

המשרד לשירותי דת

פעולות הביקורת

במסגרת בדיקת אופן הפיקוח של הרבנות הראשית לישראל על הכשרות של מוצרי מזון המיוצרים ומשווקים בארץ, נבדקו בעיקר תפקיד הרבנות הראשית לישראל בתחום הכשרות ופעולותיה; וכן פעילות הרבנויות המקומיות ומחלקות הכשרות של המועצות הדתיות בתחומים אלה: הפיקוח על הכשרות; עבודה נוספת של רבנים ושל עובדי המועצות הדתיות; הזיקה בין רבנים לגופים פרטיים הנותנים תעודות השגחה; הנפקת תעודות הכשר לבתי עסק; גביית אגרות; מעמדם של המשגיחים ואופן העסקתם. הבדיקות נעשו ברבנות הראשית לישראל, במשרד לשירותי דת ובמועצות הדתיות ירושלים, חיפה וראשון לציון.

נבדקו הפיקוח והבקרה של המשרד לשירותי דת על שירותי הקבורה היהודיים, ובעיקר על חברות הקבורה לקראת מתן רישיונות קבורה, על מכירת חלקות קבר לאנשים בעודם חיים ועל ניהולם של בתי העלמין. כמו כן נבדקה השתתפותו בהוצאות לפיתוח בתי עלמין המוחזקים בידי חברות קבורה של מועצות דתיות. נוסף על כך, לשם הכנת חוות דעת בנושא מצוקת הקבורה בגוש דן, שנתבקשה במרס 2007 על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת מכוח סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נבדקו הפעולות לעידוד הקבורה הרוויה, הטיפול במציאת פתרונות למצוקה ותכנון הקמתו של בית עלמין אזורי בברקת. הבדיקות נעשו במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה הנוגעים בדבר, ובעיקר במשרד לשירותי דת, מינהל מקרקעי ישראל, מינהל התכנון במשרד הפנים, אגף התקציבים במשרד האוצר, המוסד לביטוח לאומי ומועצת בתי העלמין היהודיים בברקת.

נבדקה ההיערכות לשנת השמיטה התשס"ח במשרד לשירותי דת, ברבנות הראשית לישראל, במשרד החקלאות ובאגף התקציבים במשרד האוצר. נבדקו הנושאים האלה: מסגרת התקציב והמעקב אחר ביצועו, אופן יישומה של מדיניות הרבנות הראשית לישראל בנושא שמיטה, קביעת נהלים וקריטריונים לחלוקת התמיכות וכן מועדי התשלום של התמיכות ומחירי תוצרת למהדרין בשנת השמיטה.

הפיקוח על כשרות המזון

תקציר

המועצות הדתיות מופקדות על מתן שירותי הדת מתוקף חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת), ובין היתר, על טיפול בעניינים המינהליים של מתן תעודות הכשר¹. הרבנים המקומיים ממונים על הטיפול בעניינים ההלכתיים הנוגעים לכשרות במקומותיהם, כולל חתימה על תעודות הכשר המונפקות על ידי המועצה הדתית.

לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980 (להלן - חוק הרה"ר), וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק איסור הונאה בכשרות), מועצת הרבנות הראשית לישראל (להלן - הרה"ר), רב שהיא הסמיכה לכך או רב מקומי בתחומי היישוב שבו הוא מכהן רשאים לתת תעודת הכשר. מועצת הרה"ר פועלת בעניין זה באמצעות אגף הכשרות הארצי.

מחלקות הכשרות במועצות הדתיות אחראיות לטיפול המינהלי הכרוך בהוצאת תעודות ההכשר, לגביית אגרות ולפיקוח שוטף על בתי עסק שקיבלו את התעודה. על הכשרות בבתי העסק משגיחים מפקחי כשרות שהם עובדי המועצות הדתיות ומשגיחי כשרות, אשר חלקם עובדי המועצות הדתיות ומרביתם מועסקים על ידי העסקים המושגחים. את המשגיחים ממנות המועצות הדתיות.

המשרד לשירותי דת מופקד, בין היתר, על פיקוח מינהלי על פעילות המועצות הדתיות ועל ניהול כוח האדם שלהן ותקציביהן (עד ינואר 2008 פעל המשרד כרשות הארצית לשירותי דת).

פעולות הביקורת

במהלך שנת 2007 ובתחילת שנת 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על הכשרות של מוצרי מזון המיוצרים ומשווקים בארץ. הבדיקות נערכו ברה"ר ובמועצות הדתיות ירושלים, חיפה וראשון לציון (להלן - ראשל"צ). נבדקו בעיקר תפקיד הרה"ר בתחום הכשרות ופעולותיה; פעילות הרבנויות המקומיות ומחלקות הכשרות של המועצות הדתיות בתחומים אלה: הפיקוח על הכשרות; עבודה נוספת של רבנים ושל עובדי המועצות הדתיות; הזיקה בין רבנים לגופים פרטיים נותני תעודות השגחה² (להלן - בד"צים); הנפקת תעודות הכשר לבתי עסק; גביית אגרות; מעמדם של המשגיחים ואופן העסקתם.

1 תעודת הכשר היא תעודה הניתנת לבית עסק או למוצר מזון על ידי המוסמכים לכך על פי החוק. התעודה מעידה על כשרות המזון בבית העסק. מבקש התעודה משלם עבורה אגרה בהתאם לתקנות.
2 על פי חוק איסור הונאה בכשרות, רק תעודה הניתנת על ידי מועצת הרה"ר, רב שהיא הסמיכה לכך, רב מקומי בתחומי כהונתו או הרב הראשי לצה"ל תיקרא "תעודת הכשר". על מנת שלא לעבור על החוק תעודות הניתנות על ידי גופים פרטיים נקראות "תעודות השגחה".

עיקרי הממצאים

נותני תעודות ההכשר ברה"ר ובמועצות הדתיות

ועדת צדוק³ המליצה ב-1993 לעגן בחקיקת משנה את תחומי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות, כיוון שלעתים נתגלעו חילוקי דעות ביניהן בנוגע לסמכויותיהן בתחום הכשרות. למרות שחלפו יותר מ-15 שנים מאז, לא חל כל שינוי במצב ולא הותקנו תקנות מפורטות בעניין זה.

בשלוש המועצות הדתיות שנבדקו נמצאו ליקויים במתן תעודות הכשר ולא תמיד קוימו הוראות חוק איסור הונאה בכשרות, כמפורט להלן.

1. מועצה דתית ירושלים: מאז 2003 לא אוישה משרת רב ראשי לירושלים; בהיעדר רב ראשי או רב הממונה לחתום על תעודות הכשר, הונפקו תעודות ההכשר שלא בהתאם לחוק איסור הונאה בכשרות. בתקופה זו הנפיקו בעלי תפקידים שונים במועצה הדתית, ובהם מזכירי המחלקות ומנהלי המחלקות, תעודות הכשר וחתמו עליהן בלא שהוסמכו לכך בידי מועצת הרה"ר.

2. מועצה דתית חיפה: החל משנת 2005 הורעה מערכת היחסים בין רב העיר הספרדי, הרב שלמה שלוש, לבין יו"ר הוועדה הממונה⁴, מר משה שטטמן, ורב העיר האשכנזי, הרב שאר ישוב כהן, ולא שרר ביניהם אמון, בין היתר, על רקע בעיות הנוגעות לשמירת הכשרות בעיר. הרבנים הראשיים לישראל ומנכ"ל הרשות הארצית לשירותי דת באותו זמן, מר מאיר שפיגלר, לא נקטו פעולות לפתרון הבעיות.

3. מועצה דתית ראש"ל צ: מ-1985 ועד 2006 לא חתמו על תעודות ההכשר מטעם המועצה הדתית רבני העיר, הרב יהודה דוד הלוי וואלפא והרב יוסף עזרן, אלא מנהל מחלקת הכשרות, שלא הוסמך לכך בידי מועצת הרה"ר כפי שנדרש בהוראות חוק איסור הונאה בכשרות. באי-חתימתם של הרבנים המקומיים על תעודות ההכשר לבתי העסק בעירם הם כשלו במילוי חובתם כלפי תושבי העיר שומרי הכשרות.

אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות

באגף הכשרות הארצי ברה"ר פועלת היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות. הונאה בכשרות היא עברה פלילית שעל פי החוק דינה מאסר שנה, והיא נחשבת גם עברה מינהלית, שדינה קנס. אמצעי הענישה של היחידה מגוונים וכוללים גם הטלת קנס מינהלי כשמקבל הקנס יכול להודיע על רצונו להישפט על העברה. בשנים האחרונות הוגשו רק כתבי אישום ספורים על עברות איסור הונאה בכשרות בגלל עומס העבודה בפרקליטות, אף שרבים ביקשו להישפט. במרס 2007 הוחלט בפרקליטות כי תיקי הונאה בכשרות יועברו לטיפול של עורכי דין פרטיים לצורך הגשת כתבי אישום בפרקליטות. עד ינואר 2009 לא חלה כל התקדמות בנושא.

3 ועדה ציבורית ל"בדיקת המועצות הדתיות ותפקודן" בראשות חיים צדוק (לשעבר שר המשפטים) שמינה ראש הממשלה דאז בספטמבר 1992 והגישה את מסקנותיה ביולי 1993.

4 ועדה ממונה - על פי סעיף 6(ב2) לחוק שירותי הדת אם לא חודש הרכב המועצה הדתית עד המועד הקבוע בחוק, ימנה השר לשירותי דת צוות בן שני חברים שימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת המועצה למלא ויהיו להם כל הסמכויות והחובות של המועצה, ולאחר מהם יעניק השר את סמכות ההכרעה.

זה, וכתוצאה מאי-קיום ההליכים המשפטיים נפגעת יעילות אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות.

הליך הנפקת תעודות הכשר

1. תקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), התשמ"ט-1988, מסדירות את אופן הגשת בקשה לתעודת הכשר על ידי בעל בית עסק המעוניין בכך. בשלוש המועצות הדתיות שנבדקו נמצאו ליקויים הנוגעים לניהול טופסי הבקשה. מחלקות הכשרות במועצות אלו אמנם הנפיקו טופס בקשה, אולם הוא לא תאם את דרישות התקנות, כיוון שהיו חסרים בו פרטים חיוניים הנוגעים לעסק. מידע לא מלא על בית עסק מקשה על מחלקות הכשרות לפקח עליו בצורה יעילה.

2. היעדר מסמכים: הוראות שונות בדין מטילות על מוסדות המדינה והרשויות המקומיות חובות של שמירת מסמכים. משרד מבקר המדינה העלה כי במחלקות הכשרות בירושלים ובחיפה חסרו מסמכים רבים. עולה חשש שהמסמכים הוצאו משם שלא כדין אף שהם רכוש המדינה וחובתן של המועצות הדתיות לשמור עליהם.

3. חידוש תעודות הכשר⁵: אגף הכשרות הארצי קבע נוהל לחידוש תעודות הכשר, אולם הנוהל אינו ברור דיו.

(א) הביקורת בחיפה העלתה, כי במקרים רבים תעודות הכשר שחודשו לא הופצו לבתי העסק מבעוד מועד, וכתוצאה מכך הם פעלו ללא תעודות תקפות אף ששילמו את האגרה והעסיקו משגיחי כשרות.

(ב) בראש"צ העלתה הביקורת כי מספטמבר 2007 לא חודשו תעודות ההכשר, וכתוצאה מכך פעלו בתי עסק בלא תעודות תקפות, אף שחלקם שילמו את האגרה והעסיקו משגיחי כשרות.

4. היעדר תעודות הכשר בבתי חולים מממשלתיים: בבתי החולים הממשלתיים אין תעודות הכשר של הרבנות המקומית ולחילופין של הרה"ר. היעדר הנחיות ברורות יצר מצב שבו הרבנויות המקומיות אינן אחראיות בפועל לכשרות בהם.

תשלום אגרות בגין תעודות הכשר

סכום האגרה השנתית עבור התעודה נקבע לפי סוג העסק ולפי מבחנים שונים. הביקורת העלתה כי מחלקות הכשרות בירושלים ובחיפה אינן מקיימות בקרה ראויה על האגרות ששולמו. עוד נמצא כי בתי עסק מסוימים אינם נכללים בקטגוריות אלה ולא נקבעה להם אגרה. משנת 2003 לא עודכנו שיעורי האגרות על ידי השר הממונה על שירותי הדת ומן הראוי לעדכן.

5 מחלקות הכשרות מנפיקות תעודות הכשר חדשות בכל תחילת שנה עברית ומחדשות את התעודות על פי לוח השנה העברית בכל שלושה או שישה חודשים, בהתאם לנוהל הפנימי במועצה הדתית.

מעמדם של משגיחי הכשרות

על אף המלצות משרד מבקר המדינה משנת 1992⁶ לפעול לפתרון בעיית מעמדם של המשגיחים - תלותם בבעלי בתי העסק וניגוד העניינים שהיא יוצרת - עד אוגוסט 2008 לא חל שינוי במצב. הביקורת הנוכחית העלתה שבניגוד להנחיות הרשות הארצית לשירותי הדת, כמה מועצות דתיות פעלו באופן עצמאי לשינוי דרך העסקת המשגיחים בבתי העסק.

בחירת המשגיחים: אין נהלים בעניין הכישורים הנדרשים מהמשגיחים, הליך בחירתם, הסייגים להעסקתם ודרכי הפרסום של משרות השגחה פנויות. הועלה כי שבעה משגיחים במועצות הדתיות חיפה וראש"צ הם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של רבני עיר או של עובדים במועצות הדתיות. אחדים ממשגיחים אלו אף היו כפופים לקרוביהם.

הכשרת המשגיחים: בשלהי 2004 החליטה הרה"ר כי משגיחי כשרות ילמדו על פי תכנית לימודים מסודרת, יעברו מבחני הסמכה ברה"ר ובסוף ההליך יזכו לתעודת משגיח, וכי לא יועסק משגיח בלא תעודת הסמכה. בשלוש המועצות הדתיות שנבדקו אין אישורים המעידים על עמידת המשגיחים במבחני ההסמכה של הרה"ר.

עבודת משגיחי הכשרות ושכרם: המשגיחים מקבלים את שכרם ישירות מבעלי בתי העסק שעליהם הם מפקחים, והוא אמור להיקבע בהתאם לשעות ההשגחה הנדרשות⁷. לא נקבעו קריטריונים בדבר היקף ההשגחה הנדרש בסוגי בתי העסק השונים, בעיקר בבתי עסק קטנים. התברר שאין אחידות בהעסקת משגיחים: עסקים שלהם מאפיינים דומים נדרשים להעסיק משגיחים בהיקף שונה של שעות. הדבר פותח פתח לאי-שוויוניות וללחצים מצד המעסיקים או המשגיחים.

מחלקות הכשרות אינן מקיימות מעקב אחר נוכחות המשגיחים כיוון שהם אינם ממלאים דוחות נוכחות; נמצא כי משגיחי כשרות רבים משובצים להשגחה בכמה בתי עסק במקביל; משרד מבקר המדינה העלה שמשגיחים לא נמצאו בבתי העסק בשעות שעליהם להשגיח בהן על הכשרות. ליקויים דומים נמצאו גם בביקורות שעשה אגף הכשרות הארצי.

גופים פרטיים נותני תעודות השגחה - בד"צים

במקביל למערך הכשרות הממלכתי התפתחו עשרות ארגונים פרטיים המכונים "בד"צים" (בתי דין צדק) המעניקים לבתי עסק תעודות השגחה "למהדרין". חוק איסור הונאה בכשרות אוסר על בעל בית אוכל להציג את העסק ככשר, אלא אם כן ניתנה לו תעודה על פי החוק. נמצא כי במקרים רבים נתנו בד"צים תעודות השגחה לבתי עסק שאין להם תעודת הכשר מטעם הרבנות המקומית, ולעתים המשיכו הבד"צים לתת אותן גם לאחר שהרבנות המקומית שללה מבית עסק את תעודת ההכשר שלו. למועצת הרה"ר אין סמכות חוקית לאכוף את החלטותיה על הבד"צים. בשנים האחרונות היא קיימה דיונים בסוגיה זו ובצורך להסדיר את פעילותם של הבד"צים, אך דבר לא השתנה.

6 מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (1992), עמ' 357.

7 לפי חוזר מנכ"ל משרד הדתות משנת 2003, התשלום בעבור שעת השגחה הוא 37 ש"ח.

עבודה נוספת של רבנים ועובדי מועצות דתיות

1. על רבני עיר לחתום על תצהיר שבו הם מתחייבים שלא יעבדו עבודה נוספת בשכר ללא אישור מהרה"ר. רק כ-60% (כ-80 מ-134) מרבני הערים חתמו על התצהיר האמור; מועצת הרה"ר לא פעלה לאכוף על יתר רבני הערים את החובה לחתום עליו.

שישה רבנים מקומיים עבדו במקביל לתפקידם במועצות הדתיות גם בבד"צים, חלקם אף בתחומי היישוב שבו הם מכהנים. מכיוון שהבד"צים שבהם הועסקו רבנים אלה מתחרים בנותני הכשרות הממלכתיים שמטעמם הם פעלו וחלק מהם נמנה עמם, הם היו עלולים להימצא בניגוד עניינים והיה חשש שירצו בטובת הבד"צים.

2. ארבעה רבנים עובדי מועצות דתיות (מנהלי מחלקות כשרות) עבדו במקביל לעבודתם במועצה הדתית גם בבד"צים שהעניקו תעודות השגחה ברחבי הארץ; שלושה מהם עשו זאת גם בתחום שבו פועלת המועצה הדתית ובכך פעלו בניגוד עניינים לעבודתם בה. לדוגמה, רב פוסק וראש המחלקה למצוות התלויות בארץ במועצה הדתית ירושלים חתם גם על אישורי הכשרות של בד"ץ פרטי שאף נושא את שמו. הבד"ץ סיפק למועצה הדתית באותה עת שירותי פיקוח על כשרות תמורת תשלום. גם מנהל מחלקת הכשרות לשעבר ברחובות הפעיל בד"ץ פרטי הנושא את שמו וחתם על אישורי הכשרות שלו.

3. בעלי תפקידים במחלקות הכשרות בירושלים, בחיפה ובראש"צ עבדו עבודות נוספות על חשבון זמן עבודתם במועצה הדתית. בין העובדים היו מפקחי כשרות שעבדו גם כמשגיחים; אחדים מהם השגיחו באותם מקומות שבהם שימשו גם כמפקחים מטעם המועצה הדתית, וכך פיקחו למעשה על עצמם. רוב העובדים לא ביקשו את אישור המועצה הדתית לעבודה הנוספת. לדוגמה, מפקח כשרות במועצה הדתית בירושלים עבד בעבודה נוספת כעורך דין בשעות העבודה המקובלות.

4. כמה בעלי עסקים שקיבלו תעודת הכשר בחתימתו של רב העיר הספרדי בחיפה תרמו סכומים גבוהים לעמותה שהרב עמד בראשה, אף שהיה חשש חמור לניגוד עניינים עקב כך.

מתן תעודות הכשר מחוץ לתחומי המועצות הדתיות

המועצות הדתיות ירושלים וחיפה נתנו תעודות הכשר לעסקים מחוץ לתחומי עריהן, בניגוד להוראות חוק איסור הונאה בכשרות ולהנחיות הרה"ר. הועלה כי אגף הכשרות הארצי, אף על פי שהיה מודע לכך, לא עמד על כך שיפסיקו זאת.

סיכום והמלצות

חילוקי דעות ומערכות יחסים לא תקינות בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית פגעו במתן תעודות ההכשר בשתי מועצות דתיות שנבדקו, אולם הרה"ר לא הפעילה את כל כובד משקלה במקרים אלה. הדבר נבע, בין היתר, מן העובדה שאין לה סמכות לכפות על הרבנים המקומיים את החלטותיה.

על הרה"ר ועל המשרד לשירותי דת לקבוע כללים לבחירתם ולהכשרתם של משגיחי הכשרות כדי לוודא שיוכלו לספק שירות ברמה מקצועית נאותה וכדי למנוע את ניגוד העניינים שבעבודתם. כמו כן על הרה"ר לשפר את הפיקוח על נוכחות המשגיחים בבתי העסק.

על הרה"ר ועל המשרד לשירותי דת להסדיר את התופעה החמורה של עבודה נוספת של רבנים ועובדי מועצות דתיות בבדצ"ים ובהשגחה על כשרות בבתי עסק.

מהממצאים מצטיירת תמונה עגומה עד כדי פגיעה ממשית בשומרי הכשרות. על המועצות הדתיות, על המשרד לשירותי דת ועל הרבנות הראשית לישראל, כל אחד בתחומי סמכויותיו, לפעול לשיפור מערך הפיקוח על הכשרות כך שיובטח שתעודות ההכשר בחתימת הרבנים המקומיים יינתנו אך ורק במקומות שבהם הכשרות נשמרת כראוי.



מבוא

המועצות הדתיות מופקדות על מתן שירותי הדת מתוקף חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת) ובין היתר על הטיפול בעניינים המינהליים של מתן תעודות הכשר. הרבנים המקומיים (רב עיר, רב מועצה אזורית, רב מושב, רב קיבוץ או הרב הראשי לצה"ל - להלן הרבנים המקומיים או הרבנות המקומית) ממונים על טיפול בעניינים ההלכתיים הנוגעים לשמירה על הכשרות במקומותיהם. לרב המקומי סמכות לחתום על תעודות הכשר של המועצה הדתית, ובחתימתו הוא מאשר את הכשרות בבתי העסק שקיבלו תעודות.

לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980 (להלן - חוק הרה"ר), וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק איסור הונאה בכשרות), מועצת הרבנות הראשית לישראל (להלן - הרה"ר), רב שהיא הסמיכה לכך או רב מקומי רשאים לתת תעודת הכשר. רב מקומי רשאי לתת תעודות הכשר בתחומי הישוב שבו הוא מכהן. חוק הרה"ר אינו מכפיף את הרבנים המקומיים אל הרה"ר.

מועצת הרה"ר עוסקת בענייני הכשרות באמצעות אגף הכשרות הארצי (להלן - אגף הכשרות). באגף 12 מחלקות אשר נותנות לרבנויות המקומיות ייעוץ הלכתי ומפקחות עליהן בתחומי הכשרות בתעשייה ובחרושת, ברשתות שיווק ובמסעדות, במשחטות, בעניין יבוא מזון וחומרי גלם לתעשיית המזון, במאפיות, באולמות, במלונות, בגני אירועים ובחברות קייטרינג ובעניין מצוות התלויות בארץ; בין המחלקות גם היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות.

מחלקות הכשרות במועצות הדתיות אחראיות לטיפול המינהלי הכרוך בהוצאת תעודות ההכשר, לגביית אגרות ולפיקוח שוטף על בתי עסק שקיבלו את התעודה. ההשגחה על הכשרות בבתי העסק מתבצעת על-ידי מפקחי כשרות שהם עובדי המועצות הדתיות ובידי משגיחי כשרות אשר חלקם עובדי המועצות הדתיות ומרביתם מועסקים על ידי העסקים המושגחים. את המשגיחים ממנות המועצות הדתיות.

בינואר 2004, עם פירוקו של משרד הדתות, הועברו למשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"מ), בין היתר, אגף המועצות הדתיות והרה"ר. בינואר 2005 הוקמה הרשות הארצית לשירותי דת (להלן - הרשות הארצית) שהייתה יחידת סמך במשרד רה"מ עד ינואר 2008, עת הוקם מחדש המשרד

לשירותי דת. בתפקיד מנכ"ל הרשות הארצית כיהן מר מאיר שפיגלר. לתפקיד השר לשירותי דת מונה מר יצחק כהן ולתפקיד מנכ"ל המשרד בפועל מונה מר אביגדור אוחנה. המשרד מופקד, בין היתר, על פיקוח מנהלי על פעילות המועצות הדתיות, על ניהול כוח האדם שלהן ועל תקציביהן.

במהלך שנת 2007 ובתחילת שנת 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על הכשרות של מוצרי מזון המיוצרים ומשווקים בארץ. הבדיקות נערכו ברה"ר ובמועצות הדתיות בירושלים, בחיפה ובראשון לציון (להלן - ראש"צ). נבדקו בעיקר תפקיד הרה"ר בתחום הכשרות ופעולותיה; פעילות הרבנויות המקומיות ומחלקות הכשרות של המועצות הדתיות בתחומים אלה: הפיקוח על הכשרות; עבודה נוספת של רבנים ושל עובדי המועצות הדתיות; הזיקה בין רבנים לגופים פרטיים נותני תעודות השגחה (בדצ"ם); הנפקת תעודות הכשר לבתי עסק; גביית אגרות; מעמדם של המשגיחים ואופן העסקתם. בדיקות השלמה נעשו ברשות הארצית.

