

המועצה הדתית - ביקורת מעקב

1. כללי

- 1.1 לבקשת מועצת העירייה נערכה ביקורת על ידי מבקר העירייה במועצה בשנת 2006 לבחינת מצבה הכספי, היקף גירעונותיה והסיבות שהביאו לגירעון כספי זה.
- 1.2 בדיקת הביקורת נעשתה על פעילות המועצה הדתית בשנים 95 - 2004, וזאת על בסיס הדוחות הכספיים המבוקרים והוכן אומדן לגירעון הכספי של המועצה לשנת 2005. ממצאי הביקורת פורסמו באופן רשמי בדוח השנתי מס' 23 של מבקר העירייה לשנת 2006.
- 1.3 הביקורת מציינת כי מאז סיום הביקורת וכתובת הדוח, לא נעשה כל שימוש בממצאי הדוח. הוא לא נדון במועצת העירייה או בהנהלת העירייה ולא ננקטו כל צעדים לא על ידי עיריית בת-ים ולא על ידי הרשות הארצית לשירותי דת, והמצב כיום לא השתנה, כאילו לא חלפו להן שנתיים.
- 1.4 מאז חודש יוני 2005, מנוהלת המועצה הדתית באופן רשמי על ידי שני "ממונים" מטעם הרשות הארצית לענייני דת, ולא באמצעות נבחרים כפי שהיה עד אז. אולם, בפועל, בהיבט המעשי מנוהלת המועצה הדתית על ידי ממונה אחד, מר צ.ד.

2. תכנית הביקורת

- 2.1 הביקורת בחנה את השינויים שחלו במצבה הכספי של המועצה הדתית מאז הביקורת שנערכה בה ואת אופן ניהולה הכספי, וזאת ביחס לממצאים שהוצגו בדוח המבקר של שנת 2006.

3. ממצאי הביקורת העיקריים שהוצגו בדוח הביקורת שפורסם בשנת 2006

- 3.1 הגירעון המצטבר של המועצה הדתית בסוף שנת 2004 על פי הדוחות הכספיים המבוקרים עומד על 7.26 מיליון ש"ח (מתוכם 1 מיליון ש"ח מיועדים לפדיון ימי חופשה ומחלה). תמצית הדוחות הכספיים של השנים 1998-2004 מוצגים בנספח א'. הביקורת העריכה את הגירעון הכספי החזוי לסוף שנת 2005 בשיעור של 9.8 מיליון ש"ח. בפועל, הסתיימה שנה תקציבית זו בגירעון שנתי גדול של 3.03 מיליון ש"ח - הגירעון השנתי הגדול ביותר שהיה אי פעם במועצה הדתית. עובדה זו הביאה את הגירעון הכספי המצטבר של המועצה הדתית לכדי 10.3 מיליון ש"ח (שמתוכו 1.05 מיליון ש"ח הינו חוב עתידי לתשלום ימי חופשה ומחלה לעובדים).

המועצה הדתית בבת-ים

3.2 הביקורת לא מצאה כל בסיס לנתונים ולמספרים הדמיוניים אודות גירעונה של המועצה הדתית שנזרקו לחלל חדר ישיבות מועצת העירייה אודות ממדי הגירעון בשיעור של 21 מיליון ש"ח.

3.3 גירעונה של המועצה הדתית נובע לדעת הביקורת ממספר סיבות :

3.3.1 ההפחתה המשמעותית בתקציבי ההשתתפות החיצוניים של הרשות הארצית לשירותי דת (בעבר משרד הדתות) ובהתאם לכך גם של עיריית בת-ים, הפחתה הנובעת כתוצאה מהתבחינים שקבע משרד הדתות על-פי החלטת בית-המשפט בעקבות בג"צ ראשון-לציון, בדצמבר 2001. החלטה זו הובילה לקיצוץ משמעותי של שלושה מיליון ש"ח מדי שנה בשנה, שהועברו ממשרד הדתות דאז ועיריית בת-ים, שניצנו החלו בשנת 2002, אולם תוצאותיו "המשבריות" הורגשו באופן ברור משנת 2003 ואילך, ומשמעות החלטה זו הייתה הפחתת ההכנסות החיצוניות מ-9 מיליון ש"ח בשנה בממוצע לכדי 6 מיליון ש"ח בממוצע לשנה.

