

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



המשרד לשירותי דת

ביקורת פיננסית במועצות הדתיות



ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

רקע

מועצה דתית היא רשות ציבורית עצמאית (מוסד ללא כוונת רווח) הנתונה לאסדרה (רגולציה) ממשלתית, בעיקר של המשרד לשירותי דת, והמוקמת ופועלת מכוח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, ותקנותיו¹ (מועצה דתית או מועצה). החוק קובע כי מועצה מוסמכת לטפל במתן שירותי דת. בישראל פועלות 129 מועצות דתיות, מהן 108 מועצות דתיות מקומיות שמספקות את שירותי הדת ביישוב אחד בלבד (מועצות מקומיות) ו-21 מועצות דתיות אזוריות שמספקות את השירותים בכמה יישובים קטנים בדרך כלל (מועצות אזוריות). חוק שירותי הדת היהודיים קובע כי הממשלה והרשות המקומית יישאו בהוצאות התקציב של מועצה דתית שהיא "גוף מתוקצב" על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

1 ובהן תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), התשל"ל-1970, ק"ת 2573; תקנות שירותי הדת היהודיים (תקציב מועצות דתיות), התשמ"ה-1985, ק"ת 4798; ותקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013, ק"ת 7294.

נתוני מפתח

88.8%	73%	427 מיליון ש"ח	919 מיליון ש"ח
שיעור ביצוע התקציב של כלל המועצות הדתיות בשנת 2020	שיעור עליית העודפים המצטברים של המועצות הדתיות (ללא קרנות המיועדות לפיתוח בתי העלמין) בשנים 2018 – 2020	עודפים מצטברים בשנת 2020 (ללא קרנות המיועדות לפיתוח בתי העלמין) ב-125 מועצות דתיות	מחזור ההכנסות של כלל המועצות הדתיות בשנת 2020. כ-670 מיליון ש"ח התקבלו מהמשרד לשירותי דת ומהרשויות המקומיות
36%	18.8%	0.23%	394 מיליון ש"ח
שיעור המועצות הדתיות שבהן לא מונה מבקר פנים (46 מתוך 129 מועצות דתיות)	שיעור העלייה בשנים 2018 - 2020 בהוצאות הנהלה וכלליות למול גידול של 6.3% בהוצאות לפעילות ו-1.9% גידול בהוצאות משכורות ונלוות	שיעור התשואה של כלל המועצות הדתיות בשנת 2020 על השקעותיהן למול קצב אינפלציה בישראל בשיעור של 4.6% נכון לספטמבר 2022	סך המזומנים ושווי המזומנים בשנת 2020 של כלל המועצות הדתיות שלא היו מושקעים בשנת 2020 (90% מסך כל המזומנים ושווי המזומנים הפנויים להשקעה)

פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2021 עד יולי 2022 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת פיננסית על פעילותן של המועצות הדתיות באמצעות ניתוח נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2018 - 2020, שריכז המשרד לשירותי דת. בכלל זה נבדקו דוחות על המצב הכספי (מאזנים), דוחות על הביצוע הכספי, דוחות התקציב מול ביצוע וביאורי הדוחות. נתונים נוספים נאספו ממאגר "מערכת אורי" של המשרד לשירותי דת, הכולל את הדיווחים הכספיים של כלל המועצות הדתיות. נוסף על כך נבדקו סוגיות רלוונטיות בממשל התאגידי שיש להן השפעה על מצבן הפיננסי של המועצות והבקרה של המשרד על המועצות. הבדיקה התמקדה במשרד לשירותי דת וביחסי הגומלין שלו עם המועצות בהיבט הפיננסי.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

העודפים המצטברים (הנכסים נטו) שמקורם בפעילות שוטפת - עלה כי בשנים 2018 - 2020 חל גידול ביתרת העודפים המצטברים של כלל המועצות הדתיות, ללא הקרנות לפיתוח בתי עלמין, מ-247 מיליון ש"ח ל-427 מיליון ש"ח (עלייה של כ-73%). העלייה בעודפים המצטברים היא נחלתן של מועצות דתיות רבות, כך למשל בשנים 2018 - 2020 מספר המועצות שהעודף המצטבר שלהן גדול מ-10 מיליון ש"ח הוכפל (מ-5 ל-10 מועצות), ומספר המועצות עם עודף בטווח של 1 מיליון ש"ח ועד 10 מיליון ש"ח גדל מ-61 מועצות ל-90 מועצות; עם זאת, הנחיות המשרד לשירותי דת אינן מתייחסות למצב שבו יש למועצות דתיות יתרות גבוהות ביחס למחזור הפעילות שאינן מנצלות אותן לצורך פעילותן, בדומה להנחיות לניהול עמותות שפרסם רשם העמותות ובנוהל משרד האוצר (לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור). נוסף על כך עלה כי בשנים 2018 - 2020 מספרן של המועצות שהיו בעלות יחס עודפים מצטברים מהמחזור הגבוה מ-100% גדל פי 4, והוא עמד על 16 מועצות דתיות נכון ל-31.12.20. אחד ההסברים לצבירת העודפים הוא אי-הוצאת הכספים לצורך קידום מטרת המועצות.

