"ח מתקציבן העצמי

64 הנתונים הללו אינם כוללים את ההוצאות החד-פעמיות הלא-שוטפות של מחלקות הדת לצורכי פיתוח דוגמת בניית מקוואות. תקציבי הפיתוח שהמשרד לשירותי דת מעניק אינם נכנסים לתקציב השוטף של הרשויות המקומיות אלא לתקציב התבר"רים (תקציב בלתי רגיל), ולכן אינם נחשבים בקבצים שמפרסם משרד הפנים חלק מן ההוצאות לצורכי דת של הרשויות המקומיות.

לצורך שירותי דת. אם כן, בעוד על פי חוק סכום ההשתתפות של כלל הרשויות המקומיות בתקציב המועצות הדתית בתחומן גבוה פי 1.5 מסכום ההשתתפות של הממשלה (יחס של 60:40 בין הממשלה והרשויות המקומיות, בהתאמה), באשר למחלקות הדת ניתן לראות שסכום ההשתתפות בפועל של הרשויות גבוה פי 1.24 מסכום ההשתתפות של הממשלה (יחס של 55:45 בין הממשלה והרשויות המקומיות, בהתאמה).

ממצא זה מלמד כי הרשויות המקומיות מתקצבות את שירותי הדת מתקציבן העצמי, נוסף על התקציב המועבר אליהן מהמשרד לשירותי דת, אף שאינן מחויבות בכך על פי חוק. הדבר מובן מאליו כאשר הוא קורה ברשויות מקומיות חרדיות דוגמת מודיעין עילית ואלעד, שקיבלו כל אחת תקציב של 1.7 מיליון ש"ח לשירותי דת מהמשרד אך הוציאו על צורכי דת 15.2 מיליון ש"ח (מודיעין עילית) או 7.7 מיליון ש"ח (אלעד), אלא שהתנהלות דומה מתרחשת גם ברשויות שרחוקות מזיקה חרדית או דתית. עיריית מודיעין, לדוגמה, קיבלה מהמשרד תקציב של 690 אלף ש"ח לשירותי דת, אך הוציאה עליהם 6.1 מיליון ש"ח; המועצה האזורית מטה אשר קיבלה מהמשרד תקציב של 1.1 מיליון ש"ח והוציאה 5.3 מיליון ש"ח; ומועצה מקומית שוהם קיבלה תקציב של 300 אלף ש"ח והוציאה 2.2 מיליון ש"ח.

קשה להעריך מהו תקציב שירותי הדת ה"אמיתי" שרשויות מקומיות זקוקות לו על מנת לספק שירותי דת דומים לאלו שמספקות מועצות דתיות. יתרה מזו, גם אילו היה אפשר לעשות זאת, היה צריך להיזהר בשימוש בממצאים אלו, מכיוון שייתכן שהרשויות המקומיות פועלות באופן יעיל יותר ולכן מצליחות לספק שירותים יעילים וטובים בהקצאה כספית נמוכה יותר. ועם זאת, מהנתונים שהוצגו ניתן ללמוד בבירור שככלל, הרשויות המקומיות אינן זונחות את שירותי הדת, והן מקצות להם תקציבים מהכנסותיהן העצמיות גם כאשר הן אינן מחויבות בכך.

### 3.3 הפגיעה בתקצוב שירותי הדת בהיעדר מועצה

#### דתית

השאלה המעניינת השנייה היא מהי הפגיעה התקציבית שרשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית חוות בגין היעדר קיומה של מועצה דתית בתחומן. כאמור, מועצה מקומית בית אל פעלה מול המשרד לשירותי דת להקמת מועצה דתית בתחומה בטענה שהמצב הנוכחי מפלה אותה לרעה. הניתוח שהצגנו לעיל למודל התקצוב של המועצות הדתיות ומחלקות הדת אכן מלמד כי מחלקות הדת ממומנות באופן ייעודי וספציפי, בעוד מועצות דתיות מקבלות תקציב בסיסי לא-”צבוע”, ומשכך תקציב שירותי הדת בתחומן למעשה גבוה יותר. בסעיף זה נעריך את אומדן הפגיעה בתקצוב שירותי הדת מפאת היעדרה של מועצה דתית.

חשוב להבהיר שיש קושי לאמוד במדויק את התקציב שהיה נקבע למועצה דתית לו הייתה מוקמת ברשות מקומית שבה לא פועלת מועצה דתית. שתי סיבות לכך. ראשית, הנוסחה לקביעת תקציב של כל מועצה דתית מתבססת על חלוקה של סכום ההוצאה הממשלתית עבור המועצות הדתיות הנקבע בחוק התקציב. מצב תאורטי שבו יש מועצות דתיות נוספות ישפיע כמובן על סכום התקציב שייקבע לכלל המועצות הדתיות. שנית, הנוסחה לחלוקת התקציב בין המועצות הדתיות מתבססת על נתונים שאי-אפשר לאמוד כאשר מדובר בגוף שאינו המועצה הדתית. למשל, חלק מהסכום שנקבע כסכום ההשתתפות של הממשלה בתקציב של כל מועצה דתית הוא סכום המכסה 40% מהוצאות המועצה הדתית עבור פנסיות תקציביות של גמלאי המועצה,<sup>65</sup> אך אין בידינו מידע על גמלאי מחלקות הדת.

65 על פי הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות, ב-2019 היה סכום ההוצאה במועצות הדתיות עבור גמלאים כ-155 מיליון ש"ח, לפי נוסחת ההשתתפות: 40% מסכום זה – כ-62 מיליון ש"ח – היו כלולים בהוצאות הממשלה למועצות הדתיות, שהם כ-26% מסך כל ההשתתפות של הממשלה בתקציב המועצות הדתיות בשנה זו.

