

מועדי הקהילות לרשויות ממלכתיות: קביעת מעמדן של המועצות הדתיות בישראל

מאמר זה דן בהסדרת האספקה של שירותי הדת היהודיים הציבוריים בישראל, ובמאבק שהתחולל סביב נושא זה בראשית ימי המדינה. בתקופת המנדט סופקו שירותי הדת היהודיים באמצעות מועצות דתיות (שכוננו בתחילה "מועצות שחיטה") שפעלו במסגרת ועדי הקהילות (חלק ממוסדות כנסת ישראל), מוסדות יישוביים וולונטריים-למחצה, שסיפקו את שירותי הדת לצד שירותים חילוניים שונים. עם המעבר לשלטון ריבוני החליטה ממשלת ישראל לחסל את מוסדות כנסת ישראל, ובעקבות זאת החל פולמוס ציבורי לגבי מעמדן העתידי של המועצות הדתיות. מצידו האחד של המתרס ניצבו המפלגות הדתיות, שביקשו להבטיח את אספקתם הסדירה של שירותי הדת ואת מימונם בכספי הציבור. מפלגות השמאל, ומפ"ם בפרט, נאבקו כדי למנוע מצב שבו יחויב הציבור החילוני לממן בכספי המיסים מטרות דתיות. המאבק הוכרע בקיץ 1949, עם חקיקת "חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, התש"ט-1949". הצעת החוק, ניסוחו ואישורו במליאת הכנסת היו פועל יוצא של מאבקים אלו, ושל פשרות קואליציוניות ששיקפו את מאזן הכוחות בפוליטיקה הישראלית. באמצעות פרשה זו ניתן ללמוד על תהליך מיסודם של יחסי הדת והמדינה בישראל.

מבוא

אחת התפיסות הנפוצות בציבור נוהגת לזהות את רגע הגדרת מעמדה של הדת בישראל ב"מכתב הסטטוס קוו" ששלחה הנהלת הסוכנות היהודית לראשי אגודת ישראל ב-19 ביוני 1947, ובו הבטיחה לאגודה כי המדינה היהודית המתוכננת תגן על מעמדה של הדת.¹ ברם, חוקרים מספר ובהם מנחם פרידמן, רון חריס ועמיחי רדזינר ערערו על מעמדו של המכתב כמסמך מכונן ביחסי דת ומדינה בישראל. חוקרים אלו הצביעו על ניסוחו המעורפל של המכתב, על העובדה שנושאים רבים אינם מוזכרים בו כלל, ועל מיעוט ההתייחסויות אליו

* ד"ר נדב היידקר הוא אחראי הארכיון ההיסטורי של חברת החשמל ועמית מחקר בחוג ללימודי ישראל באוניברסיטת חיפה.

1 על המכתב חתמו יו"ר הנהלת הסוכנות, דוד בן-גוריון, ושני חברי הנהלה נוספים, יהודה לייב פישמן-מיימון ויצחק גרינבוים. שניהם, כפי שנראה להלן, החזיקו בשתי עמדות מנוגדות בנושאי דת ומדינה. המכתב התייחס לארבעה תחומים: שמירת השבת, כשרות, דיני האישות והחינוך. ראו מכתב מדוד בן-גוריון, יו"ר הנהלת הסוכנות היהודית, להסתדרות אגודת ישראל העולמית (19.6.1947). הארכיון הציוני המרכזי S25\1446.

בדיונים מאוחרים יותר. ההכרעות המהותיות בנושא זה, לטענתם, התקבלו רק לאחר הכרזת העצמאות (מאי 1948), ובמידה רבה רק לאחר הבחירות לאספה המכוננת (ינואר 1949) והקמת הממשלה הראשונה (מרץ 1949). פרידמן, שדן בהרחבה במכתב וברקע לכתיבתו, סבר שמקורו בדיפלומטיה הציונית שלאחר מלחמת העולם השנייה. הנהלת הסוכנות חששה שאגודת ישראל עלולה לטרפד את מאמצייה לשכנע את ועדת החקירה האנגלו-אמריקאית, שהגיעה לארץ ישראל באביב 1946, שיש לקלוט את אנשי שארית הפליטה בארץ ישראל. כדי להפיג את חששותיהם של אנשי האגודה הסכים בן-גוריון להצהיר על מחויבות מסוימת בנושאי הדת. עם זאת, בן-גוריון סירב להתחייב על הסדרת יחסי הדת והמדינה, נושא שאותו טען שיש להשאיר לאספה המכוננת.² חריס ורדזינר הצביעו על נקודת זמן מאוחרת יותר: פקודת סדרי שלטון ומשפט, שהתקבלה במועצת המדינה הזמנית ב־19 במאי 1948. לתוך פקודה זו, שנועדה להסדיר מבחינה משפטית את חילופי השלטון בארץ ישראל, הונסו סעיפים שהקיפדו לשמר הסדרים משפטיים מתקופת המנדט בנושאים כמו השיפוט הרבני ודיני המעמד האישי.³ ואולם, גם מסמך זה השאיר בערפל נושאים רבים בתחום יחסי הדת והמדינה. אחד מהם הוא נושא אספקת שירותי הדת היהודיים והמוסדות שסיפקו אותם: המועצות הדתיות. נושא זה הוסדר בחקיקה רק בקיץ 1949, לאחר הקמת הממשלה הראשונה. במהלך תקופה גורלית זו בתולדות היישוב היהודי חלו תמורות חשובות במבנה הפוליטיקה הישראלית. מאמר זה מבקש לבחון את השפעתן של תמורות אלו על תהליך התגבשותם של דפוסי יחסי הדת והמדינה בישראל, וזאת באמצעות מקרה הבוחן של שירותי הדת היהודיים. שאלת יחסי דת ומדינה ככלל, ושאלת מימון מוסדות הדת כפרט, אינה ייחודית לישראל. בנימין נויברגר חילק את ההסדרים הנהוגים בעולם הדמוקרטי לארבעה דגמים. בקצה האחד של הסקלה נמצא דגם הכנסייה הרשמית, דוגמת הכנסייה האנגליקנית באנגליה, שממומנת על ידי המדינה. לפי דגם זה, המדינה מעורבת באופן רשמי בענייני הכנסייה, וזו מצידה ממלאת תפקידים ממלכתיים. בקצה השני נמצא דגם ההפרדה, כדוגמת ארצות הברית, שבה חל איסור חוקתי על המדינה לממן מוסדות דת, או צרפת. לפי דגם זה חל איסור על המדינה לתמוך בכנסייה כלשהי, ועליה להתייחס לכל הדתות באופן שווה. הדגם השלישי הוא דגם הקהילות המוכרות, כדוגמת גרמניה, שמממנת כנסיות מכספי המיסים הכלליים בדומה לשירותים חילוניים. בדגם זה המדינה אומנם אינה מתערבת בענייני הכנסייה, אך מאידך גיסא היא משתפת עימה פעולה על בסיס הסכמי. ולבסוף, קיים דגם הכנסייה הנתמכת, שנמצא בתווך בין הדגם השני לשלישי. זהו הדגם הנהוג באיטליה ובמדינות קתוליות אחרות, ובו כנסייה אחת זוכה ליחס מועדף ולמימון ממלכתי מוגדל, אך הזיקה בין המדינה לכנסייה

2 מנחם פרידמן "ואלה תולדות הסטטוס קוו: דת ומדינה בישראל" המעבר מיישוב למדינה, 1947–1949: רציפות ותמורות 47 (ורדה פילובסקי עורכת 1990).

3 רון חריס "הזדמנויות היסטוריות והחמצות בהיסח הדעת: על שילובו של המשפט העברי במשפט הישראלי בעת הקמת המדינה" שני עברי הגשר: דת ומדינה בראשית דרכה של ישראל 21 (מרדכי בר־און וצבי צמרת עורכים 2002); עמיחי רדזינר "יסודותיה הנשכחים של 'פקודת סדרי שלטון ומשפט' והמאבק הסמוי על הסדרי דת ומדינה" קתדרה 121 136 (2010).

לרוב בולט פחות מאשר בדגם הכנסייה הרשמית.⁴ ישראל, שבה הדת משולבת בכל תחומי החיים הציבוריים, מתאימה מאז ימיה הראשונים לדגם הכנסייה הרשמית. נושא שירותי הדת היה רק אחד משורה של מחלוקות שפילגו את המערכת הפוליטית הישראלית כשאלת מעמדה של הדת במדינה הצעירה. בין הנושאים שעמדו על סדר היום הציבורי ניתן למנות את שמירת השבת, החינוך לילדי העולים וגיוס תלמידי הישיבות. בהשוואה לנושאים אלו, עניין שירותי הדת מעורר מחלוקת מעטה יחסית, אך חשיבותו ההיסטורית נובעת מכך שהוא היה הנושא הראשון שהובא להכרעה בחקיקה בכנסת. מצידו האחד של המתרס ניצבו מפלגות הציונות הדתית (המזרחי והפועל המזרחי), שקידמו את חזון "מדינת התורה": שילוב הדת בחוקי המדינה ובמרחב הציבורי שלה.⁵ בקוטב הנגדי של המפה הפוליטית ניצבה מפלגת הפועלים המאוחדת (מפ"ם), שנאבקה על צבינה החילוני של המדינה ונלחמה נגד מה שנתפס בעיניה ככפייה דתית.⁶ אנשי מפלגת פועלי ארץ ישראל (מפא"י), מפלגת השלטון, נעו בין שני הקצוות: חלקם היו שותפים לעמדותיה של מפ"ם, בעוד שאחרים הזדהו יותר עם המפלגות הדתיות. הוויכוח הערכי שיקף גם את המחלוקת באשר להרכב המועדף של הממשלה – חברי הקבוצה הראשונה שאפו להקים קואליציה עם שותפתה של מפא"י למחנה הפועלים, בעוד שחברי הקבוצה השנייה העדיפו לשמר את הברית הפוליטית של מפא"י עם הציונות הדתית, ברית שהקנתה לה את הנהגת המוסדות הלאומיים של היישוב היהודי מאז הקונגרס הציוני ה-19 בשנת 1935.⁷ מלאכת האיזון בין ערכיה של תנועת העבודה לבין דרישותיהן של המפלגות הדתיות התגלתה כמשימה לא פשוטה, וסוגיות בנושאי דת ומדינה היו גורם עיקרי לנפילתן של ארבע הממשלות הראשונות.⁸ המועצות הדתיות הראשונות נוסדו בתקופת המנדט, במסגרת מוסדות כנסת ישראל (שנועדה להוות את ארגון הגג העיקרי של היישוב היהודי תחת שלטון המנדט). הן היו כפופות לוועדי הקהילות, הגופים המקומיים של כנסת ישראל, שהיו אמונים על אספקת שירותי הדת (בעיקר שירותי השחיטה הכשרה, הקבורה, העירובין וכו') כחלק מכלל השירותים החברתיים שסיפקו הקהילות ליישוב היהודי. במהלך החודשים הראשונים שלאחר הכרזת העצמאות חוסלו ועדי הקהילות (שניהלו את הקהילות המקומיות), והנהגת המדינה נדרשה להכריע בדבר עתידן של המועצות הדתיות ובשאלת זהותו של הגוף שיספק את שירותי

4 בנימין נויברגר "דת ומדינה – הסדרים ומגמות במדינות דמוקרטיות" שני עברי הגשר: דת ומדינה בראשית דרכה של ישראל 3 (מרדכי בראון וצבי צמרת עורכים 2002).

5 אשר כהן הטלית והדגל: הציונות הדתית וחזון מדינת התורה בימי ראשית המדינה (1998).

6 אלי צור "מפ"ם ויחסה לדת בעשור השני: מסוציאליזם לוחם לחילוניות ליברלית" שני עברי הגשר: דת ומדינה בראשית דרכה של ישראל 246, 251 (מרדכי בראון וצבי צמרת עורכים 2002).

7 צבי צמרת "מדינה יהודית – כן; מדינה קלריקלית – לא; ראשי מפא"י ויחסם לדת ולדתיים" שני עברי הגשר: דת ומדינה בראשית דרכה של ישראל 175 (מרדכי בראון וצבי צמרת עורכים 2002).

8 על המשברים בנושאי דת ומדינה, ראו צבי צמרת ימי כור ההיתוך: ועדת החקירה על חינוך ילדי העולים (1950) (1993); צבי צמרת עלי גשר צר: עיצוב מערכת החינוך בימי העלייה הגדולה (1997); אליעזר דון יחיא משבר ותמורה במדינה חדשה: חינוך, דת ופוליטיקה במאבק על העלייה הגדולה (2008).

הדת במדינה החדשה. הסוגיה דרשה הכרעה אדמיניסטרטיבית לכאורה – לאיזה מוסד מנהלי תועברנה המועצות הדתיות, מי יקבע את תקציבן ואת הרכבן, על מי תוטל חובת מימון, ומה יהיה מעמדן המשפטי. אולם הכרעה זו טמנה בחובה שאלות עקרוניות על טיב היחסים בין הדת והמדינה במסגרת השלטון הריבוני החדש, שכן היא זו שקבעה את יכולתן של המועצות הדתיות לכפות על הציבור החילוני, שלעיתים קרובות הסתייג מהן, לממן אותן ולהיות כפוף להחלטותיהן. האם ניתן לחייב אזרח בישראל להשתייך לקהילה דתית, ואם כן – מה יהיה כוח השפעתו בה? האם על המדינה לממן שירותי דת? האם ראוי לחייב יהודי דתי במדינה יהודית לשלם מס מיוחד עבור שירותי דת יהודיים? האם הסדרת שירותי הדת ליהודים מחייבת הסדר דומה לבני הדתות האחרות? והאם ייתכן במדינה מקום לקהילה יהודית נפרדת? שאלות אלה, בין יתר יחסי הדת והמדינה, מעסיקות את חוקרי המשפט גם בעשורים האחרונים.⁹

בשנים האחרונות הופיעו מחקרים מספר שהצביעו על הליקויים המבניים בתפקודן של המועצות הדתיות, ואף העלו הצעות לרפורמות.¹⁰ עם זאת, מעט מאוד נכתב על הקהילות ועל המועצות הדתיות בתקופת המנדט, ולמעשה לא קיים מחקר שעוסק בגורלן לאחר קום המדינה. קיימים מחקרים מספר שעוסקים בוועדי הקהילות בתקופת המנדט, אך הם אינם דנים באופן חיסולן לאחר קום המדינה.¹¹ מן הצד השני, המחקר ההיסטורי היחיד שקיים על המועצות הדתיות, פרי עטו של אליעזר דון יחיא, מתחיל למעשה בדיון שהתקיים במליאת הכנסת בחוק השירותים הדתיים בקיץ 1949, ואינו מתעמק בתקופת המעבר.¹² מאמר זה מבקש להשלים חוליה חסרה במחקר – תיאור תהליך חיסול הקהילות במהלך

9 ראו למשל Izhak England, *Law and Religion in Israel*, 35 Am. J. Comp. L. 185, 185–208 (1987); Shimon Shetreet, *State and Religion: Funding of Religious Institutions – The Case of Israel in Comparative Perspective*, 13 Notre Dame J.L. Ethics & Pub. Pol’y 421, 421–453 (1999); Barak Medina, *Enhancing Freedom of Religion Through Public Provision of Religious Services: The Israeli Experience*, 39 Isr. L. Rev. 127, 127–157 (2006).

