

**תקצוב מועצות דתיות חדשות – הקצאת התקציב הייעודי למועצה דתית חדשה בטרם יישום מנגנון התקצוב הכללי וכן הקצאת תקציב ייעודי למועצות דתיות אזוריות בעלות גירעון מובנה – תיקון החלטות ממשלה**

**הצעה להחלטה**

מ ח ל י ט י ם :

1. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 2197 מיום כ"ח אב תשס"ז, 12.08.2007 (להלן – **החלטה 2197**), להחלטת ממשלה מס' 2720 מיום ח' בשבט תשע"א, 13.1.2011, להחלטת ממשלה מס' 4372 מיום ח' בטבת תשע"ט, 16.12.2018, להחלטת ממשלה מס' 904 מיום כ"ט בטבת תשפ"ב, 2.1.2022, להחלטת ממשלה מס' 1753 מיום ז' באייר תשפ"ד, 15.5.2024 - לתקן את אמות המידה לתקצוב מועצות דתיות (שאינן אזוריות) כך שלאחר סעיף 2(א1) להחלטה 2197, יבוא סעיף 2(א2) בנוסח הבא:

1. מהיתרה שתיוותר מסך השתתפות המדינה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות, לאחר הקצאת הסכומים האמורים בפסקאות א ו-א1, יוקצה סכום ייעודי לכל מועצה דתית חדשה שתוקם בשנת התקציב בהתאם להוראות סעיף 1 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971.

2. הסכום שייועד למועצה הדתית החדשה כאמור יחושב מראש לפי מנגנון התקצוב שנקבע בסעיפים 2(א), 2(א1), 2(ב) ו-2(ג), וייכלל בסכום ההשתתפות של הממשלה בתקצוב המועצות הדתיות. סכום זה יופרד מסכום ההשתתפות הכולל בטרם הקצאת סכומי ההשתתפות למועצות הדתיות הוותיקות, כך שחישוב ההקצאות למועצות הדתיות הוותיקות יתבצע ללא הסכום שיועד למועצות החדשות.

3. יובהר כי מועצה דתית חדשה שתוקצה לה השתתפות בהתאם לסעיף זה, תוחרג מן החישובים לפי סעיפים 2(ב) ו-2(ג), וזאת על מנת למנוע פגיעה ביתר המועצות הדתיות כתוצאה מהכנסתה לחישוב לאחר קביעת אמות המידה.

4. סעיף זה יחול על כל מועצה דתית שתוקם למשך חמש שנים משנת התקציב שבה הוקמה, או עד לשינוי מנגנון התקצוב, לפי המוקדם."

בהתאם, בסעיף 2(ב) במקום: "הקצאת הסכומים האמורים בפסקה א'" יבוא: "הקצאת הסכומים האמורים בפסקאות א, א(1) ו-א(2)".

בהתאם, בסעיף 2(ג) במקום: "הקצאת הסכומים האמורים בפסקאות א', א(1) ו-ב'", יבוא: "הקצאת הסכומים האמורים בפסקאות א', א(1), א(2) ו-ב'".

2. בהמשך להחלטת ממשלה מס' 3023 מיום כ' בשבט תשס"ח, 27.1.2008 ולהחלטת ממשלה מס' 4400 מיום י"ב בטבת תשס"ט מיום 8.1.2009 (להלן – **החלטה 4400**) לתקן את אמות המידה לתקצוב מועצות דתיות אזוריות כך שלאחר סעיף 2 להחלטה 4400, יבוא סעיף 2א בנוסח הבא:

"מהיתרה שתיוותר מסך השתתפות המדינה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות האזוריות, לאחר הקצאת הסכומים האמורים בסעיף 2, יוקצה לכל מועצה דתית אזורית, שצפויה לסיים את שנת הכספים בגירעון בשל הוצאות קשיחות שהיא מחויבת בהוצאתן, סכום בגובה של 40% מהגירעון הצפוי של המועצה הדתית, בכפוף לתנאים המפורטים להלן:

1. הגירעון אינו נובע מהתנהלות תקציבית לא תקינה של המועצה הדתית ואינו נובע מהוצאות שלא היה ניתן לצפות אותן מראש.
2. בחישוב הגירעון של המועצה הדתית, בכל הנוגע להוצאות קשיחות ייכללו רק הוצאות קשיחות בגובה ההוצאות שחלו ערב קבלת החלטה זו, לרבות הוצאות שכר של עובדים ונבחרים בהתאם להיקפי המשרה, התקינה וגובה השכר המאושרים כדין, כפי שהיו בתוקף ערב החלטה זו ("הקפאת מצב").
3. הקצאת הסכומים מותנית באישור גורמי המקצוע במשרד לשירותי דת. בסוף כל שנת כספים תבוצע בקרה על ידי חשב/ת המשרד לשירותי דת על הסכומים שהוקצו, ובמידת הצורך ייערך קיזוז עד ל- 30.6 בשנה העוקבת.
4. הסך הכולל של התקצוב שיוקצה לטובת מימוש החלטה זו בצירוף הסכום שהוקצה לרזרבה לפי סעיף 1א11 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א - 1971, לא יעלה על 5% מסך השתתפות המדינה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות.