אף על פי כן ננסה לעמוד על פערי התקצוב. אשר למועצות האזוריות – המשרד מתקצב מועצות דתיות ורשויות מקומיות באופן דומה עבור שכר "משרתים בקודש" לפי תקנים ופעילות. בשנת 2019 פעלו 21 מועצות דתיות במועצות אזוריות, והן קיבלו תקצוב "משרתים בקודש" כולל בגובה 53.9 מיליון ש"ח. לעומת זאת, ב־29 מועצות אזוריות שלא פעלה בהן מועצה דתית היה התקצוב מהמשרד עבור "משרתים בקודש" 29.6 מיליון ש"ח. הפער נובע בעיקר מכך שבמועצות האזוריות שפועלת בהן מועצה דתית יש שיעור גבוה יותר של יישובים דתיים,<sup>66</sup> ולכן יש להן צרכים גדולים יותר של שירותי מקוואות ורבנות.<sup>67</sup> כאמור, המועצות הדתיות במועצות האזוריות מקבלות תקצוב נוסף, והוא התקציב הבסיסי שהמשרד לשירותי דת מעביר למועצות דתיות. לתקציב זה אין מקבילה במועצות אזוריות שאין בהן מועצה דתית. בשנת 2019 עמד תקציב זה ב־21 המועצות האזוריות שיש בהן מועצה דתית על 20.75 מיליון ש"ח, כלומר 1 מיליון ש"ח בממוצע למועצה אזורית. כאמור, קשה לאמוד במדויק מה היה התקציב המקביל של מועצה דתית ב־29 המועצות האזוריות האחרות, אך בהתחשב בכך שאחד הקריטריונים בנוסחת התקציב מתייחס למספר היישובים הדתיים במועצה, אנו מעריכים שהוא היה נמוך מ־1 מיליון ש"ח, אם כי לא בהרבה.<sup>68</sup>

ההשוואה בין שירותי הדת של עיריות ומועצות מקומיות לשירותי הדת המקבילים של מועצות דתיות מורכבת יותר, מכיוון שבמועצות דתיות שאינן במועצות אזוריות המשרד מעניק תקצוב בסיסי למועצה הדתית, ללא תקציב של "משרתים בקודש". כדי לעשות השוואה זו נציג כמה השוואות ספציפיות בין תקצוב שירותי הדת ברשויות שיש להן מאפיינים דומים שבאחת מהן פועלת

66 ראייה ברורה לכך עולה ממספר המקוואות: מבדיקה שערכנו מתברר כי במועצות האזוריות שיש בהן מועצה דתית פועלים בממוצע 14.7 מקוואות טוהרה לנשים, לעומת 5.5 בממוצע במועצות אזוריות שאין בהן מועצה דתית.

67 נוסף על כך, כאמור, המועצה הדתית של המועצה האזורית בקעת הירדן מספקת שירותי דת לא רק לתושביה אלא גם לשלוש מועצות אזוריות סמוכות ולמועצה מקומית סמוכה.

68 קריטריון נוסף שיש בו הבדל מסוים, אם כי קטן בהרבה, הוא מספר החושבים במועצות אזוריות שיש בהן מועצה דתית מספר החושבים הממוצע עומד על 20,779, לעומת 16,199 במועצות אזוריות שאין בהן מועצה דתית.

מועצה דתית ובשנייה לא. הקריטריונים הראשיים לגובה התקציב של כל מועצה דתית הם, כאמור, מספר התושבים הכללי ברשות המקומית ושיעור התושבים הדתיים בה, הנמדד בעיריות ובמועצות מקומיות לפי שיעור התלמידים במערכת החינוך הדתי או החרדי. הקריטריונים לחלוקת התקציב בין הרשות המקומית והממשלה הם מספר התושבים והאשכול החברתי-כלכלי של הרשות. בלוח הבא מוצג מידע על התקצוב המשלתי של ארבעה צמדים של רשויות מקומיות ומועצות דתיות בעלות מאפיינים דומים.

**לוח 3**

**תקציב המשרד לשירותי דת למדגם מועצות דתיות ורשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית, 2019**

אשכול חברתי-כלכלי	מספר התושבים	שיעור התלמידים במערכת החינוך הדתי או החרדי	תקציב הבסיס של המשרד (למועצות דתיות בלבד) (בש"ח)	תקציב המשרד לשכר רבנים ובלניות (בש"ח)	
9	94,657	41%	689,778		עיריית מודיעין
8	76,277	38%	1,497,164		מועצה דתית רעננה
1	81,776	100%	1,675,761		עיריית מודיעין עילית
1	63,607	100%	2,611,295		מועצה דתית ביתר עילית
9	21,014	28%	301,076		מועצה מקומית שוהם
9	21,551	21%	1,258,277		מועצה דתית גני תקווה
9	4,084	0%	242,342		מועצה מקומית הר אדר
10	4,023	0%	656,925		מועצה דתית סביון

מקור: עיבודי המחברים לנחוני הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות המופיעים במערכת "אורי" של המשרד לשירותי דת. שיעור התלמידים במערכת החינוך הדתי או החרדי מבוסס על עיבודי המחברים לנחונים של קובצי התלמידים של משרד החינוך שהופקו ממערכת "במבט רחב".