3.3.2 אל מול הפחתה תקציבית משמעותית זו לא השכילו משרד הדתות (החל משנת 2003 מנהל הרשות לשירותי הדת במשרד ראש הממשלה) ובהנהלת המועצה הדתית בבת-ים להתארגן ולהיערך במהירות לתכנית התייעלות והבראה שתוביל לכך שהיקף הוצאותיה של המועצה הדתית, ובעיקר בתחום שכר והעסקת כוח-אדם וגמלאות (המהווה כ-90% מהוצאותיה) יהיה תואם להיקף הכנסותיה של המועצה הדתית. עד היום, טרם גובשה אצל הממונה על שירותי הדת ואין מיושמת תכנית ההבראה למועצה הדתית בבת-ים. לפיכך, מדי חודש בחודשו צוברת המועצה הדתית גירעון שוטף של כ-150 אש"ח, נכון לשנת 2005, זאת מאחר שההקצבות החיצוניות נמוכות באופן משמעותי מסך הוצאותיה, ובעיקר לשכר (המועצה הדתית בבת-ים אינה יכולה לפעול באופן עצמאי ליישום תכנית ההבראה ללא אישור וגיבוי תקציבי של הממונה על שירותי הדת).

3.3.3 מעבר לשירותים שבהן מחויבת המועצה הדתית לספק על פי חוק בתחום הכשרות, הנישואין, ערובין וטוהרת המשפחה, תפחו הוצאותיה התפעוליות של המועצה הדתית בשנים 1999-2002 בתחומי התרבות התורנית, אירועים, השתלמויות ופרסום באופן משמעותי לכדי 1.8 מיליון ש"ח בשנה-פי שלושה-ארבעה יותר מאשר בשנים קודם לכן.

סעיף הוצאות נכבד שלא הייתה בו הצדקה להוצאות כה גבוהות גם בשנים "הטובות" של המועצה הדתית, שבה היא קיבלה כספים ביד רחבה ממשרד הדתות, וכל שכן בשנים שבהן קוצץ והופחת תקציבה בעקבות החלטת בג"צ ראש"ל, בדצמבר 2001. רק בשנת 2003 חזר סעיף הוצאות זה לממדיו הטבעיים בשיעור של כ-600 אלפי ש"ח בשנה.

המועצה הדתית בבת-ים

3.3.4 מרכיב תשלומי השכר והגמלאות במועצה הדתית הינו סעיף ההוצאות העיקרי במועצה הדתית ושיעורו מגיע לכדי 90%-85% מהוצאותיה השנתיות. שיעורו הגיע בשנים 97/96 לכדי 6.5 מיליון ש"ח והוא הלך ותפח בשנים שלאחר מכן לכדי 9-9.5 מיליון ש"ח.

בין שאר הסיבות לעלייה משמעותית בסעיף זה מנתה הביקורת את הסיבות הבאות:

- (1) העסקת כ"א במשרות עודפות וללא כל הצדקה מעשית.
- (2) גידול במצבת הגמלאים מ- 20 לכדי 34 גמלאים - עלייה של 70% במספר הגמלאים שהביאה לגידול של 50% בשכר הגמלאים.
- (3) חוסר יכולת להגיע לתכנית הבראה מוסכמת ולהוציא לגמלאות או לפטר עובדים ונבחרים בעלי שכר גבוה בכדי להפחית את עלויות השכר.

