

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, ותקנותיו<sup>1</sup> (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

<b>88.8%</b>	<b>73%</b>	<b>427</b> מיליון ש"ח	<b>919</b> 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
<b>36%</b>	<b>18.8%</b>	<b>0.23%</b>	<b>394</b> 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 פיננסית<sup>2</sup>), 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) ייעודי<sup>3</sup> 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. 

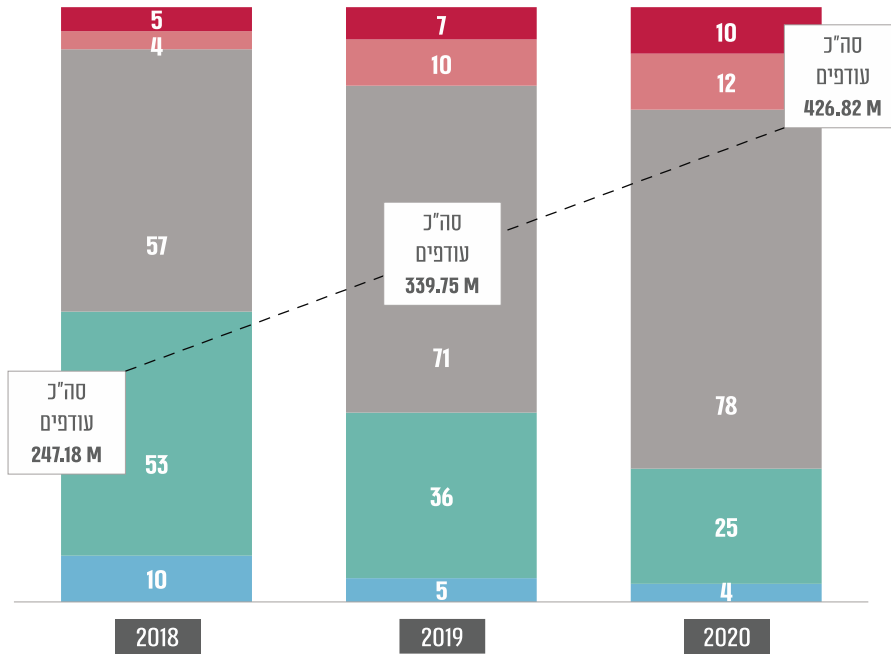
מומלץ שהמשרד לשירותי דת יעקוב אחר הביצוע התקציבי של המועצות הדתיות אל מול התכנון התקציבי שאישר, באופן שוטף וכן בעת אישור התקציב השנתי. כמו כן מומלץ שהמועצות יממשו את מלוא תקציבן המאושר כדי להבטיח שהציבור מקבל את השירותים שאותם הוא זכאי לקבל באיכות ובהיקף הנדרשים. 

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 10 מיליון ש"ח
- מספר המועצות בעלות עודף של 1-5 מיליון ש"ח
- מספר המועצות בעלות עודף גדול מ-10 מיליון ש"ח
- מספר המועצות בעלות עודף של 10-50 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.



## ביקורת פיננסית במועצות הדתיות

### מבוא

מועצה דתית היא רשות ציבורית עצמאית הנתונה לאסדרה (רגולציה) ממשלתית, בעיקר של המשרד לשירותי דת, והמוקמת ופועלת מכוח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - החוק), ותקנותיו<sup>4</sup> (להלן - מועצה דתית או מועצה). החוק קובע כי מועצה מוסמכת לטפל במתן שירותי דת. במסגרת הסמכויות שהוענקו להן בחוק, המועצות הדתיות מטפלות במתן שירותי דת לתושבים היהודים המתגוררים בעיקר בתחומי השיפוט של הרשויות המקומיות שבהן הן פועלות.

השר לשירותי דת ממונה על ביצוע החוק ורשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לכך ולדרוש מהמועצות למלא חובותיהן בצו. המשרד לשירותי דת (להלן - המשרד) מפרסם מפעם לפעם הוראות, באמצעות חוזרים של מנכ"ל המשרד, המנחות את המועצות הדתיות כיצד לנהוג בנושאים שונים, כדי להבטיח שיפעלו להגשמת מטרות החוק ועל פי כללי מינהל ציבורי תקין, ובהן הוראות בנושאים כספיים ולגבי ניהול החשבונות. במשרד פועל אגף הסדרה, פיקוח ובקרה במועצות הדתיות וחברות הקדישא, העוסק בתכנון ההיבטים הפיננסיים של המועצות הדתיות ובפיקוח ובקרה על היבטים אלה.

בישראל פועלות 129 מועצות דתיות, מהן 108 מועצות דתיות מקומיות שמספקות את שירותי הדת ביישוב אחד בלבד (להלן - מועצות מקומיות) ו-21 מועצות דתיות אזוריות שמספקות את השירותים בכמה יישובים קטנים בדרך כלל (להלן - מועצות אזוריות)<sup>5</sup>. בשנת 2020 היו במועצות הדתיות בסך הכול 3,584 עובדים (וכ-1,600 גמלאים). להלן בתרשים 1 תיאור השירותים שבהם עוסקות המועצות הדתיות:

4 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.

5 מתוך "מועצות דתיות, דוחות כספיים ליום ה-31 דצמבר 2020" (נובמבר 2021).

## תרשים 1: שירותי המועצות הדתיות



על פי נתוני המשרד לשירותי דת על הדוחות הכספיים המצרפיים של המועצות הדתיות לשנת 2020, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

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 (להלן - חוק יסודות התקציב). על פי החוק, תקציב המועצה הדתית נחלק בין הממשלה (40%) לבין הרשויות (60%), לרבות תשלומי גמלאות. במועצות מקומיות נקבע כי השתתפותה של הרשות המקומית לא תרד מ-25% ולא תעלה על 75%, בהתאם לאמות מידה שנקבעו<sup>6</sup>, ובהן דירוגה החברתי-כלכלי ומספר תושביה. נוסף על ההכנסות מהמשרד ומהרשות המקומית יש למועצות הדתיות גם הכנסות עצמיות המגיעות למשל משירותי כשרות ואגרות עבור שימוש במקוואות ורישום לנישואין. המשרד מתקצב בנפרד שכר משרתים בקודש<sup>7</sup>. בשנת 2019 גדל התקצוב של המשרד לשירותי דת והרשויות המקומיות בכ-17%. מחזור הכנסותיהן של כלל המועצות בשנת 2020 היה כ-919 מל"ח. באותה שנה היו 14 מועצות דתיות בתוכנית הבראה, כולן מועצות דתיות מקומיות.

6 בהתאם להחלטת ממשלה 2197 בנושא "שינוי תקצוב המועצות הדתיות ואופן אישור תקציב המועצות הדתיות" (12.8.07).

7 בהתאם להחלטת ממשלה 205 בנושא "משרתים בקודש" (13.5.13). הוצאות השכר של משרתים בקודש (רבנים, בלניות ושוחטים) המועסקים על ידי מועצות אזוריות שלא הוקמה בהן מועצה דתית או על ידי ועד מקומי במועצה אזורית, ישולמו ישירות מחשבון מיוחד של המועצה האזורית, אשר אליו העבירו המדינה והמועצה האזורית את חלקן בהוצאות השכר של המשרתים בקודש.



כל אחת מהמועצות הדתיות היא ישות משפטית נפרדת ומנוהלת כיחידה כלכלית נפרדת, ועודפיהן ונכסיהן אינם שייכים למשרד. על פי החוק כל מועצה מחויבת בהגשת דוחות כספיים שנתיים מבוקרים וחצי-שנתיים סקורים. הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות ערוכים בהתאם לכללי החשבונאות<sup>8</sup>. הדוחות הכספיים כוללים בין היתר דוח על המצב הכספי (מאזן), דוח על הביצוע הכספי ודוח על תזרים המזומנים, ובביאורים גם דוח תקציב מול ביצוע.

## 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, שריכו 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, 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.

## המאזן המצרפי בשנים 2018 - 2020

מאזן הוא דוח המשקף את מצבה הכספי של ישות חשבונאית ליום מסוים (בדרך כלל 31 בדצמבר בשנה מסוימת). בשונה מחברה עסקית רגילה, שבה עודף הנכסים על ההתחייבויות מוגדר כהון<sup>9</sup>, במועצה דתית שהיא מלכ"ר עודף הנכסים על ההתחייבויות מכונה "נכסים נטו" (להלן גם - עודפים מצטברים).

סעיף הנכסים נטו מורכב מעודפים מצטברים שמקורם בפעילות השוטפת ומעודפים מצטברים שמקורם בקרן לפיתוח בתי עלמין<sup>10</sup>. פרק זה יעסוק בניתוח של נכסים נטו ללא הקרן לפיתוח בתי עלמין. העודפים המצטברים יכולים להיות חיוביים - כאשר סך הנכסים גדול מסך ההתחייבויות, ויכולים להיות שליליים - כאשר סך ההתחייבויות גדול מסך הנכסים.

הדוחות הכספיים נותחו באמצעות השוואת נתוני התקופה האחרונה לנתוני תקופות קודמות, כדי ללמוד על התפתחויות ועל מגמות שחלו במצב הכספי. לוח 1 שלהלן מציג את נתוני צירוף

8 גילוי דעת 69 (כללי חשבונאות ודיווח כספי ע"י מלכ"רים) ותקן חשבונאות 5 (תיקונים והבהרות לגילוי דעת 69 בדבר כללי חשבונאות ודיווח כספי ע"י מלכ"רים). בשנת 2020 נערך המשרד להתאים את כללי הדיווח בדוחות הכספיים של המועצות הדתיות לתקינה החשבונאית הממשלתית, שלפיה בשנת 2021 תיכנס לתוקף חובת האימוץ לתקן 40 של המוסד הישראלי לתקינה חשבונאית (Israeli GAAP).

9 הון מניות, פרמיה ויתרת עודפים.

10 על פי חזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת (ע"ט 2 משנת 2019) כספים המתקבלים ממכירת חלקות קבר מחיים, כמו גם כספים המתקבלים ממכירת חלקות בבתי עלמין סגורים ובחלקות חריגות, ישמשו אך ורק לצורכי פיתוח בתי עלמין, לרכישת קרקעות ולאחזקת בית העלמין, והמועצות אינן רשאיות להשתמש בהם לכל צורך אחר. על המועצות הדתיות שנותנות שירותי קבורה חלה החובה לנהל כספים אלו כמשק סגור (רישום הכנסות והוצאות בנפרד משאר פעילות המועצה) ובחשבון בנק נפרד. העודף מפעילות פיתוח בית עלמין יישמר בקרן מיוחדת לפיתוח בית העלמין.

המאזנים (להלן - המאזן המצרפי) של כלל המועצות הדתיות בשנים 2018 - 2020, ותרשים 2 שלהלן מציג מגמות בסעיפים נבחרים שעולים מהלוח.

**לוח 1: נתוני המאזנים המצרפיים של כלל המועצות הדתיות, 2020 - 2018 (בש"ח)**

שעור השינוי מ-2018 ל-2020	היחס לסה"כ נכסים שנת 2020	2020	היחס לסה"כ נכסים שנת 2019	2019	היחס לסה"כ נכסים שנת 2018	2018		
29.9%	54.0%	394,172,304	54.0%	349,432,385	55.6%	303,420,555	מזומנים ושוי מזומנים*	<b>נכסים שוטפים</b>
31.0%	6.1%	44,438,011	6.5%	41,804,557	6.2%	33,921,729	השקעות ליזון קצר	
125.1%	13.2%	96,255,165	11.2%	72,787,673	7.8%	42,758,531	הקצבות מענקים לקבל	
-38.0%	0.6%	4,038,421	1.0%	6,579,815	1.2%	6,513,260	חייבים עבר אגרות ושירותים	
-8.2%	1.9%	14,178,227	2.1%	13,621,932	2.8%	15,439,644	חייבים ויתרות חובה	
37.6%	75.8%	553,082,128	74.8%	484,226,362	73.6%	402,053,719		<b>סה"כ נכסים שוטפים</b>
-25.5%	0.0%	94,690	0.0%	123,344	0.0%	127,104	הלוואות שניתנו	<b>נכסים לא שוטפים</b>
4.1%	4.3%	31,665,102	5.0%	32,273,286	5.6%	30,420,582	פיקדונות ליזון ארוך	
27.6%	19.8%	144,652,424	20.2%	130,840,949	20.8%	113,387,762	רכש קבוע, נטו	
33.6%	100%	<b>729,494,344</b>	100%	<b>647,463,941</b>	100%	<b>545,989,167</b>		<b>סה"כ נכסים</b>
0.6%	0.8%	5,692,514	0.8%	5,473,696	1.0%	5,659,364	אשראי ליזון קצר	<b>התחייבויות שוטפות</b>
-1.4%	5.0%	36,210,433	5.6%	36,201,808	6.7%	36,715,677	עובדים עבר שכר	
1.2%	2.2%	16,402,213	2.6%	16,521,193	3.0%	16,210,140	מוסדות עבר שכר	
-4.1%	3.6%	26,188,520	4.4%	28,293,607	5.0%	27,300,417	ספקים נותני שירותים	
8.2%	1.2%	8,748,374	1.2%	7,848,530	1.5%	8,084,865	זכאים ויתרות זכות	
247.4%	0.2%	1,787,555	0.2%	1,299,327	0.1%	514,605	הכנסות נדחות בגין מענקים ליזון קצר	



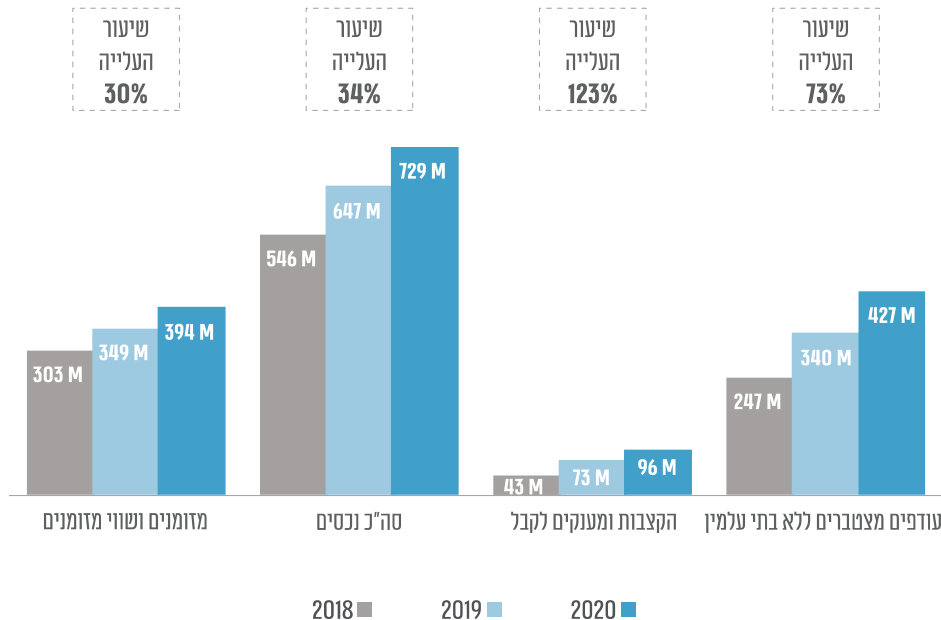
שערור השני מ-2018 ל-2020	היחס לסה"כ נכסים שנת 2020	2020	היחס לסה"כ נכסים שנת 2019	2019	היחס לסה"כ נכסים שנת 2018	2018		
128.8%	0.7%	4,770,871	0.6%	4,163,210	0.4%	2,085,295	התחייבויות תלויות	
3.3%	13.7%	99,800,480	15.4%	99,801,371	17.7%	96,570,363	<b>סך התחייבויות שוטפות</b>	
-57.0%	1.2%	8,945,038	2.3%	15,115,083	3.8%	20,825,138	הלוואות לזמן ארוך נטו	<b>התחייבויות לזמן ארוך</b>
3.1%	3.9%	28,296,443	4.4%	28,306,101	5.0%	27,439,397	התחייבויות בגן הטבות עובדים לאחר סיום העסקה, נטו	
239.0%	2.5%	18,489,886	2.0%	13,056,766	1.0%	5,453,505	הכנסות נדחות בגן מענקים לזמן ארוך	
3.7%	7.6%	55,731,367	8.7%	56,477,950	9.8%	53,718,040	<b>סך התחייבויות לזמן ארוך</b>	
							<b>נכסים נטו שלא קיימת לגביהם הגבלה</b>	<b>נכסים נטו</b>
109.3%	36.1%	263,067,266	30.1%	194,752,755	23.0%	125,681,125	לשימוש לפעילויות	
27.6%	19.8%	144,652,422	20.2%	130,840,947	20.8%	113,387,762	לרכוש קבוע	
135.3%	2.6%	19,095,427	2.2%	14,151,854	1.5%	8,113,683	כללי	<b>נכסים נטו שקיימת לגביהם הגבלה בעלת אופי זמני</b>
0.9%-	20.2%	147,147,382	23.4%	151,439,063	27.2%	148,518,194	פיתוח בתי עלמך	
33.6%	<b>100%</b>	<b>729,494,344</b>	<b>100%</b>	<b>647,463,941</b>	<b>100%</b>	<b>545,989,167</b>	<b>סך התחייבויות הזון</b>	

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות הדתיות שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* שווי מזומנים: השקעות לטווח קצר בעלות נזילות גבוהה ללא סיכון משמעותי. טווח קצר הינו כשלושה חודשים (מתוך תקן חשבונאות בין-לאומי מס' 7).



תרשים 2: מגמות בסעיפים נבחרים מתוך המאזן, 2018 - 2020



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות הדתיות שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ומהתרשים עולה כי בין 2018 ל-2020 חל גידול ביתרת העודפים המצטברים של כלל המועצות הדתיות, ללא הקרנות לפיתוח בתי עלמין, מ-247 מלש"ח ל-427 מלש"ח (עלייה של כ-73%) ומהווה כ-54% מכלל הנכסים המצרפיים שלהן; הקצבות ומענקים לקבל עלו מ-43 מלש"ח ל-96 מלש"ח (עלייה של כ-123%); וסך המזומנים ושוי המזומנים עלה מ-303 מלש"ח ל-394 מלש"ח (עלייה של כ-30%).

כדי להבין לעומק את השינויים במאזן המצרפי ולבחון את ההתפלגות בין המועצות השונות, להלן ניתוח מעמיק של סוגיות נבחרות מתוך המאזן המצרפי של המועצות הדתיות לשנים 2018 - 2020.

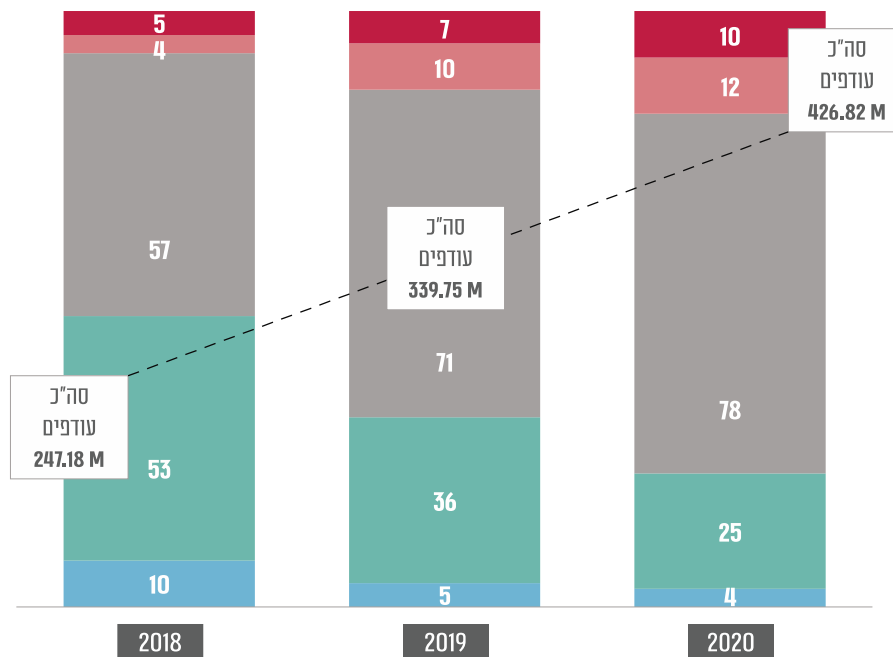
### עודפים מצטברים (נכסים נטו) שמקורם בפעילות השוטפת (ללא הקרן לפיתוח בית העלמין)

נכון לסוף שנת 2020, מתוך 129 מועצות דתיות היה ל-125 מועצות (כ-97%) עודף מצטבר ול-4 מועצות היה גירעון מצטבר. אחד ההסברים לצבירת העודפים הוא אי-הוצאת הכספים לצורך קידום מטרות המועצות. להלן תרשים 3, המציג מגמות בעודף המצטבר של כל המועצות הדתיות יחדיו בשנים 2018 - 2020 ואת מספר המועצות בכל קבוצת מדרג של היקף העודפים.