דוחות קודמים של מבקר המדינה בנושא זה פורסמו בשנת 1992 במסגרת דוח על הרה"ר⁸; בשנת 1994 - במסגרת הביקורת על המועצה הדתית נתניה⁹; בשנת 1995 - במסגרת ביקורת על המועצה הדתית פתח תקווה¹⁰; בשנת 1997 - במסגרת הביקורת על המועצות הדתיות ראש העין, עפולה ואשקלון¹¹, ובשנת 1998 - במסגרת הביקורת על המועצה הדתית ראש"צ¹². במרוצת השנים קיבלו משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור תלונות רבות בנוגע למועצות דתיות שעניינן, בין היתר, בתחום הכשרות. גם בג"ץ עסק מעת לעת בסוגיות הנוגעות לענייני הכשרות במועצות הדתיות.

נותני ההכשר ברבנות הראשית ובמועצות הדתיות

הרבנות הראשית לישראל

הרה"ר פועלת על פי חוק הרה"ר המטיל עליה ועל מועצתה לפעול בין היתר בתחומים האלה: מתן תשובות וחוות דעת בענייני הלכה; פעולות לקירוב הציבור לערכי תורה ומצוות; מתן תעודות הכשר. ליד מועצת הרה"ר פועלות כמה ועדות משנה, בהן גם ועדת הכשרות. מועצת הרה"ר מתכנסת במועדים קבועים, דנה ומחליטה בכל הנושאים המובאים בפניה - בעיות הלכתיות, משפטיות, רוחניות וחברתיות.

הרבנים הראשיים לישראל - הרב שלמה עמר, הרב הראשי הספרדי והראשון לציון, והרב יונה מצגר, הרב הראשי האשכנזי והממונה גם על הכשרות, נבחרו לתפקידם בשנת 2003 לתקופה של עשר שנים.

אגף הכשרות פועל כגוף מקצועי מטעם מועצת הרה"ר. רוב מחלקותיו מאוישות בעובד אחד ובמזכירה. באגף פועלת גם המחלקה לביקורות כשרות ברבנויות שעורכת ביקורות בבתי עסק ברחבי הארץ יחד עם רבני אגף הכשרות, וממציאהם מועברים לידיעת הרבנים המקומיים.

8 מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (1992), עמ' 357 (להלן - דוח שנתי 42).

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994), עמ' 361 (להלן - דוח שנתי 44).

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 45 (1995), עמ' 278 (להלן - דוח שנתי 45).

11 מבקר המדינה, דוח על הביקורת במועצות דתיות (1997) (להלן - דוח על הביקורת במועצות הדתיות).

12 מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), עמ' 266 (להלן - דוח שנתי 48).

אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות

הונאה בכשרות היא עברה פלילית שדינה על פי החוק מאסר שנה והיא מהווה גם עברה מנהלית על פי תקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - איסור הונאה בכשרות), התשנ"ב-1992. התקנות קובעות כי על העובר עברה מנהלית כאמור יוטל קנס. מקבל הקנס יכול להודיע על רצונו להישפט על העברה.

היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות מטפלת במעשי הונאה בכשרות כפי שנקבעו בחוק זה, כדלקמן: עסק המציג עצמו ככשר אף שאין לו תעודת הכשר של הרבנות המקומית; עסק שיש לו תעודת הכשר והוא מוכר מוצרים ככשרים, אף על פי שאין להם תעודת הכשר מהגורם המוסמך; עסק המציג תעודת הכשר שאינה בתוקף; יצרן או יבואן המציג מוצר ככשר אף שאין לו תעודת הכשר.

האמצעים שנוקטת בהם היחידה מגוונים וכוללים מכתבי התראה, מתן הנחייה לרבנות המקומית לשלול את תעודת ההכשר של בית העסק והטלת קנס מינהלי. היחידה מפרסמת את ממצאיה באשר לבתי עסק שעברו על החוק ותעודת ההכשר נשללה מהם במסגרת עדכוני כשרות המופצים מעת לעת באמצעות האינטרנט והפקס לכל הרבנויות המקומיות ולגופים אחרים, שביקשו לקבל אותם. מחלקות הכשרות המקומיות אמורות להפיץ את עדכוני הכשרות למי שמטפלים בכשרות בתחומיהן, ובהם מפקחים ומשגיחים.

כאמור, מקבל הקנס יכול להודיע על רצונו להישפט על העברה. מנהל היחידה, מר רפי יוחאי, פנה בדצמבר 2006 למשנה לפרקליט המדינה לעניינים פליליים בטענה כי מפאת עומס עבודה ולנוכח סדרי העדיפויות בפרקליטות ירושלים הוגשו כתבי אישום ספורים על עברות איסור הונאה בכשרות, ואילו בתיקים בפרקליטות שמחוץ לירושלים לא הוגשו כלל כתבי אישום. לכן לא שולמו הקנסות שהוטלו על עובדי העברות ובשל אי-הגשת כתבי אישום תקופת התיישנות העברות חלפה. לדבריו, הנקנסים החלו להיות ערים לכך ומבקשים להישפט על מנת להתחמק מענישה. בעקבות פנייתו כונסה במרס 2007 ישיבה בראשות פרקליט המדינה, ובה הוחלט כי תיקי הונאה בכשרות יועברו לטיפול של עורכי דין פרטיים בפקוח הפרקליטות.

הביקורת העלתה כי מבין 638 נקנסים שביקשו להישפט בין השנים 1997-2008 נשפטו חמישה בלבד; 168 קנסות בוטלו בשל התיישנות העברה (בחלוף חמש שנים מהטלת הקנס).

עד מועד סיום הביקורת ובחלוף שנה וחצי מקבלת ההחלטה האמורה לא חלה כל התקדמות בהעברת תיקי ההונאה בכשרות לייצוג משפטי חיצוני לצורך הגשת כתבי אישום. בהעדר הגשת כתבי אישום נסללת הדרך בפני עובדי עבירות מנהליות לחמוק מלתת את הדין על מעשיהם. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול להעברת התיקים לייצוג משפטי חיצוני בפקוח הפרקליטות ללא דיחוי נוסף.

משרד המשפטים השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2008 כי נושא זה נמצא בטיפולו של היועץ המשפטי לרה"ר. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד ינואר 2009 לא סיימו גורמים אלה את הטיפול בנושא זה.

המועצות הדתיות

1. חלוקת התפקידים בין המועצה הדתית לבין הרבנות המקומית מושתתת על "תקנות נוהל לתאום והגדרת תפקידים בין הרבנות למועצה דתית, התשמ"ה-1985" שפורסמו בספטמבר 1987 בחוזר מנכ"ל משרד הדתות (87/5) ואושרו על ידי מועצת הרה"ר (להלן - תקנות הנוהל). תקנות אלה נועדו להגדיר את תחומי הפעולה והסמכויות המיוחדות של כל אחד משני הגופים על מנת למנוע אי-הבנות וחילוקי דעות.

רבני העיר הם הפוסקים בכל ענייני הדת וההלכה הנוגעים לכשרות בעיר, ובין היתר, עליהם לאשר בחתימתם את תעודות ההכשר. רבני העיר אמורים להיות מוזמנים לישיבות הנהלה ומליאת המועצה ולשבת בראשן יחד עם יו"ר המועצה הדתית.

2. הטיפול המינהלי הכרוך בהוצאת תעודות הכשר, גביית אגרות ומינוי משגיחים והפיקוח עליהם מוטל על מחלקות הכשרות במועצות הדתיות; מנהל המחלקה והמפקחים¹³ אחראים לניהול התהליך שתחילתו בקשה של בית עסק לתעודת הכשר, וסיומו - הנפקת חתומה בידי רבני העיר. ברוב המועצות הדתיות יש גם מזכיר מחלקת כשרות המטפל בצד המינהלי של הוצאת תעודות הכשר, לרבות קביעת סכום האגרה שעל מגיש הבקשה לשלם.

המפקחים אחראים מבחינה מקצועית והלכתית לעבודתם השוטפת של המשגיחים; שאלות הלכתיות עקרוניות מובאות בדרך כלל לדיון בפני רבני העיר. נוסף על כך, עליהם לפקח על המשגיחים ולבדוק את נוכחותם בעבודה, לפרסם נהלים להם ולבעלי העסקים ולהפיץ את ערכוני הכשרות של אגף הכשרות. הפיקוח המעשי בבתי העסק הוא בידי משגיחים שבדרך כלל אינם עובדי המועצות הדתיות, אף שהן ממנות אותם. רבני העיר אמורים לבחון את רמת הידיעות ההלכתיות של המשגיחים בתחום הכשרות לפני קבלתם לעבודה.

3. בספטמבר 1992 מינה ראש הממשלה ועדה ציבורית ל"בדיקת המועצות הדתיות ותפקודן" בראשות חיים צדוק, לשעבר שר המשפטים (להלן - ועדת צדוק). ביולי 1993 הגישה הוועדה את הדוח לסיכום עבודתה. הוועדה המליצה לעגן בחקיקת משנה את נוהלי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית והמועצות הדתיות, לרבות הכלים להבטחת ביצועם.

בדוח שנתי 44 (עמ' 381) בפרק על המועצה הדתית נתניה קבעה מבקרת המדינה, שאין די בתקנות הנוהל שקבע משרד הדתות בעניין התיאום בין הרבנות המקומית והמועצה הדתית, כיוון שלא היה בכוחם ליישב חילוקי דעות כמו אלה שנתגלו בנתניה בין רב העיר לבין המועצה הדתית. מבקרת המדינה המליצה לנקוט צעדים נמרצים לפתרון יסודי של הבעיה כדי להבטיח שירותי דת נאותים. אף בביקורת על המועצה הדתית עפולה (ראו דוח על הביקורת במועצות הדתיות) הייתה המסקנה דומה.

עד מועד הביקורת הנוכחית - אף כי חלפו יותר מ-15 שנים מפרסום דוח ועדת צדוק - לא חל כל שינוי במצב ולא הותקנו תקנות מפורטות להסדרת סמכויותיהן של הרבנות המקומית והמועצה הדתית. הממצאים המפורטים להלן במועצות הדתיות של חיפה וראשל"צ יש בהם כדי לחזק את המלצות דוח ועדת צדוק ודוחות קודמים של מבקר המדינה.

13 במועצה הדתית בחיפה תפקיד של ראש מדור מקביל לתפקיד מפקח, להלן יכונה אלה ראש מדור.

המועצות הדתיות בירושלים, בחיפה ובראש"צ

בכל אחת משלוש המועצות הדתיות שנבדקו היו בעיות ייחודיות בתחום הכשרות הנובעות, בין היתר, ממבנה הנהלת המועצה והרכבות המקומית וממערכת היחסים ביניהן, כמפורט להלן.

מועצה דתית ירושלים

בדצמבר 2002 פוזרה המועצה הדתית בירושלים ומונתה במקומה ועדה ממונה. לתפקיד יו"ר הוועדה הממונה מונה החל מיוני 2004 עו"ד משה יצחק אוסדיטשר (להלן - יו"ר הוועדה הממונה). הוא כיהן בתפקיד זה עד נובמבר 2007, ובמקומו מונה מר יהושע ישי.

האחריות לכשרות במועצה הדתית בירושלים מוטלת על אגף הכשרות המורכב משתי מחלקות: המחלקה למצוות הארץ ומחלקת הכשרות והשחיטה שבראש כל אחת מהן מנהל. שני המנהלים כפופים למנהל אגף הכשרות. שתי מחלקות הכשרות מספקות שירותי כשרות ומנפיקות תעודות הכשר לבתי עסק בירושלים. המחלקה למצוות הארץ הוקמה במטרה לספק שירותי כשרות ופתרונות הלכתיים בנושאי מצוות התלויות בארץ (פרות, ירקות וגידולי שדה).

1. בירושלים אין רב ראשי מאז פטירת שני רבני העיר בשנת 2003. לכן פעלה מועצת הרה"ר למנות רבנים חותמים אחרים שיחתמו על תעודות ההכשר, כמפורט להלן: בספטמבר 2003 החליטה המועצה להסמיך את הרב הראשי לישראל הרב מצגר לחתום על תעודות הכשר בירושלים (להלן - הרב הממונה). לאחר המינוי ובמהלך התקופה מספטמבר 2003 עד אפריל 2004 חתם הרב מצגר על תעודות ההכשר בירושלים, נוסף על תפקידיו האחרים כרב ראשי לישראל.

עד לבחירתם של רבני עיר לירושלים מונה רב פוסק של אגף הכשרות במועצה הדתית (להלן - רב פוסק) החל משנת 2005. תפקידו של הרב הפוסק לבחון את הצד ההלכתי של מתן תעודות ההכשר ולאשר להוציא תעודת הכשר לבתי עסק שעמדו בדרישות האגף. הרב הממונה לחתום על תעודות הכשר סומך ידיו על שיקול דעתו ההלכתי של הרב הפוסק וחותם על תעודות ההכשר.

ביולי 2005 החליטה מועצת הרה"ר, על פי חוק איסור הונאה בכשרות, למנות נוסף על הרב מצגר, את הרבנים בנימין אדלר ויוסף יקותיאל אפרתי לחתום על תעודות הכשר בירושלים מטעם המועצה הדתית בתחומי מומחיותם (הרב אדלר - כשרות ושחיטה; הרב אפרתי - מצוות הארץ). המועצה קראה לראש הממשלה ולעיריית ירושלים לעשות הכול למען בחירת שני רבני עיר לירושלים בהקדם.

בעקבות מינוים של הרבנים אדלר ואפרתי כתב הרב מצגר ביולי 2005 אל המועצה הדתית בירושלים כי תעודות ההכשר של המועצה הדתית בירושלים, אשר הונפקו בחתימתו עד אותה עת, אינן תקפות עוד. כמה ימים לאחר מכן כתב הרב מצגר ליו"ר הוועדה הממונה, כי למרות החלטת מועצת הרה"ר והודעתו המועצה ממשיכה להפיץ את תעודות ההכשר שבחתימתו, והדבר מהווה פגיעה חמורה "בחומת הכשרות" ובהחלטות מועצת הרה"ר. על כן הוא דרש להפסיק "לאלתור" את חלוקת התעודות שבחתימתו, להסיר את כל תעודות ההכשר שכבר חולקו ולפעול על פי החלטת מועצת הרה"ר. נוכח הודעותיו של הרב מצגר וכיוון שהרבנים הממונים לחתום על תעודות ההכשר - אדלר ואפרתי - לא חתמו עליהן (ראו להלן בעניין הבג"ץ), הונפקו תעודות הכשר ונמסרו לבתי העסק ללא חתימה של רב מוסמך ובניגוד לחוק איסור הונאה בכשרות.

התברר כי משנת 2005 ועד שנת 2007 בהיעדר חתימת הרב מצגר או הרבנים הממונים על התעודה הנפיקו בעלי תפקיד שונים במועצה הדתית, ובהם מזכירי המחלקות ומנהלי המחלקות, תעודות הכשר וחתמו עליהן בלא שהוסמכו לכך בידי מועצת הרה"ר.

2. כאמור, בשנת 2005 ביקשה מועצת הרה"ר מראש הממשלה לפעול בהקדם למינוי רבני עיר לירושלים. הליך בחירתו של רב עיר וכשירותו להיבחר לתפקיד נקבעו בהוראות חוק שירותי הדת ובתקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974. בספטמבר 2007 בוטלו תקנות אלה והותקנו תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007 (להלן - התקנות החדשות).

כבר ב-31.12.03 פורסמה ברשומות הודעתו של ראש הממשלה באותה עת, מר אריאל שרון, בתפקידו כשר לענייני דתות, כי יש צורך לבחור רב עיר אחד לירושלים. במהלך שלוש השנים וחצי שחלפו מאז, הוגשו עתירות לבג"ץ¹⁴ שביקשו להניע את התהליך. לאחר שמועצת עיריית ירושלים החליטה להמליץ לשר לענייני דתות לבחור שני רבני עיר¹⁵ היה צורך לשנות את החלטת ראש הממשלה. לפיכך פורסמה ב-23.4.07 החלטתו של ראש הממשלה מר אהוד אולמרט: "בתוקף סמכותי לפי תקנה 4(א) לתקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה - 1974... ולאחר שנתקיימו התנאים לבחירת שני רבני עיר בהתאם לתקנה 2(ב) לתקנות, אני מודיע על הצורך בבחירת שני רבני עיר בירושלים ספרדי ואשכנזי...".

עד ינואר 2009 לא מונה רב ראשי לירושלים; נציגי ועדת הבחירות לבחירת רב עיר בירושלים נבחרו רק בחודש דצמבר 2007 ואילו חברי האספה הבוחרת טרם מונו.

3. בעקבות מינויים של הרבנים אדלר ואפרתי לחתום על תעודות הכשר בירושלים, עתרה במהלך 2005 המועצה הדתית לבג"ץ¹⁶ נגד מועצת הרה"ר ושני הרבנים, בבקשה לבטל את מינויים. אחת הטענות נגד המינוי הייתה כי שניהם פועלים בניגוד עניינים לנוכח קשריהם עם גופים פרטיים העוסקים בכשרות. במסגרת הסכמה בין הצדדים נמחקה העתירה באותה שנה.

התנועה להגינות שלטונית עתרה במהלך 2005 לבג"ץ¹⁷ כדי שידון ויכריע, בין היתר, בשאלת זהות הגורם המוסמך לחתום על תעודת הכשר בירושלים. בעקבות הבג"ץ הודיע ראש תחום התמיכות לשעבר במשרד המשפטים בינואר 2006 למנכ"ל הרה"ר שאין קושי שהיא תסמיך רבנים שיימצאו מתאימים לחתום על תעודות הכשר ובלבד שלא יהיה ניגוד עניינים כלשהו בין פעילותם הציבורית ובין פעילותם הפרטית.

בינואר 2007 הוגשה עתירה נוספת לבג"ץ¹⁸ שביקשה להוציא צו שיקבע כי פרט לרבנים אדלר ואפרתי יש לאסור חתימה של אחרים על תעודות הכשר בירושלים. בעקבות זאת דנה פרקליטות המדינה בסוגיית ניגוד העניינים של שני הרבנים לנוכח קשריהם עם גופים פרטיים העוסקים בכשרות. במכתב ששלח במרס 2007 נציג הפרקליטות אל מנכ"ל הרה"ר, נקבע כי על שני הרבנים להתנתק באופן מוחלט מכל גוף פרטי העוסק במתן הכשר פרטי כתנאי לפעילותם בעניין הכשרות במועצה הדתית. כיוון ששני הרבנים לא התנתקו מהגופים הפרטיים, הודיעו נציגי פרקליטות המדינה בעת דיון במועצת הרה"ר באפריל 2007, כי הם אינם יכולים לתת תעודות הכשר בירושלים.

לנוכח הודעת הפרקליטות לרה"ר, מינתה מועצת הרה"ר ועדה שתמליץ על רבנים שימונו במקומם של הרבנים אדלר ואפרתי. בסוף אפריל 2007 הציגה המועצה הדתית לחברי הוועדה שמות של

14 בג"צ 1829/05 התנועה להגינות שלטונית ואח' נ' מועצת הרבנות הראשית ואח', תקדין; בג"צ 8848/05 ניר ברקת, חבר מועצה ויו"ר סיעת תצליח ואח' נ' מר אריאל שרון - בכהונתו כשר לענייני דתות ואח', תקדין.

15 ב-25.12.05 אישרה מועצת העיר את המלצתו של ראש עיריית ירושלים דאז, מר אורי לופוליאנסקי, לבחור שני רבני עיר במקום רב אחד.

16 בג"צ 6803/05 הרבנות המקומית והמועצה הדתית בירושלים נגד מועצת הרבנות הראשית ואח', לא פורסם.

17 בג"צ 1829/05 האמור, לעיל הערה 14.

18 בג"צ 741/07 נטו מילנדה סחר בע"מ נ' הרבנות המקומית והמועצה הדתית בירושלים ואח', תקדין.

מועמדים לתפקיד וביקשה שתמליץ על המתאים ביותר. לחילופין הוצע להשאיר את הרב מצגר כחותם על התעודות.

במאי 2007 החליטה מועצת הרה"ר לחזור ולאשר את מינויו של הרב מצגר כחותם על תעודות ההכשר בירושלים בהתאם להחלטתה מספטמבר 2003; המועצה מינתה רב - שהוא גם אחד מחברי הוועדה שמונתה - לסייע לרב מצגר בעניין זה וקבעה כי יש לאתר שני רבנים נוספים שיצטרפו אליו לשם כך. בעקבות זאת הודיע היועץ המשפטי של הרה"ר לרב מצגר במאי 2007, כי תפקידיהם של הרב שהתמנה ושני הרבנים שיתמנו בהמשך, לסייע לרב מצגר בפיקוח על הכשרות ולא לחתום על תעודות ההכשר בירושלים. חודש לאחר מכן הודיע היועץ המשפטי של הרה"ר לרב מצגר כי "מעתה ואילך" עליו לחתום על תעודות הכשר בירושלים. עד פברואר 2008, מועד סיום הביקורת, טרם מינתה מועצת הרה"ר שני רבנים נוספים שיסייעו לרב מצגר.

התברר כי לאחר החלטת מועצת הרה"ר חתם הרב מצגר על תעודות הכשר של מחלקת הכשרות והשחיטה, אולם תעודות של המחלקה למצוות הארץ לא נמסרו לחתימתו; לפיכך תעודות אלה לא נחתמו על ידי רב מוסמך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מזכירי מחלקות הכשרות להעביר את תעודות ההכשר שמחלקותיהם מנפיקות לחתימתו של הרב מצגר, שמונה לחתום עליהן.

בתשובתו של יו"ר הוועדה הממונה מר יהושע ישי למשרד מבקר המדינה מאפריל 2008 נאמר, כי לאחר כניסתו לתפקיד ובשיתוף עם הרב מצגר הוא הורה כי כל תעודות ההכשר שמנפיקה המועצה הדתית ייחתמו בחתימתו של הרב מצגר לאחר בדיקה הלכתית ומינהלית שלהן ואישורן על ידי הרב הפוסק של המועצה הדתית, שהוא מינה בתחילת 2008. מתשובותיהם של מנהל המחלקה למצוות הארץ ומנהל מחלקת הכשרות והשחיטה מאפריל 2008, עולה כי הרב מצגר החל לחתום על תעודות ההכשר.



מהאמור לעיל עולה כי בהעדר רב ראשי או רב הממונה לחתום על תעודות הכשר הונפקו תעודות ההכשר בירושלים שלא בהתאם לחוק איסור הונאה בכשרות. מיולי 2005 ועד מאי 2007 לא היה גורם מוסמך שחתם על תעודות הכשר בירושלים, ובתקופה זו, כאמור, חתמו בעלי תפקידים שונים במועצה הדתית בירושלים על תעודות ההכשר ללא הסמכה של מועצת הרה"ר; לאחר מכן הן נחתמו בחותמת המועצה הדתית בלבד, כלומר לא היה כל גורם רבני מוסמך שהיה אחראי מבחינה הלכתית על הכשרות בבתי העסק.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להקפיד שתעודות ההכשר של המועצה הדתית ייחתמו בידי הגורם המוסמך לכך בלבד.

מועצה דתית חיפה

המועצה הדתית מנוהלת החל מינואר 2001 באמצעות ועדה ממונה. יו"ר הוועדה הממונה ממאי 2003 הוא ר"ח משה שטטמן (להלן - יו"ר הוועדה הממונה). הסמכות ההלכתית למתן תעודות

הכשר נתונה בידי שני רבני העיר - הרב האשכנזי, הרב שאר ישוב כהן, המכהן בתפקידו מינואר 1975, והרב הספרדי ואב בית הדין בחיפה, הרב שלמה שלוש, המכהן בתפקידו מאוגוסט 1997.

במאי 2007, כשמלאו לרב שאר ישוב כהן 80, מועד תום כהונתו כרב ראשי, החליטה מועצת הרה"ר - לאחר שכבר האריכה את כהונתו בחמש שנים - לאצול לו סמכות לתת תעודות הכשר ולשמש רשם נישואין בעיר חיפה עד הגיעו לגיל 85.