3.3.5 הביקורת ביצעה בדיקה יסודית לגבי אופן העברת תקציבי ההשתתפות של עיריית בת-ים והרשות הארצית לשירותי דת למועצה הדתית בשנים 98-2005 ומצאה כי תקציב ההשתתפות של עיריית בת-ים הוא פועל יוצא של התקציב המאושר של משרד הדתות. העירייה העבירה 37 מיליון ש"ח לעומת תקציב של 37.4 מיליון ש"ח (תקציב הנגזר מהתקציב המועבר למועצה הדתית על ידי הרשות הארצית לשירותי דת), כלומר פער של 400 אש"ח. מאידך, בדיקה של ההעברות הכספיות של העירייה על בסיס תקציב העירייה המאושר והנהלת החשבונות של העירייה מציג תמונה שונה של העברת 35.6 מיליון ש"ח ביחס לתקציב המאושר עפ"י ספרי התקציב של העירייה של 34.5 מיליון ש"ח, כלומר, עודף תקציב מועבר בשיעור של 1.1 מיליון ש"ח.

3.3.6 משרד הדתות והרשות הארצית לשירותי דת, העבירו בפועל בשנים הללו 27.4 מיליון ש"ח לעומת תקציב מאושר של 24.9 מיליון ש"ח, כלומר העברת תקציב עודף למועצה הדתית בשיעור של 2.4 מיליון ש"ח (עיריית בת-ים אינה מחויבת להעמיד תקציב נוסף משלה אל מול תשלום עודף זה. העירייה מחויבת להעמיד את התקציב היחסי רק מול התקציב המאושר).

ממצאי הביקורת הנוכחיים

4. הביקורת בדקה כאמור את הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה הדתית בשנים 2004 עד 2006, וקיבלה את נתוני מאזן הבוחן הכספי של שנת 2007. על בסיס הנתונים הללו מציגים נתוני שנת הכספים 2006 ירידה בגירעון הכללי של המועצה הדתית ל- 6.24 מיליון ש"ח לאחר שבשנת 2005 הוא הגיע לשיא של 10.3 מיליון ש"ח - ראה נספח ב'.

5. לירידה בגירעון הכספי מספר סיבות (חלקן הינן טכניות) :

- 5.1 מחיקת 2.45 מיליון ש"ח מהגירעון הכספי הכולל בגין אי הכללת התחייבויות כספיות עתידיות שנכללו כל השנים בדוח הכספי בעבור פדיון ימי מחלה וחופשה, וזאת בהתאם להנחיות החדשות של הרשות הארצית לשירותי דת במשרד ראש הממשלה. הנחייה זו הפחיתה בהתאם את עלויות שכר העובדים והגמלאים מ- 9.328 אש"ח בשנת 2005 לכדי 7.100 אש"ח בשנת 2006.
- 5.2 סיום שנת הפעילות 2006 במועצה הדתית ביתרת זכות של 1.37 מיליון ש"ח פעם ראשונה מאז שנת 1995 (במשך כול השנים מאז, כול שנת פעילות הסתיימה בגירעון תקציבי).
- 5.3 הדבר נבע מכך שתקציב ההשתתפות החיצונית שהועבר למועצה הדתית על ידי הרשות הארצית לשירותי דת ועיריית בת-ים היה גבוה בהשוואה לשנים שחלפו ועמד על 8.4 מיליון ש"ח לעומת 6.9 מיליון ש"ח בשנת 2003 או 6.5 מיליון ש"ח בשנת 2004, קרי הכנסה נוספת של 1.5-1.9 מיליון ש"ח.
- 5.4 ניהול תקציב נכון, קפדני ויעיל של הממונה על המועצה הדתית תוך שמירת המסגרת התקציבית המאושרת.