### תרשים 3: היקף העודפים המצטברים המצרפיים של כלל המועצות הדתיות, 2018 - 2020



- מספר המועצות בעלות עודף של 1-5 מיליון ש"ח
- מספר המועצות בעלות עודף של עד 10 מיליון ש"ח
- מספר המועצות בעלות עודף גדול מ-10 מיליון ש"ח
- מספר המועצות בעלות גירעון

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות הדתיות שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי העלייה בעודפים המצטברים היא נחלתן של מועצות דתיות רבות. בשנים 2018 - 2020 מספר המועצות שהעודף המצטבר שלהן גדול מ-10 מלש"ח הוכפל (מ-5 ל-10 מועצות); מספר המועצות שהיקף העודף המצטבר שלהן הוא 5 - 10 מלש"ח גדל פי 3 (מ-4 ל-12 מועצות); ומספר המועצות שהיקף העודף שלהן 1 - 5 מלש"ח גדל פי 1.36 (מ-57 ל-78 מועצות).

יש לציין לחיוב שמספר המועצות עם גירעון ירד מ-10 ל-4.

**היחס בין העודפים המצטברים (הנכסים נטו) למחזור הפעילות:** דרך מקובלת לבחון את גובה יתרת העודפים היא ביחס למחזור הפעילות. בהתאם, מאסדרים (רגולטורים) שונים קבעו הנחיות בנושא זה. למשל בהנחיות לניהול עמותות (בהתאם לחוק העמותות, התש"ם-1980) (להלן - ההנחיות לניהול עמותות) נקבע כי עמותה המעוניינת באישור ניהול תקין לא תורשה לצבור, באופן לא סביר, נכסים או הון לתקופה ממושכת בלי להשקיעם בקידום מטרות

קונקרטיים או בלי שיש לה תוכנית עדכנית מעשית ויעילה לשימוש בכספים אלו לקידום מטרותיה<sup>11</sup>. לפי ההנחיות, מטרת האיסור היא בין היתר לעודד עמותות לפעול לקידום מטרותיהן.

גם נוהל שר האוצר לתמיכות מתקציב המדינה במוסדות ציבור (לפי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985)<sup>12</sup> (להלן - נוהל משרד האוצר) קובע כי לא תאושר תמיכה למוסד ציבורי אשר בדוח הכספי המבוקר האחרון שלו נרשמה, לפי כללי חשבונאות מקובלים, יתרת נכסים נטו לשימוש לפעילויות שלא יועדו, בשיעור של יותר מ-100% ממחזור הכנסותיו השנתי לפי אותו דוח כספי.

ההנחיות לניהול עמותות ונוהל משרד האוצר נועדו למנוע מצבים של יחס חיובי גבוה או מתמשך (או שניהם) של העודף המצטבר ממחזור הפעילות, מכיוון שמצבים כאלו יכולים להעיד על א-הוצאת הכספים לצורך קידום מטרות הישות החשבונאית.

יצוין כי תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות ניהול מועצות), החלות על המועצות הדתיות, מתייחסות למצב שבו למועצה יש גירעון - לפי תקנות אלו, השר רשאי מנימוקים שיירשמו, לאחר שנתן למועצה ולכל מי שמוסמך או רשאי להתחייב או לפעול בשמה, הזדמנות להשמיע את טענותיהם למנות חשב מלווה למועצה הדתית, בין היתר, אם שיעור הגירעון השוטף של המועצה, כפי שהופיע בדוח המבוקר האחרון הוא 10% או יותר ושיעור הגירעון המצטבר של המועצה הוא 15% או יותר.

עלה כי בשונה מנוהל משרד האוצר ומההנחיות לניהול עמותות, המשרד לשירותי דת לא התייחס בהנחיותיו למצב שבו יש למועצות דתיות יתרות עודפים גבוהות ביחס למחזור הפעילות שאינן מנצלות אותן לצורך פעילותן.

מומלץ שהמשרד לשירותי דת יגבש הנחיות שבהן יקבעו מדדים רצויים ליחס בין העודפים למחזור הפעילות של המועצות הדתיות, שיכולים להעיד על ניצול הכספים בהתאם למטרות שהוגדרו למועצות בחוק וזאת בדומה לרף שנקבע בתקנות ניהול מועצות, בנוגע לשיעור הגירעון במועצה שמאפשר לשר למנות חשב מלווה.

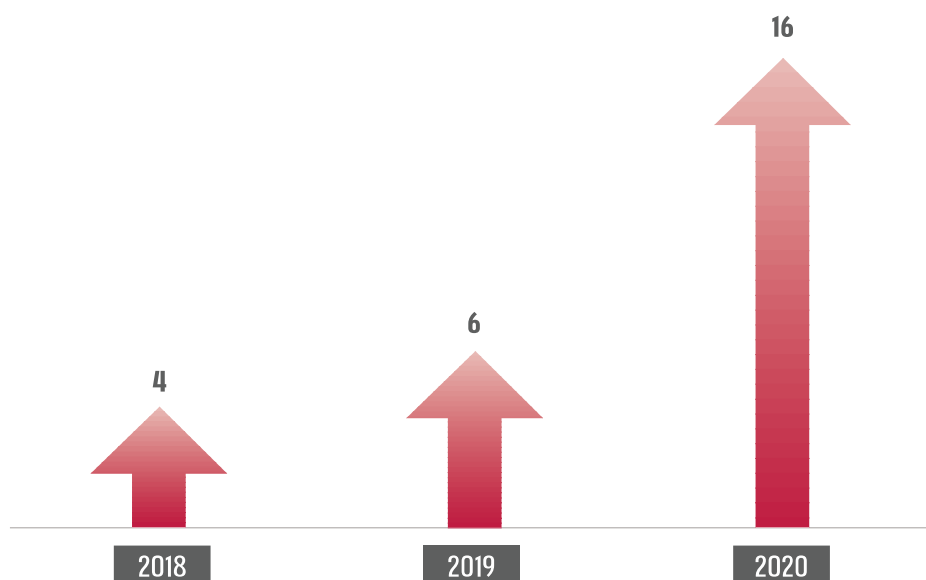
להלן תרשים 4, המציג את מספר המועצות הדתיות שהיו בעלות יחס עודפים מצטברים מהמחזור הגבוה מ-100%, לשנים 2018 - 2020.

11 ההנחיות לניהול עמותות קובעות כי צבירת עודפים בהיקפים כספיים משמעותיים - 200% מהמחזור - במשך שלוש שנים רצופות תיחשב תקינה רק אם יש הסבר שיצדיק זאת, מלווה באסמכתאות רלוונטיות. עמותה שצברה עודפים משמעותיים ביחס למחזור פעולותיה אחראית להכין ולבצע תוכנית מפורטת לניצול העודפים במסגרת קידום מעשי ויעיל של מטרותיה והמטרות שלשמן ניתנו כספים אלו בטווח הזמן הנראה לעין.

12 י"פ 8480, 2019.



תרשים 4: מספר המועצות בעלות יחס עודפים מצטברים מהמחזור הגבוה מ-100%, 2018 - 2020



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות הדתיות שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בשנים 2018 - 2020 מספרן של המועצות שהיו בעלות יחס עודפים מצטברים מהמחזור הגבוה מ-100% גדל פי 4 ועומד על 16 מועצות דתיות נכון ל-31.12.20.

**יחס שוטף:** דרך נוספת לבחון מצב כספי היא באמצעות יחס שוטף. 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 חוזקה של הישות, ולהפך<sup>13</sup>; אבל יחס גדול בהרבה במועצות דתיות עלול להצביע על חוסר יעילות בניצול העודפים המצטברים ועל החזקה של יתרות מזומנים גבוהות ביתר. בחזור מנכ"ל המשרד לשירותי דת שפורסם ביולי 2022<sup>14</sup> השתמש המשרד ביחס זה כמדד להיתר למועצות להשתמש בעודפים שלהן, וקבע שניתן לעשות זאת כאשר היחס השוטף גדול מ-1.5.

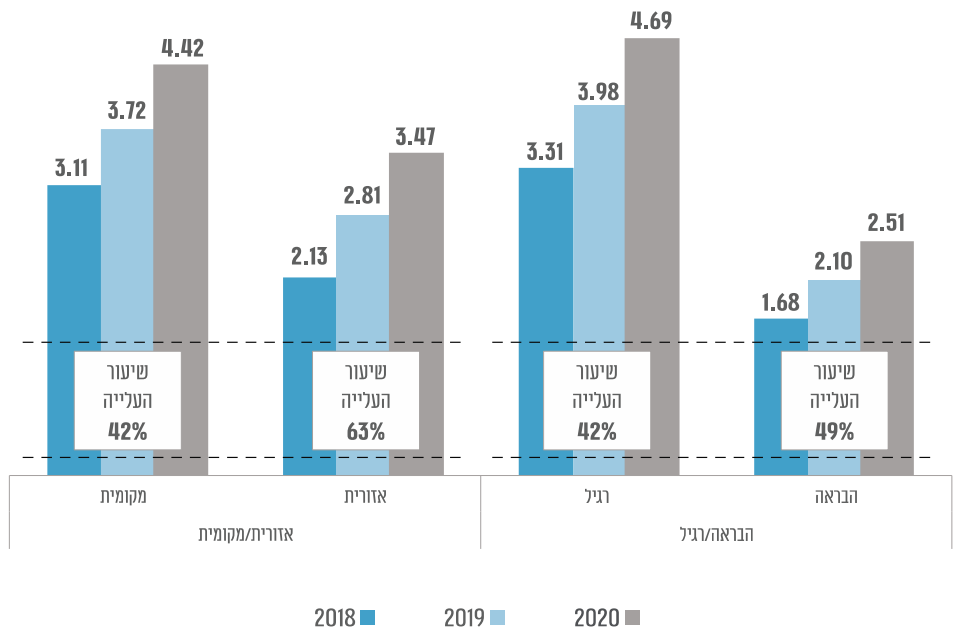
13 International Journal of Economics and Financial Issues, 2019, 9(5), 50-54.

14 חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת 2022/תשפ"ב/2 (31.7.22) (עמ' 19) בפרק "שימוש בעודפי מועצות דתיות" (להלן - חוזר מנכ"ל בעניין שימוש בעודפי מועצות דתיות).

משרד מבקר המדינה בדק את הממוצע<sup>15</sup> של היחס השוטף בכלל המועצות הדתיות, ובקבוצות שונות שלהן, בשנים 2018 - 2020. תוצאות בדיקה זו מוצגות בתרשימים להלן.

**תרשים א5 ותרשים ב5: ממוצע של היחס השוטף של כלל המועצות הדתיות ולפי קבוצות שונות של מועצות ושיעור השינוי, 2018 - 2020**

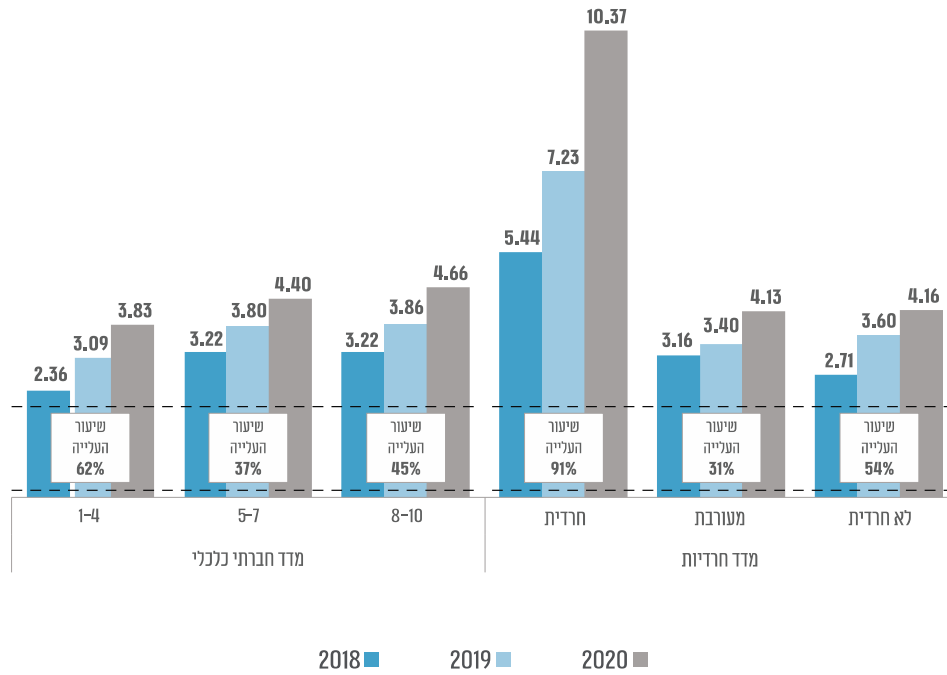
**תרשים א5**



15 הממוצעים המוצגים בדוח הם ממוצעים משוקלים.



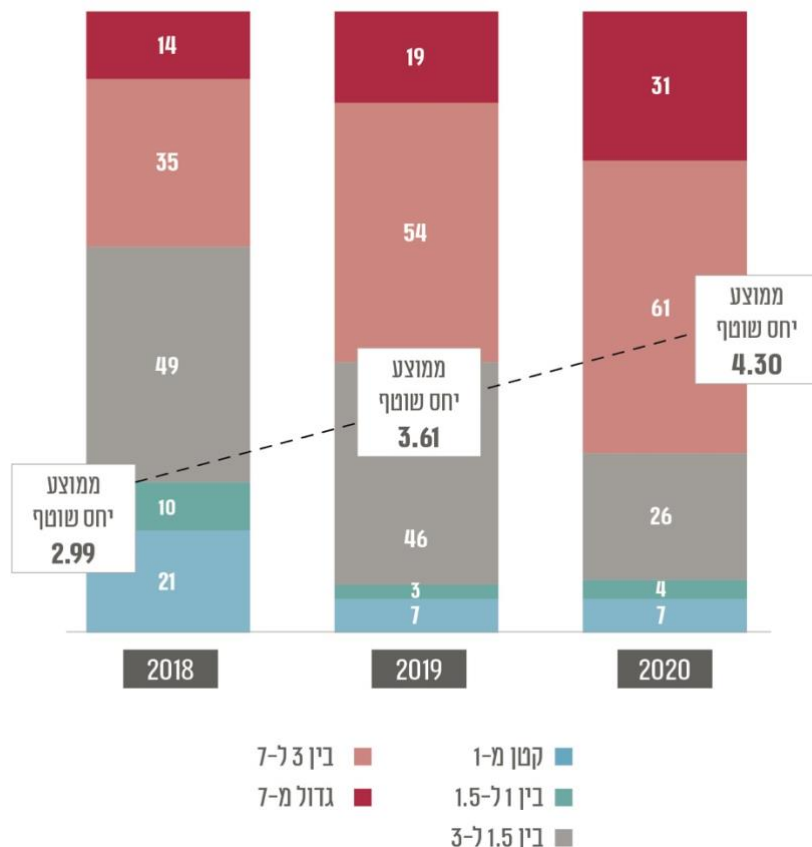
### תרשים 5ב



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות הדתיות שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



תרשים 6: התפלגות מספר המועצות הדתיות לפי רמות היחס השוטף, 2020 - 2018



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות הדתיות שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה כי יש מגמת עלייה בממוצע היחס השוטף בשנים 2018 - 2020 בכל סוגי המועצות הדתיות<sup>16</sup>. בשנת 2020 היה ל-61 מועצות דתיות יחס שוטף של 3 - 7, לעומת 35 מועצות כאלה בשנת 2018 (עלייה של 74%); ול-31 מועצות דתיות יחס שוטף הגדול מ-7, לעומת 14 בשנת 2018 (עלייה של כ-121%). בסה"כ בשנת 2020 ל-118 מועצות דתיות היה יחס שוטף גדול מ-1.5, שהוא המדד להיתר למועצות להשתמש בעודפים שלהן, בעוד שבשנת 2018 יחס זה היה אצל 98 מועצות (עלייה של כ-20%). ניתן לראות גם שבמועצות הדתיות ביישובים חרדיים היחס השוטף עומד על 10.37 בשנת 2020.

16 היחס השוטף כולל הקצבות לקבל של המועצות הדתיות מהרשויות המקומיות. יצוין כי בתגובת המשרד לשירותי דת הוסבר כי לדעת המשרד יש לנטרל את ההקצבות לקבל של המועצות הדתיות מהרשויות המקומיות מחישוב היחס השוטף.



עולה מהאמור שבשנים האחרונות העודפים המצטברים של המועצות הדתיות, ללא הקרנות לפיתוח בתי עלמין, גדלו מכ-247 מלש"ח בשנת 2018 לכ-427 מלש"ח בשנת 2020, (עלייה של כ-73%). הסיבות המרכזיות לכך הן גידול בתקצוב המועצות על ידי המדינה (התקצוב המוסדי) בכ-17% מ-2019, ואי-ניצול עודפים שנצברו בשנים קודמות (ראו גם להלן בפרק "דוחות על הביצוע הכספי של המועצות הדתיות"). יצוין כי עד שנת 2022 המשרד לא קבע הנחיות לגבי האפשרות לנצל עודפים, והחל משנה זו הוא החל לאפשר למועצות, במסגרת הכנת התקציב, להשתמש בעודפים משנים קודמות<sup>17</sup>.

ביולי 2022, במהלך הביקורת, פורסם חוזר<sup>18</sup> מנכ"ל המשרד לשירותי דת, שכלל הנחיות להכנת תקציב המועצות הדתיות. לפי החוזר, במסגרת הצעת התקציב מועצה דתית יכולה להשתמש בעודפים משנים קודמות, בין היתר אם לפי דוחות כספיים מבוקרים יש לה יחס שוטף של 1.5 ומעלה. לצורך כך, עליה להכין תוכנית מפורטת לשימוש בעודפים ולצרפה להצעת התקציב.

חבר המועצות הדתיות<sup>19</sup> מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 (להלן - תשובת חבר המועצות) כי במסגרת התקציב נכללים גם סעיפי תקציב להם מוקצים סכומים לא מבוטלים שספק אם ינוצלו במהלך שנת התקציב. כך למשל מתוקצבים שכר רב עיר או שכר ראש מועצה גם במועצות שאין בהן רב עיר<sup>20</sup> או ראש מועצה. סעיפים אלו מתוקצבים על מנת שבמקרה וימונה רב עיר או ראש מועצה יהיה אפשר לשלם לו את שכרו. מדובר על סכומים המגיעים למאות אלפי שקלים, ואם בסוף שנת התקציב הם לא נוצלו, נוצר בהם עודף תקציבי.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר ודצמבר 2022 (להלן - תשובת המשרד) כי שיעורי הביצוע הנמוכים של התקציב נבעו מכך שבשנים 2019 - 2020 הונחו המועצות הדתיות לנהוג באיפוק תקציבי. עוד הוסיף המשרד כי מגבלות תקצוב במועצות הדתיות ובפרט בקטנות ובינוניות, אשר במסגרתן הוצאות השכר השוטפות מהוות את עיקר התקציב ובמקרים מסוימים מביאות מועצות דתיות למצב גירעוני מובנה, אינן מותירות מרחב תמרון ומחייבות שמרנות מרבית הן בניהול היתרות והן בביצוע הוצאות נוספות. הוא הוסיף וציין שבשנת 2019 גדל תקציב המועצות הדתיות בכ-100 מלש"ח לאחר כעשור ללא שינוי בגובה התקציב. שנת 2020 הייתה שנה ללא תקציב מדינה מאושר, ובשנת 2021 אושר התקציב רק לקראת סוף השנה. בנסיבות אלו נוצרו עודפי תקציב רבים במועצות הדתיות שנדרשו לנהוג בשמרנות בשל חוסר היציבות התקציבית. עוד מסר המשרד כי במסגרת הנחייתו משנת 2022 בנוגע לשימוש בעודפי תקציב משנים קודמות, הוא אישר למועצות הדתיות יותר מ-60 תוכניות להשקעה.

17 המשרד לשירותי דת, הודעת המשרד לשירותי דת על סכומי השתתפות של הממשלה ושל הרשות המקומית בהוצאות תקציב המועצה הדתית לשנת 2022 והנחיות להגשת הצעת תקציב (6.4.22). ההודעה כללה לראשונה התייחסות לאפשרות לנצל עודפים משנים קודמות, בשונה מהנחיות המשרד הקודמות בנוגע להגשת הצעת תקציב, אשר לא כללו אפשרות זו (כגון ההנחיה בנושא שפורסמה ב-1.12.21).

18 חוזר מנכ"ל בעניין שימוש בעודפי מועצות דתיות.

19 עמותה רשומה שמטרתה "לשמש ארגון מרכזי ומדריך ומכוון של המועצות הדתיות היהודיות החברות בחבר ולייצגן".

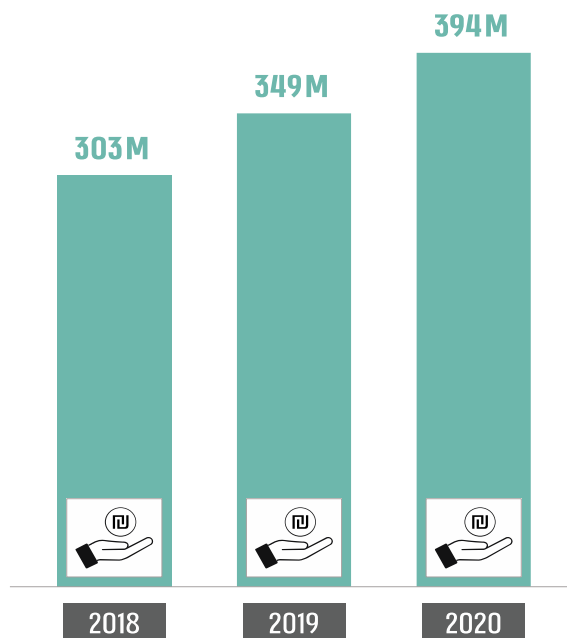
20 נכון לסוף 2020 לא מונו 27 רבני עיר.