1. עם מינויו של הרב שלוש כרב העיר בשנת 1997 הוא קיבל על עצמו, בהסכמת הרב שאר ישוב כהן, את האחריות על מחלקת הכשרות ושימש כרב חותם בלעדי על כל תעודות ההכשר. בשלב מאוחר יותר, במהלך שנת 2000, חילקו רבני העיר ביניהם את האחריות לתעודות ההכשר ואת החתימה עליהן לפי סוגי העסקים.

התברר שלא תמיד נשמרה ההקפדה על חלוקה זו; היו בעלי עסקים שפנו לקבל תעודות הכשר דווקא מהרב שאינו ממונה על הכשרות בעסק שלהם. לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות להקפדה על חלוקת העבודה בין רבני העיר כדי למנוע מבית עסק שנשללה ממנו תעודת ההכשר בידי הרב הממונה או שדרישות הכשרות שלו מחמירות בעיניו, לפנות לרב האחר לקבל את תעודת הכשרות.

בחיפה יש כמה מתחמים שבהם ריכוז של בתי אוכל, כגון: בקניונים, בבית החולים רמב"ם ובתחנה המרכזית. אף שמדובר באותו סוג של בתי עסק הטיפול בהם מפוצל בין ראשי המדורים¹⁹; מקצת תעודות ההכשר שלהם נחתמות בידי הרב שאר ישוב כהן, ומקצתן בידי הרב שלוש.

לדעת משרד מבקר המדינה, ריכוז הפיקוח על בתי עסק שנמצאים באותו מתחם בידי ראש מדור אחד מייצל אותו וחוסך למפקחים נסיעות בין בתי העסק, כל עוד אין מדובר בבתי עסק שבהם נדרש ידע מקצועי ספציפי כמו מפעלים ובתי מלון. בעסקים אלה עדיף להטיל את האחריות על מפקחים הבקאים בתחום, אך ראוי להתחשב גם בקרבה הגיאוגרפית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 מסר יו"ר הוועדה הממונה, כי האחריות למתחם בית החולים, כולל החתימה על תעודות ההכשר, עברה באופן בלעדי לרב שאר ישוב כהן.

בהתייחס לחלוקת העבודה בין רבני העיר ציין ראש אגף הכשרות בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007, כי לדעת הרה"ר, על שני הרבנים המקומיים לחתום יחדיו על כל תעודות ההכשר כדי שהשליטה על כל מערך הכשרות המקומי תהיה ריכוזית.

2. בשנים האחרונות גרמו חילוקי דעות בין רבני העיר ויחסי העבודה במחלקה לכך ששני הרבנים הראשיים הביעו את נכונותם ואת רצונם לחלק את התפקידים ביניהם. בפברואר 2004 סוכם כי למשך שנתיים יהיה הרב שלוש אחראי למחלקת הכשרות, והרב שאר ישוב כהן - ליתר התחומים. הרב שלוש התנה את הסכמתו לחלוקה בשינויים מינהליים במחלקת הכשרות. בפועל ובעקבות התפתחויות במחלקת הכשרות לא חלו השינויים, ושני רבני העיר המשיכו להיות אחראים לכשרות כבעבר.

בפברואר 2004 דנה הוועדה הממונה במועצה הדתית על חלוקת האחריות לעסקים בין ראשי המדורים. הדיון התקיים לאחר שהוגש לה דוח ובו פירוט בתי העסק המקבלים תעודת הכשר, שממנו עולה כי חלוקת האחריות לבתי העסק בין ראשי המדורים הייתה בלתי מאוזנת, ובמקרים

19 בחיפה מפקחים שהם רבנים מכהנים כראשי מדורים והם אחראים למדורים האלה: מלונות, אולמות ובתי אבות, מסעדות, מפעלים, רשתות שיווק, קונדיטוריות, טחנות קמח ומאפיות, נוסף על מדור בשר.

מסוימים היו ההבדלים במספר העסקים ניכרים. למשל ראש מדור אחד אחראי ל-13 בתי עסק ואילו ראש מדור אחר אחראי ל-57 בתי עסק. מנהל מחלקת הכשרות הונחה לפעול לחלוקה שונה של העומס בין ראשי המדורים, ואולם למרות ההנחיה לא חל כל שינוי בחלוקת העסקים.

במהלך שנת 2005 ניסה מנהל מחלקת הכשרות, שהתמנה בתחילת אותה שנה, להביא לחלוקה מאוזנת יותר של העסקים בין ראשי המדורים, אולם ניסיון זה לא צלח ואף גרם לנתק ביניהם לבין מנהל המחלקה. מנהל מחלקת הכשרות ביקש לשנות את חלוקת האחריות של ראשי המדורים לעסקים על פי מיקומם ולפי סוגיהם ודיווח על כך באפריל 2005 לראשי המדורים. לאחר כחודש, במאי 2005, הודיעו ראשי המדורים לרבני העיר שלא יוכלו להמשיך ולשתף פעולה עם מנהל המחלקה. הם ביקשו למנות במקומו מנהל אחר למחלקת הכשרות והוסיפו שחלוקת העסקים נעשתה בצורה לא מקצועית ולא שוויונית וביקשו להעלות הצעות לשיפורה ולאיוון ביניהם.

הביקורת העלתה כי בשל הנתק בין ראשי המדורים למנהל מחלקת הכשרות עוכבו תעודות ההכשר במחצית השנייה של שנת התשס"ה (אפריל-ספטמבר 2005) ולא חולקו לבתי העסק עד חודש אוגוסט. במצב זה בעלי עסקים שילמו אגרות כשרות למועצה והעסיקו משגיחים, אולם לא יכלו להציג בפני הלקוחות תעודות הכשר בתוקף.

על מנת למנוע המשך הידרדרות היחסים במחלקת הכשרות התקיימה בספטמבר 2005 ישיבה בהשתתפות רבני העיר, יו"ר הוועדה הממונה ועובדי המחלקה. מהדברים שנאמרו בישיבה עולה שהמתח ששרר במחלקת הכשרות פגם במוניטין שלה וגרם בעיות בתפקודה, ורבני העיר ויו"ר הוועדה הממונה ניסו לשפר את המצב. רב העיר, שאר ישוב כהן, הדגיש כי הנתק בין ראשי המדורים לבין מנהל המחלקה אינו יכול להימשך ואף הנחה את ראשי המדורים כיצד לפעול על מנת שאפשר יהיה לחתום על תעודות הכשר שעוכבו בשל כך.

יו"ר הוועדה הממונה הודיע למנהל מחלקת הכשרות על סיום עבודתו בסוף חודש נובמבר 2005, ובעקבות כך הודיע רב העיר, שלמה שלוש, ליו"ר הוועדה הממונה כי מנהל המחלקה ימשיך לעבוד בהתנדבות עוד שלושה חודשים. יו"ר הוועדה הממונה התלונן בפני מנכ"ל הרשות הארצית דאז, מר מאיר שפיגלר, על התערבותו של הרב שלוש בעניינים המינהליים וביקש את התערבותו המיידית. חילוקי הדעות בתוך המועצה הדתית הובאו לידי ביטוי בחילופי מכתבים בשלהי שנת 2005 בין הרב שלוש ומר שטטמן ובין הרב שלוש והרב שאר ישוב כהן. במכתבים נאמרו דברים קשים על ענייני הכשרות במועצה, ואף הוטחו בין שני רבני העיר האשמות הדדיות שהשפיעו גם על מצב הכשרות בעיר ועל אמון צרכני המוצרים הכשרים. הדבר הובא גם לידיעת הרבנים הראשיים לישראל, הרב שלמה עמר והרב יונה מצגר, וגם למנכ"ל הרשות הארצית, אולם לא ננקטו פעולות ליישוב חילוקי הדעות.

3. בסעיף 26 לתקנות הנוהל נקבעו דרכי פעולה לחילוקי דעות בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית. התקנות מאפשרות לשר הדתות להקים ועדת בירור שתפקידה ליישבם, והחלטותיה מחייבות.

בנובמבר 2005 כתב עוזרו של הרב הראשי יונה מצגר אל סגן בכיר ליועצת המשפטית במשרד ראש הממשלה: "הינך בוודאי מודע לחילוקי הדעות במועצה הדתית וברבנות של העיר חיפה... מכיוון ששני הרבנים הראשיים לעיר, ויו"ר הוועדה הממונה מר משה שטטמן, פנו אל כב' הרב הראשי מתוקף תפקידו כנשיא מועצת הרבנות הראשית לישראל, בדבר הקמת ועדת בירור שמתפקידה היה להרגיע את הרוחות הסוערות בעיר ביקשני כב' הרב הראשי כי הועדה שתוקם תהיה עפ"י החוק כדי שסמכויותיה יהיו בעלות משקל ומחייבות את כל הנוגעים בדבר".

לפנייה השיב עוזר היועץ המשפטי ברשות הארצית ומסר כי הרשות הארצית רואה בחיוב הקמת ועדת בירור ליישוב חילוקי הדעות שהתעוררו בין הרבנות המקומית חיפה ובין המועצה הדתית.

הוא ביקש שמות של שלושה נציגים של מועצת הרה"ר שיהיו חברים בוועדה. עוזרו של הרב הראשי מצגר הודיע לעוזר היועץ המשפטי ברשות הארצית במארס 2006 את שמות הרבנים נציגי הרה"ר, ואולם עד מועד סיום הביקורת לא הוקמה הוועדה.

רבני העיר ויו"ר הוועדה הממונה הודיעו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה שצריך התערבות של גוף חיצוני על מנת ליישר את ההדורים ולהבחין בין הסמכות ההלכתית לסמכות המינהלית. לדבריהם, על הגורמים המוסמכים לקבוע נוהל שיחייב את כל הצדדים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מערכת היחסים בין המועצה הדתית והרבנות המקומית בחיפה מלמדת שנחוצה פעולה מהירה של הגורמים המוסמכים על פי החוק, דהיינו הרבנים הראשיים לישראל, מועצת הרה"ר והמשרד לשירותי דת, כדי ליישב את המחלוקות בין הצדדים ולהסדיר את חלוקת התפקידים ביניהם. על המשרד לשירותי דת לעגן בחקיקת משנה נוהלי פעולה ללשכות הרבנות המקומית ולמועצות הדתיות, כולל חלוקת הסמכויות ביניהן וקביעת דרכי הפעולה במקרים של חילוקי דעות.

מועצה דתית ראשון לציון

המועצה הדתית מנוהלת החל ממאי 2004 בידי מזכיר המועצה הדתית, מר דוד גבאי (להלן - מזכיר המועצה), שמונה על ידי ראש הממשלה דאז, מר אריאל שרון, בתוקף סמכותו כשר לענייני דתות.

הסמכות למתן תעודות הכשר בראשל"צ נתונה בידי שני רבני העיר - הרב האשכנזי, הרב יהודה דוד הלוי וואלפא, והרב הספרדי, הרב יוסף עזרן (להלן - רבני העיר). הרב וואלפא מכהן בתפקידו זה מאוקטובר 1969, והרב עזרן - מיולי 1975. חלוקת עבודתם ותחומי האחריות שלהם נקבעים ביניהם.

1. בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה במועצה הדתית ראשל"צ בשנת 1997 ופורסמה בדוח שנתי 48 (עמ' 277) נמצא כי לאחר שהרב עזרן נטל חופשה ממושכת לסירוגין בין השנים 1985-1996, הרב וואלפא לבדו נותר לחתום על תעודות הכשר בעיר. הרב וואלפא טען אז בפני המועצה הדתית, כי משגיחי הכשרות אינם מתאימים לדרישות והיקף עבודתם גדול כך שאי-אפשר לפקח על הכשרות כראוי; אי לכך הוא לא היה מוכן לחתום על תעודות ההכשר ולהיות אחראי לכשרות בעיר. לפיכך החליטה המועצה הדתית, בהסכמתו, שעל תעודות ההכשר לשנת התשמ"ו (1985-1986) יחתום מנהל המחלקה, הרב נחשוני. במועד הביקורת בשנת 1997, אחת עשרה שנים לאחר מכן, עדיין היה מנהל המחלקה החותם על תעודות ההכשר במקום רבני העיר.

מנהל המחלקה המשיך אפוא לחתום על תעודות ההכשר בניגוד לחוק איסור הונאה בכשרות במשך 21 שנים, עד שנת 2006. על פי הוראות חוק איסור הונאה בכשרות, מועצת הרה"ר הייתה צריכה להסמיך את הרב נחשוני לחתימה על תעודות ההכשר, אולם היא לא עשתה כן.

בתשובתו של הרב נחשוני למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נאמר ש"כבר בשנת 1985, כשהרב הראשי וואלפא סרב לחתום על התעודות, והרב עזרן היה בחו"ל פנתה [אליו] המועצה הדתית [שיחתום]" ורק לאחר שקיבל את אישורו של הרב הראשי לישראל דאז, שהיה הממונה על הכשרות, הוא החל לחתום עליהן.

2. בשנת 2005 עתרה לבג"ץ²⁰ התנועה להגיונות שלטונית נגד המועצות הדתיות ראש"צ, פתח תקווה וירושלים וטענה שבערים אלו אין חתימה של רבני הערים על תעודות הכשר, בניגוד לחוק איסור הונאה בכשרות.

בתגובתם לעתירה טענו רבני העיר והמועצה הדתית, כי למרות שהעיר ראש"צ הפכה לעיר הרביעית בגודלה בישראל, לא זו בלבד שמספר התקנים למפקחי כשרות לא גדל, אלא הוא אף פחת. לטענתם, בעיר יש כ-300 עסקים בעלי תעודות הכשר ורק שישה מפקחים, ואילו בעבר היו בה כ-150 בתי עסק עם תעודות הכשר, והועסקו שמונה מפקחים. הרבנים הודיעו שכל עוד לא ניתן להבטיח את הכשרות הם אינם מוכנים לחתום על תעודות הכשר. נוסף על כך, הם טענו שאין להם יכולת להשפיע על בחירת המשגיחים, ולכן החליטו לחתום רק על תעודות הכשר של בתי עסק שבהם המשגיחים מוכרים להם ואמינים בעיניהם.

(א) בינואר 2006 הודיע בא כוחם של רבני העיר במהלך הדיון בבג"ץ, כי רבני העיר "יחתמו מהיום ואילך על תעודות הכשרות בעיר ראשון לציון". בפסק הדין נאמר, בין היתר, כי הדוגמים הממונים ובעיקר מועצת הרה"ר נדרשים "למצוא פתרון ראוי והולם במישור המנהלי, כדי שתקלה זו [אי-שליטה על מינוי מפקחים ומשגיחים] תוסר מדרכם של הרבנים, ובעקבות כך ידע הציבור כי חתימתם אינה חתימה פורמלית, אלא כזו שהוספה לתעודה לאחר בחינה מדוקדקת של תנאי הכשרות בבית עסק פלוני או אצל יצרן אלמוני. עם זאת, כאמור, אין בכך כדי לפטור את הרב המקומי מחובה אותה נטל על שכמו מרגע שקיבל על עצמו לכהן כרב-עיר. ובמילים אחרות, על הרב המקומי לפעול כדי למצוא פתרון הולם לקשיים בהם הוא נתקל, אולם הוא מנוע מלגלג את המכשלה שהוא יוצר במחדלו לפתחם על צאן מרעיתו."

בעקבות החלטת הבג"ץ שאישרה את הסכמתם של רבני העיר לחתום על תעודות ההכשר בעיר, הם החלו לחתום על התעודות לשנת התשס"ז (ספטמבר 2006 עד ספטמבר 2007); במקביל ביקש הרב וואלפא אישור להוספת תקן של מפקח ראשי ואף התנה את חתימתו על תעודות הכשר בכך. במקום זאת אישרה הרשות הארצית 30 שעות נוספות לאחד המפקחים.

(ב) לקראת חידוש תעודות ההכשר לשנת התשס"ח (ספטמבר 2007) התנה הרב וואלפא את חתימתו עליהן בכך שבעלי העסקים יתקשרו קודם לכן עם חברת כוח אדם לצורך העסקת משגיחי הכשרות. בשיחה עם נציגי משרד מבקר המדינה הסביר הרב וואלפא, כי לקראת ספטמבר 2007 הצטבר אצלו מידע על תקלות בכשרות שעל פיו היו מקומות שלא שובץ בהם משגיח. לדבריו, כיוון שלא יכול היה לסמוך על מנהל מחלקת הכשרות ועל כמה מהמפקחים הוא החליט להשתמש בשירותיהם של שלושה מפקחים חיצוניים ושל חברת כוח אדם.

במקביל להחלטתו להשתמש במפקחים החיצוניים הודיע הרב וואלפא באוקטובר 2007 לאחד ממפקחי הכשרות שהועסק במשך תשע שנים ולמזכיר מחלקת הכשרות, כי הוא מפסיק את עבודתם במסגרת המחלקה כיוון שאינו סומך עליהם עוד. מזכיר המועצה הודיע על כך ליועץ המשפטי לרשות הארצית והוסיף גם כי הרב וואלפא נטל את כל הסמכויות ממנהל מחלקת הכשרות, הרב נחשוני. לדבריו, הרב התחיל להפעיל את מערכת הכשרות בעיר באמצעות חברת כוח אדם.

גם בתשובתו של הרב וואלפא למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 נאמר ש"הוכח כי המנהל הקודם המזכיר והמפקח אינם ראויים לאימון" (ההדגשה במקור).

בנובמבר 2007 הודיע מזכיר המועצה לרב וואלפא כי העסקת עובדים היא באחריות בלעדית של המועצה הדתית. כמו-כן העיר על כך שהפסקה שלא כדין של העסקת עובד מחייבת המשך תשלום שכרו, ומשום כך אין להעסיק עובד במקומו שלא באישור הרשות הארצית. לפיכך ביקש מהרב להשהות את כל הפעולות שעשה עד שהנוגעים בדבר יקיימו בירור ויקבלו החלטה בנידון.

באוקטובר 2007 קבע היועץ המשפטי של הרה"ר במכתב ששלח לרב וואלפא כי אחד משני רבני העיר חייב לחתום על תעודות הכשר: "החגיגה שיש כשרות בלי חתימות [תעודות הכשר לא חתומות על ידי הרבנים] או חתימות בלי כשרות צריכה להפסק, עליכם לאשר לנו מיד כי השתלטתם על כך".

הרב וואלפא דרש שכל הטיפול בכשרות יועבר לחברת כוח אדם, אך בעלי העסקים התנגדו להסדר זה עקב עלותו הכספית. למרות התנגדותם ועל אף המכתב שקיבל מהרה"ר המשיך הרב בסירובו לחתום על תעודות הכשר בנימוק שאינו מוכן שחתימתו תאשר כשרות של בתי עסק שהיא לקויה בהם. אי לכך הודיע מזכיר המועצה הדתית למנכ"ל הרשות הארצית בנובמבר 2007, כי תעודות ההכשר שאמורות היו להימסר לבעלי העסקים בחודש תשרי התשס"ח (ספטמבר 2007) טרם נמסרו להם. לדבריו, אי-חלוקת התעודות לעסקים גורמת נזק רב הן לבעלי העסקים והן למועצה הדתית בשל אי-גביית האגרות. באותו זמן התלוונה התאחדות בעלי אולמות וגני אירועים בפני היועץ המשפטי של הרשות הארצית על כך שבמשך תקופה ארוכה הם לא מקבלים תעודות הכשר חרף עמידתם בתנאים - העסקת משגיחים ותשלום אגרות למועצה. בעקבות כך פנה מנכ"ל הרשות הארצית לרבני העיר בעניין. לדבריו, התניית מתן תעודות הכשר בהתקשרות עם חברה פרטית שנבחרה שלא כדין (ראו להלן), איננה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק איסור הונאה בכשרות, ומדיניות זו תחשוף את המועצה הדתית ואת רבני העיר באופן אישי לתביעות משפטיות.

בעקבות פנייה זו החל הרב עזרן בנובמבר 2007 לחתום על תעודות הכשר זמניות לאחר שהמפקחים אישרו שבעלי העסקים עמדו בכל הדרישות. באותו חודש הודיע מנכ"ל הרשות הארצית למזכיר המועצה, כי שלושת המפקחים החיצוניים למחלקה, אשר סייעו לרב וואלפא במערך הכשרות, לא יעסקו עוד במועצה הדתית.

בדוח הביקורת שעשה בסוף נובמבר 2007 אגף הכשרות צוין "רפיון משווע בפיקוח על הכשרות בעיר". בעקבות ממצאי הביקורת, מרכז ועדת הכשרות ברה"ר הודיע בפברואר 2008 לשני רבני העיר כי על פי החלטת ועדת הכשרות מדצמבר 2007 יש למנות באופן מיידי בהסכמת רבני העיר מנהל למחלקת הכשרות שתפקידו יהיה בתחום ניהול המערכת, מינוי מפקחים, מינוי משגיחים ופיקוח על יישום נהלי הכשרות הארציים; ואילו הרב נחשוני ימונה לרב פוסק האחראי על ההיבטים ההלכתיים של הכשרות.

עם כניסתו לתפקיד של המנהל החדש, בפברואר 2008, החלה המחלקה בחלוקת תעודות הכשר זמניות לבתי העסק ששילמו אגרה, בחתימתו של הרב עזרן בלבד. באפריל חולקו לכ-200 בתי עסק תעודות ההכשר החצי שנתיות (ניסן-אלול התשס"ח) בחתימתו של הרב עזרן במקום התעודות הזמניות. בנוסף לכך, הרב עזרן קיים ישיבה עם מפקחי הכשרות ודרש מהם לנהל דיווחים מלאים על עבודת המשגיחים ועל עבודתם ולהגיש לו דוחות מסודרים מידי שבוע והקפיד לעקוב אחר דיווחים אלה.

(ג) המשרד לשירותי דת ביצע בתחילת 2008 ביקורת במועצה הדתית באמצעות משרד רואי חשבון (להלן - ביקורת של רו"ח); הדגש הושם על הפיקוח על הכשרות. הביקורת הצביעה, בין היתר, על היעדר נתונים במחלקה על הפיקוח על בתי העסק, למשל, פרטים על בתי העסק המפוקחים, על תשלומיהם, על ביקורות שנעשו בהם ועל ממצאי הפיקוח בהם.

השתלשלות העניינים המתוארת מלמדת על מערכת לקויה של טיפול בכשרות, שאחראים לה הגורמים במועצה הדתית הממונים על כך, הרבנות המקומית ומועצת הרה"ר. לדעת משרד מבקר המדינה, חלוקת תעודות הכשר ללא חתימת רבני העיר במשך 21 שנים, אף שמתן תעודות אלה הוא אחד מתפקידיהם העיקריים, משמעותה אי-מילוי התפקיד מצד רבני העיר.

היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2008 כי למשרד אין סמכות לאכוף על רבני העיר מתן תעודת הכשר, בעוד שלר"ר יש סמכות להסמין רב אחר להעניק תעודות הכשר במקומות שבהם רב העיר לא עושה זאת. למרות זאת עשה המשרד כל שביכולתו כדי לגרום לרבנים לחתום על תעודות ההכשר.

מר דוד גבאי, מזכיר המועצה הדתית, הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2008 כי בעקבות הביקורת של הרה"ר בוצעו שינויים במערך ניהול הכשרות: מנהל המחלקה הועבר מתפקידו ובמקומו מונה מנהל חדש אשר קבע כללים חדשים להשגחה, למעקב ולבקרה; הונהגה החתמת שיעון נוכחות למשגיחים; נקבעה חלוקת תפקידים בין המשגיחים ובין המפקחים ושורת הקפדה יתרה על פיקוח על המשגיחים ועל המפקחים.

הרב וואלפא אישר בתשובתו שמצב הכשרות בעיר ראשל"צ בתקופה שנבדקה היה לקוי, רמת ההשגחה בבתי העסק הייתה ירודה, והפיקוח של המועצה הדתית על המשגיחים ועל בתי העסק היה רופף ביותר. הרב וואלפא נימק זאת, בין היתר, בכך שהמפקחים לא מתוגמלים כראוי על הוצאות נסיעות, על שעות נוספות ועל שעות לילה ובמחסור במשגיחים שאפשר לסמוך עליהם. במצב זה, לדבריו, היה אסור לו מבחינה מצפונית לחתום על תעודות ההכשר, ודרישתו להעסקת חברת כוח אדם נועדה לפתור את הבעיות.

לנוכח המתואר, על המועצה הדתית ועל המשרד לשירותי דת והרה"ר להמשיך לפעול לשיפור מערך הפיקוח על הכשרות של המועצה הדתית כדי שתעודות ההכשר בחתימת רבני העיר יינתנו אך ורק לבתי עסק שעומדים בדרישות לשמירה על כשרות כדי שלא להכשיל את שומרי הכשרות. על הרה"ר לפעול לכך שתעודות ההכשר ייחתמו על ידי רבני העיר או על ידי מי שהסמיכה לכך.