סעיף זה יחול לתקופה המינימאלית הנדרשת לצורך הגעה לאיזון תקציבי בכל אחת מהמועצות הדתיות העומדות בתנאי סעיף זה, או עד לתקופה של חמש שנים, לפי המוקדם מבניהם.

3. לתקן את אמות המידה לתקצוב מועצות דתיות אזוריות - כך שלאחר סעיף 2א להחלטה 4400, יבוא סעיף 2ב בנוסח הבא:

א. מהיתרה שתיוותר מסך השתתפות המדינה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות, לאחר הקצאת הסכומים האמורים בפסקאות 2 ו- 2א, יוקצה סכום ייעודי לכל מועצה דתית אזורית חדשה שתוקם בשנת התקציב בהתאם להוראות סעיף 1 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971.

ב. הסכום שייועד למועצה הדתית החדשה כאמור יחושב מראש לפי מנגנון התקצוב שנקבע בסעיפים 8-1 וייכלל בסכום ההשתתפות של הממשלה בתקצוב המועצות הדתיות. סכום זה יופרד מסכום ההשתתפות הכולל בטרם הקצאת סכומי ההשתתפות למועצות הדתיות האזוריות הוותיקות, כך שחישוב ההקצאות למועצות הדתיות הוותיקות האזוריות יתבצע ללא הסכום שיועד למועצות החדשות.

ג. יובהר כי מועצה דתית חדשה שתוקצה לה השתתפות בהתאם לסעיף זה, תוחרג מן החישובים לפי סעיפים 3-8, וזאת על מנת למנוע פגיעה ביתר המועצות הדתיות כתוצאה מהכנסתה לחישוב לאחר קביעת אמות המידה.

ד. סעיף זה יחול על כל מועצה דתית אזורית שתוקם למשך חמש שנים משנת התקציב שבה הוקמה, או עד לשינוי מנגנון התקצוב, לפי המוקדם."

בהתאם בסעיף 3 – במקום : "שנית, יוקצה לכל מועצה סך של 100 אלף ₪" יבוא : "מהיתרה שתיוותר מסך השתתפות המדינה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות האזוריות, לאחר הקצאת הסכומים האמורים בפסקאות 2, א2 ו-22 יוקצה לכל מועצה סך של 100 אלף ₪".

בהתאם בסעיף 4 – במקום : "לאחר הקצאת הסכומים האמורים בסעיפים 2 ו-3" יבוא : "לאחר הקצאת הסכומים האמורים בסעיפים 2, א2, ב2 ו-3".

בהתאם בסעיף 5 – במקום : "לאחר הקצאת הסכומים האמורים בסעיפים 2 ו-3" יבוא : "לאחר הקצאת הסכומים האמורים בסעיפים 2, א2, ב2 ו-3".

4. סעיף 1ג בהחלטה 2197 יימחק.

## דברי הסבר

### רקע כללי

#### סעיפים 1 ו-3 להצעה :

אופן תקצובן של המועצות הדתיות מוסדר בסעיפים 1א' – 11" לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א–1971 (להלן : "החוק"), כאשר הממשלה, ככלל, משתתפת בהוצאות התקציב השנתיות של המועצות הדתיות בשיעור של 40%, והרשויות המקומיות נושאות בשיעור 60% הנותרים.

בהחלטה 2197 נקבעו אמות המידה לתקצוב המועצות הדתיות המקומיות, אשר קובעות את אופן חלוקת הסכום הכולל של השתתפות המדינה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות. החלוקה נקבעה תוך התחשבות בעלות הפנסיות התקציביות של גמלאי המועצות הדתיות, והיא כוללת בין היתר חלוקת סכום נקוב המשתנה בין המועצות לפי מספר התושבים בתחומן, חלוקת תקציב לפי מדד צרכי דת וכיוצ"ב.

בהחלטה מס' 4400 נקבע אופן תקצוב מועצות הדתיות האזוריות. בין היתר, נקבע כי חלק הממשלה בהוצאות התקציב הכולל של המועצות הדתיות האזוריות יעמוד על סך של 8.5% מתוך סך השתתפות הממשלה בתקציבן של כלל המועצות הדתיות.



סעיף 1 להצעה עניינו בתיקון החלטה מס' 2197 העוסקת באמות המידה לתקצוב רשויות מקומיות שאינן מועצות אזוריות. סעיף 3 להצעה עניינו בתיקון החלטה מס' 4400 העוסקת באמות המידה לתקצוב רשויות מקומיות אזוריות.