10 ראו למשל הדר ליפשיץ וגרעון ספיר "שירותי הדת היהודיים בישראל – דיון נורמטיבי וניהולי לקראת רפורמה" מחקרי משפט כג 117 (2006); אלירם אלגרבלוי אספקת שירותי דת בישראל: העברת מרכז הכובד מהשלטון המרכזי למקומי (2012); אריאל פינקלשטיין המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018).

11 קובי כהן-הטב "מעורבות ועד הקהילה בירושלים בהתפתחותה של העיר, 1917–1948" קתדרה 82 111 (1996); ענת קדרון בין לאום למקום: הקהילה העברית בחיפה המנדטורית (2012); ענת קדרון "ועד הקהילה בחיפה וחלקו במאבק על אופייה האזרחי של העיר" אזרחים במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות 343 (מרדכי בראון ומאיר חזן עורכים 2010); ענת קדרון "מקהילה יהודית עדתית לקהילה עברית לאומית: הקמת קהילות לאומיות עבריות נבדלות בערים המעורבות בתקופה המנדטורית" מחקרי משפט ל 431 (2016) (להלן: קדרון "מקהילה יהודית עדתית לקהילה עברית לאומית"); אסתר ינקלביץ "מועד יהודי טבריה לוועד הקהילה העברית בטבריה – בין המשכיות למשכר" בין דת, לאום וארץ; המאבק על הזהות היהודית בעת החדשה א H18 (יוסי גולדשטיין עורך 2014).

12 אליעזר דון יחיא מוסדות דתיים במערכת הפוליטית: המועצות הדתיות בישראל (1988) (להלן: דון יחיא מוסדות דתיים במערכת הפוליטית).

שנת העצמאות הראשונה, ובחינת השלכותיו על מעמדם של שירותי הדת בישראל. המאמר מנתח את הוויכוח שהתנהל בצמרת המדינה בסוגיה זו על רקע מלחמת העצמאות והאתגרים הכלכליים, החברתיים והפוליטיים שעימם התמודדה המדינה החדשה. השאלות שעליהן המאמר מבקש להשיב הן: מה היו ההסדרים האפשריים שעמדו על הפרק בשאלת שירותי הדת, מדוע הועדף ההסדר שנקבע בסופו של דבר בחוק, וכיצד התקבלה ההכרעה בדבר הנוסח הסופי של החוק.

טענתי העיקרית היא שהאופן שבו הוסדר מעמדם המשפטי של שירותי הדת בישראל היה תולדה של המציאות הכלכלית שנוצרה כתוצאה ממלחמת העצמאות ושל השיקולים הפוליטיים שליוו את תקופת המעבר מיישוב למדינה. דהיינו, הנסיבות שבעטיין הפכו המועצות הדתיות ממוסדות ווולונטריים יישוביים לרשויות ממלכתיות במדינת ישראל. ההסדר הסופי שנקבע בחוק בקיץ 1949 לא היה המשך ישיר של תקופת היישוב, ואף לא תולדה של מכתב הסטטוס קוו או פקודת סדרי שלטון ומשפט, אלא תולדה של הכרעות פוליטיות שקיבל בן-גוריון לאחר המלחמה. הנחת העבודה היא שלא ניתן להבין את נוסח החוק, כפי שהתקבל באוגוסט 1949, מבלי להבין את המהלכים שקדמו לו במהלך שנת העצמאות הראשונה: ראשית, האופן שבו הוחלט על חיסול הקהילות תוך כדי המלחמה ושיצר משבר באספקת שירותיהן; ושנית, השינויים שחלו במפה הפוליטית הישראלית בעקבות הקמת הממשלה הראשונה במרץ 1949, שהיטו את יחסי הכוחות לטובת המפלגות הדתיות. חלקו הראשון של המאמר מתאר את מעמדן של המועצות הדתיות במסגרת ועדי הקהילות בתקופת המנדט. חלקו השני עוסק בתקופת שנת העצמאות הראשונה והממשלה הזמנית, והוא דן במסירת שירותי הקהילות החילוניים לידי העיריות ובדיון שהתקיים במוסדות המדינה הזמניים בשאלת עתידן של המועצות הדתיות. החלק השלישי עוסק בתקופת הממשלה הראשונה – בניסיונות לארגן את פעילותן של המועצות הדתיות בתקופת הביניים, בניסיון קצר המועד לממן את פעילותן באמצעות תקנות ההגנה לשעת חירום, ולבסוף במאבקים סביב ניסוחו של חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים בקיץ 1949, אשר הסדיר לראשונה את מעמדן המשפטי של המועצות הדתיות בישראל.

א. תקופת המנדט ומלחמת העצמאות – מעמדן של המועצות הדתיות

עד תחילת תקופת המנדט הבריטי לא התנהלו חיי הדת והקהילה של היישוב היהודי בארץ ישראל בצורה ממוסדת. ניסיונות ראשונים להתארגנות קהילתית יהודית בערים המעורבות החלו כבר בשלהי התקופה העות'מאנית, אך קהילות אלה היו סגורות וכפופות לעיריות הערביות. לאחר מלחמת העולם הראשונה הן הוקמו למעשה מחדש, בעקבות דרישת השלטונות הבריטיים ושל ועד הצירים (המשלחת הציונית שנועדה להכין את היישוב היהודי לכינון "הבית הלאומי" בהתאם להצהרת בלפור) לכונן ועדים מייצגים. בשנותיהן הראשונות, הקהילות עדיין נעדרו מעמד חוקי וסמכות לגבות מיסים מחברייהן. בחורף 1921, כאשר עמד ועד הקהילה של יפו על סף קריסה כלכלית עקב סירובם של תושבים רבים לשלם מיסים והיעדר יכולת של הנהגת הקהילה לחייב אותם בתשלום, פנתה הנהגת היישוב היהודי לממשלת המנדט בבקשה להכיר בקהילות כמוסדות חוקיים עצמאיים בעלי סמכות לגבות מיסים מהאוכלוסייה היהודית. הממשלה דרשה לשם כך את הסכמתם

של כל חלקי היישוב, ובכך נפתח הפולמוס סביב חוקתן של הקהילות. לפי השקפתה של הנהגת היישוב הציונית, מעמדם של שירותי הדת בקהילות אמור היה להיות דומה לזה של השירותים החילוניים, כך שלא יהיה הבדל עקרוני בין רב לבין רופא בשירות הקהילה. ניתן לומר שבכך ביקשה ההנהגה הציונית להכיר בכנסת ישראל כ"כנסייה הרשמית" של המדינה שבדרך. מולם התייצבו מוסדות היהדות האורתודוקסית: הרבנות הראשית, שתבעה סמכות בלעדית על שירותי הדת, ואגודת ישראל, שהתנגדה לקבלת מרות ציונית ועמדה על זכותה לקיים קהילות נפרדות, ובכך הציעה הסדר שמתאים יותר לדגם "קהילות המוכרות". לצד מחלוקת זו התקיים ויכוח נוסף, שנבע מהמתח שבין השתייכותם של היהודים תושבי הערים המעורבות לסביבת מגוריהם ויחסייהם עם שכניהם הערבים מחד גיסא, לבין השתייכותם לקהילה היהודית הלאומית מאידך גיסא.¹³

ביולי 1927 פרסמה לבסוף ממשלת המנדט הצעת פשרה של "תקנות כנסת ישראל" ("חוקת הקהילות"), תקנות אשר שאבו את סמכויותיהן החוקיות מפקודת ארגון העדות הדתיות שפרסמה הממשלה באפריל 1926.¹⁴ התקנות הכירו במסגרת על-קהילתית כלל-יישובית בשם "כנסת ישראל" שנכללו בה מוסדות מספר: ועדי הקהילות, אספת הנבחרים, הוועד הלאומי (הגוף הפועל של אספת הנבחרים), הרבנות הראשית ומועצות הרבנות המקומיות. התקנות קבעו שבכל יישוב שמתגוררים בו מעל שלושים יהודים החברים בכנסת ישראל תוקם קהילה מקומית, ובכל יישוב תהיה קהילה אחת בלבד, אך כל קבוצה המונה לפחות שלושים חברים תוכל לדרוש את אספקת צרכיה הדתיים באופן נפרד ותקציב הקהילה יחולק בין הקהילה לבין הקבוצה ה"נפרדת" באופן יחסי. כל יהודי מעיל גיל 18 שהתגורר בתחומי המנדט נהפך באופן אוטומטי לחבר בכנסת ישראל אלא אם כן הודיע על רצונו ששמו יימחק מפנקס החברים (ולמעשה נדרש להצהיר על כך מדי שנה, עם עריכת הפנקס). בכך הכירה החוקה בזכותה של אגודת ישראל לפרוש מכנסת ישראל בפועל והפכה את החברות בה לברירת מחדל, אך עם זאת למוסד שאינו מחייב כל יהודי בארץ ישראל. האגודה קיימה למעשה קהילה נפרדת בירושלים, ואף התנתה את החברות בקהילותיה באי-חברות בכנסת ישראל. גם בצד החילוני נשמעו התנגדויות לגרסה הסופית, שראו בה "חוקה קלריקלית" הכופה עניינים דתיים על הציבור החילוני שאינו מעוניין בהם ומעניק סמכויות נרחבות לממסד הדתי, אך הייתה הסכמה רחבה על כך שמדובר בהישג.¹⁵

בסעיף 26 בחוקת הקהילות הוזכרו גם "מועצות שחיטה", שאמורות היו לפקח על ענייני השחיטה הכשרה. הרכב המועצה אמור היה להיקבע לפי תקנות שיותקנו על ידי הוועד הלאומי והרבנות הראשית יחד. אולם הרבנות דרשה להרחיב את מידת עצמאותן של מועצות השחיטה ואת סמכויותיהן, כך שהללו תכלולנה את כל שירותי הדת היהודיים. כתוצאה

13 קדרון "מקהילה יהודית עדתית לקהילה עברית לאומית", לעיל ה"ש 11, בעמ' 434-437.
 14 פקודת העדות הדתיות (ארגון), 1926; על פקודת העדות הדתיות, ראו דפנה צמחוני "ממשלת המנדט ומעמד העדות הדתיות בארץ-ישראל" קתדרה 80, 150, 156 (1996).
 15 מנחם פרידמן חברה ודת: האורתודוקסיה הלא ציונית בארץ-ישראל, תרע"ח-תרצ"ו, 1918-1936 (1977) 213-188. על אספת הנבחרים והוועד הלאומי ראו אליקים רובינשטיין "מיישוב למדינה: מוסדות ומפלגות" היישוב בימי הבית הלאומי 152 (בנימין אליאב עורך 1976). על הקמת הרבנות הראשית ומאבקה הפוליטיים ראו אריה מורגנשטרן הרבנות הראשית לארץ ישראל: יסודה וארגונה (1973).

ממחלוקות פנימיות בציבור הדתי אושרו רק באוקטובר 1937 "תקנות הקובעות את הרכבה וסמכותה של מועצת השחיטה שעל-ידי ועדי הקהילות". סעיף 6 קבע שמועצת השחיטה תטפל גם "בכל העניינים הציבוריים בעלי אופי דתי כגון: בתי כנסיות, עירובין, מקוואות, תרומות ומעשרות וכו'". בכך הפכו למעשה מועצות השחיטה למועצות הדתיות. סעיף 2 קבע שחברי המועצה הדתית נבחרים כך שרבנות הקהילה מציעה רשימת מועמדים כפולה לוועד הקהילה, ומתוכה הוועד בוחר מחצית. סעיף 8 קבע שתקציב המועצות הדתיות נקבע כך שהמועצה מגבשת את תקציבה ואז מגישה אותו לאישורו של ועד הקהילה, ותקציב זה נפרד מזה של לשכת הרבנות המקומית. המועצה הוסמכה לעסוק בכל ענייני הדת, והייתה כפופה לרבנות מבחינה הלכתית לפי סעיף 12.16

לצד שירותי הדת, הקהילות סיפקו גם שירותים חברתיים, חילוניים באופיים, בעיקר בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה. בנוסף, בערים המעורבות היו ועדי הקהילות פעילים בבחירת חברי מועצות העיריות היהודיים, שנחשבו לשליחי הקהילה. חוקת הקהילות הגדירה את מעמדם המשפטי של מוסדות היישוב והכירה בוועדי הקהילות כאישיות משפטית נפרדת, מעמד שהעניק להם את האפשרות להחזיק ברכוש, לכרות חוזים ולתבוע ולהיתבע בדין. הקהילות חויבו לקיים בחירות, וחוקת הבחירות וספרי התקציב שלהן היו טעונות את אישור הממשלה. התקנות הסדירו גם את היחסים בינן לבין הרשויות המקומיות: הרשויות תטפלנה בנושאים מוניציפליים כלליים כגון תחבורה, מים ותברואה, ותפקידי הקהילה יצטמצמו לתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות ושירותי הדת. בפועל, מידת האוטונומיה שממנה נהנו הקהילות הייתה תולדה של הסדרים לא פורמליים בינן לבין השלטון.¹⁷

למרות הסמכויות שהוענקו להן, בפועל התקשו רוב הקהילות לעמוד בכוחות עצמן. ועדי הקהילות של צפת וטבריה, שתי ערים מעורבות שרוב האוכלוסייה היהודית בהן הייתה חרדית, סבלו מחולשה ארגונית במשך כל תקופת קיומם.¹⁸ מאידך גיסא, ברשויות המקומיות היהודיות נוצרה מידה רבה של כפילות בין שירותי הקהילה לבין אלו שסיפקה הרשות המקומית, שבניגוד לוועד הקהילה נהנתה מיכולת לגבות מיסים מכל תושביה. מצב זה הביא את הנהלת הוועד הלאומי וראשי הקהילות להכרה בצורך ברפורמה בחוקת הקהילות. בינואר 1938 נחתם הסכם בין הוועד הלאומי לבין חבר המועצות המקומיות (לימים מרכז השלטון המקומי) שקבע כי במועצות המקומיות היהודיות (לרבות פתח תקווה, שקיבלה מעמד של עירייה ב-1937) תתפקד המועצה המקומית למעשה גם כוועד הקהילה בכל העניינים החילוניים. המועצה הדתית נועדה להישאר כגוף נפרד, אך הרשות המקומית קיבלה סמכות פיקוח על התקציב שלה.¹⁹ באפריל 1939 נחתם הסכם דומה שבמסגרתו מוזג ועד הקהילה של תל אביב לתוך העירייה, ובכלל זה הובטחו גם ענייניהן של השכונות היהודיות של יפו.²⁰ הקשר בין קהילות אלו לבין הוועד הלאומי התרופף, בין היתר כתוצאה מהמתח

- 16 דון יחיא מוסדות דתיים במערכת הפוליטית, לעיל ה"ש 12, בעמ' 3-4.
 17 קדרון "מקהילה יהודית עדתית לקהילה עברית לאומית", לעיל ה"ש 11, בעמ' 435-437.
 18 שם, בעמ' 437-441.
 19 משה אוסטרובסקי "עבודת הארגון בקהילות" הצופה 2.5.1938.
 20 נעמי שילוח מרכז הולך ונעלם: החוגים האזרחיים בארץ-ישראל בשנות השלושים 153-159 (2003). על היחסים בין קהילת יפו לעיריית תל אביב ראו גם קדרון "מקהילה יהודית עדתית לקהילה עברית לאומית", לעיל ה"ש 11, בעמ' 445-447.