הליך הנפקת תעודות הכשר ושלילתן

על מנת ליצור מערכת כללים אחידה בעניין הכשרות פרסמה הרה"ר באמצעות אגף הכשרות הארצי "קובץ נוהלי כשרות"²¹ שבו פירוט השלבים הכרוכים בהנפקת תעודות הכשר לבתי עסק: בקשה לקבלת תעודת הכשר ופתיחת תיק; אישור הרב האחראי לאחר ביקור בעסק ובדיקתו; הכנת הסכם השגחה; אישור הנפקת תעודה על ידי הרב המקומי; הנפקת התעודה; תשלום אגרה; הנפקת אישור תשלום אגרה; עדכון התעודה כשפג תוקף התעודה הישנה.

הגשת בקשה לתעודה

בעל עסק המבקש תעודת הכשר פותח תיק עסק במחלקת הכשרות וחותר על טופס בקשה ועל טופס התחייבות לקבלתה, שבו הוא מתחייב להישמע להוראות הרבנים, המפקחים והמשגיחים. על הרב האחראי מטעם מחלקת הכשרות של המועצה הדתית לאשר על גבי הטופס כי בדק את פרטי הבקשה

21 הקובץ פורסם לראשונה בשנת 2002 ועודכן במהלך השנים. המהדורה האחרונה פורסמה בשנת 2005.

ואת המקום, להמליץ או שלא להמליץ על הנפקת תעודת הכשר ולפרט את הסיבות להחלטתו. לאחר מכן המחלקה מבצעת בדיקה בבית העסק על מנת לקבוע את מספר שעות ההשגחה הנחוצות לו ומפנה אליו משגיח.

על פי קובץ נוהלי הכשרות, לאחר שבית עסק עמד בתנאים לקבלת תעודת הכשר תיתן לו המועצה הדתית תעודה שעליה חתום הרב המקומי.

1. לפי תקנה 1 לתקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), התשמ"ט-1988 (להלן - תקנות איסור הונאה), יש להגיש את הבקשה לקבלת תעודת הכשר לבית אוכל או ליצרן מזון (להלן - בית עסק) על טופס אחיד (המצורף לתקנות) ולציין בו פרטים שונים על בית העסק, לרבות תיאור המזון (בבית אוכל), מוצרי המפעל ופרטים על חומרי הגלם ומקורות אספקתם (אם מדובר ביצרן). בטופס הוקצה מקום לאישור הרב המקומי להוצאת תעודת ההכשר ולאישור הגזברות בדבר תשלום האגרה.

בשלוש המועצות הדתיות שנבדקו נמצאו ליקויים הנוגעים לניהול טופסי הבקשה. מחלקות הכשרות במועצות אלו אמנם הנפיקו טופס בקשה, אולם הוא לא תאם את הדרישות המפורטות בתקנות, כיוון שהיו חסרים בו פרטים חיוניים. לדוגמה, בטופס לא היה מקום לאישור על ידי רב שמוסמך לתת תעודת הכשר, לציון סדרי ההשגחה בבית העסק, לנימוקים לאישור בקשה או לדחייתה ולאישור הגזברות על תשלום אגרת הכשרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מידע לא מלא על בית העסק, היעדר האישור הנדרש מהרב נותן הכשרות והיעדר אישור על תשלומי האגרה מקשה על המועצה הדתית לקיים בקרה יעילה על בית העסק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הודיע יו"ר הוועדה הממונה בירושלים, מר יהושע ישי, כי המועצה הדתית בירושלים תבחן את מערך הטפסים שלה ואת נוהלי הוצאת תעודות ההכשר ביחס לנוהלי הרה"ר ולתקנות ותתאים אותם לדרישות. מזכיר המועצה הדתית ראשל"צ מר דוד גבאי הודיע בתשובתו כי מחלקת הכשרות הונחתה לפעול על פי הטופס בתקנות.

2. מינהל תקין מחייב שכל המסמכים הנוגעים לתהליך קבלת תעודת הכשר לבית עסק, למינוי משגיחים, לביקורות שנעשו בבתי עסק על ידי המפקחים וכדומה יתויקו בתיקים במחלקות הכשרות.

(א) במחלקת הכשרות בחיפה לא נמצאו כלל תיקים של בתי עסק שקיבלו תעודות הכשר לפני שנת 2005 (ראו להלן). מאז מינוי המנהל החדש בשנת 2005 פתחה המחלקה תיק לכל בית עסק בעל תעודת הכשר שבו תויקו מסמכים רלוונטיים למתן התעודה ובהם טופס חתום על ידי המשגיח ועל ידי המפקח עם פרטי בית העסק ושעות ההשגחה (להלן - אישור משגיח) וכן התכתבויות של בית העסק עם המועצה הדתית. במועד הביקורת היו לה כ-360 תיקים של בתי עסק שקיבלו תעודות הכשר.

משרד מבקר המדינה בדק מדגם אקראי של 83 תיקים של בתי אוכל שקיבלו תעודת הכשר לתקופה ניסן-אלול התשס"ז (אפריל-ספטמבר 2007). בבדיקה נמצאו הליקויים האלה: ב-46 תיקים חסרו טופסי בקשה והתחייבות; אף לא בתיק אחד נמצא אישור של שני ראשי מדורים כי ביקרו בעסק והם ממליצים לתת לו תעודת הכשר²²; ב-24 תיקים לא נמצאו טופסי אישור משגיח; ב-19 תיקים אישורי המשגיח האחרונים היו משנת 2005; ב-22 תיקים נוספים אישורי המשגיח היו ללא תאריך ולכן לא ניתן לדעת מתי נחתמו; ב-16 תיקים המשגיח בבית העסק התחלף והמסמכים בתיק לא שיקפו זאת. בחלק מהתיקים שבהם לא היו מסמכים לא היה אפשר לדעת על סמך מה ניתנה תעודת הכשר או מאילו סיבות נדחו הבקשות.

עולה מכאן שמנהל המחלקה שכיהן בתפקיד כשנה, אמנם התחיל לפעול להסדרת הנהלים הנוגעים למידע ולשמירתו, אולם הוראותיו יושמו עד סיום הביקורת רק באופן חלקי, ואילו שני המנהלים שהתמנו לתפקיד אחריו לא המשיכו בעדכון השוטף של תיקי הכשרות.

נמצא כי מבין 37 התיקים שבהם היו טופסי בקשה והתחייבות, ב-11 היו טפסים שונים מטופס הבקשה וההתחייבות שאותו הנהיגה המחלקה ואלו כללו פחות התחייבויות מצד בעל העסק. בעיקר הם לא כללו התחייבויות בעניין יחסי העבודה בין בעל העסק למשגיח וזכויות המשגיח.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא אמור להיות שוני בנוסח טופסי הבקשה שעליהם חותמים בעלי העסקים השונים; ההתחייבויות שלהם אמורות להיות אחידות. המחלקה חייבת לנהוג באחידות ובשוויון ביחס לכל בעלי העסקים.

(ב) בבדיקת אגף הכשרות במועצה הדתית בירושלים התברר, כי תיקי כשרות ומסמכי כשרות רבים חסרים בשתי מחלקות הכשרות, וחסר מידע רב על בתי עסק שומרי כשרות.

(1) משרד מבקר המדינה בדק במחלקת הכשרות 145 תיקי כשרות של בתי אוכל, בתי מלון וגני אירועים שנבחרו באופן אקראי מבין התיקים של בתי העסק שהיו להם תעודות הכשר החל משנת 2003. בבדיקה נמצאו הליקויים האלה: ב-10 תיקים לא נמצאו מסמכים כלל; ב-90 תיקים חסר טופס בדיקת בית אוכל חדש; ב-63 תיקים לא נמצאו בקשות לתעודת הכשר; ב-16 תיקים לא היו התחייבויות של בעלי עסקים; רק ב-25 תיקים לא חסרו המסמכים האמורים. עוד הועלה שבכל 145 התיקים שנבדקו אין טופסי אישור של המפקחים על ביקורים בעסק ואין המלצה שלהם למתן תעודת הכשר; גם לא נמצאו מסמכים על מינוי משגיח או הודעות על החלפת משגיחי כשרות בבתי העסק.

(2) בבדיקת תיקי הכשרות במחלקה למצוות הארץ התברר, כי חסרים עשרות תיקי כשרות של בתי עסק שקיבלו תעודות הכשר בשנים 2003 עד 2007. בבדיקת 20 תיקי כשרות במחלקה הועלה כי חסרים בהם מסמכים רבים ולא היו בהם קבלות או מסמכים המעידים על תשלום אגרות עבור תעודות הכשר.

(ג) מדוח הביקורת של רואה החשבון במועצה הדתית ראשל"צ שנוצר לעיל, עולה שאין במחלקת הכשרות דוחות על פיקוח; לא נמצאו נתונים על אופי בתי העסק, על ביקורות שנעשו בהם ועל תשלומים שהם שילמו למועצה.

22 על פי טופס 1 לתקנות איסור הונאה בכשרות על הרב האחראי (מפקח או ראש מדור) לאשר שהוא בדק את פרטי הבקשה והאם הוא ממליץ על הנפקת תעודת הכשר.



לדעת משרד מבקר המדינה על מחלקות הכשרות במועצות הדתיות לשמור כל מידע ומסמך בעניין כשרות בתי העסק בתיקים. עליהן לפעול על פי הנחיות הרה"ר בנוגע לדרישות למתן תעודות ההכשר ולנוסח טופסי הבקשה והתחייבות שעליהם חותמים בתי העסק ולקיים בהם ביקורת מתועדת על ידי מפקחי הכשרות. הקפדה על התנהלות תקינה בענייני התיעוד תאפשר פיקוח ובקרה נאותים יותר.

3. הוראות שונות בדין מטילות על מוסדות המדינה והרשויות המקומיות חובת שמירת חומר ארכיוני: על פי סעיף 12(א) לחוק הארכיונים, התשט"ו-1955 "לא יבוער במוסד ממוסדות המדינה או ברשות מקומית חומר ארכיוני, אלא בהתאם לתקנות".

(א) משרד מבקר המדינה העלה, כי בשתי מחלקות הכשרות בירושלים חסרים מסמכים רבים מהשנים 2003-2007. לעומת זאת, ברה"ר ובפרקליטות מחוז ירושלים אותו העתקי מסמכים הנוגעים לענייני הכשרות במועצה הדתית בירושלים, ואלו היו אמורים להימצא בתיקים ובמחשבים של המועצה הדתית, אך הם לא היו שם.

בתשובתו של מזכיר המחלקה למצוות הארץ ממאי 2008 למשרד מבקר המדינה הוא אישר שהוצאו תיקים ומסמכים מהמחלקה מבלי שתיעדו זאת.

(ב) במועצה הדתית חיפה חסרים מסמכים רבים מהשנים שקדמו לשנת 2005. במחלקה לא נמצאו תיקים של בתי עסק שקיבלו תעודות הכשר באותן שנים, הסכמי השגחה ונתונים על ביקורות שנערכו בבתי העסק ועל מינוי משגיחים לבתי עסק. כן לא נמצאו מסמכי דואר נכנס ויוצא. יש לציין, שבבדיקה שמשרד מבקר המדינה עשה באגף הכשרות הארצי נמצאו מסמכים מאותן שנים הנוגעים לכשרות במועצה הדתית בחיפה, אולם אלו לא נמצאו במועצה הדתית.

העדרם של מסמכים רבים במחלקות הכשרות בחיפה ובירושלים מעורר חשש כי המסמכים הוצאו שלא כדין מהתיקים. לדעת משרד מבקר המדינה, חובתן של המועצות הדתיות לשמור על חומר ארכיוני, כפי שנקבע בחוק, ולפעול להשבתם של מסמכים שנלקחו.

חידוש תעודות הכשר

תקנה 9 לתקנות איסור הונאה בכשרות קובעת כי תעודת הכשר תהיה בתוקף שנה מיום נתינתה. כמה רבנים מקומיים הנהיגו במקום כהונתם הנפקת תעודות הכשר לתקופה של שלושה או שישה חודשים, כשהמטרה היא לייעל את הפיקוח על העסקים ולתת למועצה כלי לאכוף את הנחיות מחלקת הכשרות אם בית העסק מסרב להישמע להנחיות המחלקה. במועצה הדתית בירושלים תעודות ההכשר מוצאות לתקופה של שלושה חודשים על פי לוח השנה העברי; ובמועצות הדתיות בחיפה ובראש"צ מחלקות הכשרות מנפיקות תעודות הכשר לתקופה של חצי שנה: מחודש תשרי עד חודש ניסן (להלן - המחצית הראשונה) ומחודש ניסן עד חודש אלול (להלן - המחצית השנייה).

1. בבדיקה אקראית שעשה משרד מבקר המדינה בבתי עסק בירושלים, נמצא כי על גבי תעודות ההכשר שהופקו במחצית השנייה של שנת התשס"ז (אפריל-יולי 2007) הודפס תאריך לועזי שגוי (15.6.07) כתאריך שבו יפוג תוקף התעודות, כשהתאריך הנכון היה צריך להיות חודש לאחר מכן. על אף הטעות הופצו התעודות והטעות תוקנה רק ביולי 2007, עם החלפת תעודות ההכשר בתעודות חדשות שהוצאו עבור החודשים אב-אלול (יולי-ספטמבר 2007).

במקרה זה היה על המועצה הדתית לתקן את הטעות מיד לאחר שנודעה ולהחליף את תעודות ההכשר או לחילופין לפרסם הבהרה על כך לבתי העסק כדי שלא להטעות את קהל צרכני המוצרים הכשרים שהיה עלול לחשוב כי החל מ-15.6.07 ועד להחלפת התעודות לא הייתה להם תעודת הכשר בתוקף.

2. הביקורת בחיפה העלתה, כי במקרים רבים תעודות הכשר לא הופצו לבתי העסק במועדים האמורים, וכתוצאה מכך הם פעלו ללא תעודות תקפות, אף ששילמו את האגרה והעסיקו משגיח כשרות.

כאמור, בגלל הנתק בין ראשי המדורים למנהל מחלקת הכשרות במחצית השנייה של שנת התשס"ה (אפריל-ספטמבר 2005) עוכבו תעודות ההכשר ולא חולקו לבתי העסק עד אוגוסט. לאחר שנודע לרב הראשי הספרדי, הרב שלמה שלוש, כי תעודות ההכשר לא הופצו, הוא פנה בספטמבר 2005 אל יו"ר הוועדה הממונה והודיע לו כי רבני העיר לא יחתמו על תעודות ההכשר החדשות לשנת התשס"ו עד שיתקיים בירור בעניין אי-הפצתן. הרב שלוש גם הודיע לרבנים הראשיים לישראל בתחילת נובמבר 2005, כי אינו מוכן לחתום על תעודות ההכשר לשנת התשס"ו בגלל בעיות בתפקוד ראשי המדורים.

אי-שיתוף הפעולה בין הרב שלוש ובין ראשי המדורים, אשר היה ידוע להנהלת המועצה הדתית ואף נדון בישיבות הוועדה הממונה, נמשך עד סוף נובמבר 2005, ורק לאחר מכן חתם הרב על תעודות ההכשר לשנת התשס"ו. בינתיים אישר הרב לכל בתי העסק שבפיקוח המועצה הדתית את הארכת תוקף התעודות לשנת התשס"ה עד ערב חנוכה התשס"ו.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים מאי-יוני 2007 בדיקה מדגמית תעודות הכשר שהיו בתוקף במחצית השנייה של שנת התשס"ז (אפריל - ספטמבר 2007) ב-57 בתי עסק בחיפה (ביניהם מפעלים, בתי מלון, בתי אוכל קטנים, אולמות אירועים, מאפיות ואטלזים). לשישה בתי עסק לא הייתה תעודת הכשר תקפה למעלה מחודש לאחר תחילת המחצית השנייה של השנה. מדובר בבתי עסק ששילמו אגרת כשרות שנתית ואף המשיכו לשלם את שכר המשגיח. נוסף על כך, נמצא כי כשבוע לאחר תחילת תוקף תעודות המחצית השנייה טרם חולקו כ-150 תעודות מבין כ-350.

3. בראש"צ העלתה הביקורת, כי החל מספטמבר 2007 לא חודשו תעודות ההכשר לבתי העסק, וכתוצאה מכך הם פעלו בלא תעודות תקפות אף שחלקם שילמו את האגרה והעסיקו משגיחי כשרות (ראו לעיל). במהלך פברואר 2008, לאחר כניסתו לתפקיד של מנהל המחלקה החדש, החלה המחלקה בחלוקת תעודות ההכשר בחתימתו של הרב עזרן לבתי העסק ששילמו אגרת כשרות.

4. הביקורת העלתה כי עם חידוש תעודת ההכשר בתחילת שנה עברית, מחלקות הכשרות בירושלים, בחיפה ובראש"צ לא דורשות מבעלי העסקים לחתום מחדש על טופס ההתחייבות ולעדכן את פרטי בית העסק. זאת למרות שעל פי נהלי הרבנות הראשית הליך חידוש תעודה זהה להליך הוצאת תעודה לראשונה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרה"ר לדרוש מכל המועצות הדתיות להקפיד על כך שבעלי בתי עסק יחתמו על טופסי הבקשה וההתחייבות גם בעת חידוש תעודת ההכשר על מנת לוודא שלא השתנו התנאים למתן התעודה.

תשלומי אגרות והבקרה עליהן

תמורת תעודת ההכשר נדרש בית עסק לשלם אגרה שנתית למועצה הדתית. על פי סעיף 7(ב) לחוק שירותי הדת, רשאית מועצה דתית לגבות אגרות בעד שירותי הדת שהיא נותנת. בתוקף סמכותו על פי חוק שירותי הדת אישר השר לענייני דתות סכומי אגרות אחידים לכל המועצות הדתיות. בפברואר 2003 עדכן השר את סכומי האגרות שיש לגבות בעד שירותי הדת השונים, בין היתר, בעבור תעודות הכשר שנתיות, והם פורסמו בחוזר המנהל הכללי של המשרד לענייני דתות סג/1 - אדר א' התשס"ג (להלן - חוזר המנכ"ל סג/1). מאז 2003 לא עודכנו סכומי האגרות על ידי השר הממונה על שירותי הדת.

1. סכומי האגרות השנתיות משתנים לפי סוג העסק (בתי אוכל, בתי מלון, אולמות אירועים, בתי חרושת וכד') ולפי מבחנים כגון מספר האנשים שבית האוכל או אולם אירועים יכולים להכיל, מספר חדרים בבתי מלון או מספר המועסקים בבית העסק. לדוגמה, האגרה עבור מסעדה, בית קפה וכל מקום אוכל אחר נקבעת לפי כושר הקליטה שלהם: עד 20 איש - 400 ש"ח, בין 21 ל-50 איש - 575 ש"ח ומ-51 איש - 1,050 ש"ח.

בתי עסק מסוימים (למשל, דוכני פלאפל, דוכני שווארמה, פיצריות) אינם נכללים בקטגוריות אלה ולא נקבעה להם אגרה. בהיעדר תעריף לבתי עסק אלה החליטה מחלקת הכשרות בחיפה על פי שיקול דעתה לגבות מהם כ- 700-800 ש"ח. אי-קביעת התעריפים יצרה בעיה גם למועצה הדתית שצריכה הייתה להתמודד עם טענות של בתי העסק על האגרה שנקבעה להם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השר הממונה על שירותי דת לעדכן את סכומי האגרות וכן לקבוע תעריפים לבתי עסק שאינם נכללים בקטגוריות הקיימות.

לדברי המנכ"ל לשעבר של הרשות הארצית, מר מאיר שפיגלר, הרשות מודעת לצורך לעדכן את חוזר המנכ"ל ביחס לאגרות ולצורך לקבוע תעריפים לבתי עסק שלא נכללו בחוזר המנכ"ל.

היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת, עו"ד ישראל פת, הודיע למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת הקים המשרד בשיתוף עם הרה"ר ועדה שהוטל עליה להמליץ לשר על שינוי התעריפים של אגרות הכשרות. לאחר גיבושה תועבר ההמלצה למשרד המשפטים לקבלת אישורו לפרסם את הסכומים.

2. משרד מבקר המדינה בדק את תקבולי המועצות הדתיות מאגרות כשרות; להלן פירוט תקבולי המועצות הדתיות מאגרות כשרות לשנים 2002-2008:

שנה	המועצה הדתית חיפה	המועצה הדתית ירושלים	המועצה הדתית ראשל"צ
2002	676,200	—	—
2003	627,600	954,400	467,900
2004	653,700	1,686,500	464,400
2005	548,700	864,300	423,000
2006	695,000	*1,493,300	359,000
2007	682,200	—	260,600
2008	657,200	—	588,800

* בסכום זה נכללים גם חובות משנים עברו.

(א) בין השנים 2003 ל-2006 היו במועצה הדתית ירושלים הבדלים ניכרים בהכנסות מאגרות. בשנת 2004, שבה מונה מנהל חדש למחלקת הכשרות והשחיטה, היו ההכנסות מאגרות כשרות גבוהות באופן ניכר מההכנסות בשנים 2003 ו-2006, כיוון שניגבו בה גם חובות מהעבר. גם במחלקה למצוות הארץ ניכרה בשנת 2004 עלייה בהכנסות, ואילו בשנת 2005 חלה בהן ירידה גדולה, כיוון שהמחלקה סיפקה חלק מתעודות ההכשר מבלי לגבות בעבורן אגרות. חלק מחובות אלו ניגבו בשנת 2006. יו"ר הוועדה הממונה הודיע למשרד מבקר המדינה כי מאפריל 2008 יקום מעקב אחר תשלום אגרות הכשרות, ורק לאחר שבית עסק ישלם עבור האגרה תונפק לו תעודת ההכשר.

(ב) בדיקת ההכנסות מאגרות כשרות במועצה הדתית חיפה משנת 2002 העלתה כי בשנת 2005 חלה ירידה בהכנסות מאגרות כשרות הואיל וכאמור לעיל, מספטמבר עד לשלהי נובמבר 2005 לא הונפקו תעודות הכשר חדשות לשנת התשס"ו, ובמקומן הוארך תוקפן של התעודות לשנת התשס"ה.

(ג) בדיקת תקבולי המועצה הדתית ראשל"צ לשנים 2003-2008 העלתה, כי חלה ירידה בהכנסותיה מגביית אגרות כשרות בין השנים 2005 עד 2007 בשיעור של 35%; בשנת 2007 חלה ירידה דרסטית בהכנסות מאגרות כשרות, הואיל וכאמור מחודש ספטמבר 2007 לא נחתמו רוב תעודות ההכשר. מזכיר המועצה ציין בתגובתו כי במהלך הביקורת חל שיפור משמעותי בגביית האגרות, ובשנת 2008 נגבה סכום גדול פי שניים מהסכום שנגבה בשנת 2007.

3. אגרות הכשרות שגובות המועצות הדתיות ממאות בתי עסק הן מקור הכנסה בלתי מבוטל עבורן. דרוש אפוא שיהיו להן אמצעי בקרה ומעקב עליהן. משרד מבקר המדינה בדק את גביית אגרות הכשרות ואת מנגנוני הבקרה והפיקוח במחלקות הכשרות בירושלים, בראשל"צ ובחיפה.

(א) בהתאם לתקנות איסור הונאה בכשרות, בטופס הבקשה לתעודת הכשר יש לציין את האגרה שעל בעל העסק לשלם. הסכום אמור להיקבע על פי נתוני בית העסק, שהוא אמור למסור בעת הגשת הבקשה לתעודת הכשר ולאחר אימותם בידי המפקח מטעם מחלקת הכשרות.

משרד מבקר המדינה בדק תיקי בתי עסק של מחלקות הכשרות בירושלים ובחיפה והעלה, כי בכל התיקים שנבדקו לא היו מסמכים שנוגעים לגביית האגרה וסכומה. יתרה מכך, בחלק מהתיקים לא צוינו נתוני בית העסק הנחוצים לקביעת הסכום שנקבעו במבחנים שבחזור המנכ"ל. הואיל ובטופס הבקשה שהנהיגו מחלקות הכשרות השונות לא נכללו פרטים אלו, והמחלקות לא דאגו לרישום אחר במקומם, לא ברור על סמך מה נקבעו הסכומים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצות הדתיות להקפיד שכל הנתונים הרלוונטיים לקביעת סכום האגרה יימצאו בתיקי בתי העסק יחד עם הקבלות על התשלום.