משרד מבקר המדינה ממליץ 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 התקציב המוקצה; זאת כדי לתמרץ את המועצות הדתיות לנצל את יתרונות 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 גם שהמשרד יעקוב אחר מימוש תוכניות ההשקעה שאישר.

## ניהול השקעות של המועצות הדתיות

שמירה על איזון נכון בין היקף המזומנים שאינם מושקעים ובין ניהול חלק מהמזומנים בתיק השקעות עשויה להשפיע על היציבות הפיננסית ועל הפעילות השוטפת של ישות חשבונאית. מועצה דתית שמחזיקה בהיקף רחב של מזומנים שאינם מושקעים יכולה להביא לשחיקה בערכם הריאלי של המזומנים, בייחוד בסביבה של אינפלציה שמתפתחת. להלן נתונים על היקף המזומנים של המועצות הדתיות באופן מצרפי.

תרשים 7: סך יתרות המזומנים ושווי המזומנים של כלל המועצות הדתיות (במיליוני ש"ח), 2018 - 2020



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות הדתיות שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.





מהתרשים עולה כי סך המזומנים ושווי המזומנים עלה בין השנים 2018 ו-2020 ב-30%, ובסוף שנת 2020 היה 394 מלש"ח.

כדי להבטיח את עמידותן בפני סיכונים כלכליים, לצורך שמירה על ערכן הריאלי של ההשקעות, ישויות נדרשות בין היתר להטמיע מדיניות השקעות כוללת שתעסוק באופן השקעת כספיהן, כך שתהלוך את מאפייני פעילותן ואת חשיפתן לסיכונים, ובאופן ניהול סיכון הנזילות בהתאם לתחזית תזרים המזומנים. קביעת מדיניות כזו, תוך כדי התחשבות בשיקולי שמירה על הערך הריאלי של ההשקעה, טווחי ההשקעה והסיכון, תשיא את התועלות הנובעות מהכספים המוחזקים<sup>21</sup>.

לפי הנחיית המשרד מינואר 2013<sup>22</sup>, חל איסור על המועצות הדתיות להשקיע בניירות ערך סחירים, לרבות מניות, איגרות חוב וגזרים. המזומנים ושווי המזומנים שצברו מעודפי שנים קודמות יופקדו בפקדון קצר מועד (פק"ם) אשר מועד פירעונו סוף שנת הכספים הנוכחית, לכל המאוחר<sup>23</sup>. משמעותה של השקעה בפק"ם היא שככל וסביבת הריבית נמוכה<sup>24</sup>, התשואה על פיקדונות בבנק היא אפסית - דבר שמביא לשחיקה בערכם הריאלי של מזומנים ושווי מזומנים.

עוד נקבע בהנחיה שמועצות דתיות שצברו מזומנים או שווי מזומנים שהם סכום מהותי מסך הנכסים השוטפים במאזן, נדרשות לפנות למשרד כדי לתכנן מדיניות פרטנית עבורן. בכל מקרה אפיק ההשקעה יורכב מנכס חסר סיכון בלבד.

לשם השוואה, חוזר מנכ"ל משרד הפנים לרשויות המקומיות<sup>25</sup> עוסק בהיבטים שונים של ניהול כספי הרשויות ובפעילות ועדות ההשקעה בהן וקובע כללים להשקעות. החוזר קובע בין היתר כי בכל רשות מקומית תוקם ועדת השקעות שתמליץ על מדיניות ההשקעה של הרשות, וקובע את דרכי העבודה של הוועדה וקווים מנחים לקביעת מדיניות השקעה ואפיקי השקעה. הנחיות משרד הפנים מגדירות את אפיקי ההשקעה האפשריים של הרשויות, הגזרים ממטרות ההשקעה, לשמירה על ערכו הריאלי של הכסף תוך השגת תשואה אפשרית בסיכון הנמוך ביותר. בהתאם לאותן הנחיות, כספים המיועדים לשימוש לטווח קצר יישמרו במזומן או בפקדון בנקאי לטווח של עד שלושה חודשים, ואילו כספים לטווח ארוך<sup>26</sup> אפשר, בין היתר, להשקיע בניירות ערך הנסחרים בבורסה<sup>27</sup>.

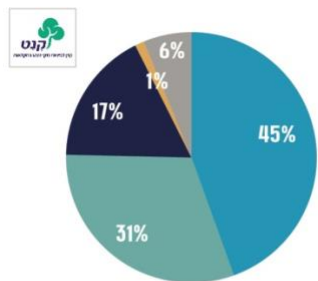
- 21 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021), "ניהול השקעות בקרב גופים שונים", עמ' 215 (להלן - דוח שנתי 72א - חלק שני).
- 22 המשרד לשירותי דת, **הנחיה בנושא מדיניות השקעות במזומנים ושווה מזומנים במועצות הדתיות** (17.1.13).
- 23 בתום שנת הכספים ניתן יהיה להפקיד לתקופה נוספת, עד תום שנת הכספים הבאה.
- 24 ריבית הפריים השנתית הממוצעת בשנים 2018, 2019, 2020 הייתה בהתאמה כ: 1.6%, 1.7%, 1.6%.
- 25 **חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2020** "כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים" (3.2.20), עמ' 3 - 8 (להלן - הנחיות משרד הפנים בעניין השקעות). חוזר זה הוא עדכון לחוזר מנכ"ל 08/1994, שדן בכללים להשקעות עודפים זמניים שנצברו, ולחוזר מנכ"ל 04/2008. ראו בעניין זה גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021), "ניהול השקעות בקרב גופים שונים", עמ' 290 - 305.
- 26 טווח ארוך מוגדר מעל שלושה חודשים בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 04/2008, ובהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 02/2020.
- 27 מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021), "ניהול השקעות בקרב גופים שונים", עמ' 291 - 292.



לפי דוחות מבקר המדינה מ-2021<sup>28</sup>, שיעור התשואה הממוצעת השנתית בשנים 2017 - 2019 על השקעות שוטפות בחברות ממשלתיות ובתאגידים סטטוטוריים שנבדקו היה 3.25%. באותן השנים שיעור התשואה הממוצעת השנתית בגין השקעות לטווח ארוך של רשויות מקומיות היה 2.4%. שיעור התשואה הממוצע שהניבו תיקי השקעות של אוניברסיטאות שנבדקו בשנים האמורות היה 5.16%, ושל מכללות שנבדקו - 3.68%. להלך דוגמאות מדוחות מבקר המדינה המציגות הרכבי תיקי השקעות של גופים ציבוריים שונים.

### תרשים 8: דוגמאות להרכבי תיקי השקעות כפי שהוצגו בדוחות קודמים של מבקר המדינה

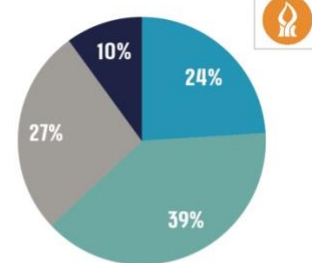
הרכב תיק השקעות של קופ"ב-30.6.20 (במיליוני ש"ח)



806 מלש"ח

אגרות חוב ממשלתיות  
קרנות השקעה  
אגרות חוב קונצרניות  
מדזמן  
מניות

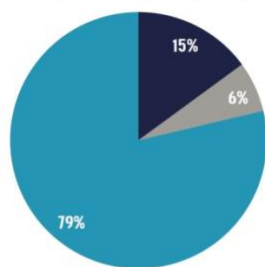
הרכב תיק ההשקעות השוטף של אוניברסיטת בן גוריון, אפריל 2020



ערך התיק: 1.626 מיליארד דולר

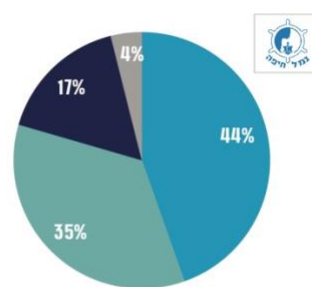
מניות  
אגרות חוב קונצרניות  
אלטרנטיביות  
פקדונות ומזמן

הרכב אפיקי השקעה (ממוצעת) של הרשויות המקומיות המחזיקות בתיקי השקעה לטווח ארוך ב-31.12.19



אגרות חוב קונצרניות בדירוג נמוך: AA-, A+, A  
אגרות חוב קונצרניות בדירוג גבוה: AAA, AA+, AA  
מדזמן, מלוות קצרות מועד ואגרות חוב ממשלתיות

הרכב תיק ההשקעות של נמל חיפה ב-30.6.20



720 מלש"ח - השקעות שוטפות

אגרות חוב ממשלתיות  
אגרות חוב קונצרניות  
מדזמן  
מניות

המקור: מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א - חלק שני** (2021) "ניהול השקעות בקרב גופים שונים"; מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ג** (2021), "ניהול השקעות במוסדות להשכלה גבוהה".

28 שם, עמ' 205; מבקר המדינה, **דוח שנתי 71ג** (2021), "ניהול השקעות במוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 1547.



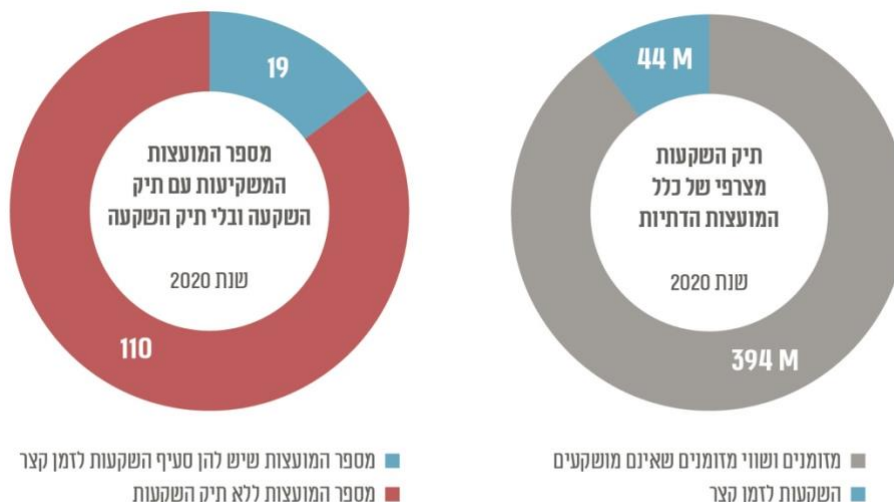
\* קנט היא חברה ממשלתית בתחום הביטוח, הכפופה לרגולציה של רשות שוק ההון כמאסדר מכוח חוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981.

\*\* נמל חיפה היא חברה ממשלתית, הכפופה להוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ולחוזרים ולהנחיות של רשות החברות.

מהתרשים עולה שגופים ציבוריים אחרים מנהלים תיקי השקעות עם אפיקים מגוונים.

משרד מבקר המדינה בחן את הרכב תיק ההשקעות של כלל המועצות הדתיות לשנת 2020. להלן תרשים 9, המציג את תמהיל תיק ההשקעות המצרפי של כלל המועצות ואת מספר המועצות שהשקיעו בשנת 2020.

**תרשים 9: הרכב תיק ההשקעות המצרפי של כלל המועצות (במיליוני ש"ח) ומספר המועצות שהשקיעו באפיקי ההשקעות לזמן קצר, 2020**



על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות הדתיות שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 394 מלש"ח מתוך 438 מלש"ח יתרת מזומנים ושוי מזומנים הפנויים להשקעה 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.

כמו כן נמצא כי לפי הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות בשנת 2020 הרווחים מניירות ערך ופיקדונות (הכנסות מימון) של כלל המועצות הדתיות עמדו על כ-1.1 מלש"ח<sup>29</sup> שמהווים תשואה של 0.23% מסך הנכסים הפנויים להשקעה<sup>30</sup>. בשנת 2019 התשואה הייתה 0.09%.

לנוכח הזמן שחלף מההנחיות משנת 2013, השינויים שחלו בהיקף צבירת המזומנים, קצב האינפלציה השנתי בישראל, שעמד בספטמבר 2022 על 14.6%<sup>31</sup> וכן נוכח עליית שיעורי הריבית, משרד מבקר המדינה ממליץ 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.

המשרד מסר בתשובתו כי הוא עובד על כתיבת נוהל חדש בנוגע להשקעות במזומנים ושוי מזומנים בהתייחס הן לשמירת הערך הריאלי של הכסף והן לנושא הסיכון המומלץ בהשקעות אלו וגידור הסיכון שכן מדובר בגופים מתוקצבים.

## יתרות חובה של הרשויות המקומיות כלפי המועצות הדתיות (הקצבות ומענקים לקבל)

החוק קובע כאמור כי הממשלה (באמצעות המשרד לשירותי דת) והרשות המקומית יישאו בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות (להלן - כספי ההשתתפות). שיעור ההשתתפות נקבע בין היתר לפי החלטת ממשלה בנושא "שינוי תקצוב המועצות הדתיות ואופן אישור תקציב המועצות הדתיות" משנת 2007<sup>32</sup> (להלן - החלטת הממשלה בעניין שינוי תקצוב המועצות הדתיות). עוד קובע החוק כי רשות מקומית שלא העבירה את כספי ההשתתפות של מועצה הנמצאת בתחום שיפוט, כולם או חלקם, בשיעורים ובמועדים הקבועים בחוק, מכל סיבה שהיא - חשב משרד הפנים יפחית מההקצבות<sup>33</sup> המועברות לאותה רשות מתקציב משרד הפנים סכומים השווים לסכומי ההשתתפות שעליה להעביר למועצה (להלן - מנגנון הקיזוז). אם לרשות המקומית לא מועברות

29 רווחים מני"ע (559 אלף ש"ח) ורווחים מפיקדונות (582 אלף ש"ח).

30 סך מזומנים הפנויים להשקעה בסך של 469 מלש"ח: מזומנים ושוי מזומנים (394 מלש"ח), השקעות ליזון קצר (44 מלש"ח) ופיקדונות לטווח ארוך (31 מלש"ח).

31 לפי פרסום הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - הודעה לתקשורת (14.10.22).

32 החלטה 2197 של הממשלה ה-31 "שינוי תקצוב המועצות הדתיות ואופן אישור תקציב המועצות הדתיות" (12.8.07).

33 לפי הסעיף הקצבה - תמיכה, מענק או כל השתתפות אחרת.

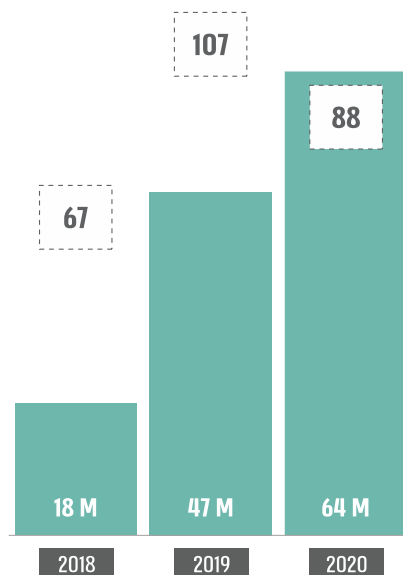


הקצבות או שגובהן נמוך מסכום החוב, חשב משרד הפנים יודיע לממונה על המחוז כדי שהממונה יפעיל באופן מיידי את סמכותו<sup>34</sup> לשם הבטחת מילוי חובותיה של הרשות המקומית.

לאחר שהתקצוב המוסדי של המועצות הדתיות הוגדל בשנת 2019 (ראו עוד בנושא זה להלן בפרק על דוחות הביצוע הכספי של המועצות הדתיות, ניצול התוספות בהכנסות מוסדיות), גדלו בהתאם גם התקציבים שנדרשו הרשויות המקומיות להעביר למועצות. יצוין כי עתירות של רשויות מקומיות שערערו, גם מול המשרד (בוועדה ייעודית לנושא זה) וגם בערכאות משפטיות<sup>35</sup>, בניסיון להקטין את התקציב שנדרש מהן להעביר - נדחו.

תרשים 10 להלן מציג את יתרות החובה של הרשויות המקומיות כלפי המועצות הדתיות לשנים 2018 - 2020.

תרשים 10: מספר המועצות הדתיות שלרשויות המקומיות יתרת חובות כלפיהן וגובה היתרות (במיליוני ש"ח), 2018 - 2020



■ יתרת החובות של הרשויות המקומיות □ מספר המועצות הדתיות שבעלות יתרות חובה

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות הדתיות שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

34 לפי פקודת העיריות [נוסח חדש], התשכ"ד-1964.

35 ראו בג"ץ 1399/22 עיריית פתח תקווה נ' השר לשירותי דת (פורסם במאגר ממוחשב, 11.08.22); בג"ץ 8626/19 מועצה מקומית גן יבנה נ' השר לשירותי דת (פורסם במאגר ממוחשב, 08.07.20). בבג"ץ בעניין עיריית פתח תקווה בג"ץ דחה על הסף את העתירה, בהעדר עליה. בבג"ץ בעניין מועצה מקומית גן יבנה בית המשפט המליץ לעותרות- 31 עיריות, מועצות מקומיות ומועצה אזורית, לחזור בהן מעתירתן, תוך שמירה על זכותה של כל רשות מקומית לעתור פרטנית ככל שנדחתה השגה שהגישה והעתירה נמחקה בהסכמת הצדדים.

מהתרשים עולה כי בתקופה 2018 - 2020 חל גידול בחובות של הרשויות למועצות הדתיות של פי 3.5: מכ-18 מלש"ח לכ-64 מלש"ח. כך, בשנת 2020 רשמו 88 מועצות דתיות, ובתוכן חמש מועצות שנמצאות נכון לסוף 2020 בהבראה, חובות של רשויות מקומיות כלפיהן, לעומת 67 בשנת 2018. בין שנת 2019 לשנת 2020 הייתה ירידה במספר המועצות שהרשויות המקומיות חייבות להן כספים (קטן פי 1.21). יצוין כי הגידול, בחובות של הרשויות למועצות הדתיות, חל כאמור, במקביל לעלייה הניכרת (כ-10%) במחזור ההכנסות של המועצות הדתיות בתקופה זו, אשר הגדילה את סכומי ההשתתפות של הרשויות המקומיות.

עוד עלה כי לפי נתונים עדכניים שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת ביולי 2022, יתרת החוב המצטבר של הרשויות עד לשנת 2020 ירדה מ-64 מלש"ח לכ-30 מלש"ח.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2022 שככלל מנגנון הקיזוז לגביית חובות של הרשויות המקומיות למועצות הדתיות עובד באופן שוטף. בשנת 2020 בוצע מיפוי של התהליך בשיתוף המשרד לשירותי דת לצורך הקיצור והייעול של תהליך הטיפול בקיזוזים של המענקים. נוסף על כך, נוכח חילופי התפקידים במשרד לשירותי דת, התקיימה ישיבה נוספת בשיתוף מינהל השלטון המקומי לצורך דיוק התהליך. מדי תקופה המנכ"ל או סמנכ"ל התקציבים של המשרד לשירותי דת בשיתוף אגף החשבונות של המשרד לשירותי דת מעבירים למשרד הפנים דרישה לקיזוז החובות, לאחר שבוצעו שימועים לרשויות המקומיות לצורך הסדרת החובות. המשרד מבצע את הקיזוז בפועל לאחר שהמשרד לשירותי דת שמע את הרשויות וביקש מהן להסדיר את החובות.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו כי עד לשנת 2019 יתרת ההקצבות לקבל מהרשויות המקומיות הייתה נמוכה יחסית וטופלה באופן שוטף על ידי המנגנון הקבוע בחוק שירותי הדת היהודיים. בשנת 2019 גדל התקציב המוסדי של המועצות הדתיות כשחלק מהרשויות המקומיות מתנגדות לכך. בתחילת 2022 החל המשרד בהליך רחבי אל מול הרשויות המקומיות לגביית החובות של הרשויות המקומיות. עוד צוין כי המשרד בשיתוף הלשכה המשפטית ואגף החשבונות שבו, ומשרד הפנים איפשר לרשויות המקומיות ולמועצות הדתיות להגיע להסדר חוב שכולל הן פריסת חוב והן תשלום החוב בשווי כסף. המשרד הדגיש בתשובתו כי במקרה שבו לרשות אין מענקי איזון - המשרד פונה למשרד הפנים ודרכו לממונה על המחוז לצורך גביית החובות. לפי התשובה, נכון למועדה, **"הליך זה לא בוצע בשנים האחרונות ע"י הממונים על המחוז וע"י משרד הפנים וזאת למרות פניות חוזרות ונשנות של המשרד לשירותי דת"** (ההדגשה במקור).

על המשרד לשירותי דת להמשיך לפעול עם משרד הפנים, בין היתר באמצעות הממונים על המחוזות, לגביית החובות משנים קודמות והחובות השוטפים של הרשויות המקומיות למועצות הדתיות, בייחוד ברשויות המקומיות אשר לא מקבלות מענקי איזון ממשרד הפנים.