הפוליטי ששרר בין הנהלת הוועד, שהייתה בידי מפא"י, לבין הרשויות המקומיות, שרבות מהן היו בשליטת החוגים האזרחיים.²¹ שתי הקהילות היחידות שתפקדו כגופים עצמאיים, על פי ייעודן המקורי, עד לתום תקופת המנדט היו אלה של ירושלים וחיפה. השינוי הדרמטי במעמדן הגיע במלחמת העצמאות. במהלך אפריל ומאי 1948, במסגרת "תכנית ד", השתלטו כוחות ה"הגנה" על טבריה, חיפה וצפת.²² טבריה וצפת התרוקנו כליל מתושביהן הערבים, ובחיפה נותרו רק כ-3,000 מהם.²³ בירושלים היה המצב המדיני והצבאי מורכב יותר, ורק ב-2 באוגוסט הכריזו צה"ל על חלקה המערבי של העיר – החלק היהודי – כעל שטח צבאי.²⁴ כך הפכו למעשה הערים המעורבות לערים יהודיות, כך שלא נותר עוד צורך בקהילות כגוף שמתווך בין האוכלוסייה היהודית לבין העירייה, ומבחינת ההנהגה הלאומית נעשה מעמדן דומה לזה של הרשויות המקומיות היהודיות. ב-14 במאי קמה מדינת ישראל, והשלטון במדינה החדשה עבר לידי הממשלה הזמנית. ממשלה זו, יחד עם הנהלת הוועד הלאומי, נדרשה כעת להכריע בשאלת עתידן של הקהילות.

ב. שנת העצמאות הראשונה – תהליך חיסול הקהילות תחת הממשלה הזמנית

1. העברת השירותים החילוניים לידי העיריות

הקמת המדינה העלתה את שאלת עתידם של מוסדות כנסת ישראל, שהתבססו על המסגרת הוולונטרית היישובית, תחת השלטון הריבוני, וכן את שאלת יחסיהם עם מוסדות השלטון במדינה החדשה. בפרט עלתה שאלת הצורך בגביית מיסי הקהילות לצד יתר מיסי המדינה. במרץ 1948 הקימה הנהלת הסוכנות היהודית שני מוסדות שנועדו לנהל את המדינה שבדרך לאורך תקופת המעבר לשלטון ריבוני: "מנהלת העם", שנועדה להוות את הרשות המבצעת, ובה כיהנו 13 שרים, ו"מועצת העם", הרשות המחוקקת, שמנתה 37 חברים. עם הכרזת העצמאות של ישראל ב-14 במאי הפכה מנהלת העם לממשלה הזמנית, ואילו מועצת העם הפכה למועצת המדינה הזמנית.²⁵ כעבור שבועיים הודיעה הנהלת הוועד הלאומי כי

21 אפרים יער וזאב שביט "רקע היסטורי לדיון בחברה הישראלית: האידיאולוגיה הציונית והחברה היישובית" מגמות בחברה הישראלית א 81 (אפרים יער וזאב שביט עורכים 2001).

22 תמיר גורן "המלחמה על הערים המעורבות בצפון הארץ" מלחמת העצמאות תש"ח-תש"ט: דיון מחודש א 171 (אלון קדיש עורך 2004).

23 בני מוריס לירתה של בעיית הפליטים הפלסטינים 1947-1949 103-143 (1991).

24 על המערכה על ירושלים ראו יצחק לוי (לויצה) תשעה קבין: ירושלים בקרבות מלחמת העצמאות (יגאל עילם עורך 1986).

25 חלוקת התיקים במנהלת העם התבססה על יחסי הכוחות בהנהלת הסוכנות היהודית והוועד הלאומי, ומשמעות הדבר הייתה שהודרו ממנה תנועות שלא יוצגו במוסדות אלה. לאחר הכרזת העצמאות הצטרפו למוסדות אלה גם אגודת ישראל והספרדים. ראו פנחס מדינג "מוסדות השלטון בשנת העצמאות הראשונה" שנה ראשונה לעצמאות, 1948-1949 69-72 (מרדכי נאור עורך 1988). על חלוקת התיקים בממשלה הזמנית ראו יונתן פיין כך נולדה: הקמת מערכת הממשל בישראל 1947-1951 130-132 (2009) (להלן: פיין כך נולדה).

החל מיוני יועברו כל שירותי הוועד לידי ממשלת ישראל, והוועד עצמו ימשיך לפעול רק כדי לגבות את מיסי הקהילות.²⁶ באמצע יוני חילקה הממשלה הזמנית את סמכויותיה של ממשלת המנדט בין השרים. שר הפנים, יצחק גרינבוים, קיבל לידיו את הסמכויות הקשורות בפקודת העיריות, 1934, ופקודת המועצות המקומיות, 1941, ואילו שר הדתות, הרב יהודה לייב פישמן-מימון, קיבל לפי החלטה זו את הסמכויות הקשורות בפקודת העדות הדתיות, לרבות ענייני כנסת ישראל.²⁷ במקביל דנה הנהלת הוועד הלאומי בשאלת המשך גביית מיסי הקהילות לצורך אספקת שירותיהן.²⁸ באמצע יולי התפרסמה בעיתונות הודעה המבשרת כי:

בישיבה שנתקיימה במשרדי הממשלה בהשתתפות: שר הדתות, שר האוצר ושר המשפטים ונציגי הנהלת הוועד הלאומי, הוסכם שהקהילות של כנסת ישראל תמשכנה לגבות את מס הכנסת כאשתקד עד ה־31 בדצמבר 1948; ולתקופה זו תמשכנה כמו כן הקהילות לשלם את מכסתן במס הכנסת לוועד הלאומי. הסדר זה בא כדי לאפשר את העברתם הסדירה של השירותים הציבוריים שהיו בידי הוועד הלאומי לידי הממשלה. השירותים האלה לא יוכלו להיות מועברים כולם בבת אחת, כי להקמת המשרדים המתאימים מטעם הממשלה לשם קבלתם דרוש היה זמן מסוים [...] כדי לא לגרום למשבר כספי ולפגיעה בכל השירותים האלה הוסכם אפוא להמשיך בגביית מס הכנסת עד סוף דצמבר ש.ז., בהנחה שעד תאריך זה ייעשו כל הסידורים הקשורים בהעברת השירותים כולם לממשלה.²⁹

מנוסח ההודעה לא ברור מי אחראי לפרסומה, ואף לא מובן לחלוטין האם הפסקת הגבייה תחול רק משנת 1949 או שמא תוחל באופן רטרואקטיבי – דהיינו, האם החל מה־1 בינואר יוכלו ועדי הקהילות לגבות כספים בעבור חובות שהצטברו בשנה הקודמת. כך או כך, ההודעה הנחיתה מכה קשה על יכולתם של ועדי הקהילות להמשיך לגבות מיסים, שכן הציבור הרגיש שאין עוד טעם להמשיך לשלם לגוף שעומד לפני חיסול. עובדי קהילות ירושלים וחיפה, שחששו לעתיד פרנסתם, תבעו את זכויותיהם מהממשלה והוועד הלאומי, ואף איימו בשביתות ועיצומים.³⁰ שאלת עתידן של הקהילות עמדה על סדר היום בכינוס המוניציפלי של ההסתדרות, שהתקיים באמצע אוגוסט.

מכיוון שביישובים היהודיים מוזגו כבר הקהילות כפועל לתוך הרשויות המקומיות, לא התעוררה מחלוקת לגבי הסדרתו החוקית של המיזוג וכיצועו גם בירושלים ובחיפה. ב־6 בספטמבר ביקר שר הפנים גרינבוים בחיפה, ונפגש בין היתר עם חברי ועד הקהילה. השר

26 "שירותי הוועה"ל עוברים לממשלה ב־1 ביוני" על המשמר 28.5.1948.
 27 פקודת העדות הדתיות (ארגון), 1926; ממשלת המנדט "הודעה בדבר סמכויות השרים" (14.6.1948). חלוקת הסמכויות נעשתה מכוח פקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח-1948, האמצעי המשפטי שנועד להסדיר את המעבר מיישוב למדינה. על פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות ראו גדליה אורבך יסודות השלטון המקומי: ההיסטוריה של השלטון המקומי בארץ ישראל 3 74-77 (2004).
 28 "שירותי הוועה"ל לממשלת ישראל" על המשמר 22.6.1948.
 29 "מסי כנסת ישראל יוגבו עד סוף 1948" קול העם 22.7.1948; "מסי כנסת ישראל" הצופה 22.7.1948; "הקהילות יוסיפו לגבות מס הכנסת" המשקיף 22.7.1948.
 30 "בחיפה מתפרק ועד הקהילה" על המשמר 23.8.1948; "למיזוג הקהילה והעירייה בירושלים" הצופה 14.9.1948.

הודיע שאת שירותי הקהילה החילוניים יש למסור לרשות העירייה ללא דיחוי, והבטיח שמשדרו יסייע בכך.³¹ כעבור חודש נפגש גרינבוים עם ראש עיריית חיפה, שבתי לוי, ועם יו"ר ועד הקהילה, משה גוטל לוי, ובעקבות הפגישה החליטה מועצת העירייה לייפות את כוחו של לוי לנהל את המשא ומתן עם הממשלה על העברת שירותי הקהילה החילוניים לידי העירייה.³² לצורך מימון השירותים ביקש לוי מגרינבוים להשיג התחייבויות כספיות ממשרדי הסעד, הבריאות והחינוך.³³ באמצע נובמבר נערכה ישיבה של ועדת העירייה יחד עם ועד הקהילה, ובה הוחלט להעביר את כל שירותי הקהילה לרשות העירייה עד ל-21 בדצמבר, ולשם כך מונתה ועדה בת שישה חברים כדי ליישם את ההחלטה, בכפוף לאישור הממשלה.³⁴ כעבור חודש הושג הסכם בין הוועדה לבין עובדי הקהילה שלפיו החל מינואר 1949 יועברו חלק מהעובדים להעסקה על ידי העירייה ושכרם יישמר.³⁵ לצד הנכסים קיבלה העירייה גם את חובותיו של ועד הקהילה (בסך 34 אלף ל"י), וכן את הגירעון שצברו הקהילה ובית החולים שלה.³⁶

תהליך חיסולו של ועד הקהילה בירושלים החל מעט מאוחר יותר, משום שהעיר הייתה נתונה תחת משטר צבאי. באוקטובר הציע קצין מחוז ירושלים, שמואל ישעיה, ששר הפנים ימנה ועדה שתכלול נציגים מהעירייה ומהקהילה כדי לזרז את העברת שירותי הקהילה לעירייה.³⁷ כעבור חודש החליטה מועצת העירייה להעביר אליה את שירותי הקהילה, ולשם כך נבחרה ועדה בת שלושה חברים כדי לברר את היקף חובותיה של הקהילה והאם ישנם תפקידים שעדיף למסור לידי משרד הדתות, ולהגיש את מסקנותיה בתוך עשרה ימים.³⁸ הוועדה המליצה בין היתר להעביר את השירותים החילוניים לעירייה, החל מינואר 1949; להעביר את השירותים הדתיים (פרט לרבנות ולבתי הדין הדתיים) למועצה דתית אשר לא תהיה קשורה לעירייה ושתקבל את תקציבה בחלקו ממשרד הדתות, בחלקו מהעירייה ובחלקו מהכנסות עבוד שירותי הדת; שירות הרבנות ובתי הדין הדתיים יועברו במלואם

- 31 פרטוקול מפגישה עם שר הפנים (6.9.1948) ארכיון העיר חיפה 296/6.
- 32 פרטוקול ישיבה 93 של ועדת העירייה, עיריית חיפה (19.10.1948).
- 33 מכתב משבתי לוי, יו"ר ועדת עיריית חיפה, ליצחק גרינבוים, שר הפנים (22.10.1948) ארכיון המדינה (א"מ) ג-132/9.
- 34 נציגי הקהילה בוועדה היו יו"ר לוי, אהרון וינטר ויוסף נוסבאום; נציגי העירייה היו יוסף ארדשטיין, דוד הכהן ופנחס מרגולין. ראו "העירייה – גם במקום הקהילה" דבר 16.11.1948.
- 35 "שירותי ועד הקהילה מועברים לרשות העירייה" קול העם 22.12.1948; "הובטחו זכויות העובדים עם העברת שירותי הקהילה לעיריית חיפה" דבר 21.12.1948.
- 36 "עיריית חיפה בעול שירותי הקהילה" הצופה 23.12.1948. במונחי שנת 2021, מדובר ביותר ממיליון שקלים חדשים. תקציב העירייה, שאושר בנובמבר 1948, עמד על 895 אלף ל"י. התקציב היה צפוי להסתים באפריל 1949 בגירעון של 300 אלף ל"י. ראו "895 אלף ל"י – תקציב חיפה" המשקיף 30.11.1948.
- 37 מכתב משמואל בכר ישעיה, הממונה על מחוז ירושלים, אל המחלקה לארמיניסטרציה כללית במשרד הפנים (17.10.1948) א"מ ג-273/48.
- 38 "יורחבו תפקידי עיריית ירושלים" הצופה 19.11.1948. חברי הוועדה היו דוד אבולעפיה, שכיהן גם כנשיא ועד העדה הספרדית בירושלים, אברהם אלמליח, שכיהן גם כחבר ועד הקהילה וכסגן נשיא התאחדות הספרדים, וראובן שרייבמן (שרי), שכיהן גם כמזכיר מועצת פועלי ירושלים.