#### עיקרי ההצעה:

השר לשירותי דת מבקש לפעול להקמת מועצות דתיות חדשות, בהתאם לסמכותו לפי סעיף 1 לחוק ולשלבן במנגנון התקצוב הקיים לחלוקת סכום ההשתתפות של הממשלה בתקציב המועצות הדתיות, כפי שנקבע בכל שנת כספים במסגרת חוק התקציב השנתי כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: "**חוק התקציב השנתי**").

בהתאם לעמדת אגף בכיר תקצוב פיקוח ובקרה (להלן: "**היחידה המקצועית**"), שילובן של מועצות דתיות אלו במנגנון התקצוב הקיים צריך להיעשות באופן מדורג, בשים לב לכך שמדובר במועצה דתית בשלבי הקמה. לפי המלצת היחידה המקצועית, סכום ההשתתפות של הממשלה בתקציב המועצה הדתית החדשה יופרד מסך התקציב הכולל המחולק בין כלל המועצות הדתיות הוותיקות, ויועבר במלואו לטובת המועצה החדשה. חישוב סכומי ההשתתפות ליתר המועצות הדתיות הוותיקות ייערך בנפרד, בהתאם למנגנון התקצוב הקיים.

אשר על כן, מוצע לתקן את אמות המידה באופן שהתקציב הנוסף שנועד להקמת מועצה דתית חדשה בשנת התקציב, יופרד מתוך סכום ההשתתפות הכולל של הממשלה ויוקצה במלואו לטובת המועצה החדשה, וזאת בטרם חישוב והקצאת התקציב לכלל המועצות הדתיות הוותיקות בהתאם למנגנון התקצוב הקיים. מתווה זה יופעל במשך תקופה בת חמש שנים החל ממועד שנת התקציב בה הוקמה המועצה הדתית החדשה או עד לשינוי מנגנון התקצוב, לפי המוקדם. פרק זמן זה נדרש לצורך גיבוש הצרכים התקציביים של המועצה החדשה והתייצבותם, בהתאם להמלצת היחידה המקצועית.

נכון לשנת התקציב הנוכחית, מועצה דתית אחת, במועצה האזורית גלבוע - בשלה להקמה לאחר שהמועצה האזורית גלבוע השלימה את המסמכים הנדרשים לצורך ההקמה. ככל שהייתה רשויות מקומיות נוספות שישלימו את המסמכים הנדרשים ובכפוף לאישור תקציבי – גם עליהם תוכל לחול החלטת ממשלה זו (ייתכן אף במהלך שנת התקציב הקרובה, אולם לעמדת היחידה המקצועית הסיכוי לכך נמוך).

#### הסבר:

מועצות דתיות חדשות המוקמות בשנת התקציב בהתאם לסעיף 1 לחוק, נכנסות אף הן לתוך מנגנון התקצוב הקיים. עם זאת, בהעדר הקצאה ייעודית עבורן שתופרד מחישוב ההקצאה למועצות הוותיקות, ייווצר מצב שבו ייפגע חלקן היחסי של המועצות הדתיות הוותיקות בסכום ההשתתפות של הממשלה. כלומר, סכום ההשתתפות המיועד להן יופחת.

כדי לאפשר למועצות הדתיות החדשות תקצוב מלא בהתאם לאמות המידה שנקבעו, מבלי לגרוע מההקצאה לשאר המועצות הדתיות, מוצע לקבוע כי עבור כל מועצה דתית חדשה שתוקם בשנת התקציב, יוקצה סכום ייעודי שיחושב לפי מנגנון התקצוב הקיים. סכום זה יובא בחשבון במסגרת סכום ההשתתפות הכולל של הממשלה, אך יופרד ממנו טרם ביצוע חישוב ההקצאה עבור המועצות הוותיקות- כך שזו תיעשה ללא הסכום שיועד למועצות החדשות.

ההסדר המוצע יחול לתקופה של 5 שנים משנת התקציב שבה הוקמה המועצה החדשה או עד לשינוי תקנון התקצוב, המוקדם מבניהם.

#### דוגמא :

א. במצב של הקמת מועצה דתית אזורית חדשה-

נניח, לצורך ההמחשה, שסך השתתפות המדינה בתקצוב המועצות הדתיות לשנת 2025 עומד על 1000 ₪.

עפ"י החלטת הממשלה הקיימת (החלטה 4400), חלקן של המועצות הדתיות האזוריות בתקציב עומד על 8.5% מסך השתתפות המדינה- כלומר, 85 ₪. עוד נניח כי בהתאם למנגנון התקצוב, נדרשת תוספת של 10 ₪ לצורך הקמת מועצה דתית אזורית חדשה, כך שסכום ההשתתפות של הממשלה כולל המועצה הדתית האזורית החדשה יעמוד על סך של 1,010 ₪.