היחס השוטף של המועצות הדתיות - יחס זה בוחן את כושרה של הישות החשבונאית לעמוד בהתחייבויותיה השוטפות ומאפשר לבדוק את מצב נזילות הנכסים בישות ואת יכולת התמודדותה עם קשיים עתידיים. יחס שוטף הוא היחס בין הנכסים השוטפים לבין סך ההתחייבויות השוטפות; ככל שהיחס גבוה, יכולת הישות לעמוד בהתחייבויות בטווח הקצר גדלה. ככל שהיחס גדול יותר מ-1, הדבר מעיד על חזקה של הישות, ולהפך; אבל יחס גדול בהרבה במועצות דתיות עלול להצביע על חוסר יעילות בניצול העודפים המצטברים ועל החזקה של יתרות מזומנים גבוהות ביתר. בביקורת עלה כי הייתה מגמת עלייה בממוצע היחס השוטף בשנים 2018 - 2020 בכל סוגי המועצות הדתיות. בשנת 2020 ל-118 מועצות דתיות היה יחס שוטף גדול מ-1.5, שהוא המדד להיתר למועצות להשתמש בעודפים שלהן, על פי חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מיולי 2022, ואילו בשנת 2018 יחס זה היה אצל 98 מועצות (עלייה של כ-20%).

ניהול ההשקעות של המועצות הדתיות - עלה כי 394 מיליון ש"ח מתוך 438 מיליון ש"ח יתרת המזומנים ושווי המזומנים לא היו מושקעים בשנת 2020 (כ-90%). מתוך 129 מועצות דתיות, ל-110 מועצות (85%) לא היו תיקי השקעות. מכאן שרק כ-10% מסך המזומנים המצרפי הפנוי להשקעה של כלל המועצות הושקע, דבר אשר יש בו פגיעה בשמירה על הערך הריאלי של המזומנים. שיעור התשואה, על השקעותיהן, של כלל המועצות בשנים 2019 - 2020 מסך המזומנים ושווי המזומנים היה 0.09% ו-0.23% בהתאמה, זאת אל מול קצב האינפלציה השנתי בישראל שעמד נכון לספטמבר 2022 על 4.6%.

יתרת החובה של הרשויות המקומיות (הקצבות ומענקים לקבל) - עלה כי במקביל לעלייה הניכרת (כ-10%) במחזור ההכנסות של המועצות הדתיות בשנים 2018 - 2020, אשר הגדילה את סכומי ההשתתפות של הרשויות המקומיות, גדלו החובות של הרשויות למועצות הדתיות פי 3.5 מכ-18 מיליון ש"ח לכ-64 מיליון ש"ח. בשנת 2020 רשמו 88 מועצות דתיות חובות של רשויות מקומיות כלפיהן (ובתוכן חמש המועצות הדתיות הנמצאות נכון

לסוף שנת 2020 בתוכנית הבראה פיננסית², לעומת 67 בשנת 2018. בין שנת 2019 לשנת 2020 הייתה ירידה במספר המועצות שהרשויות המקומיות חייבות להן כספים (קטן פי 1.21).

התחייבות בגין פנסייה תקציבית - עלה כי נכון לשנת 2020, 13 מועצות דתיות (כ-10% מכלל המועצות) אינן מפקידות בקופות מרכזיות את ההפרשה המחויבת משכר העובדים במסגרת פנסייה תקציבית, דבר שאינו בהתאם למחויב בחוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל. גובה סכום ההפקדה החסר של אותן מועצות הוא כ-3.8 מיליון ש"ח.

ניצול התוספת בהכנסות המוסדיות - ההכנסות המוסדיות עבור המועצות הדתיות שמקורן בתוספת תקציבית שביקש המשרד לשירותי דת עלו סה"כ בכ-94 מיליון ש"ח בין שנת 2018 לשנת 2020 ושיפור השירות לציבור והשכר עלו בכ-19.6 מיליון ש"ח בלבד. משמעות הדבר היא שהעלייה בהוצאות בסעיפים שלהם נועדה התוספת בהכנסה המוסדית: שיפור השירות לציבור (פעילויות 6.3%) ושיפור תנאי העבודה (1.9%) - לא שיקפה את העלייה בהכנסה המוסדית (16.3%), ומנגד הוצאות הנהלה וכלליות עלו בשיעור הגבוה ביותר (18.8%).