למשרד הדתות.³⁹ הבעיה העיקרית שהתעוררה הייתה חובותיה הגדולים של הקהילה, ולשם כך נפגשו נציגי העירייה והקהילה עם גרינבוים, שהסכים שמשרדי הממשלה יכסו חלק מחובותיה של הקהילה. גרינבוים מסר שהממשלה הייתה מוכנה לקבל את שירותי הרווחה, את משרד הרבנות ואת ענייני החינוך של העירייה.⁴⁰

2. העברת שירותי הדת – הדיונים בוועדת הפנים

אם כן, העברת שירותי הקהילה החילוניים לידי העיריות לא נתקלה במחלוקת פוליטית רצינית. אך לא כך היו פני הדברים ביחס לשירותי הדת. לאור חלוקת הסמכויות בין השרים, העברת המועצות הדתיות לידי הרשויות המקומיות דרשה את הסכמתם הן של שר הדתות פישמן-מימון, הממונה על הקהילות, והן של שר הפנים גרינבוים, הממונה על השלטון המקומי, ובין שני השרים הללו הייתה פעורה תהום בכל הקשור להשקפת העולם בענייני דת ומדינה. פישמן-מימון, ממנהיגי תנועת המזרחי וממנסחי חזון "מדינת התורה", שם לעצמו למטרה לחזק את מקומה של הדת במדינה ולשלב בה במוסדות השלטון.⁴¹ גרינבוים, לעומתו, נודע בהשקפתו החילונית ובמחויבותו לעקרון ההפרדה בין דת למדינה, והרבה להתעמת עם נציגי המפלגות הדתיות.⁴² מהשקפות מנוגדות אלו נגזרו גם עמדות הפוכות בשאלת העברת שירותי הדת לרשויות המקומיות – בעוד ששר הדתות שאף להבטיח את המימון הציבורי לשירותי הדת, שר הפנים הסתייג מהעברתן לרשויות המקומיות שתחת סמכותו. כך נשזר הדיון האדמיניסטרטיבי והפיננסי בשאלות פילוסופיות וחוקתיות.

מצבן הכלכלי של המועצות הדתיות הלך והתדרדר בעקבות ההחלטה על הפסקת גביית מיסי הקהילות. כבר ביולי 1948 טען דוד צבי פנקס, יו"ר ועד הקהילה של תל אביב וחבר מועצת העירייה, כי קיים צורך דחוף בסיוע למועצה הדתית בעיר וביקש להכליל את הסיוע בתקציב העירייה.⁴³ בספטמבר, לאחר שלא שולמו משכורותיהם במשך חודשיים, איימו עובדי המועצה הדתית בשביתה, ופנקס דרש מראש העירייה, ישראל רוקח, למצוא עבורם סידור מידי.⁴⁴ לאור המצב הובא הנושא ב-23 בנובמבר לדיון בוועדת הפנים של מועצת המדינה הזמנית.⁴⁵ שר הדתות סבר שהממשלה והרשויות המקומיות צריכות לקבל

39 פרוטוקול ישיבה 30 של המועצה (26.12.1948) ארכיון העיר ירושלים.

40 "ירושלים – חל עיכוב במיזוג הקהילה והעירייה" דבר 28.11.1948.

41 גאולה בת-יהודה הרב מימון בדורותיו 575-576 (1970) (להלן: בת-יהודה הרב מימון).

42 רומן פריסטר ללא פשרה 360 (1987). ראו גם יצחק גרינבוים דור במבחן 159-168 (1951). גרינבוים מונה לשר כאחד מנציגי הציונים הכלליים, אך בקיץ 1948 עזב את המפלגה לאור הפילוג שחל בה. ראו אמיר גולדשטיין "מקבוצת לחץ למפלגה: התגבשות מפלגת הציונים הכלליים במהלך מלחמת העצמאות" פוליטיקה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות 244 (מרדכי בראון ומאיר חזן עורכים 2014).

43 "הכללת השרותים הדתיים בתקציב עיריית תל-אביב" הצופה 16.7.1948.

44 "עובדי המועצה הדתית מאיימים בשביתה" הארץ 8.9.1948.

45 ועדת הפנים הוקמה ב-12 באוגוסט על ידי מועצת המדינה הזמנית כדי לעסוק בענייני הפנים, המשטרה, המיעוטים והטיפול הדתי במיעוטים. הוועדה מנתה שבעה חברים, מהם שניים ממפא"י והיתר ממפ"ם, המזרחי, הציונים הכלליים, הרביזיוניסטים ורשימת התימנים. ראו "במועצת המדינה – אושרו פקודות על מועצה חקלאית ומסייעליה" דבר 13.8.1948.

על עצמן את עול אספקת השירותים הדתיים. הצעתו הייתה להקים ליד כל רשות מועצה דתית אשר תיבחר בהתאם לנוהל הקיים של כנסת ישראל, ואשר תמומן על ידי הממשלה והרשויות עצמן. השר לא ראה קושי באשר לשאלת שירותי הדת לנוצרים ולמוסלמים, מפני שהנוצרים לא קיבלו שירותי דת מהעירייה גם בתקופת המנדט, בעוד שהמוסלמים, שקיבלו תמיכה עד עתה, ימשיכו לקבל אותה וישלמו לשם כך מיסים. שר הפנים החזיק בעמדה הפוכה. לשיטתו, לאחר העברת כל השירותים החילוניים לרשויות המקומיות, יש להשאיר את הקהילות על כנן לצורך אספקת שירותי הדת, כך שהללו תמשכנה לגבות מיסים מחברי הקהילה והממשלה תכסה את הגירעון, אם ייווצר. השר הסביר שגם מנקודת מבט דתית מוטב שלא להשאיר את השירותים הדתיים בידי העיריות החילוניות: הוא "רואה במסירת השירותים הדתיים לידי העיריות השפלת הדת על ידי מתן אפשרות לחוות דעה על הדת לאנשים שאין להם קשר עם הדת, ואם יהיה להם רוב, יכול להגיע המצב לידי כך שהצרכים הדתיים לא יסופקו כלל". בתום הוויכוח לא התקבלה הכרעה.⁴⁶

למחרת התקיימה פגישה בהשתתפות ראש עיריית ירושלים, דניאל אוסטר, ראש עיריית תל אביב, ישראל רוקח, ושני נציגי עיריית חיפה, יוסף ארדשטיין ופנחס מרגולין, כדי לדון בהמשך העברת שירותי הקהילה לעיריות לאור הבעיות שהתעוררו. לא התקבלה החלטה, אך המתדיינים הסכימו שרצוי שהעיריות תקבלנה לידיהן את תפקידיהן החילוניים של הקהילות ואילו התפקידים הדתיים יועברו לידי מועצות דתיות, ואלו ימומנו במשותף על ידי העיריות ומשרד הדתות. למחרת נפגשו נציגי העיריות עם השר פישמן-מיומן, וזה הביע את משאלתו שהעיריות תטפלנה גם בענייני הדת באמצעות ועדה או מועצה זמנית, והסכים שמשרד הדתות יממן מחצית מהפעילות. במקביל נפגש השר גרינבוים עם נציגי עיריית ירושלים וועד הקהילה, והבהיר ארבע נקודות: ראשית, שאין עדיין החלטת ממשלה לחסל את הקהילות בחיפה ובירושלים; שנית, שכדי לעשות זאת יש צורך בפקודה מיוחדת; שלישית, שיש לתקן את פקודת העיריות כדי להעביר אליהן את סמכויות הקהילה בענייני דת; ולבסוף, שאם תחליט הממשלה על חיסול הקהילות, יהיה צורך להקצות תקציבים מיוחדים לסילוק חובותיהן של הקהילות.⁴⁷ ועד קהילת ירושלים החליט להמשיך בעבודתו עד לקבלת החלטה בנושא.⁴⁸

כעבור כמה ימים, כאשר נותר קצת למעלה מחודש ימים עד לתום מועד גביית מיסי הקהילות, הגיע גרינבוים למסקנה כי לא נותר עוד זמן להמתין להחלטותיה של ועדת הפנים, ולכן החליט להעלות את הנושא בישיבת הממשלה. לטיעון שהעלה בוועדת הפנים הוסיף גרינבוים שני נימוקים: ראשית, מיזוג הקהילה לתוך העירייה פירושו יצירת מועצה דתית יחידה עבור כל הציבור היהודי, ומשמעות הדבר תהיה לכפות על אגודת ישראל את חיסול קהילתה הנפרדת, ו"הוא הדין לכל כתה וזרם דתי יהודי". גרינבוים ראה בכך "פגיעה בחופש המצפון". הנימוק השני שהעלה גרינבוים היה הצורך בהקמת מועצות דתיות מוסלמיות ונוצריות, ושלא ניתן יהיה למנוע התפלגות עדתית בין הנוצרים. עם זאת, גרינבוים הכיר בכך שעצם הקמתו של משרד הדתות פירושה "שלא הפרדנו בין המדינה והדת, אלא הכרנו

46 פרטוקול ישיבה 6 של ועדת הפנים, מועצת המדינה הזמנית (23.11.1948).

47 "חיסול הקהילות נתקל בקשיים כספיים ומשפטיים" המשקיף 28.11.1948.

48 "חילוקי דעות בשאלת פירוז הקהילות" חרות 28.11.1948.

בשוויון הדתות. הכרנו, שהממשלה צריכה לדאוג לצרכיהם הדתיים של אזרחיה ותושביה, כשם שהיא דואגת לצרכים אחרים. ניתן אם כך לאפיין את עמדתה של גרינבוים כהעדרה של דגם "הקהילות המוכרות" שלפיו על המדינה לתמוך בקהילות הדתיות אך לא להעדיף באופן מובהק דת כלשהי. לגופו של עניין, הצעתו הייתה להעביר את השירותים החילוניים לידי העיריות ובמקביל להקים רשת של מועצות דתיות בראשות הרבנות הראשית, ומשרד הדתות יקשר בין הרבנות לממשלה. תקציבן של המועצות הדתיות, לפי הצעתו של גרינבוים, יגיע מתשלום מס של חברי הקהילות הדתיות ומתמיכת הממשלה. בחירת חברי המועצה הדתית, לפי הצעתו, אמור היה להתבסס על ההסדר שהיה נהוג בתקופת המנדט.⁴⁹

פישמן-מימון השיב שהצעתו של גרינבוים תגרום לפילוג בעם, בנוסף על זה שכבר היה קיים עם אגודת ישראל, ועמד על כך ש"אי-אפשר להטיל שני מיני מסים על האזרח במדינה". עוד העיר שר הדתות שבפגישה שקיים עם נציגי העיריות הסכימו הללו לקבל על עצמם את אספקת שירותי הדת, אך מאידך גיסא סירבו לממן קהילות מיוחדות. הצעתו של פישמן-מימון, אם כן, הייתה להעביר את שירותי הדת לידי העיריות, והן תקבלנה תמיכה ממשרד הדתות כמו משאר משרדי הממשלה. השרים משה שפירא (הפועל המזרחי), דוד רמז (מפא"י) ובכור-שלום שטרית (הספרדים) תמכו בהצעתו של פישמן-מימון. שפירא טען בפירוש ש"גם אגודת ישראל צריכה להיכלל במסגרת זו" כל עוד היא חלק מהמדינה. הצעת גרינבוים, טען, "זו הכנסת דת ישראל לגטו", מסוג המסורות הגלותיות שיש להיפרד מהן עם הקמת המדינה, וכשם שלא יעלה על הדעת שיהיו במדינה שני צבאות – האחד שומר כשרות והשני לא – כך לא ייתכן שבשם חופש המצפון יתקיימו בה שתי קהילות יהודיות. דבריו של רמז היו אולי הביטוי המובהק ביותר בדיון לתמיכה בדגם שרואה ביהדות את "הכנסייה הרשמית" של ישראל. גם רמז תמך בהכללתה של אגודת ישראל במסגרת הממלכתית והתנגד לקיומן של "אגודות דתיות חופשיות... הבאות למשרד הפנים ומבקשות תמיכה". רמז סבר שהמדינה תוכל לנהל את ענייני הדת בצורה המכובדת ביותר, ו"אין אנו מחויבים לעשות את הדבר דווקא עלי-פי [הדגם של] צרפת" בענייני דת ומדינה, דהיינו דגם ההפרדה.⁵⁰

לצידו של גרינבוים התייצבו שני שרי מפ"ם, מרדכי בנטוב ואהרן ציזלינג. ציזלינג, איש הקיבוץ המאוחד, לא כפר בכך ש"אותה ההקצבה, שתיתן לפעולות אחרות, שאינן ברוח הדת, תינתן גם לדת, זה דבר שצריך לספקו לאזרחי המדינה הרוצים בכך", אך התנגד נחרצות ל"קיום קהילה כאינסטנציה שלטונית של המדינה... המטילה מסים לצרכים דתיים על אזרחים, שאינם רוצים בהם". אליהם הצטרף גם נציג אגודת ישראל, יצחק מאיר לוי, שחשש שהצעת פישמן-מימון עלולה לפגוע בעצמאותה של הקהילה הנפרדת של אגודת ישראל בירושלים. לוי טען שבניגוד לטענתו של שר הדתות, דווקא חיסול הקהילות הוא שיגרום ל"מחלוקת בישראל". ראש הממשלה, דוד בן-גוריון, העדיף להימנע בשלב זה מעימות ישיר. הוא ביקש לרחות את הדיון העקרוני – "הוויכוח הגדול אין עכשיו זמנו" – ולהתמקד בשלב זה בפתרון מעשי לבעיה הקונקרטי. לפי הצעתו הוחלט להטיל על גרינבוים לנסח הצעה לחיסול הקהילות, ובמידת האפשר שתהיה חתומה גם בידי שר הדתות.⁵¹

49 פרוטוקול ישיבה 19 של הממשלה הזמנית (28.11.1948).

50 שם, בעמ' 15-37.

51 שם, בעמ' 22-37.