## התחייבויות בגין פנסייה תקציבית

לפי נתוני המשרד, נכון לשנת 2020, מספר העובדים שבמסלול פנסייה תקציבית היה 36950.<sup>36</sup> סכום ההתחייבות האקטוארית שקיימת ליום 31.12.20 בגין הפנסייה התקציבית הוא כ-4.56 מיליארד ש"ח<sup>37</sup>. תשלומי הפנסייה התקציבית משולמים דרך המועצות לגמלאים, אך ממומנים במלואם בהתאם לחוק שירותי הדת היהודיים והחלטת הממשלה בעניין שינוי תקצוב המועצות הדתיות, אשר יוצרים מחויבות של המדינה והרשויות המקומיות לנשיאה במלוא תשלומים אלה<sup>38</sup>.

ההתחייבויות האקטואריות של המועצות הדתיות אינן נרשמות בהתחייבות במאזן אלא מוצגות בביאורים בלבד. בדוח מבקר המדינה קודם על "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2018" (להלן - הדוח על דוחות כספיים לשנת 2018) כבר צוין, שהחבות האקטוארית המוצגת בדוחות הכספיים של מדינת ישראל אינה כוללת את עובדי המועצות הדתיות<sup>39</sup>. בדוח צוין שראוי כי הממשלה, באמצעות משרד האוצר, תדון באופן עיתי בסיכונים הנובעים מההתחייבויות לזמן ארוך העולים מהדוחות הכספיים מדי שנה ותבחן מבעוד מועד דרכים להתמודד עימם. המלצה זו יפה גם לדוח זה.

**הפקדה לקופות גמל מרכזיות בגין פנסייה תקציבית:** בהתאם לתיקון חקיקה מ-2004<sup>40</sup> (להלן - חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל), החל מ-2005 המועצות הדתיות, כמו יתר הגופים שיש להם עובדים בהסדר פנסייה תקציבית, צריכות לנכות 2% ממשכורות העובדים שבהסדר למטרת תשלום קצבה או להחזר תשלומים כאמור בחוק. חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל קובע כי הסכומים שהמעבידים מנכים בגין הסדר הפנסייה התקציבית צריכים להיות מנהלים בחשבון נפרד, בקופת גמל מרכזית. באפריל 2018 הפיץ המשרד למועצות הדתיות הנחיות (להלן - מסמך ההנחיות) ולפיהן הסכום אשר ינוכה מהעובדים (2%) אמור לשמש את המועצות לתשלום לעובד שפרש ביום הזכאות לפנסייה, עבור עלויות הפרישה המיידיות (פדיון ימי מחלה, פדיון ימי חופשה, מענק פרישה וכיו"ב). כספים אלו אינם חלק מהפנסייה התקציבית השוטפת שתשלום לעובד.

מסמך ההנחיות כלל את אופן הטיפול החשבונאי שיש ליישם עבור הניכוי של 2% משכר העובדים שבמסלול פנסייה תקציבית, וכן את אופן הצגת הנושא בספרי המועצות הדתיות. בין היתר נקבע כי מועצה שלא מפקידה את כספי הניכוי של 2% משכר העובדים בפקדון ייעודי, עליה לרשום ביאור מילולי בדוחותיה<sup>41</sup> ובמקביל להסדיר את נושא ההפקדות מול המשרד.

36 המשרד לשירותי דת, **מועצות דתיות - דוחות כספיים, ליום 31 דצמבר 2020**.

37 שם, ביאורים לדוחות הכספיים - ביאור 12.

38 יש שתי מסגרות עיקריות של הסדרי פנסייה לעובדים בשירות הציבורי: הסדר פנסייה צוברת, המיועד לרוב העובדים שנקלטו בשירות המדינה משנת 2002, ולפיו במרבית צבירת הכספים נושאים העובדים; והסדר פנסייה תקציבית, המיועד לעובדים שנקלטו בשירות המדינה לפני 2002, ולפיו המעביד נושא בעלות צבירת הכספים. הסדרי הפנסייה התקציבית הונהגו מכוח החוק גם בגופים שונים במגזר הציבורי, ובהם מועצות דתיות ורשויות מקומיות.

39 ראו בעניין זה: מבקר המדינה, **דוח שנתי 70ב** (2020), "הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.2018", עמ' 87 - 88.

40 חוק התוכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003, פרק ט"ז.

41 הביאור צריך לכלול את גובה הפיקדון שצריך היה להירשם אם המועצה הייתה מנכה כדין לטובת הקופה המרכזית.

משרד מבקר המדינה בדק בדוחות הכספיים של המועצות הדתיות לשנת 2020 את המידע המובא בנוגע לניכוי 2% ממשכורות העובדים.

בביקורת עלה כי נכון לשנת 2020, 13 מועצות דתיות (כ-10% מכלל המועצות) לא הפקידו 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 מלש"ח.

13 המועצות הדתיות שלא הפקידו בקופות מרכזיות את ההפרשה המחויבת משכר העובדים שבמסגרת פנסייה תקציבית מסרו בתשובתן כי הן פועלות להסדרת העניין.

על המועצות הדתיות שלא הפקידו בקופה מרכזית בגין פנסייה תקציבית להשלים את ההפקדות הנדרשות. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לשירותי דת לקיים ביקורת תקופתית בנושא זה, ולוודא כי המועצות מקיימות את הנחיות החוק בנושא הפקדה בקופות מרכזיות של הכספים שנוכו משכר העובדים אשר בהסדר פנסייה תקציבית.

## דוחות על הביצוע הכספי של המועצות הדתיות

### נתוני הביצוע הכספי המצרפי בשנים 2018 - 2020

דוח על הביצוע הכספי משקף במונחים כספיים את תוצאות פעילותה של ישות חשבונאית במהלך תקופה מסוימת (בחברות למטרות רווח הוא נקרא "דוח רווח והפסד"). במסגרת ניתוח ביצועים כספיים מקובל להשוות את הפעילות הכספית גם לשנים הקודמות לשנה הנבדקת, השוואה הקרויה ניתוח אופקי. להלן בלוח 2 הנתונים המצרפיים של הדוחות על הביצוע הכספי של כלל המועצות הדתיות לשנים 2018 - 2020:





לוח 2: הנתונים המצרפיים של הדוחות על הביצוע הכספי של כל המועצות הדתיות, 2018 - 2020 (בש"ח)

שיעור השינוי - 2018 - 2020	שיעור מהמחזור	סה"כ 2020	שיעור מהמחזור	סה"כ 2019	שיעור מהמחזור	סה"כ 2018	
<b>מחזור הפעילויות</b>							
14.0%	33.7%	309,276,260	33.6%	312,993,250	32.6%	271,221,100	הכנסות מהמשרד לשרותי דת*
18.4%	39.2%	360,456,680	38.6%	359,764,463	36.6%	304,532,874	הכנסות מהרשות המקומית
-8.4%	20.6%	189,330,655	21.9%	204,311,289	24.8%	206,721,451	הכנסות עצמיות
18.2%	6.5%	59,521,591	5.9%	54,946,604	6.0%	50,360,655	סכומים ששוחזרו מנכסים נטו שהוגבלו לפעילויות
10.3%	100.0%	918,585,186	100.0%	932,015,606	100.0%	832,836,080	<b>סה"כ מחזור הפעילויות</b>
<b>עלות הפעילויות</b>							
1.9%	43.7%	401,818,869	43.0%	400,383,126	47.3%	394,273,738	משכורות ונלוות
0.9%	16.6%	152,710,552	16.6%	155,040,457	18.2%	151,383,414	גמלאות
6.3%	22.1%	203,020,179	22.6%	210,753,167	22.9%	190,958,929	הוצאות לפעילויות**
18.8%	7.7%	70,481,913	7.4%	69,156,290	7.1%	59,323,921	הוצאות כלליות
4.0%	90.1%	828,031,513	89.6%	835,333,040	95.6%	795,940,002	<b>סה"כ עלות הפעילויות</b>
	9.9%	90,553,673	10.4%	96,682,566	4.4%	36,896,078	הכנסות נטו מפעילויות, לפני מימון



שערור השינוי - 2018 2020	שערור מהמחזור	סה"כ 2020	שערור מהמחזור	סה"כ 2019	שערור מהמחזור	סה"כ 2018	
	-0.9%	-8,427,691	-1.0%	-8,937,514	-1.1%	-9,308,458	הכנסות (הוצאות) מימון ואחרות (יחד)
197.7%	8.9%	82,125,982	9.4%	87,745,052	3.3%	27,587,620	עודף נטו לשנה

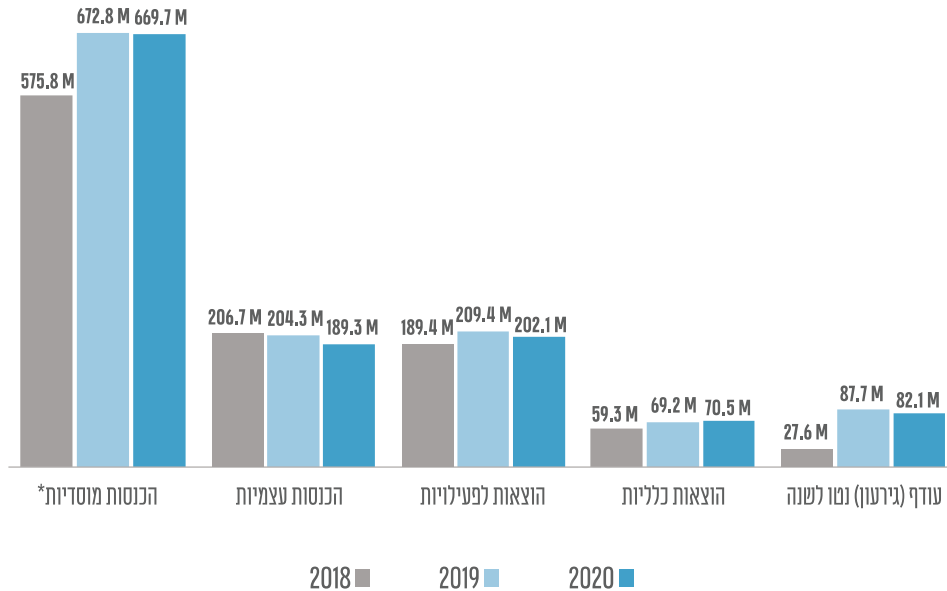
על פי הדוחות המבוקרים של המועצות הדתיות לשנת 2020 שריכו המשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* ובכלל זה משרתים בקודש וחיבור סעיף זעיר של סכומי העברות בגין מענקים.

\*\* בהוצאות לפעילויות בלוח המצרפי חיבר משרד מבקר המדינה גם סכומים זעירים של סעיף "מענקים, הנחות ופטורים".

מהלוח עולים שינויים בביצועים הכספיים בין 2018 ל-2020, כמתואר בתרשים 11 להלן:

**תרשים 11: שינויים בביצועים הכספיים, 2018 - 2020 (במיליוני ש"ח)**



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

\* הכנסות מוסדיות הן הכנסות מהמדינה ומהרשויות המקומיות.



מהלוח והתרשים עולה כי העודף נטו לשנה שולש מכ-27.6 מלש"ח ב-2018 לכ-87.7 מלש"ח ב-2019 ו-82.1 מלש"ח ב-2020. עוד עולה כי בשנת 2019 גדלו ההכנסות המוסדיות שמקורן בכספי הממשלה והרשויות המקומיות (להלן - הכנסות מוסדיות) בכ-17%.

**ניצול התוספת בהכנסות המוסדיות:** גידול ההכנסות המוסדיות של המועצות הדתיות ב-2019 מקורו בתוספת תקציבית שביקש המשרד לשירותי דת לתקציבן, בהתאם לחוות דעת כלכלית של המשרד מיולי 2017. לפי חוות הדעת, תקציב המדינה עלה בעשור שבין 2008 ל-2017 בכ-48%, השכר הממוצע עלה ב-26% ושכר המינימום עלה ב-35%, ואילו תקציב המועצות הדתיות עלה ב-20% בלבד<sup>42</sup> (ובנטרול רכיב הפנסייה, ב-13% בלבד). עמדת המדינה משנת 2020<sup>43</sup> היא כי הגידול בתקצוב שהעבירה משנת 2019 למועצות הדתיות נדרש לשיפור השירות הניתן לתושבים, להסדרת כוח האדם החיוני לביצוע תפקידיהן של המועצות הדתיות, לשיפור תנאי העבודה של העובדים המועסקים כיום על ידן ולקידום מחשוב תהליכי העבודה.

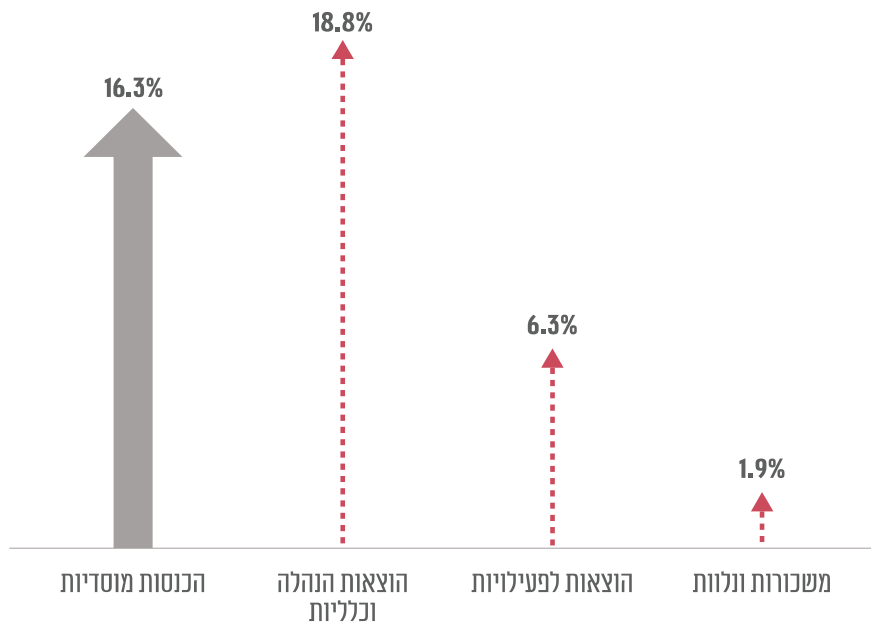
מהדוח על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2019 שפרסם הממונה על השכר במאי 2021 עולה כי מבין עובדי המגזר הציבורי, במועצות הדתיות השכר הממוצע היה באותה העת הנמוך ביותר<sup>44</sup>, ושיעור העובדים המשתכרים פחות מהשכר הממוצע במשק למשרה מלאה היה הגבוה ביותר (כ-77%)<sup>45</sup>.

להלן בתרשים 12 מוצגת השוואת שיעורי השינויים בין 2018 ל-2020 בין סעיפי הוצאות לתוספת התקציבית המוסדית, כדי לבחון אם התוספת התקציבית שניתנה ב-2019 למועצות הדתיות הגיעה ליעדה:

42	אגף בכיר תקצוב ותכנון, המשרד לשירותי דת, עבודה למנכ"ל בנושא: התפתחות תקציב המועצות הדתיות (יולי 2017), עמ' 11.
43	כפי שהוצגה בתגובת המדינה בבג"ץ 8626/19 גן יבנה ואח' נ' השר לשירותי דת ואח', הליך שהגישו 31 רשויות מקומיות כנגד המשרד בנושא שיעור השתתפותן בתקציב המועצות הדתיות. העתירה נמחקה בהסכמת הצדדים.
44	מתוך דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2019, אגף השכר והסכמי עבודה, משרד האוצר, מאי 2021. השכר הנמוך ביותר באשכול השלטון המקומי שבו השכר הממוצע הנמוך ביותר במגזר הציבורי.
45	שם, עמ' 71.



**תרשים 12: שיעורי השינוי של סעיפי הוצאות מרכזיים מול שיעור השינוי בהכנסות המוסדיות, 2018 - 2020**



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

עולה מהתרשים 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%).

כמו כן, כפי שעולה מלוח 2, בתקופה האמורה (בין 2018 ל-2020) עלו ההכנסות המוסדיות בכ-94 מלש"ח ואילו ההוצאות לשכר ולשיפור השירות לציבור ("משכורות ונלוות" ו"הוצאות לפעילויות") עלו בכ-19.6 מלש"ח בלבד.

המשרד מסר בתשובתו כי הוצאות שכר ונלוות מקודמות באופן שוטף על פי הוראות החוק והתקנות.

על המשרד לשירותי דת לוודא, בכפוף להוראות החוק והתקנות, כי התוספת התקציבית של יותר מ-16% 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.



## מדדי יעילות לפי הדוח על הביצוע הכספי

אחת הדרכים למדוד איכות שירות של גוף ציבורי היא באמצעות מדדים שמצביעים על יעילות הגוף. למשל, בדיקת סעיפי הוצאות ביחס למחזור יכולה ללמד מהן סדרי העדיפות להקצאת התקציב. אפשר גם להשוות בין מדדי הביצוע של גופים דומים, למשל בין המועצות הדתיות. לשם השוואה, על פי נוהל משרד האוצר<sup>46</sup> רשאים משרדי הממשלה להעביר תמורות כספיות לעמותות, לחברות לתועלת הציבור ולמלכ"רים (להלן - המוסד הציבורי<sup>47</sup>) כאשר עמדו במגבלה של הוצאות הנהלה וכלליות של המוסד הציבורי ממחזור הפעילות השנתי כפי שקבע משרד האוצר בהתאם לרמות היקפי המחזור. מדדי יעילות נוספים מקובלים הם שיעור שכר מהמחזור<sup>48</sup> ושיעור הוצאות על הפעילויות מהמחזור.

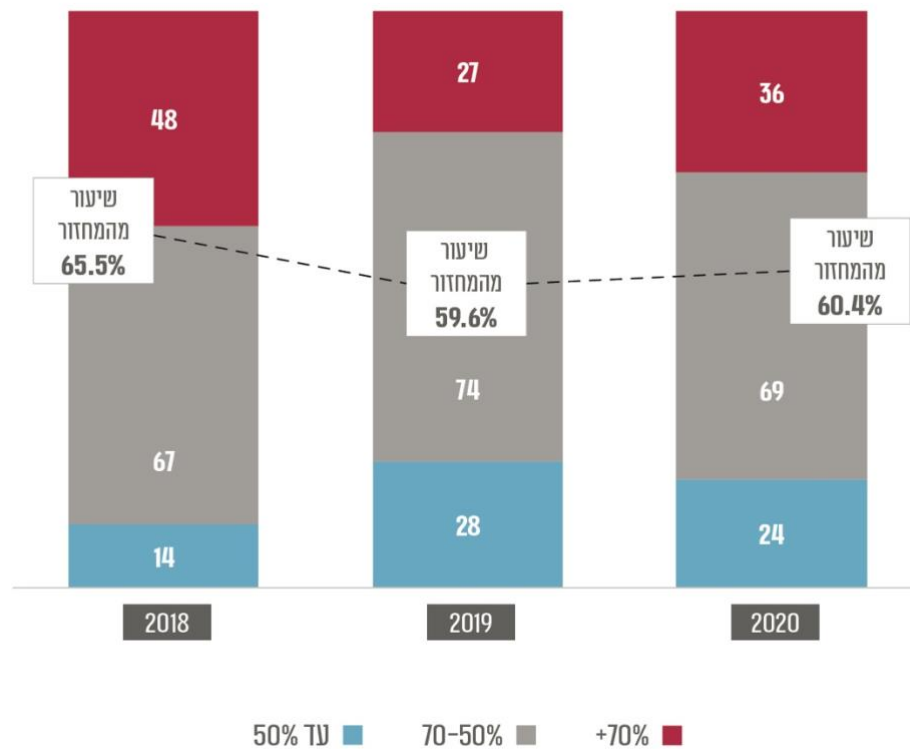
עלה כי המשרד לשירותי דת לא קבע מדדי יעילות למועצות הדתיות ובכלל זה הוא לא קבע מדדים ביחס להיקף המחזור; נוסף על כך, בתוכנית העבודה של המשרד נכון לשנת 2022, לא משולבים יעדים מדידים המתייחסים לפרמטרים ברמת תפקוד המועצה הבודדת, דבר שבכוחו היה לאפשר השוואה בין המועצות וקביעה של יעדי הצלחה, יעילות וביצוע.

משרד מבקר המדינה בחן את ההתפלגות של המועצות הדתיות לפי שלושה מדדי יעילות של סעיפי הוצאה מהדוחות הכספיים לשנים 2018 - 2020: הוצאות שכר מהמחזור<sup>49</sup>, הוצאות פעילות מהמחזור והוצאות כלליות מהמחזור. יודגש כי בין 2018 ל-2019 חל גידול של 17% בהכנסות המוסדיות.

**הוצאות שכר מהמחזור:** הוצאות השכר הן סעיף ההוצאה הגדול ביותר של המועצות הדתיות, ושיעורן הממוצע, יחד עם הוצאות שכר עבור הגמלאים שבפנסייה תקציבית, הוא כ-60% ממחזור ההכנסות. מדד שיעור הוצאות השכר מהמחזור משמש לבחינת יעילות ארגון בהשוואה לגופים אחרים מאותו סוג או באותה תעשייה. להלן בתרשים 13 בחינת שיעור הוצאות השכר מהמחזור ומספר המועצות ברמות שונות במדד זה בשנים 2018 - 2020.