(ב) חוזר המנכ"ל קובע את אגרת הכשרות לשנת תקצ"ב (דהיינו ינואר-דצמבר), אולם לא קובע את המועד לתשלום האגרה. המועצות הדתיות הנהיגו תשלום של אגרת הכשרות עם קבלת תעודת ההכשר, בתחילת שנת הלו"ח העברי (דהיינו ספטמבר-אוקטובר). על מחלקות הכשרות להנפיק את תעודת ההכשר לבית העסק רק לאחר ששילם את האגרה כדי להבטיח את התשלום ולמנוע חובות של בתי עסק למועצה הדתית.

(1) משרד מבקר המדינה העלה כי לא תמיד הוקפד על כך. בדיקת סכומי האגרות ששולמו למועצה הדתית ירושלים העלתה שבמחלקת מצוות הארץ בירושלים היה לבעלי העסקים חוב של 1,330,695 ש"ח בגין תעודות הכשר שחולקו עד אמצע 2007. במהלך הביקורת נגבו כ-91,500 ש"ח בלבד מסכום זה. בתשובת המחלקה למצוות הארץ נאמר, כי מתחילת שנת 2007 ועד מחצית 2008 היא גבתה כ-783,000 ש"ח, חלק מסכום זה על חשבון החובות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה הדתית ירושלים, כי על מחלקות הכשרות שלה להימנע מהנפקת תעודות הכשר לבתי עסק בטרם שילמו אגרות כשרות על מנת למנוע חובות למועצה.

(2) הביקורת במועצה הדתית חיפה העלתה כי רוב בתי העסק בחיפה משלמים את האגרה בתחילת השנה העברית, אולם יש בתי עסק המשלמים חלק מסכום האגרה בחודש תשרי (ספטמבר), ואת יתרת הסכום - לאחר קבלת המחצית השנייה של תעודת ההכשר, קרי בחודש ניסן (אפריל).

מבירור עם מחלקת הנהלת חשבונות במועצה עולה כי האגרות שמתקבלות בין החודשים ספטמבר עד דצמבר נרשמות בתקבולי השנה האזרחית שהסתיימה, ואילו האגרות שמתקבלות מחודש ינואר ועד חודש אוגוסט נרשמות בתקבולי השנה האזרחית החדשה. כתוצאה מכך נפגעת יכולת המעקב והבקרה שלהם על עסקים שלא שילמו את מלוא האגרה השנתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב שהמועצה הדתית חיפה תנהל דוח שיצביע על יתרות חוב של בתי עסק למועצה בסוף כל שנה אזרחית.

(ג) על מנת לאפשר מעקב אחר מספר תעודות ההכשר שמנפיקות מידי שנה מחלקות הכשרות, ואחר גביית האגרות יש למספר את תעודות ההכשר שמונפקות בכל שנה.

מבקרת הפנים של עיריית ירושלים העירה בדוח שלה לשנת 2005 שתעודות ההכשר במחלקות הכשרות בירושלים אינן ממוספרות. בתגובה לדוח מסרה המועצה הדתית כי "מעטה ואילך" תעודות ההכשר ימוספרו.

נמצא כי במחלקה למצוות הארץ בירושלים אכן החלו למספר את התעודות באופן ידני, אולם תעודות ההכשר המונפקות במחלקת הכשרות והשחיטה עדיין אינן ממוספרות. יו"ר הוועדה הודיע בתשובתו כי החל מאמצע 2008 הטיפול בנושא זה הועבר לאחראיות וכי שיטת מספור התעודות התייעלה.

(ד) מזכירי שתי מחלקות הכשרות במועצה הדתית ירושלים מרכזים את הנתונים על בתי העסק ועל האגרות שגבתה כל מחלקה עבור תעודות ההכשר. הביקורת העלתה כי לשתי המחלקות

רשימות ממוחשבות נפרדות בלתי-מקושרות זו לזו. פיצול זה פוגם במעקב אחר גביית האגרות מבתי עסק שעובדים עם שתי המחלקות.

(ה) במועצה הדתית בירושלים נמצא, כי בתקופת הביקורת נהגו מזכירי המחלקות לתת לבעלי העסקים קבלה ידנית לאחר תשלום האגרה. מזכירי המחלקות קיבלו פנקסים ובהם קבלות ממנהל מחלקת החשבונות של המועצה והוא רשם את מספרי הפנקסים שמסר.

משרד מבקר המדינה בדק את הבקרה של מחלקת הנהלת החשבונות על פנקסי הקבלות שנמסרו למזכירי המחלקות והתברר כי היא לא קיימה כמעט בקרה על כך אף שהם האסמכתה לתשלום האגרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, שיטת הרישום של פנקסי הקבלות ארכאית, והמצב שבו מזכירי המחלקות מקבלים לידיהם את התשלום, מפקידים את הכסף ומקיימים בעצמם את הבקרה אינו תקין.

יו"ר הוועדה הממונה בירושלים מסר כי לאחר כניסתו לתפקיד שונו הנהלים באגף הכשרות במועצה הדתית, ומתקיים בה מעקב אחר התשלומים והקבלות.

העדר תעודות הכשר בבתי החולים הממשלתיים

1. על פי הנחיות משרד הבריאות, "בתי-החולים ובכלל זה בתי-חולים המאשפזים חולים סיעודיים יהודיים, מחויבים להיות תחת השגחת כשרות". בהנחיות לא מצוין מי הגורם האחראי ל"השגחת הכשרות". בתי החולים הממשלתיים מעסיקים לשם כך משגיחים ומקצתם - אף רבנים; שכרם משולם על ידי בתי החולים מתקציב שמועבר אליהם ממשרד הבריאות. מחלקת מוסדות רפואיים ברה"ר מפקחת על כשרות בתי החולים הממשלתיים ומנחה את המשגיחים מבחינה הלכתית.

הביקורת העלתה כי בבתי החולים הממשלתיים אין תעודות הכשר של הרבנות המקומית או לחילופין של הרה"ר.

ראש אגף הכשרות מסר למשרד מבקר המדינה, כי הרה"ר מצדדת במתן תעודות הכשר בידי הרבנות המקומית, אך הדבר תלוי בתקני משגיחים מטעם משרד הבריאות. לדבריו, הרה"ר תקיים פגישה עם אנשי משרד הבריאות והמשרד לשירותי דת כדי למצוא פתרון לתקני המשגיחים.

2. מחלקת מוסדות רפואיים ברה"ר לא הכינה נהלים לגבי ההיבטים השונים של הפיקוח על הכשרות בבתי החולים. גם הרבנות המקומית בכל יישוב שבו שוכן בית חולים לא ראתה עצמה מופקדת על הנחייתם, ולכן התעוררו בעיות רבות. לדוגמה, יו"ר ארגון רבני בתי החולים הודיע ביוני 2005 למנהל מחלקת מוסדות רפואיים ברה"ר על הבעיות שעלו בכנס רבנים ומשגיחי כשרות בבתי החולים: למשגיחי הכשרות בבתי החולים, העובדים חמישה ימים בשבוע, אין מחליפים בימי שישי או בעת יציאתם לחופשה; במרבית בתי החולים אין תקן למשגיח שבת; במרבית בתי החולים הממשלתיים משגיח הכשרות כפוף מינהלית למנהל המטבח, ולכן יש חשש שהוא לא יוכל למלא את תפקיד הפיקוח כראוי שמא ייפגעו תנאי העסקתו; יש חנויות מזון במתחמי בתי החולים שאינן מעוניינות בתעודות הכשר.

הנהלת בית החולים רמב"ם פנתה ביוני 2005 אל מנהל מחלקת מוסדות רפואיים בשאלות האלה, הנוגעות לשמירת הכשרות בבתי החולים: מי הגוף המפרסם הנחיות בנושא כשרות המזון המסופק

על ידי בית חולים ומי מעניק תעודת הכשר לבתי החולים - הרבנות המקומית או הרה"ר או שמא רב בית החולים? האם לא יהיה נכון להגדיר את מתחם בית החולים כמתחם אקס-טריטוריאלי מבחינת הכשרות כך שיהיה כפוף לרה"ר על מנת ליצור אחידות בנוהלי שמירת הכשרות בבתי החולים; מהו מקור החובה לשמירה על הכשרות של זכיינים הפועלים בתוך בתי החולים.

מהאמור עולה שהיעדר הנחיות ברורות יצר מצב שבו הרבנויות המקומיות אינן אחראיות בפועל לכשרות בבתי החולים הממשלתיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרה"ר ועל המשרד לשירותי דת לפעול בהקדם יחד עם משרד הבריאות לקביעת הגורמים האחראים לשמירה על כשרות ולמתן תעודת הכשר בבתי החולים הממשלתיים ולגיבוש הנחיות מתאימות, לרבות בעניין הגורם האחראי לתשלום אגרות הכשרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה השיב מנכ"ל הרה"ר, כי יש לעשות כל מאמץ כדי שיהיו תעודות הכשר בבתי החולים הממשלתיים. הוא הודיע שהרה"ר תפעל לשכנע את נציגי משרד הבריאות להקצות את התקנים הנדרשים לשם כך ולהבטיח שמירה נאותה על כשרות בבתי החולים.

משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2008 כי שמירת הכשרות היא באחריות הנהלת בתי החולים, ועל משגיח הכשרות וההנהלות לדאוג לכך.



לדעת משרד מבקר המדינה, הציבור הנזקק לשירותי בתי החולים הממשלתיים זכאי לדעת מה טיב ההשגחה על הכשרות בבתי החולים. מן הראוי להסדיר את המצב מבחינה נורמטיבית, כולל הצגת האישור מאת הגורמים המשגיחים בבתי החולים על הכשרות שהם מקיימים.

מעמדם של משגיחי הכשרות

המועצות הדתיות בוחרות את משגיחי הכשרות, משבצות אותם לעבודה בבתי העסק ומפקחות על עבודתם. רוב המשגיחים אינם עובדי המועצה הדתית ומקבלים את שכרם ישירות מבעלי בתי העסק שעליהם הם מפקחים. המפקחים ומנהלי מחלקות הכשרות ממונים על המשגיחים מבחינה מקצועית-הלכתית והם גם קובעים את מספר שעות ההשגחה לכל בית עסק.

1. משרד מבקר המדינה בדק בעבר את העסקתם ומעמדם של משגיחי הכשרות (ראו דוח שנתי 42 עמ' 357) והמליץ אז כי הרה"ר ומשרד הדתות יפעלו לפתרון בעיית מעמדם של המשגיחים, תלותם בבעלי בתי העסק וניגוד העניינים שתלות זו יוצרת.

2. במסגרת הביקורת הנוכחית בחן משרד מבקר המדינה את הצעדים שנקטו הרה"ר והרשות הארצית להסדרת מעמדם של המשגיחים, להכשרתם ולהעסקתם באופן שיצמצם את ניגוד העניינים במילוי תפקידם.

הרה"ר התקשרה בשנת 2000 עם יועץ ארגוני לבחינת חלופות להעסקת משגיחי הכשרות ולמימון העסקתם ללא זיקה ישירה בינם ובין העסק שבהשגחתם. בדוח שהגיש היועץ בפברואר 2001 הוצגו ארבע חלופות להעסקת המשגיחים והומלץ על שתיים מהן: (א) העסקתם בתקן המועצות הדתיות; (ב) העסקתם באמצעות חברות כוח אדם. במהלך שנת 2003 גובשה הצעה לרפורמה מטעם האגף לביקורת המדינה במשרד רה"מ, ולפיה יפורסם מכרז לבחירת חברות למתן שירותי כשרות אשר יעסיקו את המשגיחים וישבצו אותם בבתי העסק. אף הוכנה טיוטת "מכרז ארצי לניהול שירותי השגחת כשרות" על ידי חברה לייעוץ כלכלי.

בשנת 2004 עתרה התנועה להגינות שלטונית לבג"ץ²³ וביקשה כי יוציא צו שיורה שמשגיחים לא יקבלו שכר במישרין מהעסקים המפוקחים ושהרבנות תקבע נהלים להעסקת המשגיחים ולהכשרתם. בעקבות הגשת העתירה בדק משרד המשפטים את טיוטת המכרז והעלה שורה של בעיות משפטיות, והעיקרית - החשש כי בסופו של ההליך יוכרזו אלפי משגיחי הכשרות עובדי מדינה או שהמדינה תיקבע כמעסיק משותף שלהם יחד עם חברות כוח האדם. בעקבות הערות משרד המשפטים הופסקו הליכי המכרז. בתשובה לעתירה הודיעה פרקליטות המדינה באוגוסט 2005, כי הוחלט להקים צוות בין-משרדי שיבחן מחדש את הרפורמה בדרך העסקת המשגיחים.

בספטמבר 2005 הוקמה "הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות" (להלן - ועדת הרפורמה). היא הגישה דוח מסכם בספטמבר 2006 והמליצה, בין היתר, על הפעלת נוהל לאכיפת הנחיות הרה"ר על הרבנים המקומיים ועל תקני כשרות אחידים. הוועדה הדגישה, בין היתר, את ניגוד העניינים בין מחויבותו של המשגיח להקפדה על הכשרות ובין תלותו הכלכלית בבעל העסק. להלן עיקרי ממצאיה: (א) אין נוהל קבוע ומסודר וקריטריונים מקצועיים בנוגע לבחירת המשגיחים. ברוב המקרים הם נבחרים על סמך היכרות אישית עם בעלי תפקידים במועצות הדתיות ולא על פי רמת כישוריהם או ידיעותיהם בתחום (ראו להלן). (ב) הפיקוח על המשגיחים במקומות מסוימים אינו מחולק באופן שווה מבחינת מספר העסקים, דבר הפוגע באיכותו. דרישות לדיווח בכתב על פעולות ההשגחה והפיקוח אינן מיושמות במלואן. (ג) אין הגדרה ברורה להשגחה הנדרשת בהתאם לסוגי העסקים השונים ואופי פעילותם, לשעות ההשגחה הנדרשות, למספר המשגיחים, לתחומי אחריותם וכו'. (ד) המשגיחים מקופחים לעיתים קרובות בהבטחת זכויותיהם הסוציאליות.

ועדת הרפורמה הגיעה למסקנה, כי מערך הכשרות צריך להמשיך ולהיות מנוהל על ידי המועצות הדתיות ועל ידי הרב המקומי, ואילו את המשגיחים יש להעסיק באמצעות חברות כוח אדם באופן שתימנע היקלעותם לניגוד עניינים. הוועדה המליצה כי יתקיים מכרז ארצי וייבחרו מספר חברות כוח אדם שיתנו שירותי כשרות, וכל מועצה דתית תבחר חברה אשר אתה תתקשר בהסכם להעסקת המשגיחים. החברה תקיים פיקוח על המשגיחים, והרה"ר תמנה "מפקח על" שיהיה אחראי למערך החדש לניהול שירותי ההשגחה על הכשרות. הוועדה צידדה בחלופה זו משום שתמנע את הצורך בשינויים מבניים משמעותיים, תשמר את מעמד הרבנים המקומיים ותסדיר את הפיקוח על המשגיחים.

בעקבות דוח ועדת הרפורמה הוגשה הצעת חוק הפיקוח על הכשרות, התשס"ז-2007, שמטרתה להעלות את רמת הכשרות ואת רמת הפיקוח על המשגיחים, לקבוע נוהלי כשרות ארציים אחידים ולהסדיר את הכשרת המשגיחים והעסקתם באמצעות חברות כוח אדם. הצעת החוק אף מעניקה למפקח הכשרות סמכות להטיל סנקציות כלפי משגיחים שלא ממלאים את תפקידם.

במועד הביקורת עברה הצעת החוק קריאה ראשונה והועברה לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט. במקביל היא נדונה במשרד המשפטים עם נציגי מחלקת הייעוץ המשפטי של המשרד לשירותי דת במטרה להגישה כהצעת חוק ממשלתית.

23 בג"צ 3336/04 התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל, תקדין.

3. הביקורת העלתה שבכמה מועצות דתיות המשגיחים בבתי העסק מועסקים באמצעות חברות כוח אדם או במערכת של "משק סגור"²⁴. מועצות דתיות אלה פעלו באופן עצמאי ולא היה פיקוח על דרך הבחירה של חברות כוח האדם ועל ההתקשרות עמן.

כאמור, בראש"צ התקשר הרב האשכנזי ב-2007 ללא מכרז עם חברת כוח אדם לצורך העסקת מפקחים ומשגיחים, אולם ההתקשרות הופסקה לאחר שהמועצה הדתית קיבלה חוות דעת מהיועץ המשפטי שלה שהיא הייתה צריכה לעמוד בתנאי חוק חובת מכרזים, התשנ"ב-1992.

מנכ"ל הרשות הארצית הודיע באוקטובר 2007 למועצה, כי מתגבשת "הצעת חוק ממשלתית שאמורה, בין היתר, להסדיר את סוגית ניגוד העניינים שקיים בין משגיחי הכשרות ובין בתי העסק המושגחים על ידם". לכן, לדבריו, "יהא זה לא ראוי ולא סביר, לעת הזו, לקדם [את ההתקשרות עם חברות כוח אדם]". נוסף על כך, הוא הורה לכל ראשי המועצות הדתיות להקפיא כל מהלך ויזמה הקשורים להפעלת מערך הכשרות באמצעות חברות כוח אדם עד לגיבוש הצעת החוק.



שאלת דרך העסקתם של משגיחי הכשרות ומעמדם העסיקה אפוא את הרה"ר ואת הגופים הממשלתיים שהיו אחראים למועצות הדתיות (המשרד לענייני דתות והרשות הארצית) זה שנים רבות אולם עד מועד סיום הביקורת לא חל בה כל שינוי. לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הגורמים המעורבים לפעול לקדם את הטיפול בעניין.

היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת מסר, בין היתר, כי מונתה ועדה מקצועית שתפקידה לבחון אפשרות להקמת גוף כשרות ממלכתי ארצי שיעסיק את כל המשגיחים בארץ. הוא הודיע שהמשרד בוחן באמצעות הוועדה ובשיתוף הרה"ר חוק כשרות חדש אשר יוביל לשדרוג רמת הכשרות בכלל ולהעלאת רמת העובדים העוסקים בכך בפרט.

ראש אגף הכשרות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2008, כי הרה"ר ביקשה מהמשרד לשירותי דת אישור להעסיק משגיחים לניסיון באמצעות חברות כוח אדם בעשר מועצות דתיות במשך שנה, ובמהלכה ייבחנו כל ההיבטים הכרוכים בכך. אם תוכח יעילותה, יישקל מכרז ארצי בנדרון.

בחירת המשגיחים והכשרתם

1. בקובץ נוהלי הכשרות של אגף הכשרות נקבע, בין היתר, כי סמוך למועד קבלתו לעבודה של המשגיח יש לבחון אותו בהלכות הכשרות הקשורות לתפקיד שקיבל, ועליו להתמחות בתחומי

24 בעלי העסקים משלמים למועצה הדתית את דמי ההשגחה, והיא מעבירה אותם למשגיחים.

כשרות שרלוונטיים לעסק אשר בו הוא אמור לעבוד. על פי חוזר מנכ"ל משרד הדתות 87/2²⁵, על רבני העיר לחוות דעתם בכתב על התאמת המשגיח לתפקיד.

התברר כי אין נהלים בעניין הכישורים הנדרשים מהמשגיחים, הליך בחירתם, הסייגים להעסקתם ודרכי פרסום משרות השגחה פנויות. עוד התברר כי המועצות הדתיות לא מפרסמות בציבור הודעות על משרות משגיחים פנויות.

(א) בבדיקות מדגמיות שמשדר מבקר המדינה עשה במחלקות הכשרות בחיפה, בירושלים ובראש"צ לא נמצאו תעודות המעידות על השכלתם התורנית של המשגיחים ואף לא חוות דעת מרבני העיר²⁶ המעידות על התאמתם לתפקיד. לא נמצאו גם אישורים המעידים על כך שהמשגיחים המועסקים עמדו במבחני הרה"ר (ראו להלן) ונמצאו כשירים לשמש כמשגיחים. יתר על כן, ברוב התיקים אין מסמכים המעידים על ראיונות קבלה של המפקחים, מנהלי מחלקות הכשרות או רבני העיר עם המשגיחים, ואין נימוקים בכתב לקבלתם של האחרונים לעבודה. על המשדר לשירותי דת להנחות את המועצות הדתיות לפתוח תיקים אישיים למשגיחים ולכלול בהם את פרטיהם.

המועצה הדתית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה באפריל 2008 כי לאחר שהרה"ר החלה להנהיג קורסים להכשרת משגיחי כשרות, החלה רבנות ירושלים לפעול ליישום ההנחיה והטמעתה במערכת הכשרות, והיא בוחנת את האפשרות לייחד עובד לריכוז המידע על המועמדים להיות משגיחים.

(ב) בביקורת שנעשתה במועצות הדתיות של חיפה וראש"צ התברר לגבי שבעה מהמשגיחים²⁷ שהם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של רבני עיר או של עובדים במועצות הדתיות. בחיפה אחד מהם הוא חתנו של הרב הספרדי, הרב שלמה שלוש, ושניים הם בנים של ראשי מדורים במחלקת הכשרות, ובמועד הביקורת היו ראשי המדורים ממונים על בניהם. בראש"צ משגיח אחד הוא בנו של הרב הספרדי, הרב יוסף עזרן, ואחר הוא חתנו. משגיח אחר הוא בן של מפקח כשרות ובמועד הביקורת המפקח היה ממונה עליו. משגיח נוסף הוא אחיינו של מזכיר מחלקת הכשרות.

על פי תשובתו של יו"ר הוועדה הממונה בחיפה, בעקבות הערות משרד מבקר המדינה ראשי המדורים אינם מפקחים עוד על קרוביהם. הרב שלוש מסר בתשובתו כי על פי יעוץ שקיבל לפני קבלת חתנו לעבודה - אין ניגוד אינטרסים בין תפקידו כרב עיר לבין היות חתנו משגיח, הואיל והמעסיק של חתנו הוא בעל העסק, והממונה הישיר עליו הוא ראש המדור. עוד הוסיף כי כדי למנוע לזות שפתיים חתנו עובד במדור שבתחום אחריותו של הרב הראשי האשכנזי. הרב עזרן הודיע למשרד מבקר המדינה ביולי 2008 שבנו נבחר בזכות כישוריו לאחר שהרה"ר הסמיכה אותו בתקופה שהוא, האב, לא היה ממונה על הכשרות בראש"צ; מאותו יום שקיבל את האחריות למחלקת הכשרות, הוא ממונה על בנו רק בעקיפין, ומפקח ומנהל המחלקה מפקחים על עבודתו. גם חתנו של הרב עזרן טען בתשובתו מאוגוסט 2008 שנבחר בזכות כישוריו עוד לפני שהרב עזרן החל לטפל בכשרות, ומי שממונה עליו ישירות הוא מנהל המחלקה. מתשובתו של מזכיר המועצה בראש"צ, מר דוד גבאי, למשרד מבקר המדינה מיולי 2008 עולה, כי בעקבות הביקורת החלה המועצה בביצוע שיפורים מינהליים וקבעה הוראות מפורשות באשר לבחירתם והעסקתם של המשגיחים.

25 סעיף 116(9) לחוזר המנכ"ל.

26 למעט המועצה הדתית ירושלים, בה כאמור אין רבני עיר מכהנים.

27 מתוך 220 משגיחים בחיפה ו-130 בראש"צ.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרה"ר לקבוע את הכישורים הנדרשים ממשגיחי כשרות ואת הדרך לבחירתם על פי כללי מינהל תקינים באופן שיגדל היצע הפונים למשרת ההשגחה. על המשרד לשירותי דת לקבוע כללים ברורים לגבי העסקת קרובי משפחה גם בנוגע למשגיחים, כפי שנהוג בשירות הציבורי.

2. אחת הבעיות במערך הכשרות היא שמינוי משגיח אינו מחייב הכשרה מקצועית והשתלמויות, על אף נחיצותן למילוי התפקיד. אומנם, בקובץ נוהלי הכשרות של אגף הכשרות משנת 2005 נקבע שיש להכשיר משגיחים בקורסים מסודרים, בהשתלמויות ובימי עיון, אולם בפועל אין תוכנית מסודרת להשתלמויות והדבר תלוי במועצה הדתית.