ההשוואה מלמדת על תקצוב גדול בהרבה מצד המשרד למועצות דתיות מהתקצוב לרשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית. אף שבמודיעין מספר התושבים גבוה בכמעט 20 אלף תושבים מזה שברעננה ואף ששאר המאפיינים שלהן דומים, תקציב המשרד למועצה הדתית ברעננה גבוה ביותר מפי שניים מתקציב המשרד לעיריית מודיעין, פער העומד על למעלה מ־800 אלף ש"ח. ובדומה, תקצוב המשרד למועצה הדתית ביתר עילית גבוה בכמעט 1 מיליון ש"ח מהתקצוב לעיריית מודיעין עילית, אף שבמודיעין עילית יש כמעט 20 אלף תושבים יותר.

ההשוואות בין מועצה מקומית שוהם למועצה דתית גני תקווה ובין מועצה מקומית הר אדר למועצה דתית סביון הן אפילו מדויקות יותר, מכיוון שהמאפיינים שלהן זהים כמעט לחלוטין. וכך, תקצוב שירותי הדת למועצה הדתית גני תקווה גבוה ביותר מפי ארבעה (!) מהתקצוב למועצה המקומית שוהם, פער של כמעט 1 מיליון ש"ח. והתקציב שמעביר המשרד למועצה הדתית סביון גבוה כמעט פי שלושה מהתקציב למועצה המקומית הר אדר.

מדברינו עד כה עולה כי רשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית מופלות בבירור בתקצוב הממשלתי לשירותי דת. למרות זאת, בניגוד למועצה הדתית בית אל, שאר הרשויות המקומיות שאין בהן מועצה דתית אינן פועלות למען הקמת מועצה דתית בתחומן, ואפילו ההפך הוא הנכון. כפי שהראינו, רשויות דוגמת מודיעין עילית, מודיעין, שוהם ואלעד הביעו בעבר התנגדות עזה למהלכים של המשרד לשירותי דת להקמת מועצה דתית בתחומן.

הסיבה העיקרית להתנגדותן זו היא רצונן של הרשויות המקומיות למנוע התערבות של המשרד לשירותי דת באספקת שירותי הדת ובאופיים, כפי שנעשה במועצות דתיות הנשלטות במידה רבה על ידי השר לשירותי דת. נראה שלא מקרה הוא שמרבית מחלקות הדת פועלות ברשויות שיש להן זיקה חרדית ברורה (מודיעין עילית, אלעד) או זיקה חילונית למדי (המועצות האזוריות, מודיעין, שוהם). ברשויות החרדיות, כפי שכבר הרחבנו בעניינן, יש רצון ברור לשמור על האופי החרדי של שירותי הדת ולמנוע התערבות מצד המשרד לשירותי דת, גם כאשר הוא נשלט בידי מפלגת ש"ס. זו גם הסיבה שעיריית בני ברק וביתר

עלית מוכנות לוותר על התקציב הממשלתי המועבר למועצות הדתיות בתחומן, ובלבד שהן מי שיספקו לתושביהן את שירותי הדת. מנגד, ברשויות בעלות זיקה חילונית יש רצון למנוע התערבות חרדית של המשרד לשירותי דת באספקת שירותי הדת. המועצה האזורית משגב, למשל, הסבירה לבית המשפט את הצורך בפעילות מחלקת דת ברשות "בהיותה של משגב מגוונת מבחינת תושביה, פלורליסטית, ורגישה לכל מה שקשור לענייני דת, מוענקים שירותי הדת שלא באמצעות מועצה דתית באופן עקרוני".<sup>69</sup> נראה גם כי רשויות מקומיות רבות סבורות שהתנהלות המועצה הדתית אינה יעילה. לפיכך הן מעדיפות לוותר על תקצוב ממשלתי המותנה בהקמת גוף שאינו יעיל כלכלית.

69 תשובת המועצה האזורית משגב לעתירה: ח"צ 15-11-36735-11-15 ישראלי כהן ואחי נ' המועצה הדתית ירושלים.



## 4. המדיניות המוצעת

### 4.1. המלצות

הצעת המדיניות המרכזית של מחקרנו הנזכר משנת 2018 הייתה, כאמור, לבטל את מודל המועצה הדתית ולעבור למודל של מחלקת דת ברשות המקומית. על פי הצעתנו, התקציב המועבר כיום מהמשרד לשירותי דת יועבר ישירות לידי הרשויות המקומיות והן ינהלו את שירותי הדת, כפי שנהוג כבר היום במחלקות הדת. יתרה מזו, כחלק ממהלך זה אנו סבורים שיש לחדול מן האפליה הנוכחית לרעה של רשויות מקומיות המספקות שירותי דת ולתקצב אותן בדומה לתקציב הממשלתי המועבר למועצות דתיות. מנגד, ככל שהמעבר של אספקת שירותי הדת לרשויות המקומיות יביא לחיסכון גדול הודות להפחתת עלויות המנגנון הקבועות ובשל היתרון לגודל, כך יהיה קל יותר להחליט אם להפנות חלק מהמשאבים הממשלתיים המופנים כיום לתמיכה תקציבית במועצות הדתיות לאפיקים אחרים; או, לחלופין, להעניק את הסכום למחלקות הדת ברשויות המקומיות ככלי לטיוב ולהרחבת השירותים וכתמריץ למעבר המומלץ.