מדדי יעילות לפי דוח על הביצוע הכספי - עלה כי המשרד לשירותי דת לא קבע מדדי יעילות למועצות הדתיות ובכלל זה הוא לא קבע מדדים ביחס להיקף המחזור. עוד עלה כי קיימת שונות בין רמות הביצוע של המועצות הדתיות בכל אחד ממדדי היעילות שנבדקו בכל שנה (שכר כולל מהמחזור, הוצאה לפעילויות מהמחזור והוצאות הנהלה וכלליות מהמחזור), וכן כי מספרי המועצות ברמות הביצוע משתנים בין שנה לשנה.

התקציב מול הביצוע - מהניתוח של התקציב מול הביצוע עלה כי שיעור ביצוע התקציב במועצות הדתיות עמד בשנים 2019 - 2020 על כ-90% (787 מיליון ש"ח ו-772 מיליון ש"ח בהתאמה מסך הוצאות מתוכננות של 870 מיליון ש"ח מדי שנה), ובסעיפים מסוימים שיעור ביצוע התקציב היה נמוך יותר, למשל - שיעור ניצול התקציב לפעילויות בשנת 2020 היה 77.4% (214.4 מתוך 276.9 מיליון ש"ח), ושיעור ביצוע התקציב בסעיף לפעולות אחרות היה כ-35% (20.1 מ-57.9 מיליון ש"ח). בקרב חמש המועצות ביישובים החרדיים שיעור הביצוע של התקציב היה נמוך משמעותית משאר המועצות ועמד על כ-54% בשנת 2020 (15.5 מתוך 29 מיליון ש"ח) בהשוואה לממוצע של כל המועצות שעמד על כ-90%. בולט גם שיעור הביצוע התקציבי הנמוך של המועצות ביישובים החרדיים בסעיף פעולות אחרות שעמד על כ-20% בשנת 2020 בהשוואה לממוצע של כלל המועצות, שהיה גם הוא נמוך ועמד על כ-35%.

ביקורת המשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות - עלה כי ביותר מחמישית (כ-22%) מתוך 129 המועצות הדתיות לא בוצעה ביקורת עומק בין ינואר 2019 לבין אוגוסט 2022. נמצא כי גם כאשר ביקורת העומק העלו נושאים וליקויים שחוזרים על עצמם בכמה מועצות, כגון אי-מינוי מבקרים פנימיים וחלוקת תמיכות ללא קביעת כללים, המשרד לשירותי דת לא בדק אותם באופן רחבי בכלל המועצות הדתיות.

2 על פי תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), התשל"ו-1970, במקרים למשל של גירעון גבוה או שתקציב המועצה או ענייניה הכספיים האחרים מנוהלים באורח לא תקין, "השר רשאי... למנות חשב מלווה לשם הבטחת ניהול כספי תקין של המועצה, בין השאר לשם עריכת תכנית הבראה למועצה...".



ביקורת פנימית וסקר סיכונים במועצות הדתיות - מהפרוטוקולים של דיוני ועדת הביקורת המשרדית שהתקיימו בין ינואר 2019 למרץ 2022 עלה כי 46 (36%) מ-129 המועצות הדתיות פועלות ללא מבקר פנימי. עוד עלה כי במסגרת ביקורת העומק שמבצע המשרד במועצות הדתיות הוא לא בוחן אם היקף המשרה של מבקר הפנים שמועסק תואם את הנדרש, וכי המשרד לשירותי דת לא הנחה את המועצות הדתיות לבצע סקר סיכונים בתחומים שונים, כגון סיכונים פיננסיים, סיכוני אבטחת מערכות מידע ומאגרי מידע וסיכוני בטיחות.



עודפים מצטברים (נכסים נטו) שמקורם בפעילות השוטפת (ללא הקרן לפיתוח בתי עלמין) - מספר המועצות הדתיות עם גירעון ירד מ-10 ב-2018 ל-4 ב-2020.


פרסום הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות - המשרד לשירותי דת מפרסם באתר מרשתת (אינטרנט) ייעודי³ את הדוח הכספי הנפרד (סולו), חצי-שנתי ושנתי של כל מועצה ומועצה. כמו כן הוא מפרסם דוחות תקציב מול ביצוע של כל מועצה ומועצה. עם זאת, הוא אינו מפרסם את הדוחות המצרפיים לציבור.


עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ למשרד לשירותי דת לקבוע מדדים בנוגע לצבירת עודפים, שיכללו התייחסות להיקף העודפים המותרים בצבירה ביחס למחזור הפעילות של כל מועצה ומדדי יחס שוטף וזאת אל מול גובה התקצוב המוקצה; זאת כדי לתמרץ את המועצות הדתיות לנצל את יתרות העודפים לטובת שיפור השירות לאזרחים. בכלל זה מומלץ למשרד לשירותי דת לקבוע מדיניות בנוגע לניצול העודפים של המועצות הדתיות ולקיים בקרה על כך בהתאם לקריטריונים שייקבעו, כדי לוודא שהעודפים של המועצות, שמטרתן להעניק שירות לציבור, מנוצלים למטרה זו.


מומלץ למשרד לשירותי דת לבחון מחדש את הנחיותיו לניהול תיקי השקעות בידי המועצות הדתיות ולהנחות אותן כיצד להשקיע את יתרות המזומנים שלהן כך שערכם הריאלי לא יישחק. מומלץ גם שהמשרד ינחה את המועצות הדתיות על המבנה התאגידי המתאים לניהול ההשקעות שלהן ובכלל זה כינון של ועדות השקעות ומינוי גורמי מקצוע בתחום זה. מוצע גם שהאופן שבו יושקעו כספי המועצות יהלום את מאפייני הפעילות שלהן ואת חשיפתן לסיכונים, כך שכספים המשמשים את המועצות לטווחי זמן שונים יושקעו באפיקים מתאימים; זאת במטרה לשמר את ערך הכסף בהתאם לצורכי המועצות ולמטרות שלשמן הכסף נועד. כיוון שלא תמיד המועצות יכולות לתכנן את ניהול ההשקעות שלהן באופן עצמאי, מוצע לבחון אפשרות של תמיכה מטעם המשרד בנושא ניהול ההשקעות באמצעות בניית חלופות השקעה שונות לבחירת המועצות, או בדרך אחרת.



על המשרד לשירותי דת לוודא כי התוספת התקציבית של יותר מ-16% בהכנסות המוסדיות בין 2018 ל-2020 משמשת למטרת התוספת כפי שנקבעה - שיפור השירות הניתן לתושבים, הסדרת כוח האדם החיוני לביצוע תפקידי המועצות הדתיות, שיפור תנאי העבודה של העובדים המועסקים וקידום מחשוב תהליכי העבודה. 

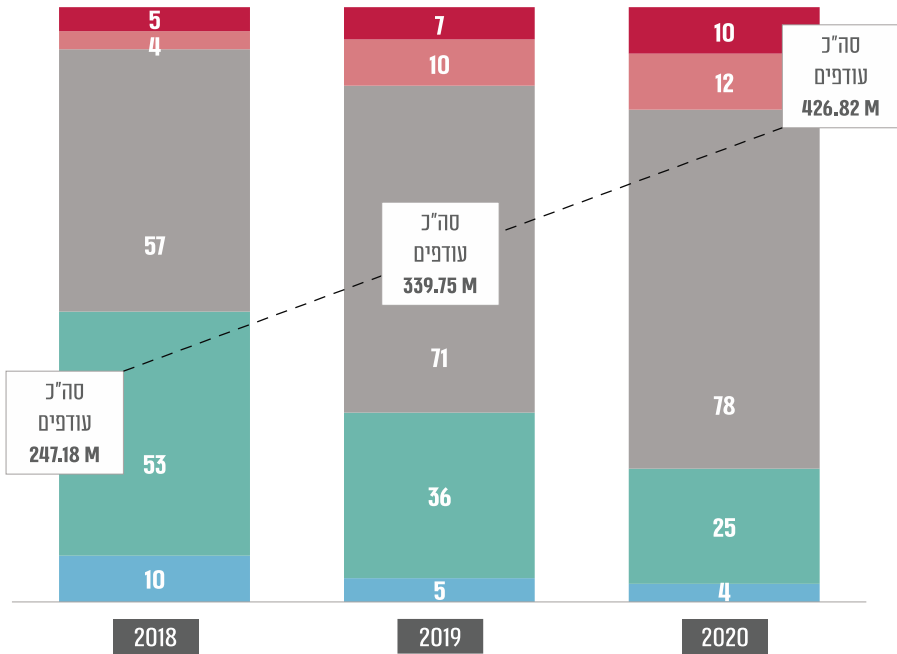
מומלץ למשרד לשירותי דת לקבוע יעדים ומדדי יעילות ביצועיים שנתיים ורב-שנתיים ולפרסמם, וכן לתמרץ את המועצות בכדי להביאן לכך שהן ישפרו את השירות שהן מעניקות לציבור. בכוחם של היעדים והמדדים שהמשרד יקבע לשמש אותו ואת המועצות עצמן בתכנון פעילותן בין היתר בהתאם למאפיינים השונים של המועצות הדתיות, כגון מספר התושבים, היות המועצה מקומית או אזורית, היקף המחזור ופוטנציאל הפעילות (למשל, אם המועצה מספקת שירותי קבורה או לא). מוצע גם שהמשרד יפרסם לציבור את תוצאות ניתוח מדדי היעילות של המועצות. 