בישיבתה הבאה של ועדת הפנים סיכם גרינבוים את החלטת הממשלה: ראשית, לא יוטלו מיסים מיוחדים למימון נושאי הדת, כך שמקורות המימון של שירותי הדת יהיו תשלומים בעד שירותי הדת, הקצבות מהרשויות המקומיות, וקופת המדינה. שנית, זיקתן של העיריות למועצות הדתיות תהיה תקציבית בלבד, והמועצות הדתיות תהיינה גופים אוטונומיים נפרדים מהעירייה. שלישיית, יימשך הנוהל הקיים ביחס לאופן בחירת חברי המועצה הדתית. ולבסוף, הוטל על השר גרינבוים, יחד עם השרים פישמן-מימון ולוין, להציע הצעת חוק לביטול כנסת ישראל והוועד הלאומי. שאלות נוספות שהועלו בדיון, לרבות זהות המעסיק של פקידי המועצה הדתית או גובה התשלום שיוכלו לדרוש, נדחו עד לחקיקה באספה המכוננת.⁵²

היעדר ההחלטה בממשלה הוביל לחוסר ודאות בקרב הרשויות המקומיות. בעקבות הדיון בממשלה הועלה נושא המועצה הדתית לדיון גם במועצת עיריית תל אביב. ראש העיר רוקח, איש הציונים הכלליים, תמך בעמדתו של גרינבוים, ואילו פנקס, איש המזרחי, שותפו של רוקח להנהלת העירייה, תמך בהצעת פישמן-מימון. ישראל גורפינקל (גורי), נציג מפא"י, סבר שעל העירייה להמשיך ולגבות את מיסי הקהילה ולממן באמצעותם את שירותי הדת עד אפריל 1949, מתוך הנחה שעד אז כבר תספיק האספה המכוננת לדון בעניין. נציג מפ"ם, יצחק גולדנברג (גולן), טען שתושבי העיר החילוניים סובלים מכפייה דתית, אך לגופו של עניין הצטרף לעמדתו של גורפינקל. בתום הפגישה הוסכם שרוקח ייפגש עם גרינבוים ועם פישמן-מימון וישמע את הצעותיהם.⁵³ הרבנות הראשית של העיר קיימה למחרת כינוס מיוחד בנושא. הרב האשכנזי הראשי לתל אביב, איסר יהודה אונטרמן, והרב הספרדי הראשי לתל אביב, יעקב משה טולידאנו, דרשו להעביר את שירותי הדת לעיריות, חרף העובדה שהן אינן מעוניינות בכך.⁵⁴

בהמשך החודש נפגש גרינבוים גם עם ראש עיריית ירושלים, דניאל אוסטר, והודיע לו ששירותי הדת בירושלים יועברו למועצה דתית מיוחדת שתהיה כפופה למשרד הדתות.⁵⁵ הוסכם להעביר את השירותים החילוניים (לרבות חובותיהם) לעירייה, וכן להקים ועדה מיוחדת שתורכב מנציגי העירייה, הקהילה, משרד הפנים ומשרד הדתות, שתנהל את שירותי הדת עד שייקבע מעמדן החוקי של המועצות הדתיות.⁵⁶ במקביל דנה מועצת העירייה בדו"ח הוועדה שמינתה המועצה בנוכחם. בהתאם להחלטת הממשלה החליטה המועצה לאשר את המלצות הוועדה ולהעביר את כל שירותי הקהילה החילוניים לרשות העירייה החל מינואר 1949, בעוד ש"השירותים הדתיים (פרט לרבנות ובתי הדין הדתיים) יועברו למועצה דתית

52 פרוטוקול ישיבה 8 של ועדת הפנים, מועצת המדינה הזמנית, 4-2 (30.11.1948).

53 "עיריית תל-אביב דנה בחיסול ועד הקהילה" דבר 16.12.1948; "עיריית ת"א דנה על עתיד הקהילה" הבוקר 16.12.1948; "ישיבה מיוחדת של עיריית ת"א לדיון בעתיד הקהילה" הצופה 6.12.1948.

54 "העברת השירותים הדתיים לעיריות" הצופה 17.12.1948.

55 "אחרי פירוקה של קהילת ירושלים" הצופה 26.12.1948.

56 מכתב משמואל בכר ישעיה, הממונה על מחוז ירושלים, אל המחלקה לאדמיניסטרציה כללית במשרד הפנים (26.12.1948) א"מ ג-273/46.

אשר תהיה ללא תלות או קשר לעירייה ואשר תקבל את תקציבה בחלקו משר הדתות, בחלקו מתמיכת העירייה ובחלקו מהכנסות שירותיה".⁵⁷

בינתיים התכנס המרכז העולמי של המזרחי, הגוף העליון של התנועה, לדיון מיוחד בשאלת עתיד המועצות הדתיות, והוחלט להקים ועדה לקביעת עמדה בנושא.⁵⁸ דו"ח הוועדה דרש מהממשלה להקים בכל רשות מקומית מועצה דתית "כגוף אוטונומי", שתקציבה יכוסה על ידי הרשות והממשלה תשלם לרשות את מחצית הסכום (אלא אם יושג הסכם אחר). במקרה של מחלוקת בין הרשות למועצה, קבע הדו"ח, יכריע שר הדתות.⁵⁹ המלצות הוועדה הנחו את השר פישמן-מימון בפגישתו עם גרינבוים בסוף דצמבר. השניים סיכמו שהרשויות המקומיות תמשכנה לגבות את מיסי הקהילות עד סוף מרץ 1949 – סוף שנת המס הנוכחית – על מנת לספק את שירותי הדת, ובמהלך תקופה זו יכסה משרד הדתות מחצית מהוצאותיה של המועצה הדתית. השרים שלחו לרשויות הודעה בהתאם, מתוך הנחה שעד אז תוכל האספה המכוננת להסדיר את הנושא בחקיקה.⁶⁰

באמצע ינואר נפגשו השרים גרינבוים ופישמן-מימון עם חברי מועצת עיריית ירושלים וועד הקהילה, והסכימו על הצעה מפורטת שהשרים יגישו לאישור הממשלה בנושא חיסול הקהילה.⁶¹ אולם כעבור שבועיים נערכה בחיפה ישיבה בהשתתפות ועד הקהילה יחד עם חברי ועדת העירייה, ובה הסתבר שלמרות ההסכם בין השרים, המחלוקת בין משרדיהם טרם הסתיימה. בישיבה השתתפו מנהל המחלקה העירונית של האגף לשלטון עצמי במשרד הפנים, ד"ר מרדכי קרמר, והיועץ המשפטי של משרד הדתות, ד"ר יששכר דב בר. קרמר ביקש מהוועד להמשיך בתפקידו כמועצה דתית עד סוף מרץ, כדי לאפשר לאספה המכוננת לקבוע את גורל שירותי הדת. במהלך הדיון שלף בר צו המכריז על חיפה כעל אזור יהודי לפי פקודת העדות הדתיות, בחתימת שר הדתות, המחייב את העירייה לקבל את שירותי הדת מכוח תקנות כנסת ישראל, וקרמר השיב שצו זה סותר את ההסכם בין השרים. לבסוף הוסכם ששר הדתות ייצור קשר עם העירייה, חרף טענתו של קרמר כי הדבר נתון להחלטת הממשלה בלבד.⁶² העירייה טענה שאין היא רשאית לספק שירותי דת רק לתושביה היהודים, ושאין בסמכותו של שר הדתות לחייב אותה לקבל את שירותי הדת.⁶³

כעבור כשבוע הודיע לוי שעיריית חיפה קיבלה לידיה את השירותים החילוניים של הקהילה, ובעניין שירותי הדת יש להמתין להחלטת הממשלה החדשה.⁶⁴ בהמשך החודש נמסרו שירותי הקהילה החילוניים לעירייה, אך לעת עתה הושארו שירותי הדת בידי הקהילה, עד לחקיקת חוק חדש.⁶⁵ אם כך, נראה שערב הבחירות לאספה המכוננת חיו המועצות הדתיות

57 פרוטוקול ישיבת המועצה 30 (26.12.1948) ארכיון העיר ירושלים.

58 "התייעצות על עתיד המועצות הדתיות" הצופה 13.12.1948.

59 סיכום דיון בוועדת המזרחי (21.12.1948) א"מ גל-6265/1.

60 "מסי הקהילות ושירותיהן ימשכו עד 31.3.49" הבוקר 31.12.1948.

61 "המוסדות המוסמכים בירושלים נתבעים לבצע עבודות ציבוריות שונות" הצופה 19.1.1949.

62 "חילוקי הדעות בין שר הפנים ושר הדתות בדבר השרות הדתי גרמו לסערה בחיפה" דבר 5.1.1949.

63 "עיריית חיפה מסרבת לתביעת שר הדתות לקבל את השירותים הדתיים" הארץ 4.1.1949.

64 "עיריית חיפה קיבלה לידיה את שירותי הקהילה החילוניים" דבר 13.1.1949.

65 "שירותי הקהילה בחיפה הועברו לעירייה" הצופה 21.1.1949.

על זמן שאול, כאשר נותרו רק למעלה מחודשיים לגביית מיסי הקהילות. גורלן של המועצות היה תלוי כעת בתוצאות הבחירות ובהרכב הממשלה שתקום בעקבותיהן.

ג. הממשלה הראשונה – ניסיונות האסדרה של שירותי הדת לאחר חילופי הממשלות

מכיוון שמועצת המדינה הזמנית נמנעה מלהכריע בעניין עתידן של המועצות הדתיות, ההכרעה נאלצה להמתין לאספה המכוננת. הבחירות לאספה המכוננת, שהפכה לכנסת הראשונה, נקבעו ל-25 בינואר 1949. לקראת הבחירות התאחדו ארבע המפלגות הדתיות הגדולות במדינה – המזרחי, הפועל המזרחי, אגודת ישראל ופועלי אגודת ישראל – לרשימה בשם "החזית הדתית המאוחדת", במטרה להילחם יחד על צביונה הדתי של המדינה.⁶⁶ השר גרינבוים, האיש שארגן את הבחירות, התמודד ברשימה עצמאית אך לא הצליח לעבור את אחוז החסימה.⁶⁷ נשיא המדינה, חיים וייצמן, הטיל את מלאכת הרכבת הממשלה על בן-גוריון, כראש המפלגה הגדולה ביותר. מכיוון שמפא"י לא קיבלה די מנדטים כדי להקים ממשלה בכוחות עצמה, היא נאלצה לבחור שותפה קואליציונית. על הפרק עמדו שתי אפשרויות מעשיות: קואליציית שמאל המבוססת על שותפות עם מפ"ם, או קואליציה עם החזית הדתית המאוחדת. בפועל, המשא ומתן הקואליציוני עם מפ"ם התנהל בצורה חשדנית ונתקל בקשיים רבים, בעיקר על רקע שאלות חוץ וביטחון, ובן-גוריון העדיף בסופו של דבר להגיע להסכם עם החזית הדתית. גם מפלגת הציונים הכלליים, מפלגת מרכז, ניהלה משא-ומתן על הצטרפות לממשלה החדשה, אך בסופו נותרה אף היא על ספסלי האופוזיציה לצידן של מפ"ם, חרות ומק"י.⁶⁸ ב-10 במרץ הושבעה הממשלה הראשונה, שהורכבה מקואליציה של מפא"י (עם 48 מנדטים), החזית הדתית (16), המפלגה הפרוגרסיבית (5) ומפלגת הספרדים (4). השרים פישמן-מימון ולוין המשיכו להחזיק בתיקים שהיו בידיהם בממשלה הזמנית

66 על הקמתה של החזית הדתית ראו זאב באואר היחסים הפנימיים ביהדות הדתית לקראת הקמת מדינת ישראל ובעקבותיה, וכינון החזית הדתית המאוחדת 273-306 (חיבור לשם קבלת תואר "דוקטור לפילוסופיה", האוניברסיטה העברית 2012).

67 על מערכת הבחירות ותוצאותיה ראו מאיר חזן "ישראל בחרת: הדרך אל הבחירות לאספה המכוננת" פוליטיקה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות 88 (מרדכי בראון ומאיר חזן עורכים 2014).

68 על המשא-ומתן הקואליציוני בין מפא"י למפ"ם ראו זאב צחור "מפא"י, מפ"ם והקמת ממשלת ישראל הראשונה, 1949" עיונים בתקומת ישראל 4 (1994) 378. על המשא ומתן הקואליציוני עם הציונים הכלליים ראו יניב בן-עוזי "תנו לחיות בארץ הזאת! מפלגת 'ציונים כלליים' 1949-1952" קתדרה 127 152-154 (2008).

(הדתות והסעד, בהתאמה), ובנוסף אליהם קיבלה החזית הדתית, לפי דרישתה, גם את תיק הפנים.⁶⁹ שר הפנים החדש היה משה שפירא, יו"ר הפועל המזרחי.⁷⁰ אם נבחן את הדיון שהתקיים בנושא הקהילות בממשלה הזמנית לאור הרכב הממשלה החדשה, נגלה שהמחנה שתמך בהצעת גרינבוים למעשה נמחק: גרינבוים עצמו נותר מחוץ לכנסת, מפ"ם עברה לאופוזיציה, ואגודת ישראל הפכה לחלק מהחזית הדתית. בנוסף, עמדתו של פישמן-מימון התחזקה בכמה מובנים: ראשית, שר הפנים החדש, האיש הממונה על הרשויות המקומיות, היה כעת איש הציונות הדתית, שכזכור תמך בהצעת פישמן-מימון בדיון בממשלה הזמנית. שנית, ראשות ועדת הפנים, הגוף שעתידי היה לדון בחקיקה בשאלת המועצות הדתיות, נמסרה ליו"ר פועלי אגודת ישראל, בנימין מינץ, שותפו של פישמן-מימון להנהגת החזית הדתית.⁷¹ ולבסוף, החזית הדתית הייתה לשותפה הבכירה בממשלה, ובלעדיה הייתה הקואליציה מתפרקת. קווי היסוד של הממשלה החדשה כללו התחייבות לספק את צורכי הדת הציבוריים של תושבי המדינה, עדות למעמדה של החזית הדתית. מצב עניינים זה סלל את דרכו של פישמן-מימון לקידום חקיקה להסדרת מעמדם של שירותי הדת. עם כניסתו המחודשת למשרד הדתות כתב לשותפו להנהגת המזרחי, הרב מאיר בראילן: "הדבר הראשון שאני חושב שעלי להגשים בפועל הוא העניין של השירותים הדתיים. זהו אצלי לעילא ולעילא מכל העניינים. אני יודע שהדבר לא קל... אבל אני לא אשקוט ולא אנוח עד שהדבר יצא לפועל לכל פרטיו".⁷²

עם השבעת הממשלה הראשונה נותרו שלושה שבועות בלבד עד לתום מועד גביית מיסי הקהילות. בעקבות השבעת הממשלה הודיע ראש עיריית תל אביב רוקח לשר הדתות פישמן-מימון כי החל מה-1 באפריל תפסיק עיריית תל אביב לממן את שירותי הדת בעיר, והודעה זו עמדה במוקד הדיון במועצת העירייה ב-20 במרץ. רוקח נימק את החלטתו בכך שנטל זה מוטל כעת על משרד הדתות, ושהעירייה אינה יכולה במצבה הכלכלי הנוכחי להמשיך לספק את שירותי הדת. פנקס התנגד להודעה ודרש שהעירייה תמשיך להשתתף במימון שירותי הדת יחד עם הממשלה. בתום הדיון לא התקבלה הכרעה, והוחלט לדחות את ההחלטה לישיבה הבאה.⁷³ העיתון **הבוקר**, שנחשב לשופרו של רוקח, מתח ביקורת על

69 מפא"י זכתה ב-46 מנדטים, אך נהנתה גם משני מנדטים של הרשימה הערבית של נצרת, שהייתה רשימת לוויין. על תהליך הרכבת הממשלה הראשונה ראו יחיעם ויץ "בין משק כנפי ההיסטוריה לבין ימי החולין: הרכבת הממשלה הראשונה" פוליטיקה במלחמה: קובץ מחקרים על החברה האזרחית במלחמת העצמאות 137-139 (מרדכי בראון ומאיר חזן עורכים 2014).