6. תכנית הבראה

- 6.1 הביקורת מציגה בדוח שערכה בעבר את הצורך הדחוף בהכנתה ויישומה של תכנית הבראה, שתביא להתייעלות ולחסכון משמעותי בהוצאותיה הכספיות לשכר, ואכן עם תחילת עבודתו של הממונה במועצה הדתית הוא פעל באופן נמרץ במגמה לצמצם את מספר העובדים. ביולי 2005 הוא החל בתהליך של פיטורין והוצאה לגמלאות של 6 עובדים, תהליך שהסתיים בנובמבר 2005, והדבר הביא לחסכון של 36,000 ש"ח בחודש.
- 6.2 על פי תכניתו היו אמורים עוד שני עובדים לסיים את עבודתם במועצה הדתית, אולם הדבר לא יצא לפועל עקב ערעור הוועד והחלטה להעביר את הנושא לוועדה פריטטית. עד היום הנושא לא נדון.
- 6.3 הביקורת מציינת כי בכל תכניות ההתייעלות/ההבראה לא נכלל נושא צמצום מספר רבני השכונות שעלות העסקתם מהווה מרכיב משמעותי ומשפיע בעלויות השכר של המועצה הדתית.
- 6.4 הממונה על המועצה הדתית ביקש ממנהל שירותי הדת במשרד ראש הממשלה לתאם את ההמשך של תכנית הבראה וקבלת התקציבים הנדרשים לצורכי עלויות הפרשת העובדים לגמלאות, אולם הנושא לא תוקצב ונשאר תקוע במשך כשנתיים.

המועצה הדתית בבת-ים

6.5 למעשה, בשנים 2006 ו-2007, לא נעשו כול פעולות משמעותיות נוספות לקדם את ביצועה של תכנית ההבראה. רק באוקטובר 2007, פנה מנהל הרשות הארצית לשירותי דת אל הממונה על המועצה הדתית בבת-ים ושלה לו טפסים בכדי שיחתום על הסכם במטרה להיכנס להליכי הבראה בהתאם לעקרונות ולמתווה שנקבעו על ידו. הממונה סרב לחתום על המסמך בדרישה שהוא יקבל תשובה ברורה מה יהיה היקף הסיוע הכספי שיקבל ואז בהתאמה לכך הוא יוכל לתכנן את תכנית ההבראה השמית. מאז מכתב זה לא מצאה הביקורת כול מהלכים נוספים שנעשו כדי לקדם את התהליך.

7. הכנסות המועצה הדתית

7.1 ההכנסות הכספיות מהרשות הארצית לשירותי דת ומעיריית בת-ים ממשיכות להוות את עיקר הכנסותיה של המועצה הדתית. בשנת 2006 - 93% מהכנסות המועצה הדתית היו מהעברות החיצוניות ששיעורן הגיע לכדי 8.4 מיליון ש"ח מתוך תקציבה הכולל של 8.97 מיליון ש"ח - רק כ- 600 אש"ח מהתקציב הינם מהכנסות עצמיות.

7.2 ההכנסות העצמיות של המועצה הדתית גדלו בשנת 2006 ל- 600 אש"ח - גידול של 26% ביחס לשנת 2005, והדבר נובע מהגדלת נפח הפעילות במחלקות המועצה הדתית בתחום רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, וזאת לאחר התקופה הארוכה שבה שבתו עובדי המועצה הדתית כתוצאה מאי קבלת שכרם.

7.3 השתתפות הרשות הארצית לשירותי דת בתקציב המועצה הדתית בשנים 2004-2007 הייתה גבוהה בפועל, ב- 50% מהתקציב המאושר על ידם. 15.1 מיליון ש"ח הועברו בפועל לעומת 10.36 מיליון ש"ח, שאושרו בתקציב בשנים אלו, סיוע כספי עודף של כ- 4.74 מיליון ש"ח למועצה הדתית שנועד לסייע לה להתגבר על גירעונותיה ולאפשר לה לשלם שכר לעובדיה - ראה פירוט **בנספח ב'**.

7.4 תקציב ההשתתפות של עיריית בת-ים נגזר מהתקציב המאושר על ידי הרשות הארצית לשירותי דת (פי 1.5 ממנו ביחס של 40/60).

בשנים 2004-2007 הייתה העירייה אמורה להעביר למועצה הדתית סה"כ 15.544 אש"ח. בפועל, הועברו על פי הדוחות הכספיים סה"כ 14.025 אש"ח, קרי, 1.519 אש"ח פחות מהתקציב אותו צריכה העירייה להעביר על פי החוק (ראה בפירוט הנתונים שבטבלה **בנספח ג'**).