מומלץ שהמשרד לשירותי דת יעקוב אחר הביצוע התקציבי של המועצות הדתיות אל מול התכנון התקציבי שאישר, באופן שוטף וכן בעת אישור התקציב השנתי. כמו כן מומלץ שהמועצות יממשו את מלוא תקציבן המאושר כדי להבטיח שהציבור מקבל את השירותים שאותם הוא זכאי לקבל באיכות ובהיקף הנדרשים. 

על המשרד לשירותי דת לעקוב אחר ביצוע ביקורות עומק אחת לשלוש שנים בכל אחת מהמועצות הדתיות, בהתאם להנחיות שהוא קבע בנושא תדירות הביקורות. מומלץ כי המשרד יקים, בדומה למערך הביקורת שמפעיל משרד הפנים ברשויות המקומיות, ביקורות רחביות במועצות הדתיות לפי תוכנית עבודה רב-שנתית. כמו כן על המשרד לשירותי דת לוודא שכל מועצה תמנה מבקר פנימי בהתאם לחובה העולה מחוק הביקורת הפנימית. 



היקף העודפים המצטברים המצרפיים של כלל המועצות הדתיות, 2018 - 2020



- מספר המועצות בעלות גירעון
- מספר המועצות בעלות עודף של עד 5 מיליון ש"ח
- מספר המועצות בעלות עודף של 5-10 מיליון ש"ח
- מספר המועצות בעלות עודף גדול מ-10 מיליון ש"ח
- מספר המועצות בעלות עודף של 10-15 מיליון ש"ח

על פי הדוחות המבוקרים של המועצות הדתיות לשנת 2020 שריכזו המשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

דוח הביקורת בחן היבטים פיננסיים בפעילותן של המועצות הדתיות האחראיות למתן שירותי הדת היהודיים בישראל. בביקורת עלו פערים וליקויים ברמת המעורבות של המשרד לשירותי דת בהתנהלות הכספית של המועצות הדתיות והפיקוח והבקרה עליהם. נכון לסוף שנת 2020, המועצות הדתיות צברו יחד עודפים של כ-427 מיליון ש"ח. סך המזומנים ושווי המזומנים עלה בשנים 2018 - 2020 בכ-30%, ומהווה כ-54% מכלל הנכסים המצרפיים שלהן; העודף נטו לשנה עלה פי 3 בשנים אלו, ועמד בשנת 2020 על כ-82 מיליון ש"ח. מאידך, דוח התקציב מול ביצוע מצביע על ירידה בשיעור הביצוע התקציבי בשנים 2019 - 2020, ניתוח שיעורי ביצוע התקציב ומדדי יעילות שביצע משרד מבקר המדינה מצביע על שונות גדולה בין המועצות - דבר שיכול ללמד על רמת שירות נמוכה יותר באותן מועצות לתושבים הצורכים שירותי דת.

נוכח העודפים המצטברים בהיקפים של כ-427 מיליון ש"ח של המועצות משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשירותי דת לבחון את תקצוב המועצות הדתיות ולהגביר את מעורבותו בהתנהלות הכספית של המועצות הדתיות והפיקוח והבקרה עליהם. עוד מומלץ שהמשרד יקבע יעדים ומדדי יעילות ביצועיים שנתיים ורב-שנתיים ויפרסמם, וכן יתמרץ את המועצות בכדי להביאן לכך שהן ישפרו את השירות שהן מעניקות לציבור. כן מומלץ שהמשרד יקבע הנחיות בנוגע להתנהלות הכספית של המועצות הדתיות, ובכלל זה למשל לניהול השקעותיהן ולמניעת שחיקה בערכם הריאלי של המזומנים שברשותן. מוצע גם שהמשרד יפעל להרחיב את ההנגשה לציבור של המידע הפיננסי שבידו על המועצות הדתיות, ובכלל זה את הדוחות הכספיים המצרפיים וניתוחם.