70 על דרכו של שפירא להנהגת הפועל המזרחי והציונות הדתית ראו אליעזר דון יחיא בין שלום לשלמות הארץ: הציונות הדתית בהנהגת חיים משה שפירא והמאבק על ארץ ישראל, 1936-1970 43-49 (2019).

71 ועדת הפנים של הכנסת הראשונה מנתה חמישה עשר חברים, מהם שישה ממפא"י, שניים ממפ"ם, שניים מהחזית הדתית, ונציגים בודדים מחרות, הציונים הכלליים, המפלגה הפרוגרסיבית, מק"י ורשימת הלוחמים. ראו "אושרה הקמת תשע ועדות הכנסת" דבר 29.3.1949.

72 בת-יהודה הרב מימון, לעיל ה"ש 41, בעמ' 590-591.

73 "הממשלה נדרשת להשתתף מיד בהפעלת שרותי תל-אביב ליפו" הארץ 21.3.1949. בעקבות הבחירות לאספה המכוננת הפכו רוקח ופנקס לחברי כנסת, מטעם הציונים הכלליים והחזית הדתית, בהתאמה.

פנקס על ניסיונו לגרום לעירייה לממן את שירותי הדת בניגוד לחוקתה, אך בעיקר תקף את שרי מפא"י, בטענה שהם נמנעים מהתחייבות ממשלתית לאספקת שירותי הדת כדי לחמוק מהאשמות בכפייה דתית מצידה של מפ"ם.⁷⁴ בסוף אותו שבוע ביקרה אצל רוקח משלחת של הרבנים הראשיים של תל אביב, יחד עם נציגי המועצה הדתית, וניסתה לשכנע אותו להיענות לדרישתו של פנקס, אך רוקח שוב סירב.⁷⁵

ב-27 במרץ, ימים ספורים לפני המועד האחרון לגביית מיסי הקהילות, דנה הממשלה החדשה על תקציבה לחודשים הקרובים, לרבות תקציב משרד הדתות. שר האוצר, אליעזר קפלן (מפא"י), הציע שלא לבטל בשלב זה את מס הקהילות, ובמקביל להגדיל את תקציב משרד הדתות (שעמד על 125,000 ל"י, כארבעה וחצי מיליון ₪ כיום) בכחמישים אחוזים. השרים שטרית ורמז התנגדו, בטענה שהציבור לא יקבל בהבנה החלטה על המשך גביית מיסי הקהילות לאחר חיסולן. השר פישמן-מימון מחה על תקציב משרדו, שלטענתו היה בלתי מספיק, ודיווח כי בירושלים הופסקו שירותי הדת ושעובדי המועצות הדתיות נותרו ללא פרנסה. שלושת שרי החזית הדתית הציעו להמשיך לפי שעה את ההסדר הנוכחי שלפיו העיריות יממנו מחצית מתקציב המועצות והממשלה את המחצית השנייה. ההתנגדות באה הפעם מכיוונו של שר המשפטים, פליקס רוזנבליט (פנחס רוזן), נציג המפלגה הפרוגרסיבית, שטען שלא ניתן לחייב את העיריות ללא הסמכה בחוק.⁷⁶ בהמשך הדיון, כעבור יומיים, הסכים פישמן-מימון לקבוע תקציב זמני לשלושה חודשים, אך דרש לחוקק חוק שיחייב את העיריות להשתתף במחצית עלות שירותי הדת. לפי הצעתו הוחלט להטיל על משרד המשפטים לנסח הצעת חוק שתעביר את שירותי הדת לרשויות המקומיות, וכן הוחלט למנות ועדת שרים בת שלושה חברים – קפלן, פישמן-מימון ושפירא – כדי להחליט על אופן חלוקת ההוצאות בין הממשלה לרשויות.⁷⁷

למחרת, בישיבת הכנסת, הגיש פנקס שאילתא לראש הממשלה בנושא שירותי הדת, לאור התקרב ה-1 באפריל, ובן-גוריון השיב שהתקציב נידון בממשלה ובקרום יוגש לכנסת.⁷⁸ פנקס העלה את הנושא גם בישיבתה הבאה של מועצת עיריית תל אביב, במהלך הדיון על תקציב העירייה. פנקס דרש לכלול את שירותי הדת בשנת התקציב הקרובה, אך רוקח שוב התנגד, בטענה שהדבר יחייב העלאת מיסים. נציגי הציונים הכלליים וחרות תמכו בעמדתו של רוקח, ואילו נציגי מפא"י ומפ"ם טענו שאין לקבל החלטה בנושא בטרם התקבלה החלטה פורמלית בממשלה. לבסוף חזר בו רוקח מהתנגדותו המקורית והסכים לגבות את ארבעת האחוזים שהיוו מיסי הקהילה כמס עירוני, ולכלול את שירותי הדת בתקציב העירייה. המועצה אישרה את ההצעה ברוב קולותיהם של חברי הגוש האזרחי. חברי סיעת הפועלים התנגדו להצעה בטענה שיש להמתין להכרזה מפורשת של הממשלה בנושא.⁷⁹

74 "לשאלות השעה – מי אחראי לשירותים הדתיים?" **הבוקר** 22.3.1949.
 75 "משרד הדתות חייב לקיים את שרותי הדת" **הבוקר** 27.3.1949.
 76 פרוטוקול ישיבה 5 של הממשלה ה-1 (27.3.1949).
 77 פרוטוקול ישיבה 6 של הממשלה ה-1 (29.3.1949).
 78 "שאיילתא על השירותים הדתיים" **הצופה** 30.3.1949.
 79 "השירות הדתי נכלל בתקציב עת"א" **הצופה** 11.4.1949; "מסי עיריית תל-אביב נשאר בעינם" **חרות** 11.4.1949.

עם התקרב המועד האחרון לגביית מיסי הקהילות, כל שנותר לוועדי הקהילות חיפה וירושלים הוא להודיע על סגירתם הרשמית. ועד הקהילה בחיפה הכריז על חיסולו ב־27 במרץ.⁸⁰ בסוף החודש החליטה מועצת העירייה באופן רשמי למזג את מיסי הקהילה אל תוך מיסי העירייה.⁸¹ ועד הקהילה של ירושלים סיים את תפקידו ב־1 באפריל ונפרד מתושבי העיר בהודעה לעיתונות אשר בה ביקש להודות לציבור הירושלמי ולמוסדות הלאומיים על התמיכה שקיבל לאורך השנים.⁸² למחרת הודיע אוסטר בישיבת מועצת העירייה כי שר הפנים העביר לעירייה מענק של 15 אלף ל"י לסילוק חובות הקהילה ומינה ועדה לחיסול נכסי הקהילה.⁸³ ועדי הקהילות סיימו אם כן את תפקידם, אך עניין שירותי הדת טרם הוסדר בחוק, והוא הוטל שוב לפתחה של הממשלה.

1. הניסיון לממן את המועצות הדתיות באמצעות התקנות לשעת חירום

כאמור, ב־27 במרץ מונתה ועדת שרים שתפקידה היה להחליט על שיעורי ההשתתפות של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בתקציב המועצות הדתיות, וב־11 באפריל 1949 הציג פישמן־מימון בישיבת הממשלה את מסקנותיה של הוועדה. הוועדה המליצה על נוסחה חדשה לחלוקת הנטל התקציבי בין הרשויות המקומיות לממשלה, ולפיה תישאנה הרשויות בשני שלישים מעול תקציב השירותים הדתיים ובשליש השלישי תישא הממשלה. המחלוקת בין חברי הוועדה התעוררה סביב שאלת אופן חיובן של הרשויות. קפלן, שאליו הצטרפו גם השרים רמז ורוזנבליט, סבר שאין הצדקה לפגיעה בעצמאותן, והציע שמשרד הדתות ינסה לשכנע את הרשויות להשתתף במימון שירותי הדת באמצעות משא ומתן. השרים פישמן־מימון ושפירא השיבו שלאור סירובה של עיריית תל אביב ספק אם ניתן יהיה להשיג את הסכמתן של שאר הרשויות המקומיות, ולכן אין מנוס מלחייב את העיריות במימון המועצות הדתיות, גם אם הדבר יחייב לעשות שימוש בתקנות לשעת חירום. בתום הדיון הוחלט פה אחד שהעיריות תמשכנה לגבות את מיסי הקהילות, וברוב קולות (שישה מול שניים) התקבלה נוסחת החלוקה שהציעה ועדת השרים. עם זאת לא התקבלה החלטה לגבי קביעת תקציב המועצות, או לגבי השימוש בתקנות לשעת חירום.⁸⁴ בסוף החודש הודיע פישמן־מימון במסיבת עיתונאים כי בקרוב תוגש לכנסת הצעת חוק שתעגן את החלטת הממשלה.⁸⁵ למרות חוסר הבהירות בהחלטת הממשלה שלחו פישמן־מימון ושפירא הודעות גבייה לרשויות המקומיות, ובהן חייבו אותן לממן שני שלישים מעלות שירותי הדת מכוח התקנות

80 "הוכרו על חיסול ועד הקהילה" דבר 28.3.1949; "ועד־הקהילה בחיפה התחסל" על המשמר 28.3.1949.

81 "מיזוג מסי הקהילה והעירייה בחיפה" הצופה 4.4.1949.

82 "ועד הקהילה בירושלים מסיים היום את תפקידו" חרות 1.4.1949; "ירושלים – ועד הקהילה נפרד מהירי ירושלים" דבר 3.4.1949.

83 "קהילת ירושלים מתחסלת" הצופה 4.4.1949.

84 פרוטוקול ישיבה 8 של הממשלה ה־1, 37–50 (11.4.1949). פקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, המכשיר המשפטי שהסדיר את המעבר מחוקי המנדט לחוקי המדינה, הסמיכה את שרי הממשלה להתקין תקנות לשעת חירום, ובמהלך מלחמת העצמאות תוקנו 44 תקנות מסוג זה. ראו פיין כך נולדה, לעיל ה"ש 25, בעמ' 120–124.

85 "שירותי הדת במדינה ובצבא" הבוקר 28.4.1949.

לשעת חירום. הודעות אלו עוררו את חמתם של אנשי מפ"ם. על המשמר, עיתון מפ"ם, טען שזוהי תחילת "תשלום הנדוניה" של מפא"י לחזית הדתית ושלב חדש ב"תהליך ההשתלטות של החוגים הדתיים על החיים במדינה", והוסיף שההודעות "עוררו התנגדות נמרצת במוסדות המוניציפליים".⁸⁶ אחד מנציגי המפלגה בכנסת, חנן רובין, שלח לפישמן-מימון ולשפירא עותק של ההודעה שנשלחה למועצת ראשון לציון – עם העתק לנשיאות הכנסת – ודרש מהם לנמק את החלטתם לעשות שימוש בתקנות לשעת חירום.⁸⁷ בתגובה ביקשו שפירא ופישמן-מימון מבן-גוריון לאשר את השימוש בתקנות, לאור החלטת הממשלה.⁸⁸ השניים פנו גם ליועץ המשפטי לממשלה, יעקב שמשון שפירא, שאישר שהוא אינו רואה בעיה חוקית בהתקנת התקנות.⁸⁹ גם השר קפלן, שאומנם הסתייג מהשימוש בתקנות, אישר שהוא אינו מתנגד להן מבחינה תקציבית.⁹⁰ בכך ציפו פישמן-מימון ושפירא לזכות בתמיכתם של נציגי שאר מפלגות הקואליציה בכנסת.

ב-8 ביוני דרש רובין מהשרים פישמן-מימון ושפירא לנמק את השימוש בתקנות לשעת חירום מעל כמת הכנסת. השניים השיבו שהדבר הכרחי לנוכח הצורך הדחוף באספקת שירותי הדת עד להסדר החקיקה, והוסיפו שהמכתב תואם את החלטת הממשלה. בתגובה הגיש רובין הצעה לסדר היום נגד השימוש שנעשה בתקנות לשעת חירום, וזכה לתמיכה מנציגי כל המפלגות החילוניות, לרבות מפא"י. בתום הדיון התקבלה הצעתו של גרובובסקי (מפא"י) כי החלטת הממשלה תבוטל ובמקומה תוגש הצעת חוק לעיונה של ועדת הפנים.⁹¹ כעת היה זה תורן של המפלגות הדתיות להתרעם. מאמר המערכת של הצופה, עיתון הציונות הדתית, תקף את מפ"ם ("ששנאתה לדת משה וישראל הגיעה כדי טירוף ממש מיום שנשארה באופוזיציה") ואת רוקח ("שהרעיב את עובדי השירותים הדתיים בעיר"). עם זאת נמנע העיתון מלמתוח ביקורת על מפא"י, שותפתו הפוליטית לקואליציה, חרף העובדה שגם נציגיה התנגדו לשימוש בתקנות לשעת חירום. נראה שמטרת הביקורת הייתה לשמר את

86 "ואמנם מפא"י מוותרת: רוצים להטיל על הרשויות המקומיות את התקציב הדתי" על המשמר 25.5.1949; "העיריות אינן רוצות לשאת בתקציב המועצות הדתיות" על המשמר 7.6.1949.

87 מכתב מח"כ חנן רובין למשה שפירא, שר הפנים, וליהודה לייב פישמן-מימון, שר הדתות (5.5.1949) א"מ גל-6265/3.

88 שם, מכתב ממשה שפירא, שר הפנים, ויהודה לייב פישמן-מימון, שר הדתות, למשרד ראש הממשלה (24.5.1949).