בהתאם להחלטת הממשלה הקיימת, חלקן של המועצות הדתיות האזוריות מהתקציב יעמוד על סך של 85.85 ₪ (8.5% מתוך 1,010 ₪). לעומת זאת, לפי ההצעה הנוכחית, חלקן יעמוד על 95 ₪, באופן ש- 10 ₪ יוקצו למועצה הדתית האזורית החדשה ויתרת הסכום בסך 85 ₪ תתחלק בין המועצות הדתיות האזוריות הוותיקות, בדומה למצב כיום.

מכאן, שללא התיקון המוצע, תגרם פגיעה של כ- 11% בתקציבן של המועצות הדתיות האזוריות הוותיקות (הפחתה של 9.15 ₪), שכן מרבית התוספת התקציבית תועבר למועצות המקומיות- מבלי שיש לכך הצדקה. בפועל, 91.5% מהגידול בתקציב, שהם 9.15 ₪, יוקצו למועצות המקומיות. מנגד, בהצעה הנוכחית לא תגרם כל פגיעה בתקציבן של המועצות הדתיות הוותיקות (מקומיות ואזוריות), והמועצה החדשה תקבל את התוספת התקציבית שיועדה לה.

טבלה מסכמת :

| פרמטר  | החלטת ממשלה קיימת | הצעה נוכחית  |
|--|-------------------|--------------|
| שנה  | 2025              | 2025         |
| תקציב לפני הקמת מועצה דתית חדשה                    | 1,000 ₪           | 1,000 ₪      |
| חלק המועצות הדתיות האזוריות (8.5%)                 | 85 ₪              | 85 ₪         |
| תוספת עבור מועצה דתית חדשה                         | 10 ₪              | 10 ₪         |
| סך תקציב מועצות דתיות, כולל המועצה החדשה           | 1,010 ₪           | 1,010 ₪      |
| חלק מועצות דתיות אזוריות בתקציב, כולל המועצה החדשה | 85.85 ₪           | 95 ₪ (85+10) |
| גריעה באחוזים                                      | -11%              | 0%           |
| גריעה כספית  | -9.15 ₪           | 0 ₪          |

ב. במצב של הקמת מועצה דתית מקומית חדשה-

בדוגמא זו נניח גם כן כי סך השתתפות המדינה בתקצוב המועצות הדתיות לשנת 2025 עומד על 1000 ₪.

עפ"י החלטת הממשלה הקיימת (החלטה 2197), חלקן של המועצות הדתיות המקומיות בתקציב עומד על 91.5%, כלומר- 915 ₪ (לאחר הקצאת 8.5% למועצות הדתיות האזוריות).

נניח כי נדרשת תוספת של 10 ₪ לצורך הקמת מועצה דתית מקומית חדשה, כך שסכום ההשתתפות של הממשלה כולל המועצה הדתית המקומית החדשה יעמוד על סך של 1,010 ₪.

בהתאם להחלטת הממשלה הקיימת, חלקן של המועצות הדתיות המקומיות מהתקציב יעמוד על 924.15 ₪ (91.5% מתוך 1,010 ₪). לפי המנגנון הקיים, התוספת התקציבית מתווספת לסכום ההשתתפות הכולל, שמתוכו מוקצים תחילה 8.5% לטובת המועצות הדתיות האזוריות (כ-0.85 ₪), אף שאינן אמורות לקבל תוספת כלשהי בעקבות הקמת מועצה מקומית חדשה. רק לאחר מכן מחולקת היתרה בין כלל המועצות הדתיות המקומיות, כולל החדשה, כך שבפועל כל אחת תקבל פחות. לעומת זאת, לפי ההצעה, חלקן של המועצות הדתיות המקומיות יעמוד על 925 ₪, כך שהתוספת תוקצה במלואה למועצה הדתית החדשה, ויתר המועצות – האזוריות והמקומיות, ימשיכו לקבל את חלקן בהתאם למנגנון הקיים, ללא שינוי.

מכאן, שהפגיעה לפי ההחלטה הקיימת עומדת על כ-0.09%, בעוד שבהצעה הנוכחית לא תגרם פגיעה כלל (0%).

טבלה מסכמת :

| פרמטר   | החלטת ממשלה קיימת | הצעה נוכחית         |
|---|-------------------|---------------------|
| שנה   | 2025              | 2025                |
| תקציב לפני הקמת מועצה דתית חדשה               | 1,000 ₪           | 1,000 ₪             |
| חלק מועצות דתיות מקומיות (91.5%)              | 915 ₪             | 915 ₪               |
| תוספת עבור מועצה חדשה                         | 10 ₪              | 10 ₪                |
| סך תקציב מועצות דתיות כולל מועצה חדשה         | 1,010 ₪           | 1,010 ₪             |
| חלק מועצות דתיות מקומיות בתקציב עם מועצה חדשה | 924.15 ₪          | 925.00 ₪ (915 + 10) |



|     |         |               |
|-----|---------|---------------|
|     |         |               |
| 0%  | -0.09%  | גריעה באחוזים |
| 0 ₪ | -0.85 ₪ | גריעה כספית   |