7.5 גזבר העירייה הבהיר לביקורת כי ברור לו שתקציב העירייה המועבר למועצה הדתית הינו פועל יוצא של גובה התקציב המאושר על ידי הרשות הארצית לענייני דת ואין לעירייה יכולת לשנות קביעה זו.

המועצה הדתית בבת-ים

7.6 מבדיקה נוספת שעשתה הביקורת בגזברות העירייה נתקבלו נתונים שונים במעט על היקף העברת תקציבי ההשתתפות של עיריית בת-ים בתקציב המועצה הדתית כמשתקף ב**נספח ג'**. בספר תקציב העירייה הקציבה העירייה סה"כ 13.552 אש"ח, כ- 2 מיליון שקל פחות מהתקציב המאושר על פי הרשות לענייני דת. בפועל הועברו על פי רישומי העירייה סה"כ 14.549 אש"ח, קרי 1 מיליון ש"ח פחות מהתקציב המאושר על ידי הרשות לענייני דת, אולם, מאידך, 1 מיליון ש"ח יותר מאשר בסעיף התקציבי שבספר התקציב העירוני.

7.7 הביקורת מציגה נתון נוסף, כמפורט ב**נספח ג'**, המחייב בירור על ידי גזברות העירייה. על פי נתוני גזברות העירייה הועברו 524 אש"ח יותר מהנתונים המוצגים בדוחות הכספיים של המועצה הדתית והביקורת לא הצליחה לקבל תשובה ברורה מהיכן נובע הפער הכספי הנ"ל.

7.8 כמו כן, לא ברור לביקורת מדוע תקציב העירייה בשנים 2004-2006 לטובת המועצה הדתית עמד על 3.26 מיליון ש"ח, כשבפועל התקציב המאושר על פי משרד הדתות היה גבוה ב- 600 - 700 אש"ח מדי שנה. רק בתקציב 2007, הוגדל תקציב המועצה הדתית בספר תקציב העירייה לכדי 3.77 מיליון ש"ח, ובתקציב 2008, התקציב הוגדל שוב לכדי 3.95 מיליון ש"ח, וזאת בהתאמה לתקציב המועבר בפועל בשנים האחרונות. ראוי להדגיש כי בנוסף לתקציב הנ"ל מממנת העירייה בשנים האחרונות את עלות המים של בתי הכנסת והמקוואות בשיעור של כ- 190 אש"ח בשנה.

7.9 בדברי תשובתו של הגזבר לנתונים שהוצגו בפניו על ידי הביקורת הבהיר הגזבר: "ע"פ החוק, על המועצה הדתית להגיש תקציבה השנתי לאישור העירייה ולאישור משרד הדתות בחודש נובמבר שלפני תחילת השנה הרלוונטית. בסוף שנת 2003 לא הגישה המועצה את התקציב המבוקש לשנת 2004 ולכן נקבע תקציבה לשנת 2004 בגודל התקציב של- 2003.

כזכור, בשנת 2004 נכנסה עיריית בת-ים לתכנית הבראה. היא הגישה תקציב למשרד הפנים שלאחר דיונים רבים אושר ע"י המשרד. העירייה לקחה על עצמה התחייבות כבדה מאד בתקציב זה ובסופו של דבר עמדה ביעדיו.

לקראת סוף שנת 2004 התקבלה בעירייה הודעה ממשרד הדתות המאשרת תקציב למועצה הדתית. חלק העירייה ע"פ תקציב זה היה אמור לגדול בכ-מיליון ש"ח לעומת מה שתוכנן בתכנית הבראה של העירייה. הסברתי הן למשרד הדתות והן למשרד הפנים שאין באפשרות העירייה להוסיף מליון ש"ח לתקציב העירייה הבעייתי גם בלאו הכי, מה עוד שההודעה התקבלה לקראת סוף השנה ולא היה ביכולת העירייה להתארגן לכך. התכנסה אף ועדת שרים להחליט בעניין ולמיטב ידיעתי לא הגיעה להחלטה.

לאור זאת לא שינתה העירייה את תקציבה והעבירה למועה"ד את הסכום שנקבע מראש בתקציבה.