89 שם, מכתב מיעקב שמשון שפירא, היועץ המשפטי לממשלה, אל זאב שרף, מזכיר הממשלה (25.5.1949).

90 שם, מכתב מישישכר דב בר, היועץ המשפטי של משרד הדתות, ליהודה לייב פישמן-מימון, שר הדתות (26.5.1949).

91 ד"כ 8.6.1948, 670-671; "הכנסת ניצלה מוויכוח בלתי-מוכן בשאלת השירותים הדתיים" דבר 9.6.1949; "העיריות אינן חייבות לתת כסף לצרכי הדת בטרם תחליט הכנסת" על המשמר 9.6.1949; "ועדת הפנים תדון בשאלת המועצות הדתיות" הצופה 9.6.1949; "סערה בכנסת בשאלת השירותים הדתיים" חרות 9.6.1949; "שאלת מימון שירותי הדת מעוררת ויכוח בכנסת" הבוקר 9.6.1949.

הברית הפוליטית עם מפלגת השלטון כדי להבטיח את תמיכתה בהצעת החוק של החזית הדתית, ובמקביל להרחיק את מפא"י משותפתה הפוטנציאלית – מפ"ם.⁹² בישיבתה הבאה של ועדת הפנים הפתיע היו"ר מינץ בהודעה כי אין צורך לדון בהצעת החוק בוועדה, משום שהממשלה רשאית להעביר אותה ישירות למליאת הכנסת. גורי התנגד בתוקף בטענה שהכנסת אמרה את דברה, ובהתאם להצעתו הוחלט לבקש מהממשלה לדחות את ההחלטה בעניין בשבוע נוסף.⁹³ אלא שמכיוון שסדר יומה של ועדת הפנים לשבועות הקרובים היה עמוס, החליט שר הדתות כעבור שבוע להגיש הצעת חוק מיוחדת לדיון במליאת הכנסת.⁹⁴ פישמן-מימון דרש משותפיו לממשלה לגבות אותו בכנסת, "ולא להשאיר אותי לבדי בעניין הזה".⁹⁵

2. גלגולו של חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים

ב-6 ביולי הגיש פישמן-מימון לקריאה ראשונה בכנסת את הצעת "חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים (הוראות שעה), תש"ט-1949", שאותה ניסח משרד הדתות.⁹⁶ לפי ההצעה, המועצה הדתית תהיה זו שתכין את תקציבה על פי הנחיות שר הדתות; הממשלה והרשות המקומית תתחלקנה בהוצאות ביחס של שליש מול שני שלישים; והמועצה תהיה אישיות משפטית נפרדת, כפי שהיו ועדי הקהילות עד לחיסולן. פישמן-מימון ביקש מהכנסת לאשר את החוק בכפוף לתיקון שייערך בוועדת הפנים במשך כמה שבועות נוספים. נציג מפ"ם, נחום ניר-רפאלקס, דרש לדחות את הצעת החוק על הסף, בנימוק שהחוק מהווה "אמתלה להשתלטות" הדת על המדינה. טענתו הראשונה הייתה שמכיוון שהכנסת החליטה לוותר על תיקון חוקה כוללת אלא רק לקבל מדי פעם חוקי יסוד, הרי שאם תתקבל הצעת החוק "יהיו כאלה שיוכלו לפרש זאת כחוק יסוד".⁹⁷ כמו כן, טען, אין לחוקק חוק שאינו דואג גם לצורכי המוסלמים והנוצרים, ומי שצריך לדאוג לצורכי הדת היא הממשלה, מתקציב משרד הדתות. למצער הציע ניר-רפאלקס להחזיר את החוק לממשלה כדי שתנסח חוק שלם. ניר-רפאלקס הצביע גם על כמה בעיות בנוסח החוק: ראשית, הוא למעשה מקנה לשר הדתות סמכות להעניק מעמד של מועצה דתית לכל גוף שידרוש זאת, ללא התחשבות במנגנון של כנסת ישראל; שנית, לא ברור ממנו מי יקבע את תקציב המועצה הדתית, והאם יורשה לה להעביר כספים מסעיף לסעיף באותו תקציב; שלישית, החוק אינו קובע מה דינן של הכנסות המועצה, ומהן סמכויותיה; ולבסוף, לא ברור כיצד ייקבע הרכב המועצות.⁹⁸ גם שאר נציגי מפ"ם, יחד עם נציגי מק"י, התנגדו להצעת החוק מטעמים עקרוניים של התנגדות לכפייה דתית. גורי, נציג מפא"י, תמך בחוק, אך סבר שיש לבצע בו תיקונים: לכלול אותו בחוק הערירות החדש; לצמצם את יכולתן של הרשויות המקומיות ושל הממשלה לחייב זו

92 "השירותים הדתיים בישראל" הצופה 9.6.1949.

93 פרוטוקול ישיבה 11 של ועדת הפנים, הכנסת ה-1, 22 (20.6.1949).

94 "חוק לקיום שירותי הדת – יובא לכנסת" הבוקר 27.6.1949.

95 פרוטוקול ישיבה 23 של הממשלה ה-1, 9 (28.6.1949).

96 חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים (הוראות שעה), התש"ט-1949, ס"ח 150.

97 פרוטוקול ישיבה 52 של הכנסת ה-1, 924-941 (6.7.1949).

98 שם, בעמ' 925-926.

את זו בהוצאות ללא התחשבות בתקציבן; ולא להפוך את המועצה הדתית לאישיות משפטית נפרדת, שהתחייבויותיה תחייבנה את הרשות.⁹⁹ רוקח, שכאמור כיהן כחבר כנסת מטעם הציונים הכלליים בנוסף להיותו ראש עיריית תל אביב, התנגד אף הוא להענקת מעמד משפטי עצמאי למועצה הדתית. רוקח, שכזכור התנגד למימון שירותי הדת לאחר ביטול מס הקהילה, נסוג כעת מעמדתו המקורית, אך סבר שאם מוטל על העירייה לממן מוסד הרי שהיא אמורה להיות בעלת השליטה עליו, ולא ייתכן ליצור מוסד עצמאי בעל יכולת להחזיק ברכוש ולהתקשר בחוזים, שהיקף סמכויותיו אינו מוגדר כראוי.¹⁰⁰ נציג חרות, יוחנן באדר, תמך בחוק מבחינה עקרונית, אך סבר שמוטב להקצות למועצות הדתיות הקצבה חד-פעמית ובינתיים לשפר את נוסח החוק.¹⁰¹ בתום הדיון נדחו הצעותיה של מפ"ם לדחות את הצעת החוק או להעבירה לממשלה, והוחלט להעביר אותה לוועדת הפנים.¹⁰²

ד"ר בר, היועץ המשפטי של משרד הדתות והאיש שניסח את הצעת החוק, הגן עליה בדיון הראשון שקיימה ועדת הפנים בנושא. מעמד האישיות המשפטית הנפרדת היה הכרחי, לדעתו, כאמצעי זמני שיאפשר להן לתפקד עד לחקיקת קבע. משרד הדתות, הסביר בר, הסכים להכניס לחוק סעיף שיגביל את הכנסותיהן של המועצות לתעודות נישואין, גיטין, קבורה ומצבות. את הצורך להסמיך את שר הדתות לקבוע את הרכב המועצות הסביר בר בכך שלישיובים רבים אין עדיין מעמד מוניציפלי. בר הציע לוועדה לקבל את החוק לתקופת מעבר של ארבעה חודשים ולאשר את ביצועו באמצעות התקנות לשעת חירום, עד לניסוח חוק חדש. נציגי מפ"ם השיבו שאין טעם לנסח חוק עבור הוראת שעה לחודשים ספורים, שמספר המקומות ללא מעמד מוניציפלי קטן ומצטמצם במהירות, שלא יהיה צורך באישיות משפטית נפרדת אם המועצה הדתית תהיה חלק מהרשות המקומית, ושניתן להסתפק בהסדרים של כנסת ישראל. נציג חרות, שמואל מרלין, הציע לקבוע שהמועצה הדתית תמלא באופן זמני את תפקידי ועד הקהילה עד לעריכת בחירות לקהילות היהודיות בכל הארץ. נציג מפ"ם, משה סנה, התנגד עקרונית למימון הציבורי לשירותי הדת מעבר לתקציב משרד הדתות. למעט נציגי החזית הדתית, כל המתדיינים הסכימו שיש לעגן בחוק גם את שירותי הדת לדתות אחרות. בתום הדיון הוחלט להעביר את הצעות החברים למשרד הדתות כדי שיגיש הצעה מתוקנת כעבור שבוע.¹⁰³

בישיבתה הבאה של ועדת הפנים הציג היו"ר מינץ גרסה חדשה של הצעת החוק שכללה שני תיקונים: ראשית, גם במקומות נטולי המעמד המוניציפלי ייקבע הרכב המועצה לפי הנוהל של כנסת ישראל; ושנית, מעמדה של המועצה הדתית כאישיות משפטית נפרדת יוגבל בכך

99 שם, בעמ' 926-927.

100 שם, בעמ' 927-928.

101 שם, בעמ' 929.

102 "בקולות מפא" ושותפיה נמסרה הצעת חוק השירות הדתי לדיון בוועדת הפנים" על המשמר 7.7.1949; "הכנסת דנה בתקציבי השירותים הדתיים" חרות 7.7.1949; "הסכמה עקרונית כללית בכנסת לאספקת השירותים הדתיים ע"י המדינה" הצופה 7.7.1949; "חוק השירותים הדתיים נידון בכנסת" הבוקר 7.7.1949; "בדיון על התקציב לשירותים דתיים: מק"י ומפ"מ תובעים הפרדת הדת מהמדינה" קול העם 7.7.1949; "קריאה ראשונה של חוק תקציב השירותים הדתיים" דבר 7.7.1949.

103 פרוטוקול ישיבה 19 של ועדת הפנים, הכנסת ה-17 (18.7.1949).

שיותר לה לפעול רק לצורך אספקת שירותי דת יהודיים. גורי, אחד מנציגי מפא"י, הסכים לתיקון הראשון, בתנאי שיובטח שלא תהיה יותר ממועצה דתית אחת בכל יישוב, אך דחה את התיקון השני בטענה שעל המועצות הדתיות להסתפק ב"סמכויות מספיקות כדי לקיים את תפקידיהן". זרח ורהפטיג, איש הפועל המזרחי, הסכים לוותר על המעמד המשפטי העצמאי של המועצות בתנאי שתהיינה מוסמכות להבטיח את שירותי הדת. נציגי הציונים הכלליים, יוסף ספיר, שכינה במקביל גם כראש עיריית פתח תקווה, דרש שתקציב המועצה הדתית לא יהיה נפרד אלא ייכלל בתקציב הרשות המקומית, אך ברוב קולות התקבלה הצעתו של ורהפטיג שלפיה התקציב ייקבע על ידי שר הדתות. התקבלה גם הצעתו של גורי שלפיה התקציב יאושר על ידי הרשות לפני שיובא לממשלה, ובמקרה של חילוקי דעות על גודל התקציב תהיה לשר הפנים ולשר הדתות הרשות להחזירו לדיון מחדש. לעומת זאת נדחתה הצעתו של סנה להגביל את השתתפות הממשלה לשיעור קצוב מתוך תקציב המדינה, ואת תקציב המועצה לתרומות ותשלומים עבור שירותי הדת בתעריף שיאושר על ידי שר הדתות ושר האוצר. כמו כן הוחלט שהרשות המקומית תחליף לצורכי החוק את ועד הקהילה, ובמקום שבו אין רשות מקומית יקבע שר הדתות את תקציב המועצה הדתית.¹⁰⁴

בישיבה השלישית שהוקדשה לנושא התקבלה הצעתו של מינץ להגדרת סמכויותיה של המועצה הדתית: "המועצה הדתית מוסמכת מטעם הרשות המקומית לטפל בסיפוק השירותים הדתיים היהודיים לפי סעיפי התקציב המאושר ולשם זה להתקשר בחוזים, להחזיק רכוש בדרך שכירות או חכירה ולרכוש מטלטלים. כל חוזה ייחתם על ידי ראש הרשות המקומית וראש המועצה הדתית".¹⁰⁵

בשלב זה כבר היה החוק מוכן להגשה למליאה, אך אנשי החזית הדתית, שהבינו שמפא"י נוטה להיענות לדרושותיהם, ביקשו להכניס בו כמה שינויים משמעותיים. לשם כך ארגנו פישמן-מימון ומינץ פגישה עם נציגי שאר מפלגות הקואליציה והשיגו את הסכמתן.¹⁰⁶ הגרסה הסופית כללה שלושה תיקונים: ראשית, במקרה שהתקציב יוחזר לרשות המקומית, ההכרעה תהיה בידי הממשלה; שנית, במקום שהרשות המקומית תחתום על חוזים יחד עם המועצה הדתית, המועצה תהיה מוסמכת לחתום והרשות רק תאשר את חתימתה; שלישית, לשר הדתות תהיה הסמכות להגדיל את מספר חברי המועצה לפי שיקול דעתו. הנימוק לתיקון זה היה הצורך לאפשר את השתתפותם של אנשי אגודת ישראל ופועלי אגודת ישראל, לאור הכוונה לבטל את המועצות הנפרדות של אגודת ישראל (בעיקר בירושלים). ספיר, שדיבר גם בשם חבר המועצות המקומיות, התנגד לשני התיקונים הראשונים, ובעיקר לתיקון השני, בטענה שהוא "מבטל כל סמכות שיש לרשות המקומית בנוגע לכיצוע השירותים הדתיים". חרף ההתנגדות, כל שלושת התיקונים התקבלו ברוב קולותיהם של נציגי מפא"י והחזית הדתית.¹⁰⁷ הצבעה זו היוותה עדות לנכונותה של מפא"י למחול על כבודה ולהתגמש על עקרונותיה החילוניים כדי לשמר את הקואליציה הממשלתית. במידה רבה היה זה ניצחונה של החזית

104 פרוטוקול ישיבה 20 של ועדת הפנים, הכנסת ה-1 (25.7.1949).

105 פרוטוקול ישיבה 21 של ועדת הפנים, הכנסת ה-1 (1.8.1949).

106 "הסכם בין מפא"י והדתיים בעניין המועצות הדתיות" מעריב 9.8.1949.

107 פרוטוקול ישיבה 22 של ועדת הפנים, הכנסת ה-1 (9.8.1949).