46	בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, נקבע נוהל להגשת בקשות תמיכה מתקציב המדינה במוסדות ציבור ולדיון בהן.
47	חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מגדיר "מוסד ציבור" כגוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה הפועל למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אומנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה.
48	Payroll Revenue Ratio
49	גם בנטרול התקצוב והוצאות שכר גמלאים שבפנסייה תקציבית המועברות באמצעות המועצות, נותרת שונות רבה מאוד ביתרת המזומן לפעילות.

**תרשים 13: התפלגות מספר המועצות הדתיות לפי רמות ביצוע הוצאות שכר מהמחזור, 2018 - 2020**



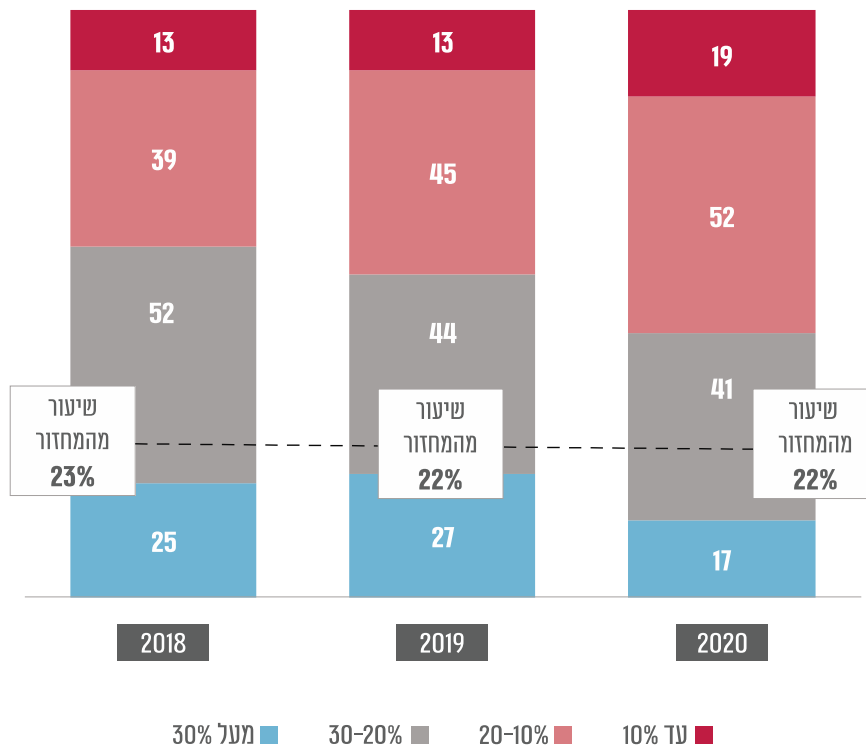
על פי הדוחות המבוקרים של המועצות הדתיות לשנת 2020 שריכזו המשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין 2018 ל-2019 חלה ירידה במספר המועצות ששיעור השכר למחזור בהן גבוה מ-70%. הסיבה לכך נעוצה בעלייה במחזור ההכנסות (המוסדי) של המועצות (לוח 2). אולם בין 2019 ל-2020, שנים שהיקף המחזור בהן היה קבוע, חל גידול של 33% במספר המועצות שיחס השכר למחזור בהן עלה על 70%. במועצות שבהן שיעור השכר מהמחזור גבוה, הגמישות הניהולית במתן שירותים וקידום פרויקטים קטנה יותר.

**הוצאה לפעילויות מהמחזור:** שיעורי הוצאה על פעילויות מהמחזור מעידים על שימוש בהכנסות ליעודן - פעולות הליבה של המועצות הדתיות. להלן בתרשים 14 בחינת שיעור ההוצאות לפעילות מהמחזור ומספר המועצות ברמות שונות במדד זה בשנים 2018 - 2020:



### תרשים 14: התפלגות מספר המועצות לפי רמות ביצוע הוצאה לפעילויות מהמחזור, 2018 - 2020



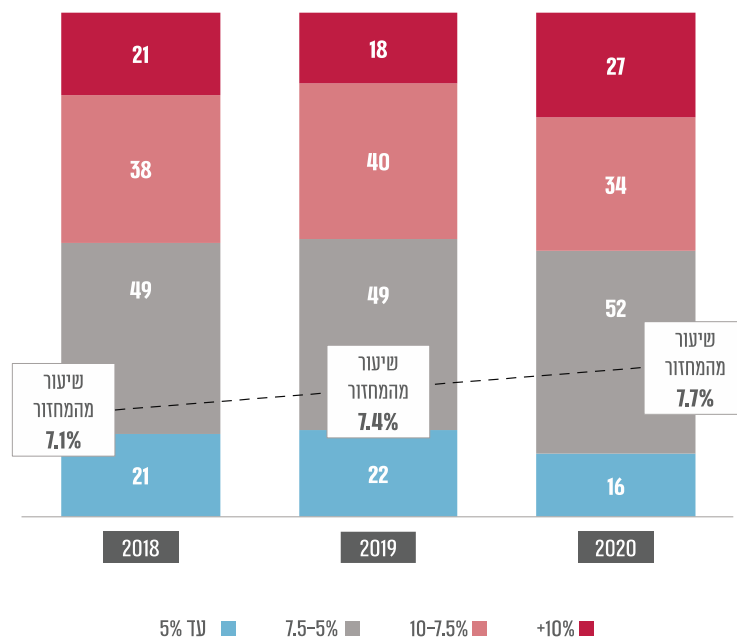
על פי הדוחות המבוקרים של המועצות הדתיות לשנת 2020 שריכוז המשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין 2018 ל-2020 הייתה עלייה של 33% במספר המועצות שניצלו בין 10% ל-20% מהמחזור שלהן לטובת פעילויות (מ-39 ל-52). בשנת 2020 היו 19 מועצות שהוציאו עד 10% מהמחזור על פעילויות.

**הוצאות הנהלה וכלליות מהמחזור:** אלה הוצאות האדמיניסטרטיביות בארגון שלא ניתן לשייך לפעילות או יחידה ספציפית, והן כוללות רכיבים כגון שכירות, ביטוח, הוצאות משפטיות והכשרות מקצועיות. שיעור הוצאות הנהלה והכלליות מסך ההכנסות משמש מדד ליעילות ארגונית. במועצות הדתיות מחושבות הוצאות אלה בנפרד ממשכורות המינהלה והבכירים.



תרשים 15: התפלגות מספר המועצות לפי רמות ביצוע הוצאות הנהלה וכלליות מהמחזור, 2018 - 2020



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

מהתרשים עולה כי למרות העלייה במחזור הכנסותיהן של המועצות הדתיות, עלה שיעור הוצאות הנהלה והכלליות מהמחזור. מספרן של המועצות שהוציאו יותר מ-10% מהמחזור על הנהלה וכלליות גדל מ-18 מועצות ב-2019 ל-27 מועצות ב-2020 (50%).

מתרשימים 13 - 15 עולה כי קיימת שונות בין רמות הביצוע של המועצות הדתיות בכל אחד ממדדי היעילות שנבדקו בכל שנה, וכן כי מספרי המועצות ברמות הביצוע משתנים בין שנה לשנה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לקבוע יעדים ומדדי יעילות ביצועיים שנתיים ורב-שנתיים ויעדים 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.

המשרד מסר בתשובתו שבשנת 2022 הוא החליט לשנות את מערך הבקרה על המועצות הדתיות. השינוי יכלול בין היתר בניית מתודולוגיית בקרה ופיקוח סדורה הבנויה הן מדוחות





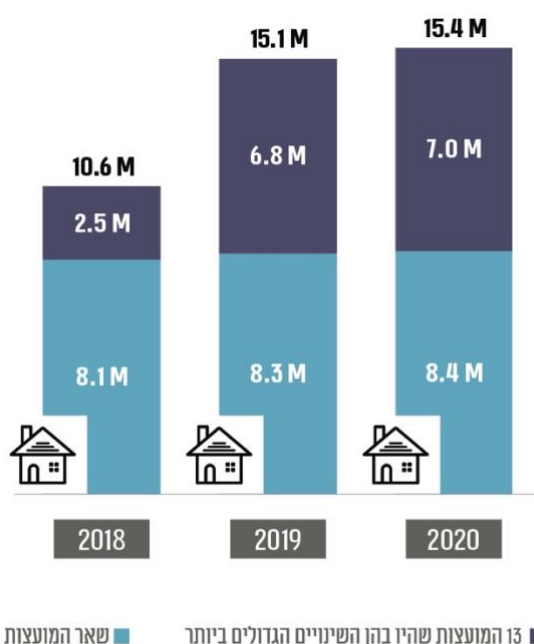
כספיים מבוקרים אחידים הכוללים גם דוחות ביצוע וביקורת מינהלית והן מדוחות ביצוע תקציביים רבעוניים. מערך זה יכלול מדדי ביצוע ויעילות מוגדרים מראש שיאפשרו הן למועצות הדתיות להבין את מצבן התקציבי האמיתי בזמן אמת ולייעל את התנהלותן כדי לשפר את השירותים הניתנים, והן למשרד לקבל תמונת מצב רחבה וכוללת, לצורך קבלת החלטות ניהוליות.

## הוצאות שכירות

על פי החוק מועצה רשאית להחזיק רכוש בדרך של שכירות או חכירה. לנוכח העלייה בשיעור של כ-18.8% בהוצאות ההנהלה והכלליות בין 2018 ו-2020, בדק משרד מבקר המדינה את רכיבי הוצאות ההנהלה והכלליות ונמצא כי מגמת העלייה החדה ביותר מבין הסעיפים המרכזיים הייתה בסעיף שכירות, ביטוח, ארנונה ואגרות (להלן - סעיף השכירות).

להלן בתרשים 16 נתוני השכירות ב-13 המועצות הדתיות שהיו בהן שיעורי השינוי הגדולים ביותר ובשאר המועצות, בשנים 2018 ו-2020:<sup>50</sup>

תרשים 16: נתוני השכירות ב-13 המועצות שהיו בהן השינויים הגדולים ביותר ובשאר המועצות, 2018 - 2020 (במיליוני ש"ח)



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

50 ושכרם השכירות השנתי של כל אחת מהן עלה על 60,000 ש"ח בשנת 2020.

מהתרשים עולה שבשנת 2018 ההוצאה בסעיף השכירות ב-13 המועצות האמורות הייתה כ-2.5 מלש"ח מתוך כ-10.6 מלש"ח, והיא עלתה לכ-6.8 מלש"ח מתוך כ-15.4 מלש"ח בשנת 2020 - עלייה של כ-180% בהוצאות סעיף השכירות במועצות אלה, כך שמתוך העלייה הכוללת של 4.8 מלש"ח, 4.5 מלש"ח משייכים ל-13 מועצות.

המשרד מסר בתשובתו כי מועצות דתיות אינן רשאיות להחזיק בבעלותן רכוש קבוע (מבנה מועצה ומקוואות), ולפיכך הן שוכרות מבנים מהרשויות המקומיות או מגורמים פרטיים. בשל הגידול בתקציב המועצות בשנת 2019 רשויות מקומיות רבות העלו את גובה שכר הדירה כדי "שלא לספוג" עלייה בהיקף השתתפותן במימון תקציב המועצות הדתיות.

מומלץ כי המשרד לשירותי דת יבחן את ההצדקה לעלייה בסעיף השכירות ב-13 המועצות שהיו בהן השינויים הגדולים ביותר ובהתאם ישקול את צעדיו.

## דוחות תקציב מול ביצוע של המועצות הדתיות

תקציב הוא צפי של מקורות והיקף ההכנסה וההוצאות הצפויות, והוא כלי מרכזי לתכנון פיננסי של פעילות ארגון, מימוש מדיניותו והשגת יעדיו בתקופה מוגדרת. התקציב השנתי שהוקצה למועצות לשנת 2020 היה זהה לזה שנקבע עבור 2019, וזאת עקב אי-קביעת תקציב מדינה לשנת 2020. על פי החוק הצעת התקציב השנתי של כל מועצה טעונה את אישורו של השר.

## נתוני התקציב מול הביצוע המצרפי בשנים 2020 - 2019

הדרך המקובלת לנתח את ביצוע התקציב היא באמצעות דוח תקציב מול ביצוע. בעזרתו ניתן להצביע על חוסר או עודף בהכנסות או בהוצאות בפועל ביחס לתכנון התקציבי, ולשפר בהתאם את התכנון התקציבי העתידי. לשם השוואה, ממוצע עודפי התקציב של הגופים הכלולים בתקציב המדינה (כגון משרדי ממשלה ויחידות סמך) היה כ-5% בשנת 2019 וכ-6.6% בשנת 2018. מתוך 83 סעיפים תקציביים ראשיים (משרדי ממשלה ורכיבי תקצוב מרכזיים), בשנת 2019 נותרו ב-4 משרדים בלבד עודפים העולים על הממוצע של 5%, מהם בשניים בלבד עלה שיעור העודפים השוטף בשנת 2019 על 10%<sup>51</sup>.

הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצות הדתיות כוללים גם דוח תקציב מול ביצוע. משרד מבקר המדינה בחן את התכנון מול הביצוע התקציבי המצרפי של כלל המועצות הדתיות. להלן בלוח 3 הנתונים המצרפיים מדוחות התקציב מול ביצוע של כלל המועצות לשנים 2019 - 2020.

51 המחלקה לפיקוח תקציבי שבמרכז המחקר והמידע של הכנסת, **תיאור וניתוח של העודפים בתקציב המדינה בשנים 2015 - 2019**.



לוח 3: סך התקציב מול הביצוע המצרפי לכלל המועצות הדתיות,  
2020 - 2019

שיעור הביצוע 2020	ביצוע 2020	שיעור הביצוע 2019	ביצוע 2019	תקציב 2019 (זוה) (ב-2020)	רכיבי התקציב
<b>הכנסות עצמיות</b>					
81.6%	13,565,279	97.8%	16,249,207	16,619,179	נישואין
117.1%	99,257,583	103.3%	87,567,958	84,787,658	קבורה
76.6%	32,939,186	105.5%	45,347,565	42,985,748	מקוואות
76.4%	39,092,396	97.4%	49,877,996	51,184,067	כשרות
99.5%	7,604,637	110.4%	8,434,682	7,639,492	אחרות
<b>94.7%</b>	<b>192,459,081</b>	<b>102.1%</b>	<b>207,477,408</b>	<b>203,216,144</b>	<b>סך הכנסות עצמיות</b>
<b>99.1%</b>	<b>670,200,985</b>	<b>99.7%</b>	<b>674,415,214</b>	<b>676,494,798</b>	<b>סך הכנסות מוסדיות*</b>
<b>98.1%</b>	<b>862,660,066</b>	<b>100.2%</b>	<b>881,892,622</b>	<b>879,710,942</b>	<b>סך הכנסות** (מחזור תקציב)</b>
<b>הוצאות שכר</b>					
71.9%	49,163,944	76.0%	51,945,033	68,338,720	שכר רבני עיר
81.9%	32,054,207	83.9%	32,848,536	39,142,076	שכר יושבי ראש
98.2%	326,690,492	97.1%	323,011,374	332,586,927	שכר עובדים
98.1%	149,820,300	99.2%	151,557,038	152,769,590	פנסייה תקציבית
<b>94.1%</b>	<b>557,728,943</b>	<b>94.4%</b>	<b>559,361,981</b>	<b>592,837,313</b>	<b>סך הוצאות שכר</b>
<b>הוצאות לפעילות</b>					
74.4%	3,762,763	82.7%	4,180,754	5,056,450	הוצאות נישואין
105.8%	27,418,406	93.9%	24,317,265	25,906,422	הוצאות קבורה
92.0%	62,121,589	96.5%	65,138,800	67,534,125	הוצאות מקוואות

שיעור הביצוע 2020	ביצוע 2020	שיעור הביצוע 2019	ביצוע 2019	תקציב 2019 (זהה ב-2020)	רכיבי התקציב
80.4%	5,349,329	86.2%	5,736,090	6,656,208	הוצאות עירובין
69.9%	35,726,450	91.6%	46,855,369	51,133,676	הוצאות תרבות תורנית
82.2%	4,067,153	86.4%	4,272,842	4,946,495	הוצאות כשרות
96.6%	55,877,143	95.9%	55,450,680	57,837,381	הוצאות מינהלה
34.7%	20,078,911	37.8%	21,890,256	57,874,289	הוצאות פעולות אחרות
<b>77.4%</b>	<b>214,401,744</b>	<b>82.3%</b>	<b>227,842,056</b>	<b>276,945,046</b>	<b>סך הוצאות פעילות</b>
<b>88.8%</b>	<b>772,130,687</b>	<b>90.5%</b>	<b>787,204,037</b>	<b>869,782,359</b>	<b>סך הוצאות</b>
73.2%	5,568,518	76.1%	5,788,738	7,606,088	הוצאות מימון והחזר הלוואות הבראה
	<b>84,960,861</b>		<b>88,899,847</b>	<b>2,322,495</b>	<b>עודף (גירעון) מהמחזור</b>

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

הגוונים בלוח מייצגים רמות ביצוע, כאשר ככל שיותר קרובים ל-100% הגוון ירוק יותר וככל שמתקרבים ל-0% הגוון אדום יותר.

\* בסעיף "הכנסות מוסדיות" כלולות הכנסות מהמשרד לשירותי דת ומהרשויות המקומיות, הכנסות עבור שכר המשרתים בקודש מהמשרד לשירותי דת והכנסות חד-פעמיות.

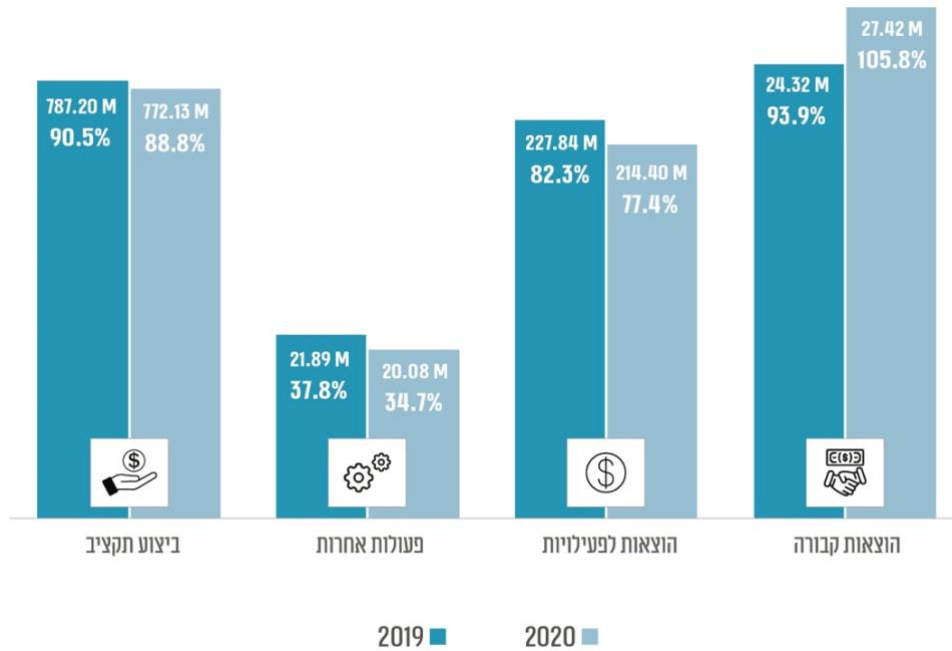
\*\* דוחות התקציב מול ביצוע אינם כוללים את פעילות הקרנות הייעודיות לפיתוח בתי עלמין, ולכן סך מחזור ההכנסות בדוח הביצוע גבוה מסך ההכנסות בדוחות התקציב.

מלוח 3 עולה שההכנסות העצמיות של המועצות הדתיות בתחומי נישואין, מקוואות וכשרות ירדו בשנים 2019 - 2020 בשיעור שבין כ-29 נקודות האחוז (במקוואות) לבין כ-16 נקודות האחוז (בנישואין); ניתן להסביר ירידה זו בעובדה שבשנת 2020 פרצה מגפת הקורונה, דבר שצמצם את הפעילות המשקית לרבות פעילויות הרלוונטיות לתחומי שירותי דת.



להלן בתרשים 17 מוצגים שיעורי ביצוע התקציב בכמה סעיפי הוצאות שבולט בהם השינוי בשיעור הביצוע בשנים 2019 - 2020.