#### סעיף 2 להצעה :

החלטת ממשלה מס' 1753 מיום 15.5.2024 – אישרה את תיקון אמות המידה לתקצוב מועצות דתיות לצורך תקצוב מועצות דתיות הנמצאות בגרעון מובנה. דא עקא כי בשל טעות טכנית אושר אך ורק תיקון החלטה מס' 2197 העוסקת ברשויות מקומיות שאינן מועצות אזוריות, מקום בו הייתה נחיצות לתקן באופן זהה גם את אמות המידה העוסקות במועצות אזוריות. סעיף 2 נועד לתקן טעות זו ולהסדיר באופן זהה גם את תיקון החלטה 4400 העוסקת באמות המידה לתקצוב המועצות האזוריות. יובהר כי נוסח התיקון המוצע כאן להחלטה מס' 4400 זהה לנוסח התיקון שנערך בהחלטה מס' 2197 בשינויים המחויבים הנוגעים למועצות האזוריות.

#### סעיף 4 להצעה :

סעיף 1א בהחלטה 2197 קובע כדלקמן :

"מהיתרה שתישאר מסך השתתפות המדינה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות לאחר הקצאת הסכומים האמורים בפסקאות א'-ג', יוקצה לכל מועצה דתית המצויה בתכנית הבראה, וקיבלה במסגרת תכנית הבראה הלוואה מהמדינה ו/או מענק המיועד לאיזון תקציבי של המועצה הדתית (להלן: מענק האיזון), סכום בגובה 40% מהחזר ההלוואה השנתי, המפורט בהסכם שבין המועצה והמדינה ו/או 40% מסכום מענק האיזון.

האמור יחול גם על מועצה דתית שבמסגרתה מכהנים שני רבני עיר ובלבד שתוכנית הבראה החלה עליה נחתמה לפני 1.6.2012. למען הסר ספק יובהר, כי האמור אינו תקף ביחס להארכת תכנית הבראה".

סעיף זה אינו נדרש עוד ויימחק.

#### הסבר :

לאור הגירעונות שנוצרו ברוב המועצות הדתיות בשנת 2009 החל המשרד בבניית תכניות הבראה למועצות הדתיות ביחד עם משרד האוצר ובמסגרת זו המועצות קיבלו הלוואות ומענקי איזון לכיסוי הגירעונות ממשרד האוצר. היו שתי פעימות למתן ההלוואות ו/או המענקים – בשנת 2009 ובשנת 2012. אי לכך נקבע באמות המידה לתקצוב המועצות הדתיות כי תחילה יוקצה סכום בגובה 40% מהחזר ההלוואה השנתי ו/או 40% מסכום מענק האיזון כדי לוודא את החזרת הסכומים למדינה. מאז שנת 2012 לא נכנסו מועצות נוספות למסגרת

תכנית הבראה אשר כללה מתן הלוואות ו/או מענקי איזון מהמדינה. בשיח מול משרד האוצר בשנים האחרונות – הובהר ע"י משרד האוצר כי הוא לא יאפשר עוד בניית תכניות הבראה מסוג זה עבור מועצות דתיות ובהתאם לכך כל תכנית הבראה או התייעלות אליה נכנסת מועצה דתית – נבנית על בסיס המקורות התקציביים הפנימיים שלה ולא ממקורות חיצוניים. לאור האמור, סעיף 1ג אינו רלוונטי עוד ונכון יהיה למחוק אותו כדי למנוע סרבול בנוסח החלטת הממשלה.

### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

#### **סעיפים 1 ו-3 להצעה :**

אין השפעה. התיקון המבוקש משפיע, באופן זמני (עד לתקופה בת חמש שנים כאמור לעיל), רק על אופן חלוקת התקציב הפנימית של סכום השתתפות הממשלה בין המועצות הדתיות, ובהתאמה, על סכום השתתפותן של הרשויות המקומיות, בפרט הרשויות המקומיות שהמועצות הדתיות שבתחומן צפויות לקבל תקצוב נוסף בהתאם להצעה זו.

#### **סעיף 2 להצעה :**

אין השפעה. התיקון המבוקש משפיע, באופן זמני (עד לתקופה בת חמש שנים כאמור לעיל), רק על אופן חלוקת התקציב הפנימית של סכום השתתפות הממשלה בין המועצות הדתיות האזוריות, ובהתאמה, על סכום השתתפותן של הרשויות המקומיות, בפרט הרשויות המקומיות שהמועצות הדתיות שבתחומן צפויות לקבל תקצוב נוסף בהתאם להצעה זו.

(תיקון זהה אושר כאמור בנושא אמות המידה לתקצוב רשויות מקומיות שאינן אזוריות).