הדתית על מפ"ם, שסתם את הגולל על שאיפותיה להצטרף במהרה לממשלה. על המשמר כינה את תמיכתם של נציגי מפא"י בתיקונים "כניעה" לתביעותיה של החזית הדתית.¹⁰⁸ ב-10 באוגוסט הגיש מינץ את הצעת החוק המתוקנת לקריאה שנייה ושלישית בכנסת. סנה חזר על טיעוני מפלגתו נגד החוק, לרבות הטענה על קיפוחן של הדתות האחרות, ושוב הציע שאישור תקציב המועצה הדתית יחייב גם את אישורו של שר האוצר. באדר, נציג חרות, תמך בהצעת החוק, עם ההסתייגות שהציג חבר מפלגתו מרלין בוועדת הפנים – שתוקף מינוין של המועצות יהיה לשנה אחת בלבד – וגם ספיר הסכים לדחות את הסתייגותיו לחוק הקבע. גם גורי התנגד לעמדתו של סנה בטענה שאם מוסכם על כולם שהדת לא תופרד לחלוטין מהמדינה, הרי שאין דרך לממן את שירותי הדת ללא השתתפותן של הרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות ביישובים הערביים, טען, טרם נתגבשו דיין כדי שניתן יהיה לכלול אותן בחוק זה. בהצבעה נדחתה הצעתו של סנה, שקיבלה רק את קולותיהם של נציגי מפ"ם ומק"י, ואילו הצעתו של באדר להגביל את כהונת המועצות לשנה אחת התקבלה ברוב קולותיהם של נציגי חרות, הציונים הכלליים, המפלגה הפרוגרסיבית, מפלגת הספרדים, חלק מנציגי החזית הדתית (ביניהם פישמן-מימון) וגם חלק מנציגי מפא"י ומפ"ם. החוק כולו התקבל ברוב קולותיהם של נציגי מפא"י והחזית הדתית, מול התנגדותם של נציגי מפ"ם ומק"י. נציגי הציונים הכלליים והמפלגה הפרוגרסיבית, יחד עם חלק מנציגי חרות, נמנעו.¹⁰⁹ הציפייה להגבלת כהונתן של המועצות לשנה אחת התגלתה כאופטימית. חקיקת הקבע התעכבה במשך שנים רבות, ומדי שנה (ובהמשך כעבור כמה שנים) האריכה הכנסת את תוקפו של החוק המקורי כדי לאפשר את פעולת המועצות הדתיות, מנימוקים שונים. רק בשנת 1967, לאחר התערבות מצד בית המשפט העליון, נחקק חוק חדש שהעניק למועצות הדתיות מעמד קבוע.¹¹⁰ מפלגות האופוזיציה נהגו לטעון שהעיכוב המתמשך בחקיקה הוא תוצאה של הסדר קואליציוני בין מפא"י למפלגות הדתיות, שהעדיפו להימנע מהסדר חוקי שעלול להגביל את שליטתן המעשית כמועצות הדתיות. בריאיון שקיים בשנת 1952 ציין דב יוסף, אז שר המשפטים, שלושה גורמים לעיכוב: מחלוקת על עצמאותן של המועצות הדתיות, שאלת היתכנותה של קהילה יהודית נפרדת, וסוגיית הסדר שירותי הדת לשאר

108 "כניעה לאנשי הדת בעניין חוק השירותים הדתיים" על המשמר 10.8.1949.

109 פרוטוקול ישיבה 67 של הכנסת ה-1, 1307-1303 (10.8.1949); "אושר חוק השירותים הדתיים" הצופה 11.8.1949; "הובטח תקציב לשירותים הדתיים היהודיים" חרות 11.8.1949; "הובטחו התקציבים לקיום שירותי הדת היהודיים" דבר 11.8.1949; "חוק השירותים הדתיים אושר בכנסת בקולות מפא"י והדתיים" על המשמר 11.8.1949; "מפא"י הצביעה בעד השתתפות המדינה בתקציב המועצות הדתיות" קול העם 11.8.1949; "נתקבל חוק השירותים הדתיים" הבוקר 11.8.1949.

110 חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים (תיקון מס' 2), התשכ"ז-1967, ס"ח 43. בנובמבר 1965 פסק בית המשפט העליון שהתקנות שהתקין שר הדתות בעניין קבורה של יהודים, ובכלל זה גם תקנות כנסת ישראל עצמן, חסרות תוקף. ראו ע"פ 427/64 יאיר נ' מדינת ישראל, פ"ד יט 402 (1965). ראו גם "בוטלה סמכותו של שר הדתות לתקן תקנות בענייני קבורה" הצופה 7.11.1965.

העדות הדתיות.¹¹¹ במילים אחרות: אותן הבעיות שהתעוררו כבר בדיונים על שאלת הקהילות בממשלה הזמנית.

סיכום

התנאים הייחודיים שבהם התקיימו הקהילות בערים המעורבות תחת שלטון המנדט, בשילוב עם האינטרס הפוליטי של הנהגת היישוב באחדותה ובסמכותה הבלעדית של כנסת ישראל, הם שאפשרו את קיומם של ועדי הקהילות כגופים חברתיים ודתיים כאחד. תנאים אלה יצרו עבור תושביהן היהודיים של הערים המעורבות את הצורך בקיום קהילתי המזכיר את הקהילות היהודיות במזרח אירופה, שבהן הגבול בין הסמכות הדתית והחברתית היה מטושטש. היעדר הריבונות חסך מהיישוב את הצורך להכריע בשאלת הדגם הרצוי ליחסי הדת והמדינה העתידית. תנאים אלה נעלמו בקיץ 1948, בעקבות הקמת המדינה, והוחלפו בקהילה יהודית הגמונית תחת שלטון ריבוני. ועדי הקהילות נותרו כדגים מחוץ למים, ועד מהרה נתפסו כשריד "גלותי" מתקופה קודמת, שיש להכחידו מהר ככל האפשר. המיזוג בין התפקידים השונים של הקהילות הועמד באחת למבחן מחודש, והעלה מחדש את שאלת שירותי הקהילה.

הקהילות היו מוסדות מקומיים באופיים, וביישובים היהודיים הן כבר היו בפועל חלק מהרשות המקומית. לכן, ברגע שהעיריות המעורבות הפכו ליהודיות, היה קונצנזוס רחב למדי ביישוב שהרשויות המקומיות הן אלה שצריכות לקבל לידיהן את האחריות למתן השירותים החילוניים של הקהילה. לא כך היה המצב ביחס לשירותי הדת, שסביבן התעוררה מחלוקת חריפה. האופן החפז שבו הוחלט על הפסקת גביית מיסי הקהילות חתך באבחה חדה את הכנסותיהן של המועצות הדתיות, ויצר צורך בהסדרי חירום. נושא הסדרת המימון הציבורי לשירותי הדת היה קרוב ביותר ללבן של מפלגות הציונות הדתית, אך בממשלה הזמנית היו שריהן בעמדת מיעוט מול מפ"ם, אגודת ישראל ושר הפנים. יתרה מכך, נראה שהן חששו שהממשלה הבאה תהיה ממשלת שמאל, שבה מפ"ם תהיה השותפה הקואליציונית הבכירה ותנצל זאת כדי להשאיר את המועצות הדתיות ללא מקור מימון. זו הייתה ככל הנראה הסיבה לכך שהן העדיפו להכפיף את המועצות הדתיות לרשויות המקומיות, חרף המחיר שהן עתידות היו לשלם הן מבחינה תקציבית והן מבחינת עצמאותן. מפא"י, מפלגת השלטון, טרם גיבשה בשלב זה את עמדתה בנושא, ולכן הוא הושאר להכרעתה של הכנסת הראשונה. עם זאת, מפא"י ומפלגות הציונות הדתית היו שותפות לתפיסה השוללת את המשך קיומו של הדגם הקהילתי ה"גלותי" במדינה ושואפת להכפיף את מוסדות הדת לרשויותיה. מצב העניינים התהפך לאחר הקמת הממשלה הראשונה. לא זו בלבד שכל מתנגדיו של שר הדתות נוטרלו, אלא שמשרד הפנים וראשות ועדת הפנים עברו אף הן לידי אנשי החזית הדתית המאוחדת. חשוב מכך, הממשלה הייתה תלויה מעתה בהשתתפותה של החזית הדתית המאוחדת. מצב זה אפשר לה להעביר הצעה שנראתה קודם לכן מרחיקת לכת שלפיה הרשויות המקומיות תישאנה ברוב תקציב המועצות הדתיות, אך הללו תיהננה

111 דון יחיא מוסדות דתיים במערכת הפוליטית, לעיל ה"ש 12, בעמ' 7-16. על עמדותיהן של המפלגות הדתיות ראו גם משה אונא בדרכים נפרדות: המפלגות הדתיות בישראל: בחינת דרכן עם הקמת המדינה ובכנסת הראשונה והשנייה 222-233 (1984).

מעצמאות כמעט מלאה ולמעשה תקבענה את התקציב של עצמן. מפא"י, שציפתה בשלב זה לשחזר את ניצחונה בבחירות לכנסת גם בבחירות המוניציפליות, העדיפה להשאיר את השליטה במועצות הדתיות בידי הרשויות המקומיות ולכן התנגדה לדרישה להעניק להן מעמד עצמאי, אך לבסוף נאלצה לשלם את מחיר שימור הקואליציה בממשלה ולקבל את דרישותיהן של המפלגות הדתיות. מפ"ם ניסתה להיאבק בהסדר החדש באמצעות הפעלת לחצים על מפא"י, ואף הצליחה לסכל את ניסיוןן של המפלגות הדתיות לעשות שימוש בתקנות לשעת חירום, אלא שבסופו של דבר יכולתה להשפיע על מהלך העניינים מהאופוזיציה הייתה מוגבלת. ניתן אף להעלות השערה שלפיה דווקא מאבקה המוצלח של מפ"ם נגד השימוש בתקנות החירום היה הדבר שלמעשה אילץ את מפא"י להסכים להצעת החוק הלקויה שבפועל הבטיחה את אחיזתן של המפלגות הדתיות במועצות הדתיות. החזית הדתית השכילה לנצל את הרכב הממשלה ואת המשבר שאליה נקלעו המועצות הדתיות כדי להעביר חוק חלקי ועמום, והברית הפוליטית ארוכת השנים בין מפא"י למפלגות הציונות הדתית הביאה לכך שהחוק הזמני לכאורה שאושר בקיץ 1949 הפך למעשה להסדר קבע לשנים רבות. זו הייתה גם הסיבה להתנגדותם של הציונים הכלליים, שבסיס כוחם עוד מתקופת המנדט היה ברשויות המקומיות, להצעת החוק.

ממצאי המחקר תומכים בטענתם של פרידמן, חריס ורדזינר כי קביעת מעמדה של הרת בישראל אינה תולדה של מכתב הסטטוס קוו אלא של מהלכים מאוחרים יותר. כל עוד היו ירושלים וחיפה ערים מעורבות לא הייתה גם הצדקה לחיסול קהילותיהן. זו הסיבה לכך ששאלת מעמדם של המועצות הדתיות עלתה רק לאחר שהתקבלה ההחלטה על חיסול הקהילות בקיץ 1948, ולכן גם מכתב הסטטוס קוו לא יכול היה להכריע בשאלה זו. בעוד שאגודת ישראל תמכה אומנם בהמשך הסדר ה"סטטוס קוו" המנדטורי, שהבטיח את עצמאות קהילותיהן, הרי שמפלגות הציונות הדתית דרשו את עיגון מעמדם של שירותי הרת היהודיים בחוק הישראלי. חשיבותו של תהליך חיסול קהילות הייתה בכך שהוא חייב רפורמה חוקית בארגונם של המוסדות האמונים על אספקת שירותי הרת והסדר חדש בנושא. הנחת השאלה לפתחה של הכנסת אילצה את קובעי המדיניות לקבל הכרעות, והשינוי במאזן הכוחות הפוליטי בעקבות הקמת הממשלה הראשונה הוא שהוליד את ההסדר שנקבע בסופו של דבר בחוק. המקרה של חוק שירותי הרת ממחיש את חשיבות ההכרעה הפוליטית שקיבל בן-גוריון להעדיף קואליציה עם המפלגות הדתיות על פני מפ"ם, שכן קשה לדמיין את נוסח החוק, כפי שהתקבל, במצב עניינים שבו הממשלה תלויה בהשתתפותה על מפ"ם. החוק היה גם אחד מהשיגיה הבולטים של החזית הדתית המאוחדת, שספק אם מפלגות הציונות הדתית יכולות היו להגיע אליו מבלי לשלב כוחות אם המפלגות החרדיות.

ניתן לומר שההצעות השונות שהוצעו במהלך שנתה הראשונה של מדינת ישראל להסדרת מעמדם של שירותי הרת היהודיים בישראל תואמות במידה רבה את ארבעת הדגמים שהציע נויברגר. נראה ש"גם ההפרדה", בצורתו המובהקת, מעולם לא עמד על הפרק. אפילו מפ"ם, הסמן השמאלי בפולמוס, לא ערערה באופן עקרוני על זכותה של המדינה לממן שירותי דת ציבוריים והסתפקה בדרישה לחלוקתם באופן שוויוני ולניתוק מוסדי בין המדינה לבין המועצות הדתיות. גרינבוים ומפ"ם ביקשו לשמר במידת האפשר את ההסדר המנדטורי של כנסת ישראל על ידי שמירת מעמדם של המועצות הדתיות כ"קהילה מוכרת" – מוסדות וולונטריים בתמיכת המדינה, בדומה לאלו של שאר העדות הדתיות. מפלגות הציונות הדתית

דרשו למסד את מעמדם של שירותי הדת היהודיים כחלק מהפיכתה של הדת היהודית ל"כנסייה רשמית" של ישראל, שנהנית מעצמאות אך גם מתמיכה מלאה של המדינה. מפא"י ביקשה לקדם עמדה הדומה יותר לדגם "הכנסייה הנתמכת", כלומר להעניק לשירותי הדת היהודיים מעמד מועדף על פני שאר הדתות, אך בכפוף לשליטתה של הרשות המקומית. בתולדות המשברים הפוליטיים בענייני דת ומדינה בישראל התגלתה שאלת המועצות הדתיות, למרות הקשיים שעוררה, כבעיה שניתן היה לפתור בקלות יחסית באמצעות הסדר קואליציוני. נושאים כדוגמת החינוך לילדי העולים החדשים, שמירת השבת או גיוס בחורי הישיבות לצה"ל עוד עתידים היו לערער קואליציות ולהפיל ממשלות. אולם נדמה שסוגיית הקהילות ממחישה באופן מובהק יותר את הקשר האינהרנטי שבין המעבר מיישוב למדינה – מ"כנסת ישראל" ל"מדינת ישראל" – לבין תהליך מיסודה של הדת במדינה.