בטווח הקצר ניתן לקדם את ההצעה בהדרגה, כלומר לאפשר לרשויות המקומיות המעוניינות בכך לעבור למודל של אספקת שירותי דת על ידי הרשות המקומית בד בבד עם סגירת מנגנון המועצה הדתית. כאמור בסעיף 2.4 לעיל, אנו סבורים כי לא נדרש לשם כך שינוי חקיקה. השר לשירותי דת יכול להורות על סגירת המועצה הדתית ואספקת השירותים על ידי הרשות המקומית בתור חלופה. עם זאת, שלא כמו במצב החוקי הנוכחי, אנו ממליצים לעגן בחקיקה את הסמכות של

מועצת הרשות המקומית לדרוש מהשר לבטל את המועצה הדתית שבתחומה.<sup>70</sup> זהו למעשה גם השינוי העיקרי בהצעה שגיבש משרד האוצר, המופיעה בטיוטת חוק ההסדרים שפורסמה במאי 2022. בדומה לכך – זהו גם המהלך שמקדמים מרכז השלטון המקומי ופורום ה־15.

היבט הדרגתי נוסף שאנו ממליצים לאמץ הוא שבתקופת זמן מוגדרת לאחר המעבר של אספקת שירותי הדת לרשות המקומית לא יתבצעו שינויים באיוש המשרות. כך, ראש המועצה הדתית יהפוך למנהל מחלקת הדת, והרשות המקומית גם תקלוט את כל העובדים של המועצה הדתית.

לקידום מודל מחלקת הדת ברשויות המקומיות אנו ממליצים לצרף שני מהלכים משלימים:

### **(1) סל שירותים**

הטענה העיקרית שמשמיעים גורמים דתיים נגד העברת שירותי הדת לרשויות המקומיות היא שיהיו רשויות מקומיות שיפגעו בשירותי הדת ולא יקצו להם את הכסף והמשאבים הנדרשים. אנו סבורים כי החששות בנושא זה מופרזים מאוד, אך על מנת למנוע מצבים חריגים מסוג זה אנו מציעים לעגן בחוק את החובה של הרשויות המקומיות להקצות תקציב מינימלי מוגדר לשירותי דת ולהשתמש בכספים המועברים מטעם המשרד לשירותי דת לצורך אספקת שירותים אלו. כחלק ממהלך זה יוגדר סל שירותים שעל הרשויות המקומיות לספק.

הרכיב הראוי ביותר להיכלל בסל שירותים כזה הוא אספקה של שירותי מקוואות. אשר לרישום נישואין – פתיחת אזורי הרישום מייתרת את הצורך לחייב את כל הרשויות המקומיות, אף הקטנות ביותר, להקים אצלן לשכת נישואין נפרדת, ולכן

70 מעניין כי גם בעניין ביטולה של עירייה, סעיף 11 לפקודת העיריות מעגן את הצורך להתחשב ברצונם של תושבי העיר: "ראה השר, כי רצוי הוא שתושבי אזור פלוני יחדלו מהיות עיריה – אם משום שזו משאלתם של רוב בני העיר שבאותו אזור ואם מסיבה אחרת – ראשי הוא לצוות על עריכת חקירה בדבר אותו אזור ובמשאלתם של בני העיר שבו על ידי ועדת חקירה, ולאחר עיון בתסקיר הועדה ראשי הוא, לפי שיקול דעתו, לבטל דרך אכרזה את העיריה" (ההדגשה שלנו).

יש לאפשר לרשויות קטנות וסמוכות להתאחד ולספק יחד את השירות, בדומה לדרך פעולתן של לשכות האוכלוסין. לגבי כשרות – התיקון לחוק איסור הונאה בכשרות הוביל לפתיחת שוק הכשרות לתחרות. מכאן שלפי החוק לא תהיה חובה על מועצות דתיות או רשויות מקומיות לספק שירותי כשרות, ולכן אין עניין להכניס סעיף זה לסל השירותים. בנוגע לשירותי קבורה – גם כיום אין חובה על מועצות דתיות לספק שירותים אלו, ורבות מהן אינן מעניקות שירותי קבורה.

מלבד השירותים הללו, יש לדעתנו לחייב את הרשויות המקומיות לספק את שירותי העירוב, ואם יישארו כספים בתקציב שירותי הדת – יש להקצות אותם לטובת תמיכות ותרבות תורנית. כדי למנוע מצב שתקציבי תמיכות ותרבות תורנית ישרתו צרכים שאינם צורכי דת, אנו מציעים להגדיר את התחומים המותרים להקצאת שירותים אלו, ובכללם בתי כנסת, ישיבות ומדרשות. למעשה, יש צורך בהסדרת תחום זה גם על רקע ריבוי הליקויים בו במועצות הדתיות (שעליהם הצבענו במחקר הקודם), ובפרט – העובדה שמועצות דתיות רבות העבירו תמיכות לעמותות ולצרכים שקשה לסווגם כצורכי דת: גני ילדים ובתי ספר, צדקה וגמילות חסדים, מלגות לתלמידים, גרעינים תורניים ועוד.<sup>71</sup>

## **(2) אסדרה חוקית של מעמד מחלקות הדת**

כפי שהראינו בפרק 2, מחלקות הדת אינן כפופות רגולטורית להנחיות המינהליות של המשרד לשירותי דת, ומבחינה משפטית גם לא ברור מה מקור הסמכות של מחלקות הדת לגביית אגרות. לנוכח מצב זה, וכחלק מן המהלך של הפיכת מועצות דתיות למחלקות דת, ראוי לקדם את האסדרה החוקית של התחומים הללו. במסגרת אסדרה זו אנו מציעים להגדיר במפורש בחוק שירותי הדת היהודיים את הרשות המקומית כגוף המוסמך לספק את שירותי הדת היהודיים, כפי שהוסדרה בתיקון לחוק איסור הונאה בכשרות משנת 2021 סמכותן של הרשויות המקומיות שאין בהן מועצה דתית לספק שירותי כשרות, בדומה למועצות דתיות.