### **תקציב**

#### **סעיפים 1 ו-3 להצעה :**

התקציב הנדרש יוקצה מתוך הסכום הכולל של הממשלה בהוצאות התקציב של כלל המועצות הדתיות ומתוך סכום ההשתתפות הכולל של הרשויות המקומיות בהוצאות התקציב של כלל המועצות הדתיות. כאמור, חלק הממשלה והחלק הכולל של הרשויות המקומיות בהשתתפות בתקציבן של המועצות הדתיות, אינו גדל כתוצאה מהתיקון המוצע.

#### **סעיף 2 להצעה :**

התקציב הנדרש יוקצה מתוך הסכום הכולל של הממשלה בהוצאות התקציב של כלל המועצות הדתיות האזוריות ומתוך סכום ההשתתפות הכולל של הרשויות המקומיות בהוצאות התקציב של כלל המועצות הדתיות האזוריות. כאמור, חלק הממשלה והחלק הכולל של הרשויות המקומיות בהשתתפות בתקציבן של המועצות הדתיות, אינו גדל כתוצאה מהתיקון המוצע.

(תיקון זהה אושר כאמור בנושא אמות המידה לתקצוב רשויות מקומיות שאינן אזוריות).

### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין השפעה



**עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר האוצר – אין מניעה לאשר את ההצעה.  
שר הפנים - אין מניעה לאשר את ההצעה.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 2197 מיום 12.8.2007

החלטה 3023 מיום 27.1.08

החלטה מס' 4400 מיום 08.01.2009

החלטה מס' 1025 מיום 7.12.09

החלטה מס' 2720 מיום 13.1.2011

החלטה מס' 1292 מיום 24.3.2016

החלטה מס' 4372 מיום 16.12.2018

החלטה מס' 904 מיום 2.1.2022

החלטה מס' 1753 מיום 15.5.2024

**עמדת היועצת המשפטית של המשרד יוזם ההצעה**

מצורפת

מגיש: השר לשירותי דת

כ"ז באייר התשפ"ה  
25 במאי 2025



**המשרד לשירותי דת  
הלשכה המשפטית**

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה**

**נושא הצעת ההחלטה: הקצאת התקציב הייעודי למועצות דתיות חדשה בטרם יישום  
מנגנון התקצוב הכללי וכן הקצאת תקציב ייעודי למועצות דתיות אזוריות בעלות גירעון  
מובנה – תיקון החלטת ממשלה**

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים :**

אופן התקצוב של המועצות הדתיות קבוע בסעיפים 11 עד 11 לחוק שירותי הדת היהודיים, התשל"א-1971 (להלן - **החוק**) וכן בהתאם להחלטות הממשלה שנקבעו בעניין זה.

בפרט החלטת ממשלה מס' 2197 מיום 12.8.07, אשר קובעת את אמות המידה לחלוקת סכום ההשתתפות הכולל של הממשלה בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות המקומיות, והחלטת ממשלה מס' 4400 אשר מסדירה, בין היתר, את אופן חלוקת ההשתתפות התקציבית למועצות הדתיות האזוריות.

סעיפים 1 ו-3 להצעה מבקשים להסדיר את אופן שילובן של דתיות חדשות שתוקמנה מכוח סמכות השר לשירותי דת לפי סעיף 1 לחוק, במסגרת מנגנון התקצוב הקיים. לפי מנגנון זה, סכום השתתפות הממשלה המאושר למועצות הדתיות מדי שנה במסגרת חוק התקציב השנתי כמשמעותו בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, מחולק בין כלל המועצות הדתיות.

הנחיות להצעת מחליטים זו נובעת מכך שבהתאם לבחינה מקצועית שערך אגף בכיר תקצוב פיקוח ובקרה במשרד לשירותי דת (להלן - **היחידה המקצועית**), צירוף התקציב המיועד למועצה הדתית החדשה לסל ההשתתפות הכולל, מבלי להפרידו מראש ולהקצותו למועצה הדתית החדשה כסכום נפרד, מביא לחלוקתו בין כלל המועצות הדתיות (ותיקות וחדשות כאחת) וכתוצאה מכך להפחתה בתקציבן של המועצות הדתיות הוותיקות.

לפיכך, מוצע לתקן את אמות המידה הקיימות, כך שסכום ההשתתפות שיחושב עבור המועצה הדתית החדשה בהתאם למנגנון התקצוב הקיים, יופרד תחילה מתוך סכום ההשתתפות הכולל של הממשלה ויוקצה במלואו לטובתה. לאחר מכן, יבוצע חישוב והקצאה למועצות הדתיות הוותיקות. בדרך זו יישמר המצב הקיים ותימנע פגיעה בתקציבן של המועצות הדתיות הוותיקות.