**תרשים 17: שיעורי הביצוע התקציבי בסעיפים שונים, 2019 - 2020**



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

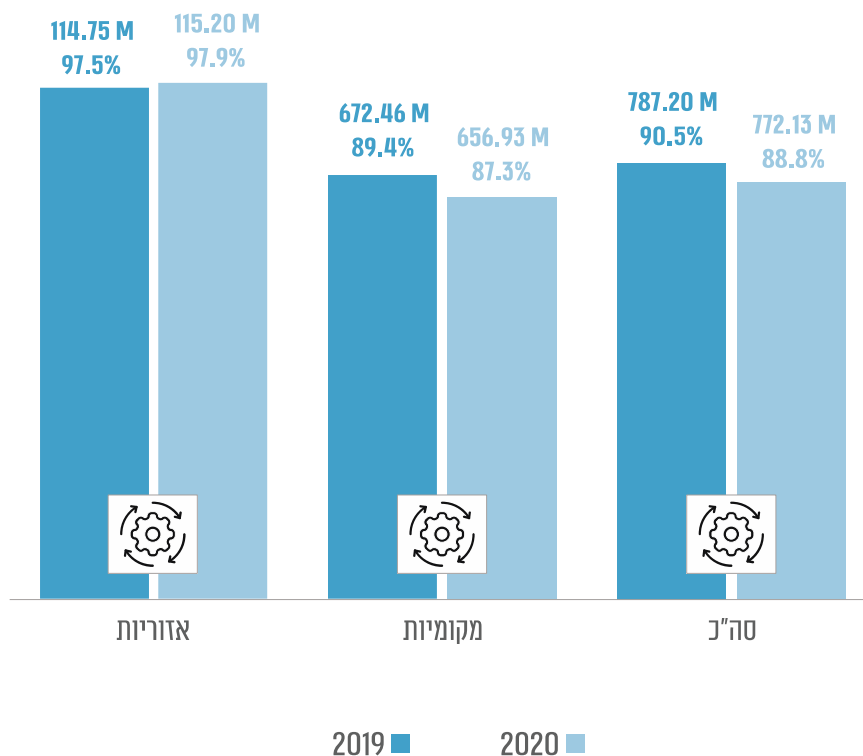
מהתרשים עולה כי שיעור ביצוע התקציב הכולל במועצות הדתיות ירד בין 2019 ל-2020 מ-90.5% ל-88.8%. ב-2020 שיעור ביצוע התקציב לפעילויות היה 77.4%, ושיעור ביצוע התקציב לפעולות אחרות היה 34.7% בלבד. עוד עולה כי שיעור הביצוע התקציב של הוצאות קבורה עלה מכ-94% לכ-106%; נתון זה תואם את עודף התמותה בתקופה שממך עד אוקטובר 2020 - תקופת התפרצות מגפת הקורונה, שעמד אז על כ-9% יותר מזה שבשנת 2019.<sup>52</sup>

52 נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הודעה לתקשורת, דצמבר 2020.

## ניתוח עומק של שיעור ביצוע התקציב הכולל

התרשימים שלהלן מציגים את שיעור הביצוע התקציבי לפי סוגי מועצות: מקומיות ואזוריות, שיוך הרשות המקומית לאשכולות חברתיים-כלכליים ושיוכה המגזרי - חרדי, לא חרדי ומערב.

תרשים 18א: שיעור הביצוע התקציבי הממוצע, לפי סוגי מועצות, 2020 - 2019

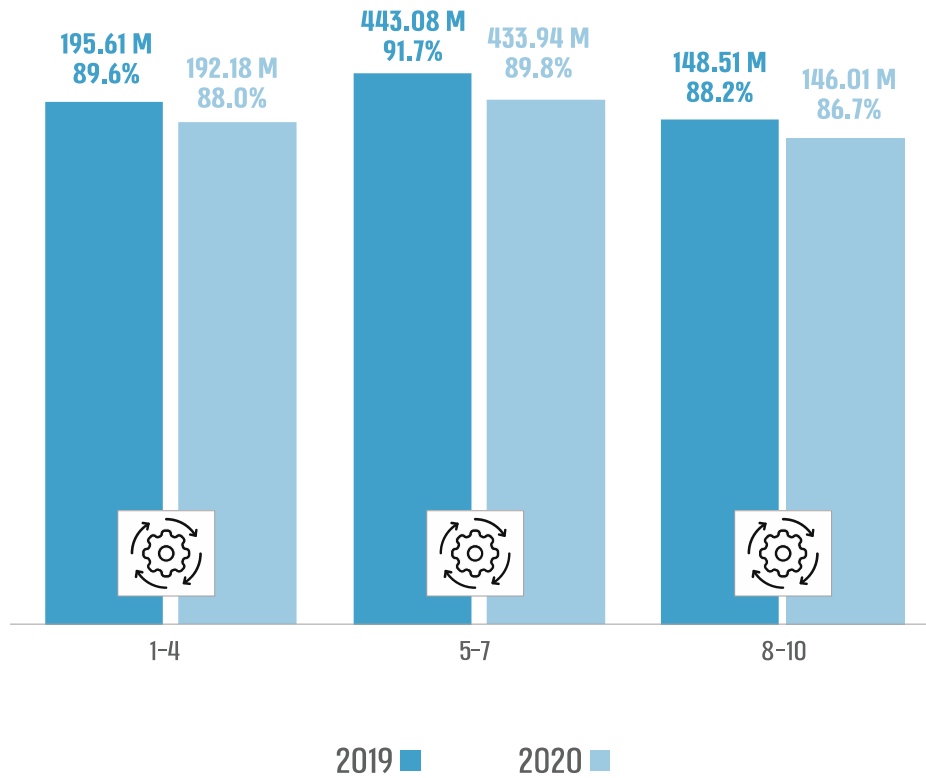


על פי הדוחות המבוקרים של המועצות הדתיות לשנת 2020 שריכז המשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מתרשים 18א עולה כי שיעור ביצוע התקציב של המועצות האזוריות בשנת 2020 גבוה בכמעט 11 נקודות אחוז מזה של המועצות המקומיות.



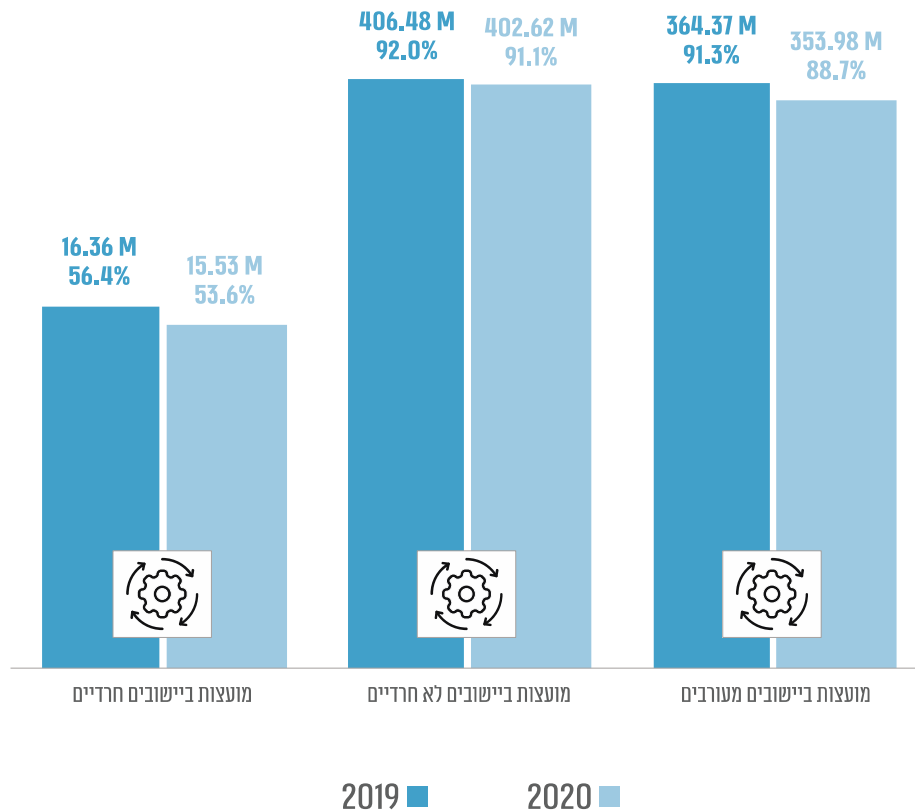
### תרשים 18: שיעור הביצוע התקציבי הממוצע, לפי מדד חברתי-כלכלי, 2020 - 2019



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

מתרשים 18 עולה כי שיעור ביצוע התקציב של המועצות בדירוג החברתי-כלכלי 5-7 הוא הגבוה ביותר - הביצוע בשנת 2020 היה גבוה ב 3.1 נקודות האחוז מאשר במועצות בדירוג החברתי 8-10. כמו כן עולה כי שיעור הביצוע בשנת 2020 לעומת 2019 ירד בכל הקבוצות בשיעור דומה (כ-1.5 - 1.9 נקודות האחוז).

תרשים 18: שיעור הביצוע התקציבי הממוצע, לפי מדד חרדייות, 2019 - 2020



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

מתרשים 18 עולה כי שיעור הביצוע במועצות ביישובים חרדיים (שהן 5 מתוך 25 המועצות הנכללות בדירוג החברתי-כלכלי 1-4), היה נמוך מקבוצות אחרות. בשנת 2020, למשל, שיעור הביצוע ביישובים החרדיים היה כ-54% לעומת כ-90% ביישובים הלא חרדיים וביישובים המעורבים.

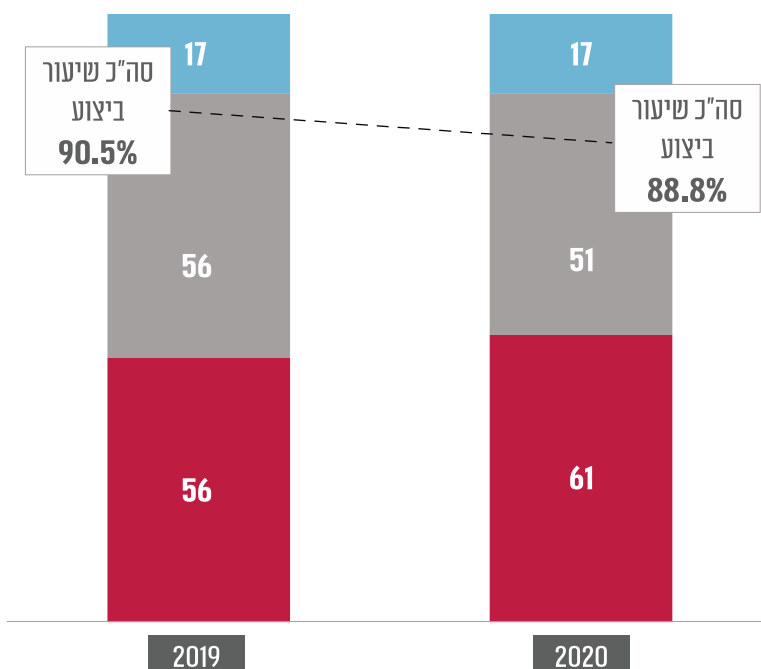
מתרשימים 18 - 18 עולה כי למעט במועצות האזוריות, ביתר המועצות האחרות על מאפייניהן השונים חלה ירידה בשיעור הביצוע התקציבי בשנת 2020 אך עם זאת השינוי הוא קטן (1 - 2 נקודות האחוז). עוד עולה כי שיעור הביצוע במועצות ביישובים החרדיים היה נמוך משמעותית משיעור הביצוע במועצות האחרות (37.5 נקודות האחוז פחות מיישובים מעורבים ו-35.1 נקודות האחוז פחות מיישובים לא חרדיים).

**ניתוח השונות בין המועצות בביצוע התקציב:** על מנת לבחון אם קיימת שונות בביצוע התקציב בין המועצות - להלן בתרשים 19 ניתוח ביצוע התקציב של סך ההוצאות בחלוקה לרמות שיעורי ביצוע בשנים 2019 - 2020.





### תרשים 19: התפלגות מספר המועצות לפי רמות שיעורי ביצוע התקציב הכולל, 2019 - 2020



■ שיעור ביצוע עד 90% ■ שיעור ביצוע בין 90%-100% ■ שיעור ביצוע בין 100%-110%

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

מהתרשים עולה כי ככלל שיעור ביצוע התקציב ירד בשנת 2020 וכן כי מספר המועצות שביצעו התקציב הכולל בהן היה נמוך מ-90% עלה מ-56 מועצות בשנת 2019 ל-61 מועצות בשנת 2020 - כ-47% מהמועצות הדתיות.

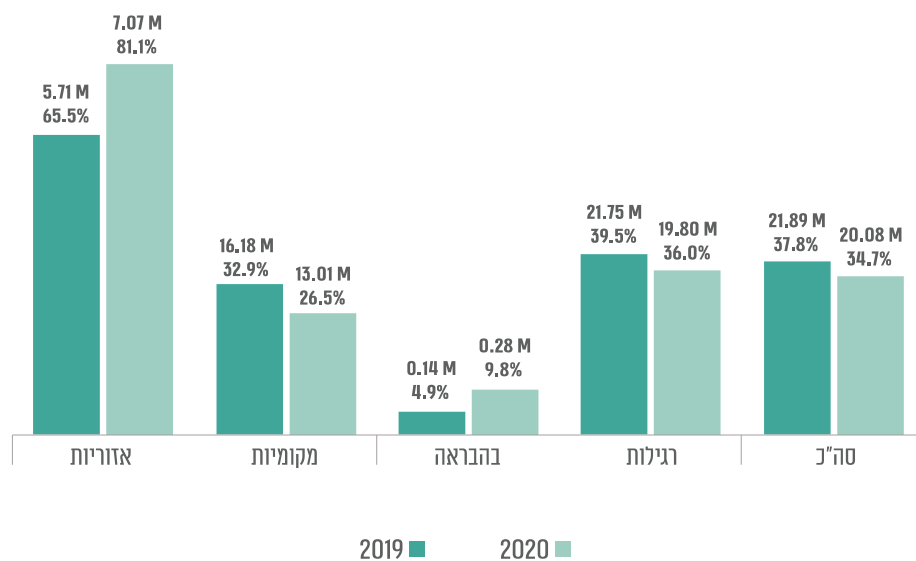
## ניתוח עומק של שיעור ביצוע התקציב בסעיף פעולות אחרות

בהתאם להנחיות המשרד לשירותי דת להיערכות לקראת הגשת תקציב במועצות הדתיות, עליהן להציג הוצאות חד-פעמיות בסעיף נפרד תחת הוצאות פעולות אחרות, לרבות הסברים לסכומים. בשונה מסעיפי תקציב של פעילויות קבועות בעלות אופי חוזר, המתעדכנים משנה

לשנה, רכיבי סעיף זה משתנים ובעלי אופי חד-פעמי<sup>53</sup> ויכולים לכלול למשל שיפוץ מקוואות, אחזקה והכשרת מבנים.

להלן בתרשים 20א שיעורי ביצוע תקציב פעולות אחרות לפי סוגי מועצות.

**תרשים 20א: שיעורי ביצוע תקציב פעולות אחרות, לפי סוגי מועצות, 2020 - 2019**



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

\* רגילות - מועצות שאינן בהבראה.

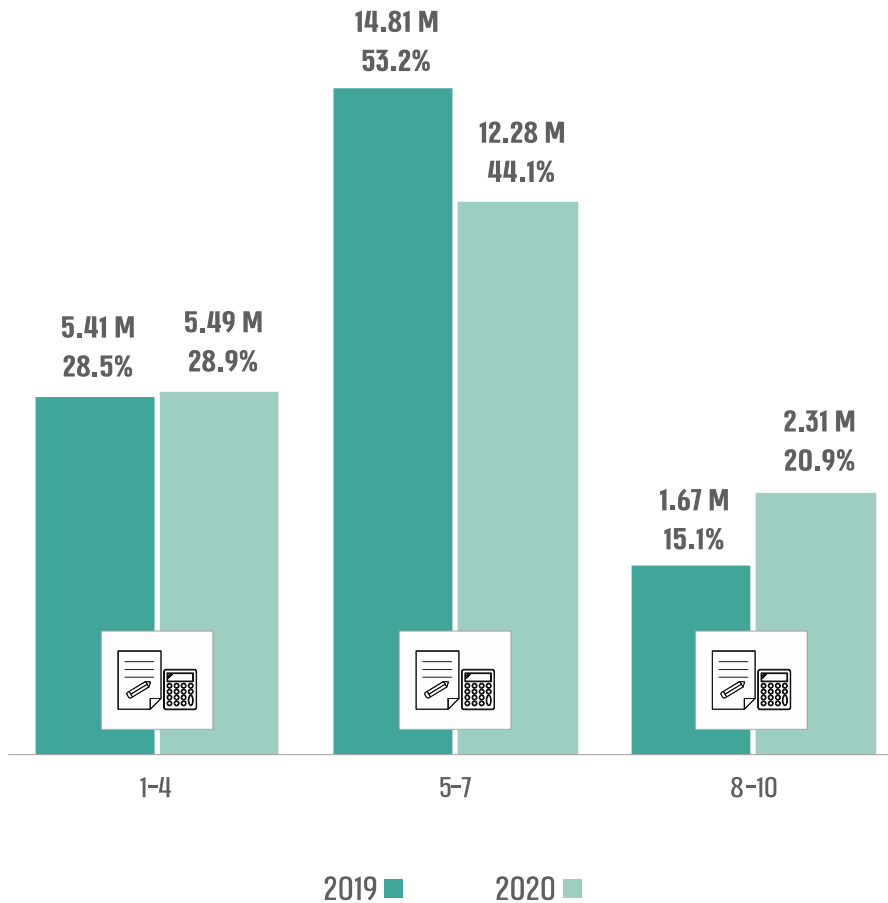
מהתרשים עולה כי שיעור הביצוע בסעיף פעולות אחרות במועצות הדתיות היה כ-35% בשנת 2020. שיעור הביצוע בסעיף פעולות אחרות במועצות הדתיות האזוריות עלה בשנת 2020 לכ-81%, למול שיעור זה במועצות המקומיות שירד ב-2020 ל-26.5% - פער של כ-54 נקודות אחוז. עוד עולה כי שיעור הביצוע של מועצות דתיות בהבראה אומנם עלה (ל-9.8%), אולם הוא עדיין נמוך במידה ניכרת ביחס לשיעור הביצוע של מועצות שאינן בהבראה (36%).

המשרד מסר כי ההבדל בשיעורי הביצוע בין מועצות דתיות מקומיות למועצות דתיות אזוריות נובע מהשתתפות המועצות האזוריות בשירותי הדת של היישובים שתחת אחריותן.

53 מכתב אגף הסדרה, פיקוח ובקרה של המשרד לשירותי דת לראשי המועצות הדתיות (פברואר 2022).



### תרשים 20: שיעורי ביצוע תקציב פעולות אחרות, לפי מדד חברתי-כלכלי, 2020 - 2019

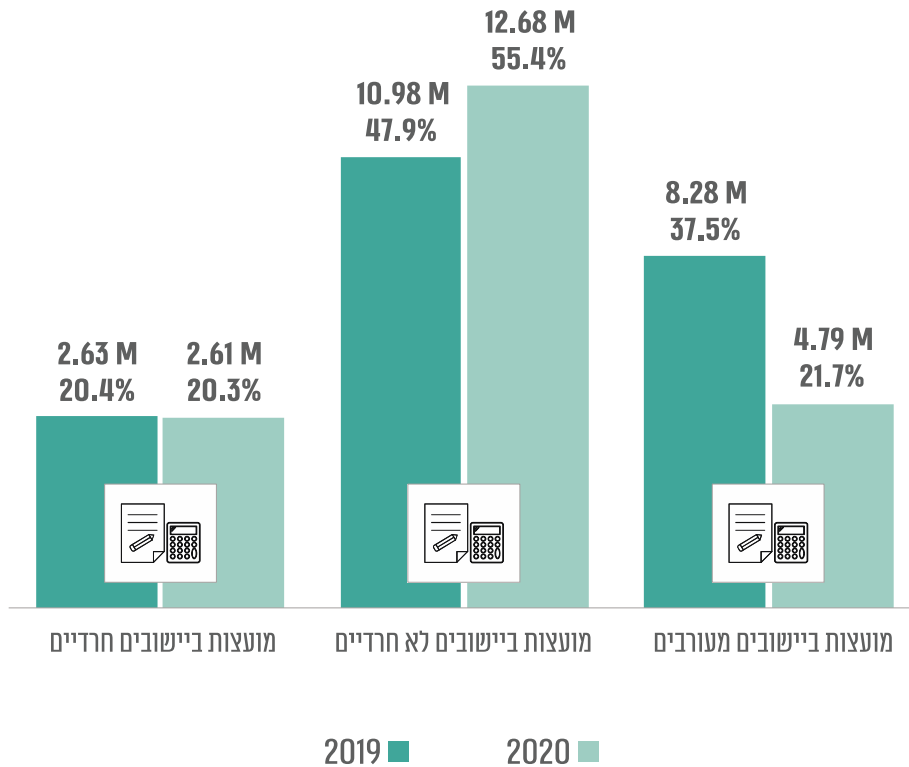


על פי הדוחות המבוקרים של המועצות הדתיות לשנת 2020 שריכזו המשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מועצות דתיות המשתייכות לרשויות מקומיות שבאשכולות החברתיים כלכליים 5 - 7, אשכול ביניים, שיעור הביצוע בשנת 2020 (44.1%) היה גבוה יותר מאשר באלו המשתייכות לאשכולות הנמוכים יותר (28.9%) והגבוהים יותר (20.9%). עוד עולה כי במועצות שבאשכולות הביניים הייתה ירידה בשיעור הביצוע בין שנת 2019 לשנת 2020 בכ-9.1 נקודות האחוז (מ-53.2% ל-44.1%) לעומת המועצות שבאשכולות האחרים שבהם הייתה עליה בביצוע התקציב.