## 4.2. יתרונות ההצעה

במחקר שראה אור ב־2018 ניתחנו בהרחבה את היתרונות הרבים של מודל אספקת שירותי דת על ידי הרשות המקומית על פני מודל המועצה הדתית הנוכחי.<sup>72</sup> נחזור כאן על עיקרי הדברים בלבד, בדגש על החסרונות הקיימים במודל הקיים של מועצות דתיות.

### (1) ייצוגיות

אף שהרכבי המועצות הדתיות אמורים להתמנות רשמית בידי נציגי הציבור המקומי בהתאם לאופייה הייחודי של כל רשות מקומית, במציאות הביא המבנה המורכב של מינוי מועצה דתית לכך שלשר לשירותי דת יש שליטה מכרעת על מערכת המינוריים למועצות הדתיות, ובפרט על תפקיד ראש המועצה הדתית. העברת שירותי הדת לרשות המקומית תביא לכך ששירותי הדת יוכפפו לנציגים המקומיים, ובראשם ראש הרשות וחברי מועצת העיר, כנהוג בכל מחלקות העירייה. במצב זה תוכל הרשות המקומית לספק את שירותי הדת בהתאמה עם אופייה של אוכלוסייתה ועל פי הצרכים המשתנים העולים מן השטח.

### (2) מקצועיות

במחקר הקודם הצבענו על בעיות רבות בתחום המקצועיות של המועצות הדתיות, ובעיקר העובדה שראש המועצה הדתית שייך בעת ובעונה אחת גם לדרג הפוליטי וגם לדרג הפקידותי, תופעה המעצימה את השימוש בשירותי הדת לצרכים פוליטיים מפלגתיים. כמחלקה ברשות המקומית יחולו על שירותי הדת הכללים המינהליים והמקצועיים הנהוגים ברשות המקומית – בראש ובראשונה מנהל מחלקת הדת לא ייבחר על בסיס פוליטי בידי חברי המועצה הדתית אלא באמצעות מרכז ועמידה בתנאי סף מחמירים, כנהוג בבחירת מנהלים אחרים ברשות המקומית, למשל מנהלי מחלקות החינוך והרווחה.

### (3) חיסכון במשאבים

בעיה נוספת של המועצות הדתיות היא שרוב המועצות הדתיות הן גופים קטנים שיעילותם נפגעת בגלל מחויבותם לממן משכורות ניהוליות והוצאות בסיסיות קבועות כמו ניקיון, מחשוב, גזברות, ניהול כוח אדם וייעוץ משפטי. החלפת המועצה הדתית במחלקה בתוך הרשות המקומית תפתור בעיה זו, מכיוון שרוב העלויות האלה הן כבר חלק מתקציב הרשות המקומית. כבר הצגנו לעיל את תשובת המדינה לבג"ץ בדבר ההתנגדות של המשרד לשירותי דת להקמת מועצה דתית בבית אל שנכתבה "ברוח ההסתכלות הכללית של צמצום הקמתם של גופים ציבוריים". נביא כאן דברים רחבים יותר מתשובת המדינה. אלה משקפים את היתרונות של אספקת שירותי הדת על ידי רשות מקומית על פני מועצה דתית.

לעצם הקמתה וקיומה של מועצה דתית עצמאית, מתפקדת ועומדת על רגלה, נדרשים משאבים נוספים, מעבר לאלו המוקדשים כיום לאספקת שירותי הדת ישירות על המועצה. מועצה דתית היא ישות נפרדת מהרשות המקומית. היא דורשת תקני כוח אדם עצמאיים, על עלויות השכר הכרוכות בכך. מועצה דתית דורשת מבנה נפרד, על עלויות התחזוקה הנלוות לכך, בדמות שכירות, ארנונה ותחזוקה שוטפת [...] למשרד לשירותי דת נסיון רב ולא מוצלח, לשון המעטה, עם מועצות דתיות קטנות שיציבותן הכללית תלויה על בלימה [...] המשויבים [המשרד לשירותי דת ומשרד האוצר] התמודדו בשנים האחרונות לא אחת עם מועצות דתיות הסובלות מקשיים תקציביים חריפים, המכבידים על תפקודן השוטף של המועצות, ובעיקר – על איכות שירותי הדת אותם הן נועדו לספק לתושביהן.<sup>73</sup>

### (4) הגברת התיאום

המצב הקיים, שבו כמה גופים מקבלים החלטות לאותו תחום פעילות, יוצר קשיים. כך לדוגמה, הרשות המקומית היא הממונה היום על הקצאת שטחים

73 חסובת המדינה בבג"ץ 2830/17 המועצה המקומית בית אל נ' מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

ועל בניית מקוואות, ואילו המועצה הדתית אחראית לתפעול שלהן. כך מתאפשר המצב שהרשות המקומית פועלת להקמת מקווה בלי להתחשב במשמעויות התקציביות שיש לפעולה זו על התקצוב השוטף של מערך המקוואות המקומי. העברת תפעול המקוואות השוטף לרשות המקומית תרכז את כלל הסמכויות בנושא במקום אחד ותחזק בכך את התיאום בין הגורם המקצה קרקע למקוואות ובונה אותם ובין הגורם המפעיל אותם באופן שוטף.