יובהר כי ביישום המתווה המוצע אין פגיעה בעקרון השוויון. אין מדובר בהטבה למועצה דתית חדשה ביחס למועצות הדתיות הוותיקות משום שתקציבה הייעודי של המועצה הדתית החדשה נגזר ונקבע מראש אך ורק בהתאם לאמות המידה במנגנון התקציב הקיים ומשכך היא זוכה לתקציבה המגיע לה בהתאם לאמות המידה השוויוניות כמו יתר המועצות הדתיות הוותיקות ולא מעבר לכך. המתווה המוצע נועד דווקא למנוע פגיעה בתקציבן של המועצות הדתיות הוותיקות ולשמר את המצב הקיים, ולמעשה למנוע מצב שכתוצאה מהוספת מועצה דתית **אזורית** חדשה – יגדל ללא הצדקה התקציב המיועד למועצות דתיות **מקומיות** ובמקרה של הוספת מועצה **מקומית** חדשה – למנוע ללא הצדקה את הגדלת התקציב המיועד למועצות דתיות **אזוריות** והכל כפי שניתן לראות בדוגמאות המופיעות בדברי ההסבר להחלטה.



## המשרד לשירותי דת הלשכה המשפטית

מתווה זה יחול למשך תקופה של חמש שנים, החל משנת התקציב שבה הוקמה המועצה הדתית החדשה או עד לשינוי מנגנון התקצוב, לפי המוקדם. תקופה זו נועדה לאפשר את גיבוש הצרכים התקציביים של המועצה החדשה והתייצבותם, בהתאם להמלצת היחידה המקצועית במשרד.

יובהר כי התיקון המוצע נדרש להיכלל במסגרת החלטת ממשלה ולא במסגרת תיקון חקיקה, משום שעניינו של התיקון הוא בקביעת אופן (אמות המידה) חלוקת סכום ההשתתפות הכולל של הממשלה בהוצאות התקציב של כל אחת מהמועצות הדתיות וזאת בהתאם לאמור בסעיף 11א(ב) לחוק :

**"סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של כל מועצה ומועצה בכל שנת כספים יהיה הסכום שיתקבל מחלוקת סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של כלל המועצות כאמור בסעיף קטן (א) ביניהן על פי אמות מידה שוויוניות שתקבע הממשלה..."**

בנוסף, סעיף 2 להצעה זו מבקש להסדיר את החלטת ממשלה מס' 1753 מיום 15.5.2024, שבמסגרתה אושר תיקון אמות המידה לתקצוב מועצות דתיות הנמצאות בגרעון מובנה. עם זאת, בשל טעות טכנית, התיקון אושר רק להחלטה מס' 2197, העוסקת ברשויות מקומיות שאינן מועצות אזוריות, מבלי שיבוצע תיקון מקביל בהחלטה מס' 4400, העוסקת באמות המידה לתקצוב המועצות האזוריות.

סעיף 2 להצעה נועד לתקן את טעות זו, ולהחיל את התיקון גם על החלטה מס' 4400 באופן זהה לתיקון שבוצע בהחלטה מס' 2197, בשינויים המחויבים הנוגעים למועצות האזוריות.

יצוין כי בשנת 2024 לא היה צורך בהחלת הסדר זה על מועצות אזוריות, שכן לא נמצאה באותה עת מועצה דתית אזורית בגרעון מובנה שהיה צורך בתקצובה לפי החלטה זו. עם זאת, ככל הנראה בשנת 2025 יידרש המשרד לשירותי דת לפעול בהתאם להחלטה.

כמו כן, סעיף 4 להצעה זו מבקש לבטל את סעיף 11 בהחלטה 2197 אשר אינו רלוונטי עוד.

בעקבות הגירעונות שנוצרו ברוב המועצות הדתיות בשנת 2009 גובשו תכניות הבראה למועצות הדתיות בשיתוף המשרד לשירותי דת ומשרד האוצר, שבמסגרתן נתנו למועצות ההלוואות ומענקי איזון לכיסוי הגירעונות, בשתי פעימות – בשנים 2009 ו-2012. בהתאם לכך, נקבע באמות המידה כי תחילה יוקצה סכום בגובה 40% מהחזר ההלוואה השנתי ו/או מענק האיזון כדי להבטיח את החזרת הסכומים למדינה.

מאז שנת 2012 לא הוחלו תכניות הבראה נוספות מסוג זה, ובשיח שנערך בשנים האחרונות עם משרד האוצר – הובהר כי לא תתאפשר עוד בניית תכניות הבראה מסוג זה עבור מועצות דתיות. בהתאם לכך, כל תכנית הבראה או התייעלות אליה נכנסת מועצה דתית – נבנית על בסיס המקורות התקציביים הפנימיים שלה בלבד ולא ממקורות חיצוניים.

לפיכך, סעיף 11 אינו רלוונטי עוד ומוצע להסירו, כדי למנוע סרבול בנוסח החלטת הממשלה.

### קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

לגבי סעיפים 1 ו-3 להצעה – קושי העולה מההצעה הוא העובדה כי כהנחת יסוד במתווה המוצע – נקבע תקציבה של המועצה הדתית החדשה תוך חריגה מסוימת ממנגנון התקצוב הרגיל הנוהג מזה שנים ואשר גם חל על יתר המועצות (הוותיקות) (להלן – **מנגנון התקציב הרגיל הקיים**) וזאת נכון





## המשרד לשירותי דת הלשכה המשפטית

להיום עבור מועצה דתית חדשה אחת. כלומר, במתווה המוצע קובעים מראש מהו התקציב הייעודי המגיע למועצה הדתית החדשה ומפרידים אותו מסכום השתתפות הממשלה הכולל וזאת להבדיל ממנגנון התקצוב הרגיל הקיים לפיו נקבע תקציב כלל המועצות כקבוצה אחת. אלא שההצדקה לסטייה זו היא הנחיצות למנוע פגיעה בתקציבן של יתר המועצות באותה קבוצה (האזורים או המקומיות, לפי העניין) וכפי שהוסבר בהרחבה בדברי ההסבר. זאת ועוד, מדובר מבחינה מהותית בסוג של "אמת מידה" הדומה לשתי "אמות המידה" שקיימות כבר במנגנון התקצוב הרגיל הקיים: הקצאה תחילה של 40% מעלות הפנסיות התקציביות וכן הקצאה תחילה של 40% מגובה הגרעון הצפוי של המועצות הנמצאות בגרעון מובנה – שכן מדובר בהקצאת תקציב פרטנית לכל מועצה לפי צרכיה המיוחדים וזאת בטרם שקלול יתר הפרמטרים המובנים במנגנון התקצוב של כלל המועצות כקבוצה אחת (כמו למשל: פרמטר מספר תושבים יהודים באותה רשות המקומית וכיו"ב). כמו כן אמנם נכון להיום מדובר בחריגה מסוימת עבור מועצה דתית אחת, אבל הצעת המחליטים היא עקרונית ומכוונת לאופן תקצוב מועצות דתיות חדשות נוספות בעתיד (כפי שאף מסתמן עפ"י המידע שבידי המשרד).

מהנתונים שהובאו בפניי ע"י היחידה המקצועית עולה כי נכון לשנת התקציב הנוכחית, מועצה דתית אחת – במועצה האזורית גלבע בשלה להקמה – וזאת לאחר שמועצה אזורית זו השלימה את כלל המסמכים הנדרשים להקמה. מהיחידה המקצועית נמסר כי ככל שתהיינה רשויות מקומיות נוספות שישלימו את המסמכים הנדרשים ובכפוף לאישור תקציבי – גם עליהם תוכל לחול החלטת ממשלה זו (וייתכן אף במהלך שנת התקציב הקרובה, אולם לעמדת היחידה המקצועית הסיכוי לכך נמוך).

נציין כי במסגרת תגובת המדינה מיום 5.3.24 לעתירה שהוגשה על ידי המועצה המקומית בית אל לפעול להקמת מועצה דתית בתחומה (בג"ץ 2830/17 מועצה מקומית בית אל נ. מנכ"ל המשרד לשירותי דת ואח') – ניתנה הסכמת המשרד להקמת מועצה דתית בבית אל בכפוף לכך שהמועצה המקומית לא תודיע לבית המשפט שהיא לא מעוניינת בכך (ובשל כך נמחקה העתירה בהסכמת העותרת). נציין כי מנכ"ל המשרד התחייב בפנינו כי לאחר קבלת החלטת ממשלה זו – המשרד יפנה אל המועצה המקומית בית אל לצורך הקמת המועצה הדתית. הצעת מחליטים זו מסדירה את נושא הקמת מועצות דתיות חדשות מבחינה תקציבית, לרבות הקמתה של מועצה דתית בבית אל.

לגבי סעיף 2 להצעה – התיקון כבר בוצע בהחלטת ממשלה מס' 2197 בנוגע לרשויות המקומיות, וההיבטים המשפטיים הנוגעים לו נבחנו כבר במסגרת החלטת ממשלה מס' 1753 מיום 15.5.2024. כעת מבוקש להחיל את אותו תיקון גם על החלטה מס' 4400, הנוגעת למועצות האזוריות, אשר לא נכללה בהחלטה בשל טעות טכנית. מאחר שהתיקון שנעשה לגבי הרשויות המקומיות רלוונטי במלואו גם למועצות הדתיות האזוריות, לא קיים קושי משפטי לשלבו במסגרת הצעה זו.

לגבי סעיף 4 להצעה – לא קיים קושי משפטי.

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:**

יועמ"ש משרד האוצר – אין מניעה לאשר את ההחלטה.



בס"ד

**המשרד לשירותי דת  
הלשכה המשפטית**

יועמ"ש משרד הפנים – לאור האישור שניתן ע"י המשנה ליועצת המשפטית לממשלה – לא רואים מניעה משפטית לאישור ההצעה.

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

היועצת המשפטית של המשרד לשירותי דת סבורה כי אין מניעה לאשר את ההחלטה.

  
חתימה

עו"ד גליה קליין היועצת המשפטית למשרד שירותי דת

תפקיד

שם