תרשים 20: שיעורי ביצוע תקציב פעולות אחרות, לפי מדד חרדיות, 2020 - 2019



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

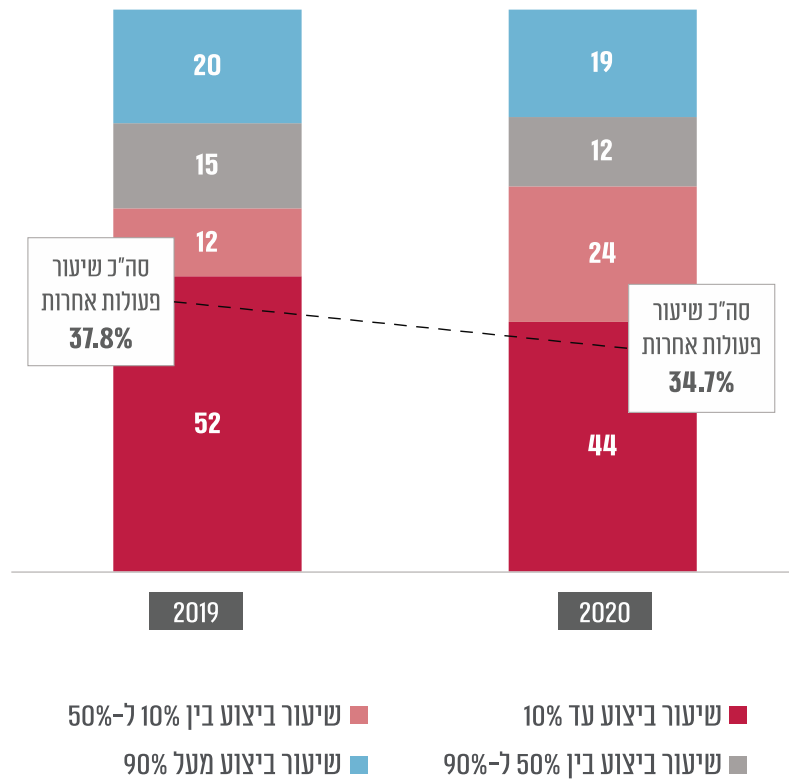
מהתרשים עולה כי שיעור הביצוע במועצות ביישובים לא חרדיים עלה בשנים 2019 - 2020 בכ-7.5 נקודות האחוז (מכ-48% לכ-55%), במועצות הדתיות המעורבות ירד בכ-15.8 נקודות האחוז ובמועצות ביישובים חרדיים נותר ללא שינוי. עוד עולה כי במועצות ביישובים החרדיים שיעור הביצוע היה הנמוך ביותר בשיעור של כ-20% מהתקציב בלבד.

**ניתוח השונות בין המועצות בביצוע הסעיף התקציבי של פעולות אחרות:** להלן התפלגות המועצות לפי שיעורי ביצוע סעיף פעולות אחרות<sup>54</sup>.

54 לא כל המועצות תקצבו את סעיף פעולות אחרות, ולכן סיכום מספרי המועצות שבתרשים איננו מגיע כדי 129.



### תרשים 21: התפלגות מספרי המועצות לפי רמות שיעורי ביצוע סעיף פעולות אחרות, 2019 - 2020



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

מהתרשים עולה כי מספר המועצות ששיעור הביצוע התקציב עד 10% אומנם ירד במקצת בין 2019 ל-2020, אך עדיין מדובר בכ-44% מהמועצות שתקצבו את הסעיף בשנת 2020. שיעור הביצוע הנמוך של סעיף פעולות אחרות מעיד על כך שלא בוצעו פעולות חד-פעמיות מתוכננות לשיפור שירותי הדת ולחלופין שתקציב פעולות אחרות הוא סעיף סל ללא תכנון של הפעולות הספציפיות המתוכננות בתקציבו.

מוצע כי המשרד לשירותי דת יבחן את תכנון תקציב סעיף פעולות אחרות בכלל המועצות ויפעל להנחות את המועצות ולסייע להן בקידום הפרויקטים שמתוכננים במסגרת הסעיף.

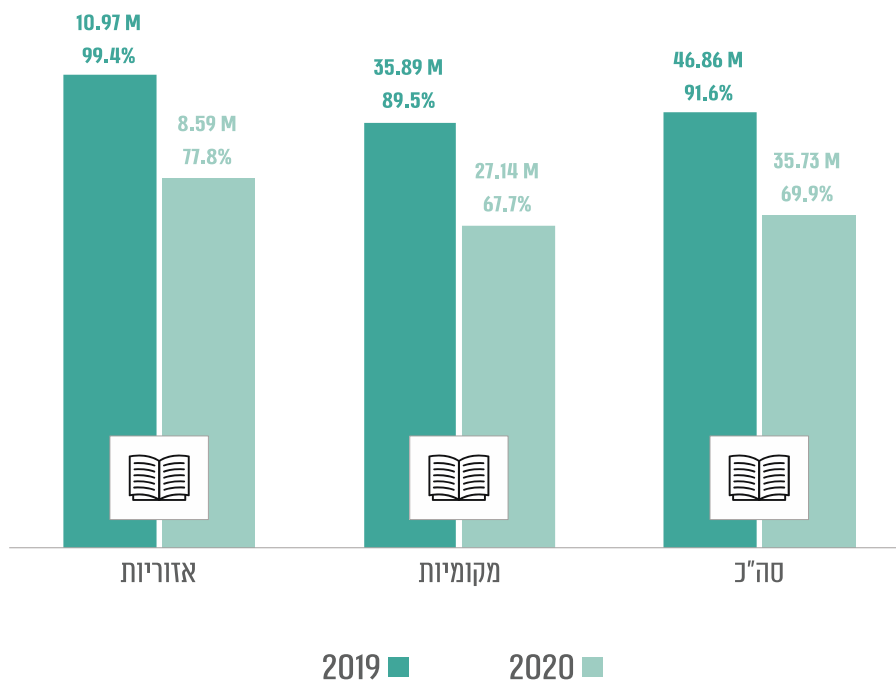


## ניתוח עומק של שיעור ביצוע תקציב תרבות תורנית

תרבות תורנית הוא סעיף כספי שבאמצעותו מתקצבות ומבצעות<sup>55</sup> מועצות דתיות שירותים תורניים המיועדים לציבור לרבות שיעורי תורה, סיוע לבתי כנסת, השתתפות במימון רבני קהילות, פעילות חיזוק והעשרה תורנית, פעילות נוער וקשישים וכיו"ב<sup>56</sup>. סוג השירותים אינו אחיד ומשתנה בין מועצה למועצה על פי שיקול דעתה.

סעיף תרבות תורנית תוקצב בכלל המועצות הדתיות בשנים 2019 - 2020 בכ-51.1 מלש"ח לכל שנה. הביצוע היה כ-46.9 מלש"ח ב-2019 וכ-35.7 מלש"ח ב-2020. משרד מבקר המדינה בדק את שיעורי הביצוע הממוצעים במועצות הדתיות, כמפורט להלן בתרשים א.22.

תרשים א.22: שיעורי ביצוע ממוצעים של תקציבי תרבות תורנית לפי סוגי מועצות דתיות, 2019 - 2020



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

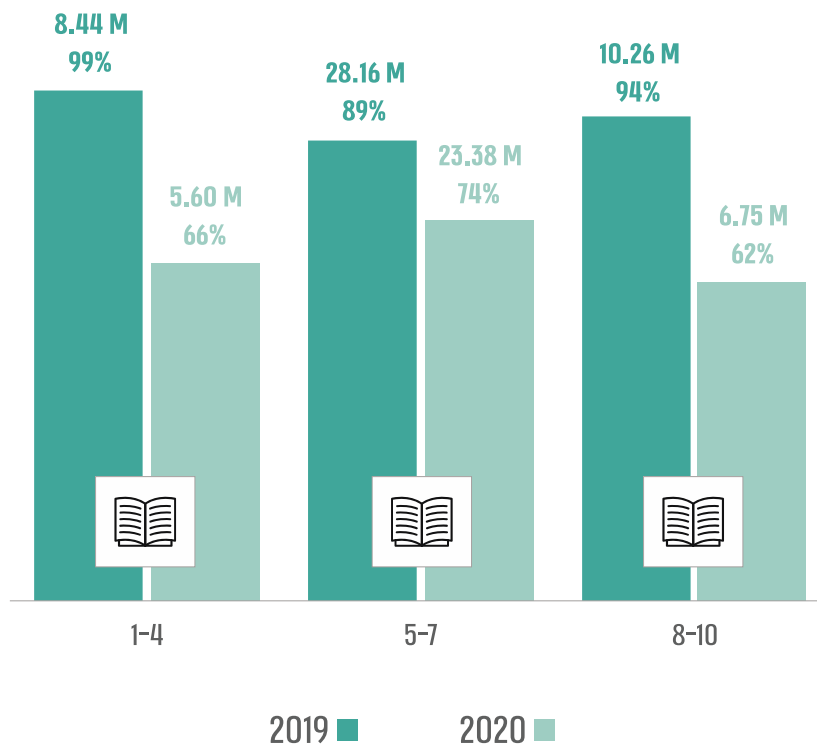
55 ועדת צדוק המליצה שסעיף תרבות תורנית יהיה אחד מ"השירותים המקובלים" - שירותי דת שיוגדרו כשירותי רשות ואשר המדינה תסייע בנתינתם (בניגוד לשירותי חובה שעל המדינה לספק מתקציבה לכלל תושביה היהודים).

56 מכתב מנכ"ל המשרד אל ראשי המועצות הדתיות, בנדון: פעילות המועצה הדתית בתחומי התרבות התורנית, יוני 2020.



מהתרשים עולה כי בין השנים 2019 - 2020 ירד ממוצע שיעור הביצוע התקציבי של סעיף תרבות תורנית בממוצע בכל המועצות, כך למשל במועצות האזוריות שיעור הביצוע ירד מכמעט 100% לכ-78% ובמועצות המקומיות ירד מכ-90% לכ-68%. עוד עולה, כי פער הביצוע נותר דומה, ובמועצות האזוריות הוא גבוה גם בשנת 2019 וגם בשנת 2020 בכ-10 נקודות האחוז יותר מאשר במועצות הדתיות המקומיות.

**תרשים 22: שיעורי ביצוע ממוצעים של תקציבי תרבות תורנית, לפי מדד חברתי-כלכלי, 2019 - 2020**

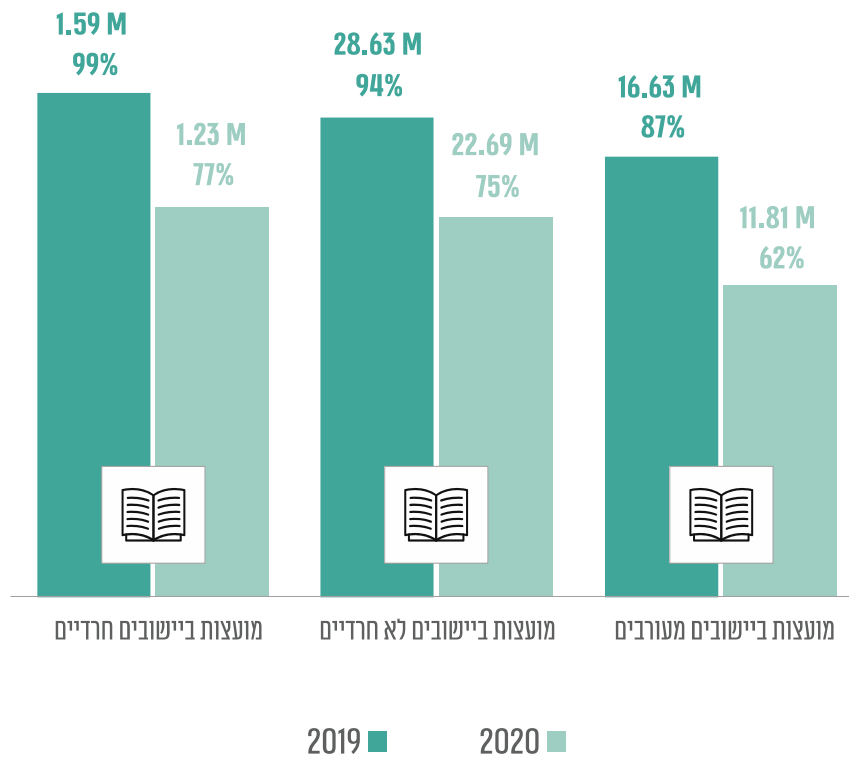


על פי הדוחות המבוקרים של המועצות הדתיות לשנת 2020 שריכו המשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי בין השנים 2019 ל-2020 חלה ירידה בשיעור הביצוע בכל המועצות ללא תלות בשיוכן לאשכולות החברתיים-כלכליים של הרשויות אשר להן הן משתייכות; הירידה החדה ביותר בשיעור הביצוע הייתה במועצות שבאשכולות החברתיים-כלכליים הנמוכים - 1 עד 4, כ-33 נקודות האחוז.



תרשים 22: שיעורי ביצוע ממוצעים של תקציבי תרבות תורנית, לפי מדד חרדיות, 2019 - 2020



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

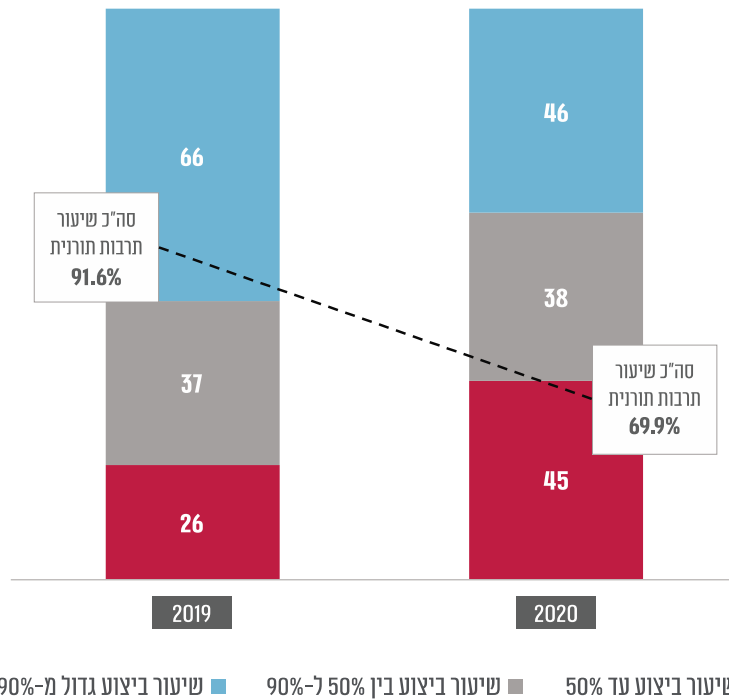
מהתרשים עולה כי שיעור הביצוע של התקציב בסעיף תרבות תורנית במועצות המעורבות היה הנמוך ביחס למועצות ביישובים לא חרדיים ויישובים חרדיים ובשנת 2020 היה נמוך ב-15 נקודות האחוז מהמועצות שביישובים חרדיים. רמת הירידה בביצוע בשנת 2020 במועצות המעורבות היא החדה ביותר, בשיעור של כ-25 נקודות האחוז לעומת 21 - 22 נקודות האחוז בקבוצות האחרות.

**ניתוח השונות בין המועצות בביצוע סעיף תרבות תורנית:** להלן בתרשים 23 - התפלגות המועצות לפי רמות שיעורי ביצוע סעיף תרבות תורנית בשנים 2019 - 2020.





### תרשים 23: התפלגות מספר המועצות לפי רמות שיעורי ביצוע סעיף תרבות תורנית, 2019 - 2020



לפי הדוחות המבוקרים של המועצות הדתיות לשנת 2020 שריכוז המשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

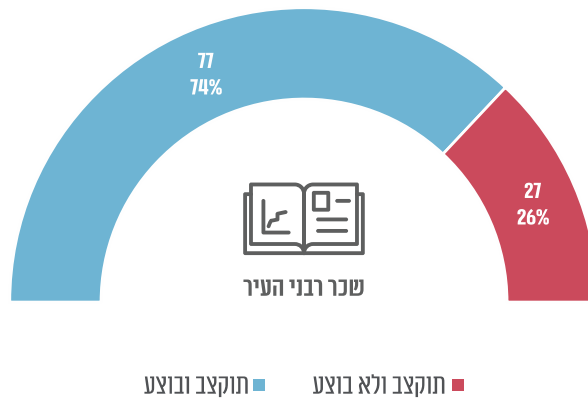
מהתרשים עולה שמספר המועצות שניצלו פחות מ-50% מתקציב תרבות תורנית עלה מ-26 מועצות בשנת 2019 ל-45 מועצות ב-2020 (35% מסך המועצות). אחד ההסברים האפשריים לירידה בביצוע סעיף זה הוא התפרצות מגפת הקורונה - בתקופה זו הוטלו מגבלות על התקהלות ולעיתים סגרים שמנעו יציאה מהבתים, דבר שהשפיע בין היתר על היקף הפעילויות התרבותיות ובכלל זה תרבות תורנית.

## ניתוח שיעור ביצוע התקציב - שכר רבני עיר

בחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, נקבעה הגדרת רב עיר<sup>57</sup>. על פי תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007<sup>58</sup>, ליישוב שהוא עירייה או מועצה מקומית יהיה רב עיר<sup>59</sup>.

שכר רב העיר במועצות הדתיות המקומיות הוא אחד מסעיפי התקציב המפורטים בדוחות התקציב מול ביצוע<sup>60</sup>. בשנת 2019 תוקצב סעיף שכר רבני עיר בכ-69 מלש"ח. להלן בתרשים 24 שיעור ביצוע סעיף תקציבי זה ב-104 המועצות המקומיות שתקצבו סעיף זה בשנת 2020.

תרשים 24: שיעור המועצות הדתיות המקומיות ששילמו את שכר רב עיר בשנת 2020 ומספרן<sup>61</sup>



לפי הדוחות המבוקרים של המועצות הדתיות לשנת 2020 שריכוז המשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי מתוך 104 מועצות מקומיות שתקצבו את סעיף רב עיר, רק 74% ניצלו את התקציב. הסיבה לאי-ביצוע בסעיף שכר רבני עיר היא שבאותן מועצות לא מונו רבני עיר; במועצות אלו נותר עודף תקציבי בשנה השוטפת בסעיף זה. עודף תקציבי זה מחדד את העובדה שמינוי רבני ערים הוא חלק מהתכנון התקציבי השוטף של המועצות וקיים צורך לממשו לייעודו.

- 57 רב עיר הוא מי שנבחר בהתאם לתקנות בחירת רבני עיר או מי שכיהן כרב עיר ושמו כלול ברשימה שפרסם השר לשירותי דת בסמוך לכניסת חוק הרבנות הראשית לתוקפו.
- 58 התקנות אשר חלו במועד התקופה הנבדקת בביקורת. אך הדבר נכון גם בהתאם לתקנות החדשות - תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשפ"ב-2022.
- 59 בהתאם לחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980.
- 60 שכר רב עיר מוקבל לשכר ראש עיר או סגניו.
- 61 במועצה דתית מקומית אחת מכהן רב עיר אשר מקבל את משכורתו על פי דין מרשות ציבורית אחרת.



המשרד מסר בתשובתו כי בשנים ללא יציבות פוליטית ותקציבית לא ניתן היה לקדם מינוי רבני ערים.

חבר המועצות הדתיות מסר בתגובתו כי בהכנת תקציב הונחו המועצות לתקצב סכומים כגון שכר רב או יו"ר מועצה שטרם מונו כדי שניתן יהיה לשלם את שכרם אם ימונו.



מהניתוח של התקציב מול ביצוע עולה כי שיעור ביצוע התקציב במועצות הדתיות עמד בשנים 2019 - 2020 על כ-90% (787 מלש"ח ו-772 מלש"ח בהתאמה מסך הוצאות מתוכננות של 870 מלש"ח מדי שנה) כאשר בסעיפים מסוימים שיעור ביצוע התקציב היה נמוך יותר, למשל - שיעור ניצול התקציב לפעילויות בשנת 2020 היה כ-77.4% (214.4 מתוך 276.9 מלש"ח), ושיעור ביצוע התקציב בסעיף לפעולות אחרות היה כ-35% בלבד (20.1 מ-57.9 מלש"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 מלש"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%. ניתן גם לראות כי שיעור הביצוע התקציבי של המועצות האזוריות (115.2 מתוך 117.7 מלש"ח) גבוה משל המועצות המקומיות הן בביצוע התקציב הכולל (כ-98% לעומת כ-87%) והן בסעיפים של פעולות אחרות (כ-81% לעומת כ-27%) ותרבות תורנית (כ-78% לעומת כ-68%).

שיעורי הביצוע הנמוכים של תקציבי המועצות הדתיות בשנת 2019 ובשנת 2020 והשונויות בין המועצות בשיעורי ביצוע התקציב ובסעיפים שונים, בפרט תרבות תורנית ופעולות אחרות, מעלים את הצורך 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, כל זאת כדי להבטיח שהציבור מקבל את השירותים שאותם הוא זכאי לקבל באיכות ובהיקף הנדרשים.