המועצה הדתית בבת-ים

בנוסף לכך, נמסר לי ע"י קודמי בתפקיד כי העירייה העבירה ביתר למועה"ד סך של 800 אלפי ש"ח בשנים 2002-2003. בשנים 2005-2007, העבירה העירייה במצטבר את מלוא חלקה למועצה הדתית כפי שנקבע בתקציבים שאישר משרד הדתות. חלק מההעברות בוצעו בשנה שלאחר מן עקב עיקולים שונים שהוטלו על כספי המועצה הדתית והעירייה הייתה מנועה מלהעבירם, אלא לאחר שהוסר העיקול. כאמור, בסיכום ההעברות של השנים הללו (2005-2007) העבירה העירייה את מלוא חלקה."

8. ההוצאות הכספיות

8.1 ניתוח מרכיבי הוצאותיה של המועצה הדתית מצביע על ההוצאה לשכר וגמלאות כמרכיב המרכזי בהוצאות 95%-90% ומעלה, וזאת לעומת ההוצאות לשכר וגמלאות שהגיעו בשנים 2002-99 לכדי 83% בלבד. הדבר נובע במישרין מהירידה המשמעותית בהוצאות התפעוליות של המועצה הדתית מ- 1.8 מיליון ש"ח לשנה לכדי 500 אש"ח בשנה (בשנת 2005 הגיעו ההוצאות התפעוליות לכדי 1.034 אש"ח, אולם הדבר נבע מתשלום קנסות בשיעור של 673 אש"ח למס הכנסה והביטוח הלאומי).

8.2 המועצה הדתית משלמת כיום שכר ל- 31 עובדים, ובכלל זה ל- 7 רבני שכונות, 2 רבנים ראשיים והממונה על המועצה (זאת לאחר שבמחצית שנת 2006 פוטרו 5 עובדים ועוד 1 הוצא לגמלאות). כמו כן, משלמת המועצה הדתית גמלאות ל- 33 גמלאים. עלות הגמלה המשולמת להם מגיעה לכדי 32% מסה"כ עלות השכר וגמלאות במועצה הדתית.

9. סה"כ הגירעון הכספי של המועצה הדתית נכון ל- 31 בדצמבר 2006 הינו 6.24 מיליון ש"ח והוא מתחלק כדלקמן:

ספקים	- 253 אש"ח
מוסדות	- 2,732 אש"ח (מס הכנסה וביטוח לאומי)
חובות לעובדים	- 2,970 אש"ח
זכאים אחרים והתחייבויות לזמן ארוך כ- 300 אש"ח.	

10. ניהול המועצה הדתית

10.1 הביקורת מבקשת לציין את עבודתו המסורה של הממונה על המועצה הדתית. למרות המצוקה הכספית הקשה ביותר שבה נתונה המועצה הדתית, מצליח הממונה לקיים את פעולותיה הקבועות בחוק, תוך שמירה נוקשה של מסגרת התקציב והקפדה יתרה על ביצוע הפעולות הנדרשות לעצם תפקודה.

11. הביקורת ממליצה:

המועצה הדתית בבת-ים

- א. גזבר העירייה יבדוק את הפער בנתונים התקציביים הכספיים שהועברו על פי רישומי העירייה ובין אלו המפורטים בדוחות הכספיים. במידה שאכן כספים אלו הועברו למועצה הדתית יש לדאוג כי יירשמו בדוחות הכספיים של המועצה.
- ב. יישום תכנית ההבראה הינה תנאי הכרחי להמשך תפקודה של המועצה הדתית ולפיכך יש צורך לחתום על הטפסים שהועברו על ידי הרשות לענייני דת, להצטרף להסדר תכנית ההבראה, להכין תכנית וליישמה במלואה ובדחיפות.
- ג. הביקורת סבורה כי תכנית הבראה שלא תכלול צמצום בכמות עובדיה ובעיקר גם בקרב מקבלי השכר הגבוה, לא תביא לצמצום משמעותי בהוצאותיה כמתבקש.