### **(5) מנגנוני בקרה פנימיים**

למועצות הדתיות אין כמעט מנגנוני בקרה פנימיים, לא ברמת שומרי הסף המוסדיים (מבקר, גזבר, יועץ משפטי) ולא ברמת חברי מועצה הפועלים באופוזיציה. העברת שירותי הדת לשלטון המקומי תכפיף את המועצות הדתיות למנגנוני הבקרה הנהוגים ברשויות המקומיות – שומרי הסף המוסדיים וחברי מועצת הרשות המקומית, ובכללם חברי האופוזיציה ובעיקר יו"ר ועדת הביקורת.

## **4.3. עענות המתנגדים להצעה**

טענות המתנגדים להעברה של אספקת שירותי הדת לרשויות המקומיות זהות למעשה לטענות של מי שמלכתחילה פעלו למען הקמת מועצות דתיות. כאמור, כבר בתקופת המנדט התנגדו גורמים דתיים, ובהם הרבנות הראשית, לכך ששירותי הדת יינתנו על ידי ועדי הקהילות והרשויות המקומיות, והם תבעו הקמת גופים אוטונומיים נפרדים לאספקת שירותי דת.

במרוצת השנים הביעו גורמים דתיים שני חששות עיקריים מרעיון ההעברה של אספקת שירותי הדת לרשויות המקומיות: חשש אחד קשור לפגיעה באופן ובאיכות האספקה של שירותי הדת. הוא קשור לחשש מכך ששירותים דוגמת מקווה או עירוב יינתנו באופן שאינו תואם את ההלכה. על פי תפיסה זו, מועצה דתית, בתור גוף שרוב חבריו ממונים בידי השר לשירותי דת והרבנות המקומית ואינו כפוף ישירות לרשות המקומית, תוכל לשמור על אוטונומיה דתית, וכך הדרכים שהיא תבחר לספק את שירותי הדת יהלמו את תפיסת העולם הדתית

הלכתית ולא יושפעו מגורמים עוינים את הדת הפועלים ברשויות המקומיות; החשש השני נוגע לפגיעה בהיקף של אספקת שירותי הדת לרשויות המקומיות תביא לכך שבמקרים שהעברה של אספקת שירותי הדת לרשויות המקומיות תביא לכך שבמקרים רבים לא כל השירותים יינתנו, מכיוון שהרשות המקומית תקצץ בהקצאת המשאבים לשירותים אלו.<sup>74</sup>

טענות המתנגדים לרעיון של הקמת מחלקות דת ברשויות המקומיות מושתתות אפוא על תפיסת המועצות הדתיות כגופים אוטונומיים הנמצאים בשליטה דתית, שלא כמו הרשויות המקומיות – שרובן נמצאות בשליטה חילונית ומשום כך ייתכן שיפגעו באיכות ובהיקף של אספקת שירותי הדת. אנו סבורים כי הצעדים המשלימים שאנו מציעים – הגדרת סל שירותי הדת והכפפה רגולטורית מינהלית של מחלקות הדת למשרד לשירותי דת – יש בהם כדי להפיג חששות אלה, ובכל מקרה החששות מופרזים. שתי סיבות לדעתנו זו:

#### **(1) הניסיון במחלקות הדת הקיימות**

במסמך זה הראינו בהרחבה כי כבר כיום ישנן רשויות מקומיות רבות שפועלות בהן מחלקות דת. רוב הרשויות הללו הן רשויות שיש בהן רוב חילוני ברור, למשל מודיעין ושוהם או מועצות אזוריות שקיימים בהן יישוביים דתיים ספורים לצד קבוצה גדולה של יישובים חילוניים. ברשויות מקומיות מסוג זה יש לכאורה עילה לחשש חזק במיוחד מצד הגורמים הדתיים לפגיעה בשירותי הדת, ובכל זאת קשה למצוא ראיות ממשיות לפגיעה כזאת. בהיבט התקציבי הראינו בפרק 3 לעיל שהרשויות המקומיות שאין בהן מועצה דתית מקצות מיליוני שקלים לשירותי דת, אף שאינן מחויבות בכך. יתרה מזו, אומנם קשה למדוד את איכותם של שירותי הדת, ואף על פי כן נראה שהתושבים הדתיים והמסורתיים ברשויות הנזכרות אינם מתלוננים בשיח הציבורי על שירותי הדת הניתנים להם.

נראה שגם מדיניות המשרד לשירותי דת לאורך השנים מלמדת על כך. זה שנים רבות המשרד אינו פועל להקמת מועצות דתיות חדשות. נהפוך הוא. כפי שהראינו, המדיניות הנוכחית שלו היא להתנגד לצעד כזה גם כאשר הרשות המקומית עצמה

74 לסקירה רחבה יותר של הטיעונים הללו ראו פינקלשטיין, 2018, עמ' 227-231.

מעוניינת בו. זאת ועוד, בעבר היו המועצות הדתיות אמונות על בניית המקוואות, ואולם זה שני עשורים, בהשפעת התפיסה שהרשויות המקומיות עלולות לפגוע בשירות זה, מיושמת מדיניות חדשה שבמסגרתה הרשויות המקומיות – אפילו ברשויות שפועלת בהן מועצה דתית – הן הממונות על בניית המקוואות. למיטב ידיעתנו לא הועלו בנושא זה טענות על כך שהרשויות המקומיות פוגעות באיכות של אספקת שירותי הדת או משתמשות בכספים המיועדים לכך לצרכים אחרים. ולא זו בלבד אלא שעצם העובדה שהמשרד דבק במדיניות זו מלמדת יותר מכול שזה אכן מצב העניינים הלכה למעשה.