## הפיקוח והבקרה של המשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות

### ביקורת המשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות

אגף הסדרה, פיקוח ובקרה שבמשרד (להלן - אגף הפיקוח) אמון על קידום ההתנהלות התקינה במועצות הדתיות (ובגופי הקבורה) באמצעות הפעלת מערך פיקוח ובקרה על גופים אלו. האגף עוסק בהסדרת הביקורות, בתקצוב הגופים, בהנחייתם ובפיקוח עליהם ועל הטיפול בליקויים העולים מהביקורת. האגף מפעיל מערך רואי חשבון שנבחרו במכרזים, ואלה מקיימים ביקורת עומק תקופתיות במועצות הדתיות וביקורות למעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בביקורות העומק.

להלן בתרשים 25 הנושאים שנכללים בביקורות העומק שמפעיל האגף על המועצות לפי קובץ הנחיות והוראות לביקורת עומק במועצות דתיות וגופי קבורה מיוני 2018:

### תרשים 25: הנושאים בביקורות העומק שמפעיל אגף הפיקוח על המועצות הדתיות

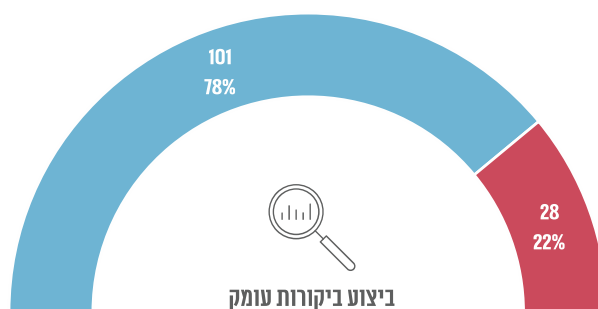


המקור: קובץ הנחיות והוראות לביקורת עומק במועצות הדתיות וגופי קבורה (יוני 2018).

## ביקורת עומק

קובץ הנחיות והוראות לביקורת עומק במועצות הדתיות וגופי קבורה של המשרד לשירותי דת משנת 2018 (להלן - ההנחיות לביקורת עומק) קובע כי תדירות ביקורות העומק בכל מועצה דתית היא אחת לשלוש שנים.

### תרשים 26: מספר ביקורות העומק במועצות הדתיות, מינואר 2019 עד אוגוסט 2022



■ מועצות דתיות שבהן נעשו ביקורות עומק ■ מועצות דתיות שבהן לא נעשו ביקורות עומק

על פי נתונים שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי ביותר מחמישית (כ-22%) מתוך 129 המועצות הדתיות לא בוצעה ביקורת עומק בין שנת 2019 לבין אוגוסט 2022.

על המשרד לשירותי דת לעקוב אחר ביצוע ביקורות עומק אחת לשלוש שנים בכל אחת מהמועצות הדתיות, בהתאם להנחיות שהוא קבע בנושא תדירות הביקורות.

המשרד מסר בתשובתו כי תקציב המשרד לשירותי דת כולל חלק משמעותי שאינו נמצא בבסיס התקציב (כמו תקציב אגף פיקוח ובקרה). כתוצאה מכך מצוי היה המשרד בחלק מהשנה תחת מגבלת הוצאה אשר הקשתה על הרחבת פעולות הבקרה. במקרה שבו התקציב אינו נמצא בבסיס לא ניתן לבצע שינויים ארוכי טווח ולבנות תוכניות בקרה וביקורת רב-שנתיות. לכן הביקורות נעשו בהתאם לתקציב שעמד לרשותו, והוא אף השתמש לביקורת עומק בתקציב שיועד מלכתחילה לביצוע דוחות תיקון ליקויים. עוד הוסיף המשרד כי במערך הבקרה החדש יהיו הבקרה והפיקוח על המועצות הדתיות בידי אגף אחד ויתבצעו על ידי רואה חשבון מטעמו. הפיקוח והבקרה על המועצות הדתיות יבוצעו בצורה שוטפת ויכללו את בדיקת התקציב וכן את בדיקת הביצוע והמינהל התקין במועצה הדתית.

## ביקורות בנושאים רחביים

שנה חשיבות רבה לביצוע ביקורת רחבית בכלל המועצות לגבי סוגיות וליקויים מהותיים אשר עלו בכמה מהן, שכן היא מאפשרת לקבל תמונה כוללת על הנושאים הללו בכלל המועצות, מה שיכול לתרום לשיפור פעילותן ועילותן. הנושאים לביקורת רחב יכולים לעלות גם מתוך דיונים בביקורות עומק שבהן ליקויים חוזרים על עצמם בכמה מועצות; למשל מינוי מבקרים פנימיים, חלוקת תמיכות ושכר הפקדות לפנסייה תקציבית (ראו לעיל).

לשם השוואה, משרד הפנים מטיל על רואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות מטעמו לבדוק מדי שנה כמה נושאים ותחומי פעילות נבחרים בהתאם להנחיות מקצועיות ולתוכנית הביקורת שנקבעה, באופן רחבי בכלל הרשויות המקומיות<sup>62</sup>. חלק מהנושאים קבועים (כגון שאלון לסקירת הבקרה הפנימית) ונבדקים מדי שנה, וחלקם נושאים נוספים המשתנים מדי שנה<sup>63</sup> והנבדקים באופן מורחב<sup>64</sup>.

נמצא כי גם כאשר ביקורות 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.

מומלץ כי המשרד יקיים, בדומה למערך הביקורת שמפעיל משרד הפנים ברשויות המקומיות, ביקורות רחביות במועצות הדתיות לפי תוכנית עבודה רב-שנתית.

62 נושאים אלו מפורסמים במסגרת דוח ביקורת מפורט שהוא חלק בלתי נפרד מהדוח הכספי המבוקר. האגף לביקורת גם מפרסם את "דוח ביקורת רואי חשבון ברשויות מקומיות - ממצאי ביקורת עיקריים", הכולל את ממצאי הביקורת העיקריים לגבי כלל הרשויות העיקריות, קרי ממצאים עיקריים החוזרים ברשויות מקומיות רבות.

63 ב-2018 נבדקו בין היתר נושאי התקשרות עם יועץ משפטי חיצוני והתקשרות עם יועצים חיצוניים בפטור ממכרז, ובשנת 2020 נבדקו נושאי רישום ההקצאה של משרד הפנים בסלי סיוע בעקבות משבר הקורונה וקרנות פיתוח.

64 מסמכי הנחיות מקצועיות לרואי החשבון, ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנים 2018, 2020.

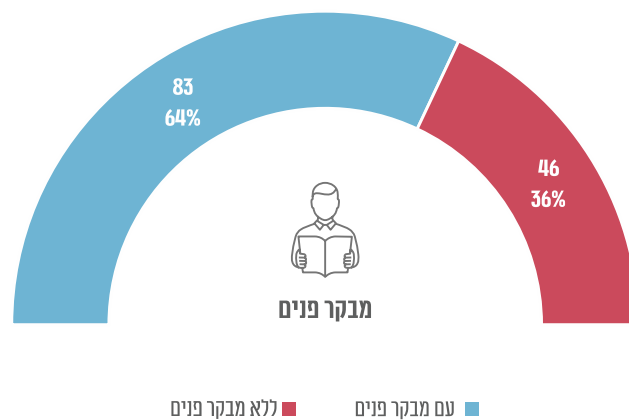
המשרד מסר בתשובתו כי הנושא יטופל במסגרת מערך הבקרה החדש שהמשרד החליט לקיים.

## הביקורת הפנימית במועצות הדתיות

**מינוי מבקר פנים וקביעת היקף משרתו:** לביקורת הפנימית יש חשיבות רבה, שכן מנגנוני הפיקוח והבקרה מבטיחים כי ישות תתנהל כיאיות ותפעל בשקיפות ועל פי כללי דיווח ובקרה ראויים. לפי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), בכל גוף ציבורי תקיים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי. הואיל ומועצה דתית היא גוף ציבורי, עליה לקיים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנים. על פי חוק הביקורת הפנימית, תפקידי מבקר הפנים הם בין היתר לבדוק את תקינות הפעולות של הגוף הציבורי ושל נושאי המשרה בו בכל הנוגע לשמירה על החוק, על הניהול התקיין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות, וכן לבדוק את קיום ההוראות המחייבות את הגוף הציבורי.

1. על פי דוח שערך מבקר הפנים של המשרד בשנת 2014 בנושא "ביקורת פנים במועצות הדתיות" לכ-90% מהמועצות הדתיות לא מונה מבקר פנימי. כפי שמוצג בתרשים 27 שלהלן, עדיין יש מועצות שלא מינו מבקר פנים:

תרשים 27: מועצות דתיות עם ובלי מבקרי פנים, לפי פרוטוקולים של דיוני ועדת הביקורת של המשרד שהתקיימו בין ינואר 2019 למרץ 2022



על פי פרוטוקולים של ועדת ביקורת משרדית של המשרד לשירותי דת שהתקבלו מהמשרד לשירותי דת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שעל פי הפרוטוקולים של דיוני ועדת הביקורת המשרדית שהתקיימו בין ינואר 2019 למרץ 2022, 46 (כ-36%) מ-129 המועצות הדתיות פועלות ללא מבקר פנים.

על המשרד לשירותי דת לוודא שכל מועצה תמנה מבקר פנימי בהתאם לחובה העולה מחוק הביקורת הפנימית.



המשרד מסר בתשובתו כי הוא ימשיך את הפיקוח על מינוי מבקר פנים למועצות על פי חוק הביקורת הפנימית על מנת להבטיח כי המועצות יתנהלו כראוי ויפעלו בשקיפות ועל פי כללי הדיווח והבקרה הנדרשים.

2. בחוק הביקורת הפנימית לא נקבע מהו היקף המשרה המזערי של מבקר הפנים בגוף ציבורי. בפברואר 2008 הנחה מנהל אגף פיקוח ובקרה דאז של המשרד כי על כל מועצה להעסיק מבקר פנימי בהיקף שעות חודשי בהתאם להיקף האוכלוסייה ברשות המקומית שאותה משרתת המועצה הדתית<sup>65</sup> כך לדוגמה על מועצה דתית ברשות מקומית עם היקף אוכלוסייה של 52,000 - 200,000 להעסיק מבקר פנימי בהיקף של 15 - 20 שעות חודשיות.

בביקורת עלה שבמסגרת ביקורת העומק שמבצע המשרד במועצות הדתיות הוא לא בוחר אם היקף המשרה של מבקר הפנים שמועסק תואם את הנדרש בהנחיה. על המשרד לשירותי דת לוודא שהיקף העסקתם של מבקרי הפנים במועצות הדתיות מתאים להנחיות לפי גודל המועצה.

## סקרי סיכונים במועצות דתיות

ניהול סיכונים הוא תהליך ניהולי לזיהוי הסיכונים העומדים לפני הארגון, לקביעת סוג הסיכון ורמתו, להערכת ההסתברות להתרחשותו וההשלכות הצפויות בעקבות זאת, לקביעת סדרי עדיפות לטיפול בסיכונים ולקביעת המשאבים והפעולות הנדרשים לשם התמודדות עם כל סיכון<sup>66</sup>. במסגרת ניהול סיכונים מבצעים סקר סיכונים. זהו סקר מעמיק בנושא פעילות הארגון, המתבצע מדי כמה שנים והמאפשר לארגון לקבוע איזו רמת סיכון הוא מעוניין או יכול לקבל בכל נושא (להלן - סקר סיכונים).

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים<sup>67</sup>, לצורך הגברת היעילות של עבודת מבקר הפנים ברשויות המקומיות יש לערוך סקר סיכונים, ולפי תוצאותיו המבקר יכון את תוכנית העבודה שלו. גם רשות החברות הממשלתיות קבעה כי בהכנת תוכנית העבודה השנתית שלו על מבקר הפנים להביא בחשבון את תוצאות סקר הסיכונים, את דרך התמודדותה של החברה עימן ואת הבקרה עליהן<sup>68</sup>.

גם בפני מועצות דתיות עומדים סיכונים בתחומים שונים, ובהם סיכונים פיננסיים, סיכונים אבטחת מערכות מידע ומאגרי מידע וסיכונים בטיחות. לכן יש חשיבות לביצועו של סקר סיכונים בהתאם למאפייני המועצה וגודלה.

בביקורת עלה כי המשרד לשירותי דת לא הנחה את המועצות הדתיות לבצע סקר סיכונים.

65. כתבו של מנהל אגף פיקוח ובקרה של המשרד לכלל המועצות הדתיות בנושא "מינוי מבקר פנימי במועצות הדתיות" (12.2.08).

66. מבקר המדינה, **דוח שנתי** (מאי 2022), "היבטים כספיים בפעילות המוסדות להשכלה גבוהה", עמ' 1993-1994.

67. **חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 "מבקר פנימי בעיריות ובמועצות מקומיות"** (מאי 2004).

68. **חוזר רשות החברות בנושא ניהול סיכונים בחברת הממשלתיות** (חוזר 1/2009) (11.6.09).

מומלץ כי המשרד ינחה את המועצות הדתיות לבצע סקר סיכונים, שעליו בין היתר יתבססו המבקרים הפנימיים בעת הכנת תוכנית העבודה שלהם<sup>69</sup>; זאת בדומה להנחיות של רשות החברות הממשלתיות ומשרד הפנים.

המשרד מסר בתשובתו כי הוא יטפל בנושא זה במסגרת מערך הבקרה החדש.

## פרסום הדוחות הכספיים המצרפיים של המועצות הדתיות

שקיפות ציבורית מאפשרת ביקורת אפקטיבית על הפעילות. זהו למעשה הבסיס ליישום ממשל תאגידי, הנעוץ בהקמת ממשקי קשר יעילים בין הגופים הציבוריים לבין הציבור, שתפקידם לספק מידע מחד גיסא ולכונן אמון מאידך גיסא<sup>70</sup>.

בשנת 2012 החליטה ממשלת ישראל על הצטרפות המדינה ליוזמת השותפות הבין-לאומית לממשל פתוח<sup>71</sup> והתחייבה לקדם כמה עקרונות, ובהם עקרון השקיפות והדיווחיות (להלן - החלטת ממשלה 4515). באוגוסט 2016 התקבלה החלטת הממשלה 1933<sup>72</sup>, לפיה על כל משרדי הממשלה להגיש את כלל מאגרי המידע<sup>73</sup> שברשותם עד שנת 2022.

יש לציין לחיוב כי המשרד לשירותי דת מפרסם באתר מרשתת (אינטרנט) ייעודי<sup>74</sup> את הדוח הכספי הנפרד (סולו), חצי-שנתי ושנתי של כל מועצה ומועצה. כמו כן הוא מפרסם דוחות תקציב מול ביצוע של כל מועצה ומועצה.

69 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2012), "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 129.

70 מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2020), "הפיקוח והבקרה על התאגידים הציבוריים", עמ' 82 - 84.

71 ממשל פתוח הוא תפיסת עולם שבמסגרתה הממשל מחויב לשקיפות ממשלתית, השתתפות ציבורית ושיתוף פעולה בין הממשלה ומשרדי הממשלה ובין המגזר העסקי והמגזר השלישי. מתוך החלטה 4515 של הממשלה ה-32, "הצטרפות לשותפות הבינלאומית לממשל פתוח ומינוי 'הפורום הישראלי לממשל פתוח'" (1.4.12).

72 החלטה 1933 של הממשלה ה-34 "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (30.8.16) (להלן - החלטת ממשלה 1933).

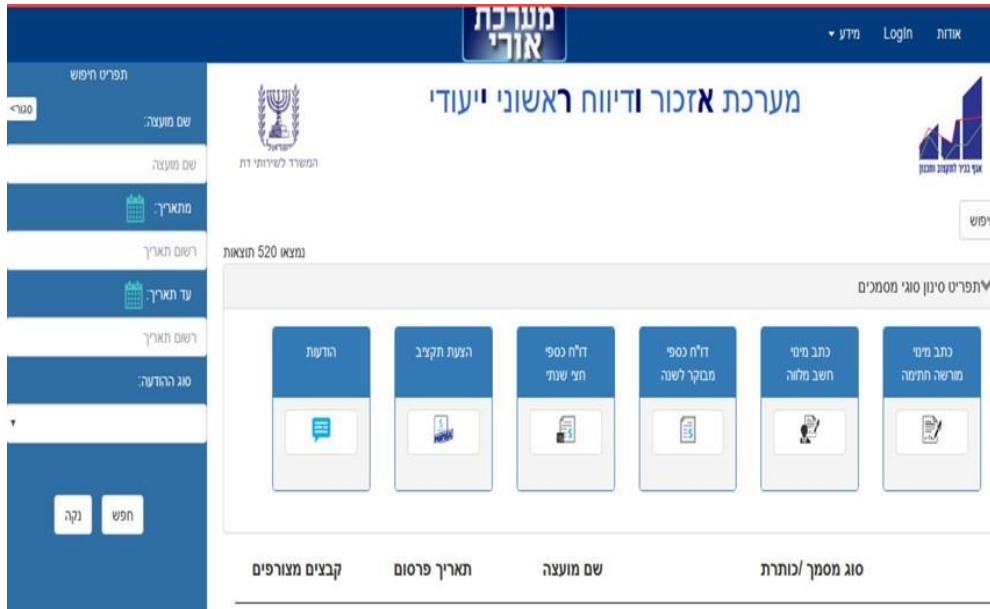
73 לפי החלטת ממשלה 1933 לעיל מאגר מידע הוא מסד נתונים או סדרת נתונים של מידע מכל סוג, לרבות כל אוסף מובנה של נתונים בין אם מוגדר במשרד הממשלתי או ביחידת הסמך כ"מאגר" לצרכים פנימיים ובין אם לאו.

74 [/https://ori.m-datit.org.il](https://ori.m-datit.org.il)





תמונה 1: דף המרשתת של מערכת אורי - מערכת אזכור ודיווח ראשוני ייעודי



המקור: אתר המרשתת של המשרד לשירותי דת.

החלטת הממשלה 1933 חלה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך בלבד, ואינה חלה על גופים ציבוריים אחרים כגון רשויות מקומיות, מועצות דתיות וחברות ממשלתיות<sup>75</sup>. למרות זאת הרשויות המקומיות מפרסמות את מאגרי המידע שלהן, ובכלל זה גם את ריכוז נתוני הדוחות הכספיים של כלל הרשויות המקומיות<sup>76</sup>. החלטת הממשלה קובעת לגבי הגופים הציבוריים האחרים כי על רשות התקשוב, בתיאום עם מטה ישראל דיגיטלית, לעודדם להנגיש מאגרי מידע<sup>77</sup>.

בפועל, האגף לתכנון ותקצוב שבמשרד, מרכז יחדיו את נתוני כלל הדוחות הכספיים של כל המועצות הדתיות כדוח מרכזי אחד (להלן - דוח מצרפי). הדוח המצרפי יכול לספק תמונה רחבה של הפעילויות, הנכסים וההתחייבויות של כלל המועצות הדתיות, ומשמש כלי מרכזי לשקיפות וגילוי נאות בכל הנוגע לפעילותן הכספית של המועצות. המשרד גם מבצע ניתוחים של מגמות ומדדי ביצוע על הדוחות המצרפיים.

נמצא כי המשרד אינו מפרסם את הדוחות המצרפיים לציבור.

75 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2020** (2020), "הנגשת מאגרי מידע ממשלתיים וציבוריים לציבור", עמ' 199, 226 - 228.  
 76 מתוך אתר data.gov.il. זהו אתר המרכז מאגרי מידע מכלל משרדי הממשלה, הפתוחים לשימוש הציבור.  
 77 החלטת ממשלה 1933.



מומלץ למשרד לשירותי דת בהתאם להחלטת ממשלה 4515 ובדומה לרשויות המקומיות, לפרסם לציבור את הנתונים המצרפיים של כלל המועצות הדתיות באמצעות קובצי אקסל, כך שניתן יהיה לבצע עיבוד וניתוח ובכך להגביר את הפיקוח הציבורי על המועצות. עוד מומלץ שהמשרד יפרסם לציבור ניתוחים של מגמות ומדדי ביצוע של המועצות בחתכים שונים, כדי להנגיש את המידע הפיננסי לציבור.



## סיכום

עיקר שירותי הדת היהודיים בישראל ניתנים בפועל באמצעות 129 המועצות הדתיות על פי הסמכות שניתנה להן בחוק, והשר לשירותי דת הוא הממונה על ביצוע החוק. 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<sup>78</sup> של כ-427 מלש"ח. סך המזומנים ושווי המזומנים עלה בשנים 2018 - 2020 בכ-30%, ומהווה כ-54% מכלל הנכסים המצרפיים שלהן; העודף נטו לשנה עלה פי שלושה בשנים אלו, ועמד בשנת 2020 על כ-82 מלש"ח. מאידך, דוח התקציב מול ביצוע מצביע על ירידה בשיעור הביצוע התקציבי בשנים 2019 - 2020, לכדי 88.8% בלבד, ובחלק מסעיפי התקציב שיעורי הביצוע נמוכים בפרט בתחומים של תרבות תורנית, פעולות אחרות ושכר רבני ערים. 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 מלש"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 עליהן. עוד מומלץ שהמשרד יקבע יעדים ומדדי יעילות ביצועיים שנתיים ורב-שנתיים ויפרסמם, וכן יתמרח את המועצות בכדי להביאן לכך שהן ישפרו את השירות שהן מעניקות לציבור. כמו 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.