(א) מועצת הרה"ר נדרשה אף היא לנושא זה והחליטה בנובמבר 2004 כדלקמן: "משגיחי כשרות ילמדו בתוכנית לימודים מסודרת ובסופה יזכו לתעודת משגיח. תוכן הלימודים והמרצים יאושרו בועדת הכשרות. תוך שנה וחצי יצטרפו כל המשגיחים לעבור את ההשתלמות. לאחר מועד זה לא יוכלו להעסיק משגיח במערכת הכשרות של הרבנות ללא תעודת משגיח. משגיח העוסק כבר 10 שנים בכשרות יקבל המלצה מרב העיר [ומראש מחלקת הכשרות במועצה הדתית] ויעבור מבחן פטור". הרב הראשי לישראל, הרב מצגר, תמך בקידום הנושא. לדבריו, ניתן יהיה למנוע לחצים פוליטיים למנות משגיחים שאינם מתאימים, משום שרק מי שיהיה בעל תעודת משגיח יוכל להיות מועסק.

בעקבות החלטת מועצת הרה"ר הודיע עוזרו של הרב הראשי מצגר לכל רבני הערים ומנהלי מחלקות הכשרות, כי על פי החלטת מועצת הרה"ר, עד אפריל 2006 יחויבו כל המשגיחים לעבור קורס שלאחריו ייבחנו בחינות הסמכה ברה"ר ויקבלו תעודות כשרות להשגחה. באוגוסט 2006 ביקש עוזר הרב מכל הרבנים המקומיים ומנהלי מחלקות הכשרות שלא יקבלו משגיח שאינו בוגר קורס משגיחים ואינו מחזיק בתעודת הסמכה מטעם הרה"ר.

ועדת הרפורמה התייחסה אף היא בהמלצותיה מספטמבר 2006 להכשרת המשגיחים וציינה, כי במהלך שנת 2005 החלה הרה"ר לערוך קורסים למשגיחים תוך הצבת דרישות קבלה מסוימות. הוועדה העירה כי טרם הוסדרו תכניות של השתלמויות שוטפות למשגיחים שכבר מועסקים, ולא נקבעו כללים לבחירת המשגיחים מן המאגר ושיבוצם לעבודה. היא הוסיפה וציינה כי התמורות בייצור המזון מחייבות ידע טכני והכשרה מתאימה אשר אין למשגיחים.

(ב) הועלה כי בחינות ההסמכה למשגיחים שעברו בהצלחה את קורס ההכשרה החלו לראשונה בחודש דצמבר 2005. על פי נתוני הרה"ר, עד דצמבר 2007 נבחנו מבין כ-5,000 משגיחים כ-2,000 משגיחים שקיבלו גם תעודת הסמכה מטעם הרה"ר אשר תקפה לשנתיים בלבד.

הביקורת העלתה כי טרם נקבע נוהל לחידוש תעודות ההסמכה שחולקו למשגיחים ביוני 2007 ותוקפן יפוג ביוני 2009.

בתשובתו של מנכ"ל הרה"ר, מר עודד וינר, למשרד מבקר המדינה מיוני 2008 הוא הסביר, כי לאור העובדה שפרויקט הכשרת המשגיחים הוא פרויקט ארצי ראשון מסוגו, הרה"ר החליטה להגביל את תוקף התעודה על מנת לבחון לאחר כשנתיים את הליך ההסמכה ותוצאותיו.

(ג) הנוהל בבדיקת בחינות ברה"ר מחייב שכל בחינה תיבדק פעמיים, בידי שני בודקים. בספטמבר 2006 ציין סגן החשב הכללי, ארנון איקן, כי הרה"ר מעסיקה יועצים חיצוניים, בניגוד לכללים המחייבים החלפת מועסקים חיצוניים לאחר שלוש שנים, והוסיף כי במשרד החשב הכללי מעוניינים שהיא תקים מאגר יועצים שיתפרסם לציבור ובו ייקבעו הקריטריונים להעסקתם.

הביקורת העלתה, כי חשבות משרד רה"מ העירה במהלך שנת 2006 לרה"ר שיש בעיה בהעסקת רבנים חיצוניים בהכנת בחינות ההסמכה למשגיחים ובבדיקתן מבלי שנבחרו במכרז בהתאם לכללים המחייבים. לכן הוחלט לבטל את כל הבחינות שבדקו (החל בדצמבר 2005) ולבדקן מחדש בידי רבנים שייבחרו בהליך של מכרז. בסופו של דבר נגרם עיכוב ניכר (של כשנה וחצי) במסירת התוצאות לנבחנים וממילא גם בהענקת תעודות ההסמכה למשגיחים, שחולקו רק ביוני 2007. יש לציין שלא שולם כסף לבודקים.

בתשובת אגף הכספים במשרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה מיולי 2008 נאמר שבינתיים נערך מכרז ונבחרו בודקי בחינות.

בסוף נובמבר 2006 התכנסה ועדת המכרזים ואישרה לרה"ר לפנות לבודקי בחינות באמצעות פרסום בעיתונות לצורך הקמת מאגר הבודקים. עם הקמת המאגר בשנת 2007 נבדקו הבחינות שבדיקתן עוכבה מהשנים 2005-2006 ואף החלו בבדיקת הבחינות שנעשו לאחר מכן.

העבודה והשכר של משגיחי הכשרות

1. עם בחירת משגיחי הכשרות לתפקידו הוא מוצב על ידי מנהל מחלקת הכשרות או המפקח בבית עסק. לאחר בחינת העסק על ידי מנהל המחלקה או המפקח נקבע לו מספר שעות ההשגחה. בתי העסק הגדולים כדוגמת מלונות, רשתות שיווק, אטליזים ומפעלים נדרשים בדרך כלל להעסיק משגיח במשרה מלאה, ולעתים אף צריכים יותר ממשגיח אחד. בתי עסק קטנים נדרשים להעסיק משגיח במשרה חלקית, לפי הצורך. אי לכך חלק מהמשגיחים המועסקים במשרה חלקית עובדים במקביל בכמה בתי עסק. הם מקבלים את שכרם ישירות מבעלי בתי העסק שעליהם הם מפקחים. שכרם אמור להיות משולם לפי שעות; על פי חוזר המנכ"ל (שלא עודכן כאמור משנת 2003) התשלום בעבור שעת השגחה הוא 37 ש"ח.

(א) הביקורת העלתה, כי לא נקבעו קריטריונים להיקף שעות ההשגחה לפי סוגי בתי העסק. לפיכך הדבר נתון לשיקול דעתם של המפקח, מנהל המחלקה ולעתים אף רב העיר. לכן, למעשה, שעות ההשגחה בעסקים שמאפייניהם דומים אינן זהות, ומידת ההשגחה על העסקים אינה שווה. הדבר פותח פתח לאי-שוויוניות וללחצים מצד המעסיקים או המשגיחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרה"ר, על המועצות הדתיות ועל הרבנים המקומיים לגבש יחד קריטריונים לשעות השגחה בהתאם לסוג בית העסק ולסוג ההשגחה בו.

(ב) בקובץ נוהלי הכשרות של אגף הכשרות נקבע, כי על המשגיחים להכין דוח יומי על פעילותם בבית העסק ולפרט בו, בין היתר, את שעות הכניסה לבית העסק ואת שעות היציאה ממנו.

נמצא שהמשגיחים לא מגישים דוחות נוכחות למחלקות הכשרות, ובמחלקות אין רישום של שעות עבודת המשגיחים בתיקי בתי העסק, אף שהן משתנות מבית עסק אחד למשנהו. היעדר נתונים אלה מונע אפשרות לקיים בקרה על נוכחות המשגיחים בבתי העסק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מחלקות הכשרות להקפיד על רישום שעות העבודה שנקבעו לכל משגיח ולקבל מהמשגיחים דוחות נוכחות.

2. (א) בביקורת במסמכי המועצות הדתיות חיפה וראשל"צ נבדקו מקומות עבודתם של המשגיחים ושעות העבודה שהם נדרשו לעבוד בהם. נמצא כי משגיחי כשרות רבים שובצו לעבודה במשרה מלאה בבית עסק כגון אולם אירועים או מפעל, ובמקביל - בכמה בתי עסק נוספים, שאף בהם דרושה השגחה של כמה שעות בכל יום. להלן כמה דוגמאות: (1) משגיח שובץ לעבודה בכמה מקומות בשעות עבודה חופפות: באולם אירועים מסוים - במשרה מלאה מהבוקר עד שעות הצהריים; במקביל בשני סניפים של קונדיטוריה - בחלק מהשעות שבהן נדרש להשגיח באולם. (2) משגיח אחר שובץ לעבודה בתשעה בתי עסק קטנים, ביניהם אטליו, קונדיטוריה ומסעדה, ומטבע הדברים שובץ בכמה מהם בשעות חופפות. (3) אחד המשגיחים שובץ בשישה בתי עסק, ביניהם שני מפעלים ושני אטליוזים. (4) למשגיח מסוים נקבעה השגחה בארבעה בתי עסק, ביניהם מפעל ואולם אירועים.

לדעת משרד מבקר המדינה שיבוץ משגיח בכמה בתי עסק, בייחוד בבתי עסק גדולים דוגמת מלונות, רשתות שיווק, אטליוזים ומפעלים שבהם נחוץ בדרך כלל משגיח במשרה מלאה, מעיד על כך שאין מצפים ממנו להיות נוכח באופן מלא בשעות שנקבעו לו. המועצות הדתיות שמאשרות זאת מודעות לכך שהמשגיחים לא יכולים להיות נוכחים בעת ובעונה אחת בכמה מקומות ומעלימות עין מכך. מסר זה עלול להשפיע גם על התייחסותם של המשגיחים למחויבותם להיות נוכחים במקומות העבודה בשעות שנקבעו להם, והתוצאה יכולה להיות פגיעה בשמירת הכשרות באותם מקומות.

מתשובתו של רב העיר ראשל"צ, הרב עזרן, עולה, כי לאחר סיום הביקורת הוא הורה למפקחים לאשר למשגיחים לעבוד בארבעה עד שישה בתי עסק אם היקף העבודה בהם קטן והיקף העסקתם המצטבר הוא משרה מלאה - ובתנאי שהם קרובים זה לזה.

(ב) ביקורות שנעשו במועצות הדתיות בחיפה, בירושלים ובראשל"צ מלמדות על היעדרות משגיחים מבתי העסק בשעות שעליהם להיות בהם; להלן הפרטים.

(1) הביקורת של הרה"ר בראשל"צ בנובמבר 2007 (ראו לעיל בפרק על המועצה הדתית ראשל"צ) העלתה ליקויים רבים ביחס לנוכחות משגיחים במקום עבודתם. על פי הדוח, ממציא הביקורת בבתי העסק, שנבחרו באופן אקראי, מצביעים "על רפיון משווע בפיקוח הכשרות בעיר". יש בתי עסק שבהם אין פיקוח או השגחה רצופים, ובעסקים שנמצאו בהם ליקויי כשרות, המשגיח לא נמצא רוב הזמן או שאינו יודע כלל מה המטלות שעליו לבצע. מסקנת הדוח היא שמספר בתי האוכל בעיר הדורשים השגחה על הכשרות גדול ביחס למספר המשגיחים והמפקחים מטעם הרבנות המקומית. לדברי מחברי הדוח, גם בשנים התשנ"ז-התשנ"ח (1997-1998) ערכה הרה"ר ביקורת על הכשרות בעיר והמסקנות היו זהות.

(2) ביקורות שערך אגף הכשרות בשנת 2003 בחיפה וביקורת מטעם המועצה הדתית חיפה בחול המועד פסח בשנים 2005 ו-2006 העלו ליקויים רבים בעניין אי-נוכחות משגיחים במקום עבודתם.

(3) משרד מבקר המדינה בדק בביקורי פתע במאי וביוני 2007 את נוכחותם של המשגיחים בבתי עסק שנבחרו באקראי בירושלים ובחיפה, בשעות הבוקר והצהריים, שעות שבהן היה צריך להיות נוכח בבית העסק משגיח. להלן הממצאים: בירושלים בוקרו 54 בתי עסק בשכונות גבעת שאול ותלפיות (בתי מלון, מסעדות, סטקיות, מאפיות ורשת מזון); במרביתם נעשתה הביקורת בין השעות 8:00 עד 12:00. רק בשישה מהם נמצא משגיח כשרות בעת הביקורת. באחדים מהם נעשתה הביקורת בין השעות 12:00 עד 16:00, ובאלה לא נכח שום משגיח. בחיפה בוקרו 57 בתי עסק ברחבי העיר (מפעלים, בתי מלון, בתי אוכל קטנים, אולמות אירועים, מאפיות ואטליזים); כ-34 מהם (כ-60%) לא היו משגיחים בעת הבדיקה.



הביקורות בבתי העסק מלמדות שקיימת בעיה רצינית בכל הנוגע לנוכחות משגיחים בבתי עסק ולפיקוח המועצות הדתיות עליהם. על המועצות להגביר את הפיקוח מטעמן על המשגיחים בין היתר על ידי תגבור הביקורות בשטח והסדרת מערך הדיווח של המשגיחים על נוכחותם בעבודה. עליהן להעביר לכל בית עסק את ההנחיות בדבר חובותיו של המשגיח לרבות שעות עבודתו והתפקידים שעליו למלא בבית העסק. אם משגיחים אינם ממלאים אחר ההוראות, על המועצות הדתיות להחליפם אלתר. הקפדה מצד המועצות הדתיות על עבודת המשגיחים תגרום לכך שגם הם עצמם יקפידו עליה כראוי משום שיחששו לאבד את משרותיהם.

נותני הכשרים פרטיים - בד"צים

בשנים האחרונות צצו במקביל למערך הכשרות הממלכתי עשרות גופים פרטיים המכונים "בד"צים" (בתי דין צדק), המעניקים לבתי עסק תעודות השגחה²⁸ שנושאות את התואר "למהדרין". יצוין כי יש גם בד"צים המעניקים תעודות כשרות למהדרין. הבד"צים מפעילים משגיחי כשרות וגובים תשלום מבעלי עסקים למימון ההשגחה. השגחת המהדרין מאופיינת, על פי רוב, בשעות השגחה רבות יותר בבית העסק, בשימוש במוצרי גלם מתוצרת שאף היא בדרך כלל מוגדרת כשרה למהדרין ובהנהגת דרישות כשרות קפדניות.

28 על פי חוק איסור הונאה בכשרות, רק תעודה הניתנת על ידי מועצת הרה"ר, רב שהיא הסמיכה לכך, רב מקומי בתחומי כהונתו או הרב הראשי לצה"ל תיקרא "תעודת הכשר". על מנת שלא לעבור על החוק תעודות הניתנות על ידי גופים פרטיים נקראות "תעודות השגחה".

הבד"צים קמו כתוצאה מדרישות לשמירת כשרות קפדנית יותר של זרמים שונים בציבור הדתי ובעיקר החרדי, הואיל ורוב הציבור החרדי סבור שרמת הכשרות הממלכתית אינה מספקת מבחינה הלכתית, ולכן אינו מכיר בתעודות הכשר מטעם הרה"ר.²⁹

חוק איסור הונאה בכשרות לא מגדיר הכשר למהדרין ולא קובע מי מוסמך להעניקו, אולם החוק אוסר על בעל עסק להציג את העסק ככשר אלא אם כן ניתנה לו תעודה על פי החוק, שחתומה בידי הרב המקומי. לכן בית עסק המציג עצמו ככשר ומחזיק רק בתעודת כשרות של בד"ץ בלא תעודת הכשר מהרבנות המקומית עובר על הוראות החוק.³⁰

1. ממכתבים של רבנויות מקומיות לאגף הכשרות במהלך השנים 2005 ו-2006 עולה, כי במקרים רבים בד"צים נתנו תעודות הכשר לבתי עסק שאין להם תעודה מטעם הרבנות המקומית; ויש שהבד"צים המשיכו לתת תעודות הכשר לאחר שמבית העסק נשללה תעודת ההכשר של הרבנות המקומית. מאחר שהחוק מטיל את האחריות על בית העסק אין לרה"ר סמכות לאכוף את החוק על הבד"צים.

2. ראש אגף הכשרות הארצי, הרב סבג, טען בינואר 2001 במכתב אל חברי ועדת הכשרות, כי יש בד"צים המעניקים תעודות הכשר בניגוד לנוהלי הכשרות של הרה"ר ובניגוד לדרישות חוק איסור הונאה בכשרות. בעקבות המכתב התקיימה באותו חודש ישיבה בעניין זה בהשתתפות הרב הראשי לישראל דאז, הרב בקשי דורון, ונציגיהם של עשרה בד"צים המוכרים בציבור החרדי ופועלים בהיקף ארצי. לדברי הרב בקשי דורון, חלק מהבד"צים הוקמו רק למטרות רווח ומבלי שקיימת מאחוריהם קהילה בעלת אפיון דתי, והיו מקרים שהרבנות המקומית שללה תעודה מבית עסק, ולאחר מכן ניתנה לו אחרת - בידי גוף פרטי. מועצת הרה"ר דנה ביוני 2001 בצורך להסדיר את פעילותם של הבד"צים והחליטה שכל בד"ץ המבקש לתת הכשר, נוסף על תעודת ההכשר הרגילה, יצטרך לקבל קודם את הסכמת הרב המקומי או מנהל מחלקת הכשרות המקומי. החלטה זאת הועברה לידיעת רבני הערים וראשי מחלקות הכשרות. בפברואר ובמאי 2004 החליטה המועצה כי ועדת הכשרות תציע קריטריונים אחידים להכרה במעניקי ההכשרים הפרטיים ותגבש עקרונות כלליים שיובאו לדיון במועצת הרה"ר. אחד הקריטריונים המרכזיים שייבחנו על ידי מועצת הרה"ר יהיה ייצוג קהילה מוכרת בידי הבד"ץ.

גם ועדת הכשרות הארצית דנה בנושא בעקבות דיוני מועצת הרה"ר, ובישיבתה מדצמבר 2007 החליטה כדלקמן: "א. רק ע"פ שיקול דעתה והסכמתה של הרבנות המקומית ניתן להוסיף מהדרין ובד"צ בנוסף לתעודת הכשרות הרגילה. ב. במידה ובעל העסק תולה תעודת כשרות של בד"צ כל שהוא ללא אישור של הרבנות המקומית רשאית הרבנות המקומית ולאחר התראה לבעל העסק, לשלול ממנו תעודת הכשרות בגין הטעיית הציבור וחוסר נאמנות. ג. רב מקומי לא יהא רשאי לאשר כשרות למהדרין מגוף כשרות שאינו מוכר ע"י הרה"ר וזאת לאחר שיקבעו קריטריונים למהדרין".

כאמור, למועצת הרה"ר אין סמכות חוקית לאכוף את החלטותיה על הבד"צים ומידת יישום החלטותיה תלויה בשיתוף הפעולה של הבד"צים עמה. לדעת משרד מבקר המדינה, מחד גיסא, על הרה"ר להגביר את הפיקוח על בתי העסק שלהם תעודת הכשר של הרבנות המקומית ועל אלה שמציגים עצמם ככשרים, בניגוד לחוק איסור הונאה בכשרות, ומאידך גיסא - לבחון דרכים יעילות להגברת שיתוף הפעולה עם הבד"צים, לרבות ייזום תיקוני חקיקה שיעגנו בחוק את החלטות מועצת הרה"ר וועדת הכשרות הארצית מדצמבר 2007.

29 על פי סקר "דפוסי קניית מזון במגזר החרדי בישראל - יולי 2006", שנעשה עבור איגוד תעשיות המזון בהתאחדות התעשיינים בישראל על ידי מכון המחקר "גאוקרטוגרפיה", 4% בלבד מהציבור החרדי מקבלים את הכשר הרה"ר על מוצרי מזון שאינם בשר ועוף, ואילו 3% בלבד מקבלים את הכשר הרה"ר על מוצרי בשר ועוף מעובדים.

30 כאמור, אם התעודה של הבד"ץ נקראת "תעודת השגחה" ולא "תעודת הכשר" אזי בית העסק לא עובר על החוק.

עבודה נוספת של רבנים ועובדי מועצות דתיות

רבני ערים, רבני ההתיישבות או רבנים ועובדי מועצות דתיות, המבקשים לעבוד בעבודה נוספת, עלולים להימצא במצב של ניגוד עניינים, כאשר עניינים שעליהם הם מופקדים בתוקף תפקידם הציבורי עלולים להתנגש עם עניין פרטי שיש להם, או עם תפקיד אחר שהם ממלאים במקביל לזה הציבורי.

1. (א) בתקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974 (להלן - התקנות), נקבע, כי תעודת כשירות לרב עיר תינתן למי שחתם על תצהיר ובו הוא מתחייב לקיים כל החלטה של מועצת הרה"ר ובכלל זה לא לעבוד עבודה נוספת בשכר או לצאת לחופשה ללא תשלום, אלא אם כן קיבל לכך אישור מהרה"ר. לפי התקנות, תנאי סף לכהונתו של רב עיר, לאחר שהציג את מועמדותו ונבחר כדיון, הוא חתימה על תצהיר כאמור. רק במהלך שנת 2006 דרש היועץ המשפטי של הרה"ר מכל רבני הערים לחתום על התצהיר בהתאם לתקנות.

ממסמכי הרה"ר מיוני 2006 עולה, כי בעקבות דרישת היועץ המשפטי של הרה"ר רק כ-60% (80 מ-134) מרבני הערים חתמו על התצהיר האמור; מועצת הרה"ר לא פעלה לאכוף על יתר רבני הערים את החובה לחתום עליו.

כאמור (לעיל, בפרק על המועצה הדתית ירושלים), בספטמבר 2007 בוטלו התקנות ובמקומן הותקנו חדשות. התקנות החדשות התייחסו בהרחבה לאיסור עבודה נוספת של רבני ערים. נקבע כי ברשות מקומית שבה מועצה דתית, הוועדה תאשר את מועמדותו של רב אם חתם על תצהיר אשר לפיו, אם ייבחר לרב עיר, לא יעסוק בכל עסק או עיסוק נוסף, לרבות עריכת חופות, מתן שיעורים ומתן שירותי השגחת כשרות, למעט עיסוק בהתנדבות וללא תמורה. יצוין כי מי שנבחר לרב עיר ערב פרסומן של התקנות החדשות יחולו עליו התקנות הקודמות.

הביקורת העלתה כי על אף כניסתן של התקנות החדשות לתוקף, מועמדים לתפקידי רב עיר לא חתמו על התצהיר בהתאם לתקנות החדשות.

(ב) רבני ההתיישבות³¹ הם עובדי ציבור אשר חל עליהם תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר)³². על פי התקשי"ר, העובד "חייב להקדיש את כל תשומת לבו למילוי התפקיד שנתמנה לו. לכן, אין עובד רשאי לעסוק בכל עבודה פרטית מחוץ לתפקידו, אלא אם קיבל היתר לכך". האיסור הורחב וגם אם העבודה הנוספת אינה בשכר, אין העובד רשאי לעסוק בה "אם יש בכך משום התנגשות אינטרסים עם תפקידו או עם עבודתו בשירות או אם עלול להיווצר מצב כזה".

(ג) רבנים המועסקים על ידי מועצות דתיות (דוגמת מנהלי מחלקות כשרות) ועובדי המועצות הדתיות (דוגמת מפקחי כשרות) הם עובדי ציבור שחלים עליהם כללי חוקת העבודה של העובדים ברשויות המקומיות (להלן: "חוקת העבודה") מכוח הסכם קיבוצי כללי בדבר עובדי המועצות הדתיות שנחתם ביום 4.12.1975 (להלן: "ההסכם")³³.

31 רב מושב או רב אזורי.

32 סעיף 9 להסכם הקיבוצי - רבנים במועצות הדתיות ובהתיישבות - נוסח משולב מ-6.9.88.

33 בסעיף 1(א) להסכם הסכימו הצדדים כי חוקת העבודה של העובדים ברשויות המקומיות שהונהגה בין מרכז השלטון המקומי לבין הסתדרות הפקידים, תחייב את עובדי המועצות הדתיות כאילו הייתה הסכם קיבוצי בין הצדדים להסכם.

חוקת העבודה אוסרת על עובד קבוע במשרה מלאה לבצע עבודות חוץ בשכר, נוסף על עבודתו העיקרית, ללא היתר של הרשות המקומית אשר מותנה באלה³⁴: העבודה הנוספת היא לטובת הכלל; היא אינה עשויה לפגוע לרעה בעבודתו העיקרית של העובד; אין בה משום תחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד רשות; אין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד לבין אדם, תאגיד או מוסד שיש להם מגע כספי, מסחרי או ענייני עם הרשות; העובד הצהיר על התמורה שיקבל בעדה. לפיכך חלה חובה על עובדי המועצות הדתיות לבקש מהמועצה הדתית היתר לביצוע עבודה נוספת.