ראיה נוספת לכך שהטענות שהרשויות המקומיות יפלו לרעה את שירותי הדת הן טענות מופרזות מגיעה מתחום ההקצאות. המחוקק העניק לרשויות המקומיות את הסמכות לעשות עסקאות מסוימות במקרקעין שבבעלותן על פי החלטת מועצת הרשות המקומית ברוב של חבריה ובאישור שר הפנים. בשנת 2001 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל שבו מפורטות ההנחיות להקצאת מקרקעין. ואולם הנהלים שהוצגו בחוזר כלליים ביותר ואינם מחייבים הקצאה מוגדרת של שטחים למקוואות ולבתי כנסת אלא מותירים את הנושא לאחריותה של הרשות המקומית.<sup>75</sup> בהמשך לחששות שתוארו לעיל, במצב זה היו רשויות מקומיות אמורות לפגוע בשירותי הדת ולא להקצות קרקעות לבתי כנסת ולמקוואות, בוודאי ברשויות שיש בהן רוב חילוני. ואולם העובדה שהנושא כמעט שלא נידון בשיח הציבורי לאורך השנים, ולא רק זה אלא שהמפלגות הדתיות לא הובילו כל מאבק או ניסיון לשינוי חקיקה בנושא, מלמדת שהרשויות המקומיות מקצות ככל הנראה קרקעות באופן סביר ביותר לבתי כנסת ולמקוואות. מבקר המדינה אף ציין בעבר שלדעתו בכמה רשויות מקומיות הוקצו שטחים נרחבים יתר על המידה לבתי כנסת.<sup>76</sup> יתר על כן, במקרה חריג, לאחר שהמועצה המקומית כפר ורדים סירבה להקצות שטח למקווה, קבע בית המשפט העליון כי ההחלטה "חורגת ממתחם הסבירות, ומשכך דינה להתבטל" וכפה על המועצה להקצות שטח לצורך הקמת מקווה.<sup>77</sup>

75 להרחבה בנושא זה ראו פינקלשטיין, 2018, עמ' 236-237.

76 מבקר המדינה, 2008, עמ' 169.

77 עע"מ 11/662 יהודית סלע נ' ראש המועצה המקומית כפר ורדים.



כללית נראה, אם כן, כי למעט מקרים חריגים מאוד, הרשויות המקומיות יודעות לאזן בין הצרכים הדתיים השונים של קבוצות האוכלוסייה המתגוררות בהן ולספק שירותים דתיים לפי הצרכים העולים מן השטח, גם כאשר הזכויות הדתיות הללו אינן מעוגנות בחקיקה.

## **(2) השינוי ביכולת ההשפעה של השר לשירותי דת**

תפיסת המועצות הדתיות כגופים אוטונומיים שנמצאים בשליטה דתית הושתתה בעבר על שני יסודות: האחד – הקביעה בהסכמים קואליציוניים שעוגנה בחוזר מנכ"ל בשנות ה־60 שלא ימונו אנשים שאין להם "יחס חיובי" למסורת הדתית ושאין להציע לתפקיד את "מי שאינו מנהל אורח חיים דתי";<sup>78</sup> והשני – השליטה הדתית הקבועה במשרד לשירותי דת. שני יסודות אלו התערערו מאוד במשך השנים, כמפורט להלן.

באשר ליסוד הראשון – הוא לא עוגן במפורש בחקיקה, ובסוף שנות ה־80 החלו מפלגות שאינן דתיות לפעול למינוי נציגים לא־דתיים או נציגים לא־אורתודוקסים למועצות הדתיות. בשנת 1998 קבע בית המשפט העליון כי מאחר שהמועצה הדתית היא גוף מינהלי אשר בסמכותו מתן שירותים דתיים בלבד, ולא הכרעות הלכתיות דתיות, אין לפסול מועמדים מטעמים שבהשקפת עולם אישית, דוגמת מועמדים חילונים, קונסרבטיבים או רפורמים, אלא אם כן הם אנטי־דתיים.<sup>79</sup>

באשר ליסוד השני – בעשורים הראשונים של המדינה שר הדתות היה, אכן, באופן מסורתי אדם דתי, אך לאחר מכן החלו לכהן בתפקיד גם אישים חילונים. בתחילה עשו זאת חיים צדוק ושמעון פרס רק בתקופות של ממשלות מעבר קצרות, אך מאז שנות ה־90 כיהנו בתפקיד שרים רבים שאינם דתיים כלל וכלל למשך תקופות ממושכות ובממשלות שאינן ממשלות מעבר: בשנים 1992–1995 שימש יצחק רבין בתפקיד השר לענייני דתות, בשנים 1995–1996 שמעון שטרית,

78 דו"ח־חיא, 1988, עמ' 127–129.

79 בג"ץ 4247/97 סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות.

ובשנים 2000-2001 יוסי ביילין. לאחר מכן, בשנים 2003-2006, כיהן בתפקיד אריאל שרון.

לדידו של מי שמתנגד לאספקת שירותי הדת על ידי הרשויות המקומיות בטענה ששליטה של גופים שיש להם רוב חילוני בשירותי הדת עלולה להביא לידי פגיעה בשירותי הדת, החקיקה הנוכחית רק מחזקת את האפשרות הזו, משום שייתכן מצב שימונה שר ממפלגה חילונית שיקדם מינויים של ראשי מועצות דתיות שיפגעו בשירותי הדת בכל רחבי הארץ. הלכה למעשה נראה שאין ראייה לכך שבתקופות שכיהנו שרים לא-דתיים חל שינוי ניכר באוטונומיה של שירותי הדת, בדיוק כמו שאין ראייה לכך שברשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית נגרמה פגיעה בשירותי הדת.