2. על עובד ציבור אסור להימצא במצב שיש בו חשש לניגוד עניינים. על עובד הציבור להפעיל את סמכותו לפי שיקולים ענייניים בלבד והוא לא ואמון הציבור מחייב שהחלטות עובדי הציבור יהיו ענייניות ויתקבלו ביושר, בהגינות וללא משוא פנים מבלי לחשוש שהם פועלים לקידום אינטרסים אחרים במקום למלא את תפקידיהם על הצד הטוב ביותר ולטובת הציבור. מערכת הנורמות הנוגעת לאיסור היקלעות למצב של חשש לניגוד עניינים נסמכת על מקורות אחדים ובהם: כללי הצדק הטבעי, ההלכה הפסוקה, כללי מינהל תקין, חובת ההגינות ותום הלב, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ונהלים פנים-משרדיים.

לפי ההלכה הפסוקה, ניגוד העניינים אינו צריך להתקיים הלכה למעשה, ודי בכך שהנתונים האובייקטיביים ושיקולים המבוססים על ניסיון החיים והשכל הישר מלמדים שעלול להיווצר מצב של חשש לניגוד עניינים³⁵.

היועץ המשפטי לממשלה פרסם ביוני 2006 הנחייה (1.1555) בדבר עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה. לפיה, המועמד להיות עובד ציבור מצהיר על ענייניו האחרים או על תפקידיו הנוספים שעלולים לגרום לו להיות במצב של חשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו הציבורי, ומתחייב לקבל על עצמו מגבלות מסוימות בעבודתו הציבורית או בתחום האישי שימנעו זאת. הסדר זה אמור להיערך על ידי היועץ המשפטי של המשרד הממשלתי או היחידה הממשלתית הנוגעת בדבר והעובד. בהנחיה הודגשה העובדה כי יש לבדוק את שאלת ניגוד העניינים גם אצל מי שכבר עובד ציבור והתעורר בעניינו חשש לניגוד עניינים.

הנחיות אלה לא חלות על עובדי מועצות דתיות ולא נמצאו הנחיות אחרות העוסקות בדרך הטיפול של מועצות דתיות במתן היתרי עבודה נוספת ובמניעת ניגוד עניינים אצל רבני הערים, רבני ההתיישבות ועובדי המועצות הדתיות. כמו כן לא נמצאו הנחיות בדבר החובה החלה על העובדים ליידע את הממונים עליהם בנוגע לעבודתם הנוספת ולבקש בעבורה היתר מתאים.

היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת, עו"ד ישראל פת, הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2008 כי בעקבות הערות הביקורת גיבשה הלשכה המשפטית נהלים הנוגעים לרבני עיר, לרבני שכונות ולעובדים אחרים במועצות הדתיות המועסקים גם בידי בד"צים, והטיוטה הועברה למשרד המשפטים להערות. מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד ינואר 2009 הטיוטה טרם חזרה ממשרד המשפטים.

3. הרב המקומי הוא סמכות רוחנית והלכתית בעבור בני קהילתו ונושא בחובות נאמנות מוגברות מתוקף מעמדו ואמון הציבור בו.

34 סעיף 28 לחוקת העבודה.

35 בג"צ 5575/94 מהדרין בע"מ ו-5 אח' נ' ממשלת ישראל, פ"ד מט(3)133, עמ' 144-145.

בביקורת נמצאו מקרים לא מעטים של רבני ערים או רבני התיישבות שעבדו במקביל לתפקידיהם במועצות הדתיות גם כבד"צים; חלקם עשו זאת אף בתחומה של הרבנות שבה הם מכהנים. היות שהם לא ביקשו היתר לעבודתם, אי-אפשר לדעת אם הם קיבלו שכר או טובות הנאה כלשהן או אם עבודתם התבצעה בניגוד עניינים. להלן כמה דוגמאות.

(א) הרב שמחה הכהן קוק, רב העיר רחובות, שמתוקף תפקידו חתם על תעודות ההכשר של רבנות רחובות, חתם גם על תעודות השגחה של "בד"צ מהדרין", חברה פרטית העוסקת במתן שירותי השגחת כשרות בכל רחבי הארץ לרבות ברחובות ואף בחו"ל, יחד עם הרב אברהם רובין (ראו להלן). הרב קוק כיהן גם כחבר ועדת הכשרות הארצית ברה"ר, שדנה בין היתר בהתמודדות עם הבד"צים. אף שהיה מצוי לכאורה בניגוד עניינים, הוא בה בעת נטל חלק פעיל בישיבה שהתקיימה בדצמבר 2007, שבה נקבעו התנאים שצריכים להתקיים בבית עסק שיש לו תעודת הכשר פרטית.

בחוות דעת שהכינה מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים במארכס 2008 בתשובה לתלונת המרכז לפלורליזם יהודי בדבר ניגוד העניינים בפעולתו של הרב קוק נקבע כדלהלן: "רב עיר אומן לתת שירותים דתיים ורוחניים לתושבים, ובכלל זה יעוץ הלכתי. נראה, כי אין מניעה שבמסגרת תפקידו יעניק הרב שירותי יעוץ הלכתי לגופים עסקיים, הפועלים בתחומו, ובלבד ששירותים אלו, יעשו בלא תמורה, באופן אקראי, ובכפוף לעמידה בעקרונות השוויון ביחס לכלל הפונים, ככל שהשירותים שמעניק הרב קוק ל'בד"צ מהדרין' חורגים מגדר זה, יש להנחותו לחדול מכך". חוות הדעת הועברה לידיעת הרב קוק והמועצה הדתית רחובות.

לנוכח האמור לעיל, בהתנהלותו היה יכול רב העיר רחובות להיקלע לניגוד עניינים.

בתשובתו של הממונה על המועצה הדתית רחובות למשרד מבקר המדינה מיוני 2008 נאמר, כי הרב קוק נתן לגוף זה ייעוץ הלכתי בענייני כשרות ללא תמורה. באשר לחתימתו על תעודות ההכשר נאמר, כי הרב קוק הודיע להנהלת "בד"צ מהדרין" שהוא מפסיק לחתום על תעודות כשרות פרטניות של בתי עסק או תעשייה כל שהיא לחלוטין, והדבר מבוצע כבר למעשה.

בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הודיע הרב קוק בספטמבר 2008 על פרישתו מכל תפקידיו כבד"צ מהדרין וכי "מכאן והלאה" יהיה אחראי רק למקומות שעליהם הוא משגיח במסגרת "הרבנות הראשית - רחובות".

(ב) הרב שניאור זלמן רווח, הרב המקומי של מושב בית עוזיאל ורב אזורי במועצה האזורית גזר, עבד במקביל כראש "המכון למצוות התלויות בארץ". המכון עוסק בנושאים הקשורים למצוות הארץ ובהם שמיטה ומקיים מערכת של אוצר בית דין³⁶, בדיקת עלים מפוקחים ומתן הכשרים.

(ג) הרב ב"ש סלומון, רב העיר פתח-תקווה, עמד בראש בד"צ "בהידור הכשרות" שעל יד לשכת הרב הראשי וראב"ד פתח-תקווה.

(ד) הרב משה אחרר, רב העיר שלומי, נתן תעודות של "כשרות למהדרין" במסגרת "בד"צ משפטי עוזיאל".

(ה) הרב חיים בוקובזה - הרב של המועצה האזורית מרחבים, ניהל גוף כשרות פרטי בשם "בד"צ מצמיח ישועות".

36 אוצר בית דין הוא גוף המרכז איסוף יבולי שדה המופקרים בשנת שמיטה על ידי החקלאים, מחלק אותם לציבור ומעביר לחקלאים תשלום ללא רווח אלא רק עבור עבודתם.

(ו) הרב אברהם צוריאלי, רבה האשכנזי של העיר נס ציונה, כיהן גם כרב רשת שיווק למוצרי מזון. הרב קיבל אישור לכך מהמועצה הדתית בספטמבר 2002 חרף חוות הדעת של מועצת הרה"ר שניתנה בעניין זה במאי 2002 על ניגוד עניינים בין תפקידו כרב עיר, שבמסגרתו הוא מפקד על ענייני הכשרות בעירו, לבין תפקיד רב של רשת השיווק, שעליה הוא אמור לפקח. מועצת הרה"ר החליטה אז כי רב עיר לא יוכל להיות יועץ כשרות או רב של רשת שיווק. מהאישור גם עולה שהרב מקבל תשלומים מרשת השיווק.

בתשובתו של הרב צוריאלי מיוני 2008 למשרד מבקר המדינה נאמר, כי הוא "נמצא בקשר עם הנהלת [הרשת] בענייני דת וכשרות". לטענתו, הוא מעניק הכשר רק בסניף של הרשת בנס ציונה יחד עם רב העיר הספרדי של העיר, ואילו ביתר הסניפים ביישובים השונים ההכשר מוענק על ידי הרבנים המקומיים.

4. בחוק שירותי הדת נאמר: "רב עיר יהיה נתון לשיפוטו של בית דין משמעותי". החוק אף קובע את ההליך לפתיחת קובלנה כדלקמן: "שר הדתות רשאי להגיש לבית הדין המשמעותי קובלנה על רב עיר על יסוד אחד מאלה: (1) הרב נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו; (2) הרב התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של רב בישראל; (3) הרב הורשע בעבירה שבנסיבות הענין יש בה משום קלון". אם נמצא כי רב העיר אינו ראוי להמשיך בתפקידו, יובאו מסקנות בית הדין המשמעותי לנשיא מועצת הרה"ר והוא אשר יעביר את רב העיר מכהונתו.

התברר כי לרה"ר יש סמכות להעביר רב עיר מתפקידו, אך היא נועדה רק למקרים יוצאי דופן בחומרתם, ולפיכך לא הוגשו קובלנות משמעותיות נגד רבני ערים בשל פעולה שלהם במסגרת פרטית בניגוד עניינים לתפקידם הממלכתי.

רבנים מקומיים אלה עלולים להימצא בניגוד עניינים חמור. מחד גיסא, הם הסמכות ההלכתית ביישוביהם, והם אף חותמים על תעודות ההכשר מטעם הרבנות המקומית; מאידך גיסא, קיים חשש שהם יקדמו אינטרסים של הברד"צים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את עיסוקם הנוסף של רבנים מקומיים במסגרות אלה, גם אם הוא נעשה ללא תמורה והדבר אמור לגבי כל תפקיד שהם ממלאים בהן. לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת שלא להיקלע לניגוד עניינים על הרבנים המקומיים להפסיק לאלתר כל עיסוק פרטי במסגרת הברד"צים.

5. בבדיקה שנעשתה ברה"ר ובכמה מועצות דתיות התברר שנוסף על הרבנים המקומיים, גם עובדי מועצות דתיות לא מעטים עובדים במקביל בברד"צים; מקצתם עושים זאת בתחומה של המועצה הדתית, אחדים פועלים אף במסגרות המעניקות הכשרים ארציים. להלן כמה דוגמאות:

(א) הרב אברהם רובין, מנהל מחלקת הכשרות ברבנות רחובות עד 2008, הקים חברה פרטית למתן הכשרים, "ברד"צ מהדרין", הנושא את שמו; הכשריה הם בחתימתו ובחתימתו של רב העיר. ברד"ץ זה ידוע כאחד הגדולים בארץ, והוא אף נותן הכשרים למוצרים המיובאים מחו"ל. אי לכך הרב נדרש לנסוע ימים רבים בשנה לחו"ל. המועצה הדתית אישרה לו עוד בשנת 1985 לעבוד בעבודה נוספת בהיקף של שליש משרה, אולם מאז לא חודש ההיתר. מתשובת הממונה על המועצה הדתית רחובות עולה שהחלטת המועצה הדתית אושרה בזמנה בידי משרד הדתות. המשרד לשירותי דת נכנס לעובי הקורה בעניין מתן ההכשרים הפרטיים בידי הרב רובין ובעניין ניגוד העניינים שנקלע לו בשל כך; בעקבות זאת פרש הרב רובין לגמלאות מהמועצה הדתית ביולי 2008.

(ב) הרב נחשוני היה מנהל מחלקת הכשרות בראשל"צ עד פברואר 2008. בביקורת שערך בראשל"צ אגף הכשרות הארצי בנובמבר 2007, התברר כי הרב נחשוני עבד באופן פרטי כמפקח בכמה מקומות מחוץ לראשל"צ: (1) חברת הסעדה המספקת מזון לנמל התעופה בן-גוריון - הרב עבד בה בחצי משרה החל מיוני 1996. המועצה הדתית אישרה לו לעבוד בעבודה נוספת בינואר

1999 למשך שלושה חודשים, וההיתר לא חודש מאז. (2) בד"ץ פרטי - הרב היה יו"ר מערכת הכשרות שלו בשנים 2003 ו-2004. (3) שני מלונות בארץ. (4) בתי מלון בחו"ל - הרב עבד בהם בעניין כשרות בפסח. בעקבות אותה ביקורת המליצה ועדת הכשרות ברה"ר בפברואר 2008 להעבירו מתפקידו (ראו לעיל).

בתשובתו של הרב נחשוני למשרד מבקר המדינה מיוני 2008 הוא אישר את עבודתו בחברת הסעדה; לדבריו, הוא משמש בה כנציג הרה"ר. הוא גם אישר שהוא מייצג לכמה בתי מלון בארץ בענייני כשרות למהדרין אולם ללא שכר. באשר למתן הכשרים בחו"ל - במהלך תשע השנים האחרונות הוא נסע שש פעמים "לייעוץ ולפסיקת הלכה גם בענייני כשרות" על חשבון חופשתו השנתית.

(ג) הרב יוסף אפרתי עבד במחלקה למצוות הארץ במועצה הדתית בירושלים בתפקידים שונים - היה מנהל המחלקה ורב פוסק שלה החל משנת 1989 ועד להפסקת עבודתו בשנת 2005. ביוני 2004 התמנה גם לתפקיד "רב פוסק ויועץ הרבנות הראשית למצוות התלויות בארץ". נוסף על כך, לרב אפרתי זיקה לבד"ץ המספק הכשרים בארץ אשר חותמתו נושאת את שמו והוא מזוהה בציבור צרכני המזון הכשר עם הרב אפרתי.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בה בעת שהרב אפרתי עבד במחלקת הכשרות במועצה הדתית הוא חתם על אישורי הכשרות של הבד"צ. עוד התברר כי באותה עת פיקח הבד"ץ על כשרות של בתי אריזה עבור המועצה הדתית, ומפקחים של המועצה הפנו בעלי עסקים לקבל ממנו שירותי כשרות תמורת תשלום, אף שהם היו רשאים לקבל את השירותים מהמועצה הדתית. יתר על כן, המועצה הדתית גם התנתה את הסכמתה שמשווקים מחוץ לירושלים ישווקו את תוצרתם החקלאית לחנויות בירושלים בפקוח עליהם מטעם בד"ץ זה.

על פי תשובתו של הרב אפרתי למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2007, עבודתו בבד"ץ קדמה לעבודתו במועצה הדתית והייתה ידועה לרבנים הראשיים לירושלים ולראשי המועצה הדתית, נעשתה לאורך שנים בברכתם המלאה, ולמרות זאת הם ביקשו ממנו לקבל את תפקיד מנהל המחלקה למצוות התלויות בארץ. עוד הוסיף כי הבד"ץ סיפק את שירותי הכשרות בבתי העסק ששיווקו את סחורתם בירושלים לבקשתה של המועצה הדתית בירושלים. לדברי הרב אפרתי, פעילותו בתחום הכשרות הייתה בלתי-רווחית, והוא פעל לסייע למועצה הדתית.

לדעת משרד מבקר המדינה, כהונת הרב אפרתי כראש המחלקה למצוות הארץ בשעה שעבד בבד"ץ שסיפק הכשרים פרטיים הייתה בעייתית הן משום ניגוד העניינים שבו היה שרוי והן משום שהיה בכך כדי ליצור בלבול אצל מקבלי ההכשרים הפרטיים שאולי לא תמיד יכלו לעשות את ההבחנה בעצמם.

(ד) הרב שמואל בורנשטיין עובד שנים רבות במועצה הדתית בירושלים במחלקת הכשרות והשחיטה כמפקח ראשי על בתי המלון וכממלא מקום מנהל המחלקה. הרב בורנשטיין עובד גם כמשגיח כשרות בבית מלון שעליו הוא גם מפקח מטעם המועצה הדתית וכמעניק הכשר פרטי הנושא את שמו בבתי מלון שונים ברחבי הארץ. הוא קיבל אישור לעבוד כמשגיח בבית המלון שלא בשעות עבודתו במועצה, בתנאי שימונה מפקח אחר תחתיו בבית המלון.

מתן אישור כזה מנוגד לחוקת העבודה כיוון שבית המלון קשור למועצה הדתית (מקבל תעודת הכשר ומפוקח על ידיה), אך גם התנאי שצוין בו לא מולא כיוון שבשנים האחרונות הרב בורנשטיין הוא המפקח על בית המלון שמעסיק אותו גם כמשגיח. לא נמצא שאושרה עבודתו בגוף המעניק הכשר פרטי הנושא את שמו.

בתשובתו של הרב בורנשטיין למשרד מבקר המדינה מאפריל 2008 נאמר: "... עם חילופי הגברי בהנהלות המועצה הדתית ומחוסר תשומת לב לא מונה מפקח אחר. ... בקשתי מהנהלה למנות מפקח לבית המלון כך שלא ייוצר ניגוד עניינים וברצוני לציין שישנם עוד שני משגיחי כשרות נוספים בבית המלון". באשר להענקת הכשר פרטי, הרב הסביר שהוא מייעץ טלפונית למשגיחים המבקשים ליהנות מניסיונו הרב בכשרות להדריך של בתי מלון, ועיסוקו זה אינו פוגע בעבודתו הקבועה במועצה הדתית.

מהאמור עולה שהנהלות המועצות הדתיות שנתנו אישורים לא תקינים לעבודה נוספת פעלו בניגוד לחוקת העבודה. חמורה יותר התעלמותם מעבודתם הנוספת של העובדים בשעה שהיו בניגוד עניינים - אף שעבודה זו הייתה נהירה להם.

6. הביקורת העלתה, כי בעלי תפקידים במחלקות הכשרות בירושלים, בחיפה ובראש"צ עבדו עבודות נוספות על חשבון זמן עבודתם במועצה הדתית. התברר כי רוב העובדים לא ביקשו את אישור המועצה הדתית לעבודה הנוספת, גם כשעבודתם זו נעשתה בניגוד עניינים לנוכח תפקידם העיקרי במועצה הדתית. להלן מפורטים הממצאים.

(א) שני ראשי מדורים (תפקיד ראש מדור מקביל לתפקיד מפקח) במועצה הדתית חיפה נעדרו מעבודתם יותר מ-40 יום בכל שנה בשל עבודה פרטית. למשרד מבקר המדינה נמסר כי המועצה הדתית החליטה החל מ-2004 לנכות מידי חודש שכר שני ימי עבודה משכרם של העובדים בגלל ימי החופשה החסרים להם.

(ב) שלושה מעובדי המועצה הדתית בירושלים עבדו עבודה נוספת ללא אישור המועצה, כמפורט:

(1) מפקח כשרות ראשי עובד עבודה נוספת עבור ועדת רבנים חיצונית המייצעת לעיתון חרדי. לא אחת סוקר העיתון את עניין הכשרות במועצות הדתיות, ובין היתר בירושלים. המפקח לא הציג היתר בכתב המתיר לו לעבוד עבודה נוספת. בתשובתו טען כי סגן יו"ר המועצה הדתית בירושלים אישר לו את הדבר, ועבודתו הנוספת נעשתה שלא בשעות העבודה.

(2) מפקח כשרות מופיע בפרסומיו של מכון פרטי בירושלים כעומד בראש מחלקת הדרכה להכשרת משגיחי כשרות. בתשובתו טען כי המועצה הדתית ידעה זאת ואישרה לו לעבוד עבודה נוספת שהוא עובד בה לאחר סיום שעות עבודתו במועצה הדתית. המפקח הציג למשרד מבקר המדינה אישור שעליו הסתמך, ואולם האישור אינו אישור המתיר לו לעבוד בעבודה נוספת אלא מתאר את תפקידיו במועצה הדתית.

(3) מר שאול נפתלין מועסק כמפקח כשרות במועצה הדתית. במהלך תקופת עבודתו סיים את לימודי המשפטים והתמחות והוסמך כעורך דין. התברר כי עסק בעבודה פרטית בשעות העבודה המקובלות ללא היתר: במהלך שנת 2007 הוא ייצג צד כעורך-דין בהליך משפטי בבית המשפט המחוזי בחיפה.

בתשובתו מ-1.5.08 למשרד מבקר המדינה הוא הכחיש שעבד כעורך דין וטען שרק סייע מעת לעת ללא שכר ולא על חשבון עבודתו במועצה הדתית לרעייתו, שהיא בעלת משרד עורכי דין. עוד הוסיף בתשובתו מ-1.9.08, כי בהליך המשפטי בחיפה היה מעורב לקוח של רעייתו, והוא רק התלווה אליה לדיון שהתקיים בבית המשפט. לדבריו, היא נהגה לרשום את שמו כעורך דין נוסף בתיק, אך בפועל הוא לא ייצג את הלקוח ושמו שורר בטעות למסמכי בית המשפט.

משרד מבקר המדינה פנה בחודש ספטמבר 2008 אל מזכיר בית המשפט המחוזי בחיפה וביקש לקבל את מסמכי בית הדין ואת הפרוטוקולים של ההליך המשפטי שהתנהל בחיפה. בבדיקתם נמצא כי על מסמכי בית הדין מתנוססת חתימתו של עו"ד שאול נפתלין, והוא עצמו התייצב לדיון בבית המשפט באוקטובר 2007 וחתם על הסכם פשרה שהושג בתיק. מפרוטוקול הדיון לא עולה שרעייתו התייצבה בבית המשפט באותו דיון כך שטענתו כי רק התלווה אליה אינה נסמכת על הכתוב בפרוטוקול.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את התנהלותו של מפקח הכשרות שאול נפתלין: לא זו בלבד שעבד בעבודה פרטית ללא היתר, הוא מסר למבקר המדינה מידע שאינו נכון ועל ידי כך ניסה לשבש את הביקורת. התנהלות זו היא בגדר פגיעה בטוהר המידות, ועל המועצה הדתית לנקוט נגד עובד ציבור זה את כל הצעדים המתחייבים מהתנהלותו לרבות צעדים משמעתיים.

(ג) עובדים במועצות הדתיות, מרביתם עובדי מחלקת הכשרות, עובדים גם בהשגחה בבתי עסק כעבודה נוספת על עבודתם במועצה הדתית ומקבלים את משכורתיהם מבעלי העסקים. חלק מהמפקחים במועצות הדתיות משמשים גם כמשגיחים בבתי עסק שהם עצמם מפקחים עליהם. במצב זה אין למעשה פיקוח מטעם המועצה הדתית על המשגיח, והמפקח נמצא בניגוד עניינים. להלן פירוט הממצאים.

(1) שמונה עובדים של המועצה הדתית חיפה עובדים עבודה נוספת, ורק אחד מהם קיבל היתר לכך. אחד מהם - מפקח - משגיח גם בחמישה בתי עסק שעליהם הוא מפקח כך שלמעשה הוא מפקח על עצמו. מפקח אחר הפסיק בשנת 2006 את עבודתו כמשגיח באותם עסקים שעליהם הוא מפקח.

(2) במועצה הדתית ראש"צ נמצאו שבעה מפקחים (מתשעה) שעובדים גם בהשגחה בכ-40 בתי עסק. אף לא עובד אחד ביקש היתר מהמועצה הדתית לעבודתו הנוספת. שישה מהם משמשים גם כמשגיחים בבתי עסק שהם עצמם מפקחים עליהם; בכ-20 בתי עסק המפקח הוא גם משגיח. עוד נמצא כי רב שכונה עובד גם כמשגיח במפעל מזון. אף הוא לא ביקש היתר לעבודתו הנוספת.

הרב עוזן הודיע למשרד מבקר המדינה שממאי 2008 הוא דרש מהמפקחים להקפיד שכל מפקח לא יהיה משגיח במקומות שהוא מפקח עליהם ואסר עליהם להשגיח ביותר משלושה מקומות. עוד מסר שדרש מהם דוח מפורט על המקומות המפוקחים על ידיהם, כולל סוג הפעילות ושעותיה.

מתברר כי אין במחלקות הכשרות מידע על שעות עבודת המשגיחים בכלל ועל שעות עבודת המפקחים המשמשים כמשגיחים בפרט. לכן אין להן כלים לוודא שהמפקחים אינם עובדים כמשגיחים בשעות החופפות לשעות עבודתם במועצות הדתיות.

תפקיד המפקח מחייב נוכחות בבתי העסק ואי-תלות בהם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את עבודתם של מפקחים כמשגיחים בבתי עסק שעליהם הם מפקחים. מפקחים שעובדים בשני התפקידים באותם בתי עסק נמצאים בניגוד עניינים חמור; לפחות בחלק מהמקרים שבהם מפקחים עסקו גם בהשגחה, השגחה זו באה על חשבון זמן הפיקוח. מצב זה עלול לפגוע ברמת הכשרות של בתי העסק שבהם הם מועסקים. השגחת כשרות דורשת רמת נאמנות גבוהה של המשגיח. רמת מוסר עבודה ירודה של משגיחים יכולה להקרין על איכות ההשגחה ועל האמון שהציבור רוחש למשגיחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, המועצות הדתיות שמתירות עבודה נוספת למפקחים צריכות להקפיד על כך שהעבודה הנוספת לא תיעשה במקומות שבהם הם מפקחים ולא באותן שעות שבהן עליהם לפקח.



הביקורת של משרד מבקר המדינה התמקדה בשלוש ערים. ריבוי המקרים שהובאו כדוגמאות לעיסוקם הנוסף של רבני ערים, רבני יישובים ועובדי מחלקות הכשרות במועצות הדתיות מעיד, לדעת משרד מבקר המדינה, על כך שמדובר בתופעה ולא במקרים בודדים. יש חשש להתרחבותה אם הרה"ר והמשרד לשירותי דת לא יפעלו נגדה נחרצות. על הרה"ר ועל המשרד לשירותי דת ליזום אפוא בדיקה מטעמם כדי לוודא שאין עוד מקרים כאלה, ואם יימצאו, לעקור את התופעה מן השורש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשירותי דת לפרסם בהקדם הנחיות למתן היתרי עבודה נוספת ולמניעת ניגוד עניינים לרבני ערים ולעובדי המועצות הדתיות. כל עוד לא פורסמו הנחיות כאלה, על המשרד לשירותי דת לשקול לאמץ הנחיות דוגמת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה. נוסף לכך על הרה"ר לשקול את הדרכים להתמודדות עם רבנים מקומיים שלא פועלים בהתאם להוראותיה.

תרומות של בתי עסק לעמותה

רבני עיר חברים לעתים בהנהלתן של עמותות שמטרותיהן ציבוריות. הרב הספרדי הראשי בחיפה, הרב שלמה שלוש, שימש עד נובמבר 2008 כיו"ר עמותה. העמותה מקבלת תמיכה ממשרד החינוך לפי תקנה תקציבית של תמיכה בישיבות גבוהות. בעזרת תמיכות וגם תרומות מגורמים פרטיים העמותה מקיימת כוללים ומחלקת מלגות לתלמידים.

בביקורת של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) נמצא כי בין התורמים שתרמו לעמותה בשנים 2005 עד 2007 סכומים הגבוהים מ-1,000 ש"ח היו 11 בתי עסק שקיבלו תעודת הכשר בחתימתו של הרב שלוש.

להלן פירוט התרומות של בתי העסק לשנים 2005-2007 וסכומיהן וסכום התרומות הכולל מהתורמים שתורמתם גדולה מ-1,000 ש"ח:

תורם	2005	2006	2007	סה"כ
א'	74,100	60,000	22,200	156,300
ב'	30,000	30,000	15,000	75,000
ג'	14,400	36,000	32,000	82,400
ד'		12,000		12,000
ה'	12,000	12,000	6,000	30,000
ו'			13,000	13,000
ז'	8,000	8,000	7,000	23,000
ח'	1,000			1,000
ט'		1,500		1,500
י'		1,500		1,500
י"א		1,000		1,000
סה"כ מבתי עסק	139,500	162,000	95,200	396,700
סכום התרומות הכולל	242,460	514,470	276,350	1,033,280

מהטבלה עולה שבשנת 2005 התרומות של בתי העסק היו 58 אחוזים מסכום התרומות הכולל שמעל 1,000 ש"ח; בשנת 2006 - 31 אחוזים, ובשנת 2007 - 34 אחוזים. שיעורים אלה בולטים.

הסכומים הגדולים ביותר ניתנו מבית עסק א' שבעליו אינו מזוהה עם המגזר הדתי. מתעורר איפה החשש שיש קשר בין מתן התרומות לבין תעודת הכשר. יש טעם לפגם בכך שהרב שלוש חתם על תעודות הכשר לבתי העסק שתרמו לעמותה שהוא היה היו"ר שלה סכומים ניכרים.

מן האמור לעיל עולה חשש חמור לניגוד עניינים. במהלך מתן תעודות הכשר מוצבות, נוסף על דרישות הלכתיות "טהורות", גם דרישות שנובעות מנהלים כמו מספר המשגיחים ושעות עבודתם, שלהן משמעויות כלכליות לבתי העסק שמשלמים את שכר המשגיח. קיים חשש שבית עסק התורם לעמותה סכומים ניכרים מצפה שיקלו בדרישות ממנו לעומת הדרישות מבתי עסק שאינם תורמים לעמותה, ותיווצר תחושה כי בתי העסק תורמים לעמותה בגלל תפקידו של הרב במתן תעודות הכשר והשפעתו על כך.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 ציין הרב שלוש כי "תפקיד הרב הראשי הוא עליון" ו"מתרכז אך ורק בענייני הלכה", והמערכת בנויה כך שכופים לו ראש מחלקת הכשרות, ראש המדור והמשגיח. בהמשך לדבריו הוסיף כי את פסיקתו ההלכתית הוא מקבל אך ורק על פי שיקולים הלכתיים ועל פי ידיעותיו ההלכתיות וכי "אין, לא היתה ולא תהיה לעולם השפעה כלשהי על פסיקתי ההלכתית בענייני כשרות של מקום זה או אחר, גם אם אותו אדם או אותו מוסד יתרום תרומה גדולה ככל שתהיה לישיבה ו/או למוסד אחר אשר אני קשור אליו במישרין או בעקיפין".

משרד מבקר המדינה העיר לרב שלוש כי עליו לדרוש מבתי העסק מקבלי תעודת ההכשר להפסיק את מתן התרומות לעמותה שהוא עומד בראשה בכדי לא להיקלע לניגוד עניינים. מובן שאין מניעה שבתי עסק אלה ימשיכו לתרום למוסדות תורה אחרים שאין לרב שלוש זיקה כלפיהם. לחילופין, על הרב שלוש לוותר על תפקידו כיו"ר העמותה.

בעקבות הערות הביקורת הודיע הרב שלוש כי הוא התפטר מתפקידו כיו"ר וחבר בעמותה.



לתעודת ההכשר יש ערך כלכלי רב עבור בתי העסק, ועל כן ההוצאה על תרומות כדאית להם. לעומת זאת, רבני העיר הם שליחיו של הציבור אשר נותן בהם אמון וסומך על אישורי הכשרות שהם מעניקים לבתי עסק. לכן יש לצפות שימלאו את תפקידם בהקפדה על החוק וללא העדפות. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שרבני עיר, שלהם סמכויות באשר למתן תעודות הכשר לגופים עסקיים, לא ישמשו בתפקידים שעיסוקם כרוך בקבלת תרומות מאותם גופים, כדי למנוע חשש, ולו למראית עין, שיש קשר בין התרומה לבין מתן ההכשר.

מתן הכשר מחוץ לתחומי העיר

חוק איסור הונאה בכשרות מסמיך את הרב המקומי להעניק תעודת הכשר לבתי עסק בתחום העיר שבה הוא מכהן כרב; כך יקום הפיקוח ההלכתי על הכשרות בידי הגורמים המקומיים ויהיה הדוק יותר.

כאמור, חוק הרה"ר אינו מכפיף אליה את הרבנים המקומיים. כתוצאה מכך יש רבנים שלא פועלים על פי הוראותיה. התברר כי בשל העובדה שש'וררים הבדלים בין הרבנים המקומיים בדרישות הכשרות, יש רבנים שאינם סומכים על תעודת הכשר של רבנות מקומית אחרת.

ועדת הרפורמה בהמלצותיה מספטמבר 2006 נדרשה אף היא לנושא זה ומצאה, כי רבנים מקומיים פועלים שלא על פי קובץ נוהלי הכשרות שהוצא על ידי הרה"ר אלא משיקולים הלכתיים עצמאיים בבואם להעניק תעודת הכשר, בהתאם למסורות פסיקה הלכתיות שונות. התנהגות זו פוגעת באחידות רמת ההשגחה. לדברי הוועדה, הצרכן אינו יודע מהן הנורמות ההלכתיות השונות שהן נר לרגלי הגורמים המעניקים תעודות הכשר ובמה הנורמות נבדלות זו מזו. רבנויות מקומיות מסוימות אינן מכירות בתעודות הכשר של אחרות ופוסלות מוצרים ובתי עסק המשתמשים בהן.

בתשובת מנכ"ל הרה"ר למשרד מבקר המדינה מיוני 2008 נאמר, כי נושא זה דורש פתרון חקיקתי מוסדר שיקנה לרה"ר סמכויות אכיפה משמעותיות.

1. בביקורת במועצה הדתית בירושלים נמצא, כי המחלקה למצוות הארץ נתנה תעודות הכשר לעסקים מחוץ לתחומי העיר, בניגוד להוראות חוק איסור הונאה בכשרות ולהנחיות שניתנו לה מטעם היועץ המשפטי לרה"ר, כמפורט להלן. היא נימקה זאת בכך שלא סמכה על רמת הכשרות שקובעות רבנויות אחרות.

התברר כי המועצה הדתית הרחיבה במהלך השנים, בידיעת הרה"ר, את מתן שירותי הכשרות שלה מחוץ לתחומי העיר ואף גבתה בעבורם אגרות. משרד מבקר המדינה בדק את טיפולה של הרה"ר בנושא זה. להלן הממצאים:

בשנת 1993 הנחה רב העיר ירושלים את המחלקה למצוות הארץ במועצה הדתית ירושלים לפקח על כשרות של פירות וירקות המשווקים בירושלים ומגיעים מחוץ לעיר, עוד בטרם הגיעם אליה.

(א) ממסמכים של הרה"ר מהשנים 2003 ו-2004 עולה שהמחלקה למצוות הארץ במועצה הדתית בירושלים "קיבלה על עצמה את עול נתינת הכשרות" בשוק הסיטונאי ברחובות ואף חילקה חותמות של כשרות למהדרין לספקים שרצו לשווק את סחורתם בירושלים דרך השוק הסיטונאי ברחובות.

בתשובתו של רב העיר רחובות הרב קוק ממאי 2008 למשרד מבקר המדינה הוא הסביר, כי המחלקה למצוות הארץ סייעה במתן שירותי פיקוח על הכשרות למועצה הדתית ברחובות עקב מצבה הכלכלי הקשה של המועצה ברחובות.

(ב) בשנת 2004 התלונן רב המועצה האזורית לב השרון בפני היועץ המשפטי של הרה"ר על חדירת המועצה הדתית של ירושלים לתחומי המועצה. היועץ המשפטי השיב לו, כי הסמכות למתן הכשרים בלב השרון היא בידי הרבנות המקומית של המועצה, ואולם אין מניעה להוסיף תעודות השגחה של בד"צים, אך לא של רבנות ירושלים.

ממסמכים ברה"ר עולה שהמצב לא השתנה בשנים 2005 ו-2006. ביוני 2005 פנה רבה של לב השרון שוב ליועץ המשפטי וביקש את מעורבותה של הרה"ר לאכיפת החוק. לדבריו, המצב נוצל לרעה על ידי אחד מבעלי העסקים שקיבל הכשר מהמועצה הדתית ירושלים וסירב לקבל עליו את פיקוח הכשרות של המועצה.

(ג) היועץ המשפטי של הרה"ר כתב בינואר 2006 אל יו"ר הוועדה הממונה בירושלים דאז, עו"ד אוסדיטשר, כי ידוע לו שיש מפעלים רבים ברחבי הארץ העוסקים באריזה ובשיווק של עלי ירק מפוקחים מפני חרקים ותולעים, אשר מקבלים תעודות הכשר מטעם המועצה הדתית ירושלים. היועץ המשפטי ביקש מיו"ר הוועדה הממונה להנחות את כל הנוגעים בדבר מטעם הרבנות המקומית לא להעניק תעודת הכשר למקומות אלה על מנת לעמוד בגדרי החוק, כמתבקש.

(ד) בפברואר 2006 התלונן רכו המחלקה למצוות הארץ ברה"ר לפני היועץ המשפטי שלה וביקש ממנו חוות דעת "היות וישנה תופעה שרבנות ירושלים נותנת חותמות שלה בבתי אריזה בכל הארץ, כולל גביית אגרה על כך תוך ענישת בתי אריזה שאינם מסכימים לכך".

(ה) בפנייה של כמה מעובדי אגף הכשרות הארצי אל הרב הראשי לישראל הרב מצגר במאוס 2006 הם טענו, כי המחלקה למצוות הארץ במועצה הדתית ירושלים מחייבת בתי אריזה ברחבי הארץ לקבל את הכשריה או לחילופין להחליף את משגיחיהם במשגיחים שהמחלקה תבחר. לטענתם, היא דורשת זאת לא משיקולים של רמת הכשרות גם מבתי אריזה שבהם פועלים אגרונומים ומשגיחי כשרות במסירות שנים רבות. לדבריהם, פעולות אלה גורמות לערעור האמינות של הרה"ר בעיני בתי האריזה אשר מצפים לדרישות כשרות אחידות.

(ו) בעקבות פרסום מדריך כשרות מטעם מועצה דתית ירושלים המפרט, בין היתר, בתי עסק בפיקוח המועצה הדתית מחוץ לירושלים, פנה היועץ המשפטי של הרה"ר אל מנכ"ל הרשות

הארצית דאז, מר מאיר שפיגלר, באפריל 2006 בטענה כי "הגורמים השונים הבוחשים בקדירה הוציאו מדריך כשרות המתיימר להרחיב ולפרוש את סמכות הרבנות ירושלים למקומות אחרים בארץ תוך דחיקת הרבנויות המקומיות" למרות שלכל הגורמים העוסקים בכך במועצה הדתית בירושלים אין סמכות לכך.

(ז) באוגוסט 2006 פנה רכז המחלקה למצוות הארץ ברה"ר לרב הראשי לישראל הרב מצגר בטענה כי הרבנות בירושלים קיבלה הנחיה ברורה שאסור לה לתת הכשרים במקומות שמחוץ לירושלים. זאת לאחר שהמועצה הדתית בירושלים הכריחה את אחת החברות לקבל הכשר מטעמה אף שאינה שוכנת בירושלים תוך איום מפורש "שאם לא תעשה כן היא לא תוכל לשווק את תוצרתה לסניפי [רשת שיווק גדולה] שנמצאים בעיר".

הרה"ר הודיעה למשרד מבקר המדינה בתשובתה ממאי 2008 כי היא מתנגדת לכך שרבנים מקומיים יעניקו הכשרים מחוץ לתחום שיפוטם. לדבריה, מפקחים הממונים בעירם על הכשרות צריכים להקפיד על עבודה בתוך העיר ולא מחוץ לה. הרה"ר טענה כי אין לה סמכות לאכוף את ההנחיות על המועצות הדתיות, ולכן בכוונתה לפנות לשר לענייני דתות על מנת לקדם יצירת מנגנון מינהלי או חוקי שיאפשר לה לאכוף על הרבנויות המקומיות מתן הכשרים בתחומיהן בלבד ולפשוט את הליך הענישה נגד נותני ההכשר מפרי ההוראות.

יו"ר הוועדה הממונה בירושלים השיב למשרד מבקר המדינה כי רבנות ירושלים נתנה תעודות הכשר לבתי עסק מחוץ לירושלים ששיווקו את מוצריהם בבתי עסק המחזיקים בתעודות כשרות למהדרין בירושלים, נוסף על תעודות ההכשר המקומיות שלהם ולא במקומן. לדבריו, ההכשר הנוסף של רבנות ירושלים מבקש להבטיח שכללי ההלכה נשמרים בשיווק מוצרים אלה כמו בשיווק סחורה בבתי העסק בירושלים. הוא המליץ בתשובתו שמפעלים המשווקים סחורה בהיקף ארצי יחויבו בתעודת הכשר של הרה"ר המקובלת על כל הרבנויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה על הרה"ר לפעול לפתרון הבעיה המתוארת כך שמחד גיסא, מפעלים מחוץ לירושלים יוכלו לשווק את תוצרתם גם בירושלים, ומאידך גיסא, מוצריהם יהיו ברמת כשרות שמתאימה לדרישות הכשרות המקובלות על הרה"ר.

2. בביקורת במועצה הדתית חיפה נמצא, כי כמה מפעלים או בתי עסק מחוץ לתחומי העיר קיבלו תעודות הכשר מהמועצה הדתית חיפה או מרב העיר, הרב שלוש, במקום מהמועצה הדתית שבתחומה הם פועלים. להלן הפירוט.

(א) מפעל לייצור תרופות שנמצא צפונית לחיפה מקבל את תעודת ההכשר מרבנות חיפה. המועצה הדתית הסבירה שהמעבדה וגורמי השיווק הם בתחומי העיר חיפה, רק המפעל מצוי בצפון, ולרבנות חיפה יש ידע ומומחיות לגבי מוצריו.

(ב) לשתי מחלבות בשני יישובים באזור חיפה יש הכשר מהמועצה הדתית חיפה.

(ג) לשתי חברות הסעדה באחד הקיבוצים ליד חיפה יש תעודת הכשר מהמועצה הדתית חיפה.

(ד) עוד נמצא שחברה שמשווקת, בין היתר, תוספי מזון נמצאת דרומית לחיפה ולמרות זאת מקבלת הכשר מרב העיר הספרדי של חיפה. החברה אינה נמצאת בפיקוח המועצה הדתית ביישוב שלה או בפיקוח המועצה הדתית חיפה. יודגש כי על גבי המוצרים מוטבעת חותמת כשרות של "הרה"ג הרב שלמה שלוש שליט"א, הרב הראשי וראב"ד חיפה".

הרב שלוש מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 כי אישור הפיקוח שניתן על ידו למוצרי החברה נעשה עוד בשנת 2000 באישור של אגף הכשרות הארצי ברה"ר ולבקשת החברה

מאחר ובאותה תקופה לא הייתה רבנות מקומית ביישוב שבו שוכן המפעל. בשנת 2004, לאחר שנתמנה רב מקומי לכהן בתחומי יישוב זה, הוחלט כי הרב שלוש ימשיך להעניק הכשר למפעל.

לדעת משרד מבקר המדינה, כל עוד המפעל מקבל את ההכשר מרב העיר חיפה יש לדרוש שיגיש מידי שנה בקשה לתעודת הכשר למועצה הדתית בחיפה, כפי שעושים בעלי עסקים אחרים, והמועצה אף תפקח עליו.



מתן הכשרים לבתי עסק מחוץ לשטח השיפוט של העיר מנוגד להוראות חוק איסור הונאה בכשרות ועל המועצות הדתיות להימנע מכך. לדעת משרד מבקר המדינה, הענקת שירותי כשרות על ידי רבנויות מקומיות מחוץ לתחומיהן פוגעת בסמכות הרבנויות המקומיות שבתחומיהן מצויים בתי העסק ומכבידה על בתי העסק משום שהם נאלצים להחזיק בכמה הכשרים - של הרבנות המקומית ושל רבנויות אחרות. כיוון שהתעודות השונות ניתנות תמורת תשלום של בעלי העסקים, סביר להניח שהם לא יישאו לבדם בעלות הנוספת ויגלגלו אותה על הצרכנים. על הרה"ר לנקוט אמצעים כלפי מועצות דתיות החורגות מהוראות החוק. לדעת משרד מבקר המדינה, מיקומם של עסקים אלה מחוץ לתחומי המועצות הדתיות עלול לפגוע ביכולת הפיקוח שלהן. חרף זאת אגף הכשרות הארצי לא עמד על כך שהמועצות הדתיות יפסיקו את מתן ההכשרים לעסקים שמחוץ לתחומיהן.

סיכום

מערכת הכשרות הממלכתית קובעת את הכללים להענקת תעודות הכשר ואמורה לפקח על כשרות המזון בבתי עסק שביקשו תעודות הכשר ונמצאו ראויים לקבלתן על מנת שלא להכשיל את הציבור המקפיד על כשרות מזונו באכילת מזון לא כשר. הגורמים המוסמכים לספק שירות זה ולהבטיח רמת כשרות תקינה הם הרבנות הראשית לישראל והרבנים המקומיים ביחד עם המשרד לשירותי דת והמועצות הדתיות.

חילוקי דעות ומערכות יחסים לא תקינות בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית פגעו במתן תעודות ההכשר במועצות הדתיות שנבדקו, אולם הרבנות הראשית לא הפעילה את כל כובד משקלה במקרים אלה. הדבר נבע, בין היתר, מן העובדה שאין לה סמכות לכפות על הרבנים המקומיים את החלטותיה. על הגורמים המוסמכים לפתוח לאלתר במהלכים שבסופם יעוגנו בחקיקה נהלים שמסדירים את הפעולות של לשכות הרבנות המקומיות והמועצות הדתיות ואת סמכויותיה של הרבנות הראשית כלפי הרבנים המקומיים.

התגלו ליקויים בטיפול בבקשות של בתי עסק לתעודות הכשר ובגביית האגרות מהם. על המועצות הדתיות לפעול לשיפור סדרי המינהל בתחומים אלה ולהקפיד על גביית האגרות, שכספיהן הם חלק ממקורות ההכנסה שלהן.

בהעדר כללים לבחירתם ולהכשרתם של משגיחי הכשרות, אין ודאות שהם מסוגלים לתת שירות ברמה מקצועית נאותה. עד היום - למרות שמבקר המדינה התריע על עניין זה כבר לפני 16 שנים - המשגיחים בבתי העסק מועסקים כשכירים של בעלי העסקים, ולכן הם מצויים בניגוד עניינים. מחד גיסא, הם אמורים להקפיד על כללי הכשרות, ומאידך גיסא, הקפדה שאיננה נושאת חן בעיני המעסיק עלולה להביאם לסכסוך עם מעסיקיהם או לאי-שמירת כללי הכשרות כראוי.

הביקורת העלתה ליקויים בסדרי הפיקוח על עבודתם של המשגיחים. הממצאים מלמדים על בעיה מערכתית מתמשכת בעניין נוכחות המשגיחים בבתי העסק ופיקוח המועצות הדתיות עליהם. על המועצות להגביר את הפיקוח מטעמן על המשגיחים הן על ידי תגבור הביקורות בשטח והן על ידי הסדרת הדיווח על הנוכחות בעבודה של המשגיחים. על הרבנות הראשית ועל המשרד לשירותי דת להמשיך לפעול להסדרת מעמדם של משגיחי הכשרות ולפתור את הבעיות בעניין הכשרתם, סדרי בחירתם וכפיפותם לבעלי העסקים.

תופעה חמורה היא עבודתם הנוספת של רבנים ועובדי מועצות דתיות בהשגחה על כשרות בבתי עסק או בגופים שמעניקים תעודות הכשר פרטיות (בד"צים) שהתרכבו במשך השנים והם מתחרים בנותני תעודות ההכשר הממלכתיות. יש להפסיק לאלתר את עבודתם הנוספת של רבנים ועובדי המועצות הדתיות אשר פוגעת במילוי תפקידם במועצה הדתית ובמקרים רבים נעשית בניגוד עניינים חמור.

ממצאי הביקורת שהובאו לעיל מצטיירת תמונה עגומה הן במישור המהותי והן במישור המינהלי עד כדי פגיעה ממשית בשומרי הכשרות. על המועצות הדתיות, על המשרד לשירותי דת ועל הרבנות הראשית, כל אחד בתחומי סמכויותיו, לפעול לשיפור מערך הפיקוח על הכשרות כך שיובטח שתעודות ההכשר בחתימת הרבנים המקומיים יינתנו אך ורק במקומות שבהם רמת הכשרות נשמרת כראוי כדי שציבור שומרי הכשרות לא ייפגע.