על כל פנים, מעורבות היתר של השרים לשירותי דת בניהול המועצות הדתיות, גם אם לא מתוך פגיעה באופיים של שירותי הדת, היא הנימוק העיקרי בעינינו לצורך להעביר את אספקת שירותי הדת לסמכותן של הרשויות המקומיות. בדרך זו יוכפפו שירותי הדת לנציגים המקומיים, ושירותי הדת יסופקו בהתאמה עם אופייה של האוכלוסייה בכל רשות ועל פי הצרכים המשתנים העולים מן השטח.

## רשימת המקורות

- אבנרי, נחמיה, 2020. המשפט והמקום: משפט השלטון המקומי בישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- אוסטרובסקי, משה, 1942. ארגון הישוב היהודי בארץ ישראל, ירושלים: ראובן מס.
- אזולאי, יובל, 2010. "תושבי שוהם נאבקים בהנחיית השר מרגי להקים מועצה דתית ביישובים", הארץ, 7.1.2010.
- אחרק-וויין, מיכל, אריאל פינקלשטיין, ודביר שוורץ, 2015. מערך המקוואות בישראל, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית.
- בקשי, אביעד, ונטע שפירא, 2016. מערך הכשרות בישראל: ניתוח והצעה לשינוי מבני, ירושלים: פורום קהלת.
- דון-יחיא, אליעזר, 1988. מוסדות דתיים במערכת הפוליטית: המועצות הדתיות בישראל, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- המשרד לענייני דתות, 1989. חוזר המנהל הכללי 89/5, המשרד לענייני דתות.

- המשרד לענייני דתות, 1990. חוזר המנהל הכללי 90/5, המשרד לענייני דתות.
- המשרד לענייני דתות, 1996. חוזר המנהל הכללי נו/1, המשרד לענייני דתות.
- המשרד לענייני דתות, 1997. חוזר המנהל הכללי נז/3, המשרד לענייני דתות.
- המשרד לשירותי דת, 2010. חוזר מנכ"ל התש"ע/1, המשרד לשירותי דת.
- המשרד לשירותי דת, 2018. חוזר המנהל הכללי עח/1, המשרד לשירותי דת.
- המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים, 2008. "הוועדה הבין-משרדית לבחינת קריטריונים לימשרתים בקודש': דו"ח מסכם", המשרד לשירותי דת ומשרד המשפטים.
- וייס, יוסי, 2011. "אתר 'מלשינון' חרדי; 'נחשוף מינויים פוליטיים של ש"ס', "כיכר השבת, 4.4.2011.
- ורהפטיג, זרח, 1988. **חוקה לישראל: דת ומדינה**, ירושלים: מסילות.
- כהן, דוד, 2010. "הגראי"ל על מועצה דתית במודיעין עלית: 'לא תהיה' ", **כיכר השבת**, 16.11.2010.
- כהן, הדר, 2022. "חיים ביבס בכנס באילת: יש לסגור את המועצות הדתיות מידי' ", **וואלה**, 23.3.2022.
- מבקר המדינה, 2008. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2007", משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה, 2009. **דוח שנתי 59 לבשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007**, משרד מבקר המדינה.
- מבקר המדינה, 2013. **דוח שנתי 63 לבשנת 2012 ולחשבונות שנת הכספים 2011**, משרד מבקר המדינה.

מורן, סיגל, 2019. "ראש מועצה חילונית יכולה להעניק שירותי דת ראויים – אפילו יותר מהמדינה", דה־מרקר, 1.1.2019.

פורום ה־15, 2021. הצעות לביזור סמכויות לשלטון המקומי, פורום ה־15.

פילבר, עמיחי, 2018. הסדרת הכשרות בישראל, ירושלים: פורום קהלת.

פינקלשטיין, אריאל, 2018. המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה, מחקר מדיניות 118, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, 2020. בתי הדין הרבניים – שירות דת או ערכאה שיפוטית?, מחקר מדיניות 153, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, 2021. הרבנות המקומית הממסדית בישראל, מחקר מדיניות 168, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, 2022. חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קדרון, ענת, 2016. "מקהילה יהודית עדתית לקהילה עברית לאומית: הקמת קהילות לאומיות עבריות נבדלות בערים המעורבות בתקופה המנדטורית", מחקרי משפט ל, עמ' 431–473.

קלמן, ארי, 2022. "חשיפה! השר ליברמן יוזם: סוף למועצות הדתיות ברחבי הארץ", בחדרי חרדים, 24.5.2022.

קראוס, בנימין, 1962. השנתון הדתי האנציקלופדי, תל אביב: ספרייתי.

**אריאל פינקלשטיין** הוא חוקר בתוכנית "חרדים בישראל" במכון הישראלי לדמוקרטיה, ראש פרויקט שלטון מקומי במכון, ודוקטורנט במחלקה למדע המדינה באוניברסיטת בראילן. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי, ביחסי דת ומדינה בישראל ובחברה החרדית. בעברו היה עוזר מנכ"ל ומנהל תחום תכנון ובקרה בעיריית ביתר עילית.

**אילה גולדברג** היא עוזרת מחקר במרכז ג'ואן וארווין ג'ייקובס לחברה משותפת במכון הישראלי לדמוקרטיה. בוגרת תואר ראשון בתוכנית פכ"מ באוניברסיטה העברית בירושלים.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

מסת"ב:

978-965-519-406-7