

הפיקוח על כשרות המזון

תקציר

רקע כללי

חלק ניכר מהציבור היהודי במדינת ישראל מקפיד על צריכת מזון כשר ונותן את אמונו במערך הפיקוח על הכשרות. רוב המרכולים, השווקים וחנויות המזון מוכרים אך ורק מוצרי מזון כשרים. היצרנים, הספקים, בתי האוכל והמסעדות המספקים מזון למגזר הציבורי, לרבות לבתי החולים ולצה"ל, נדרשים לספק מזון שיהיה "כשר". לכן חשוב מאוד להבטיח שמערך הפיקוח על הכשרות יהיה אמין, מקצועי ומועיל. הפיקוח על כשרות המזון הוא אחד השירותים הבסיסיים והחשובים שהמועצות הדתיות מספקות, ועליו להיעשות על פי הנורמות ההלכתיות שהרבנות הראשית קובעת. להפעלת מערך הכשרות ישנה עלות כלכלית לא מבוטלת המתווספת למחירי המזון ומשפיעה על יוקר המחיה של כלל האוכלוסייה. על כן, לדעת מבקר המדינה, ראוי להפעיל את מערך הכשרות לפי שני עקרונות מרכזיים: האחד, להבטיח רמה מקצועית גבוהה של הפיקוח על הכשרות כדי למנוע פגיעה באורח חייו של הציבור המקפיד על כשרות מזונן, והשני - להבטיח שתוספת העלות בשל הכשרות תהיה קטנה ככל הניתן.

הגורמים המעורבים בפיקוח על כשרות המזון הם אלה:

המשרד לשירותי דת: המשרד לשירותי דת (להלן - המשרד) מופקד בין היתר על הפיקוח המינהלי על פעילות המועצות הדתיות, על ניהול כוח האדם שלהן ועל תקציביהן, לרבות תקני מחלקות הכשרות¹.

הרבנות הראשית לישראל: הרבנות הראשית לישראל (להלן - הרבנות) פועלת כיחידת סמך של המשרד מכוח חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980. חוק זה מטיל על הרבנות ועל המועצה שלה (להלן - מועצת הרבנות) בין היתר לתת תשובות וחוות דעת בענייני הלכה וכן לתת תעודות הכשר².

המועצות הדתיות: בישראל יש 132 מועצות דתיות המופקדות על מתן שירותי דת מתוקף חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת), ובין היתר על הטיפול בעניינים המינהליים הכרוכים במתן תעודות הכשר. חוק שירותי הדת היהודיים³ קובע כי המועצה הדתית וחבריה יפעלו לפי פסיקת הרבנות הראשית לישראל (והרבנות המקומית), בכל עניין שבתחום סמכותה של המועצה הדתית.

1 במאי 2015 מונה חה"כ דוד אזולאי לשר לשירותי דת וביוני 2015 מונה עו"ד עודד פלוס למנכ"ל המשרד.

2 במועד הביקורת הנוכחית אלה היו הרבנים הראשיים לישראל: הרב יצחק יוסף - הרב הראשי הספרדי והראשון לציון המכהן כנשיא בית הדין הרבני הגדול, והרב דוד ברוך לאו - הרב הראשי האשכנזי המכהן כנשיא מועצת הרבנות וכממונה על הכשרות. הם נבחרו לתפקידם בשנת 2013 לתקופה של עשר שנים. במאי 2016 מונה מר משה דגן למנכ"ל הרבנות.

3 סעיף 6א לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.



בדוח הקודם הועלו
ממצאים חמורים
שנגעו גם לעבודתן
של המועצות
הדתיות בתחום
הכשרות. אף שחלף
כעשור ממועד
הביקורת הקודמת
לא תיקנו המועצות
הדתיות את מרבית
הליקויים שהועלו
בה ולא שיפרו את
תפקוד מערך
הכשרות הממלכתי

הרבנים המקומיים: רב עיר, רב מועצה אזורית, רב מושב ורב קיבוץ (להלן - הרבנים המקומיים או הרבנות המקומית) מופקדים על הטיפול בעניינים ההלכתיים הנוגעים לשמירה על הכשרות בתחומם. לרב המקומי סמכות לחתום על תעודות הכשר מטעם המועצה הדתית, ובחתימתו הוא מאשר את הכשרות בבתי העסק המחזיקים בתעודת הכשר.

פעולות הביקורת

בשנת 2009 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "הפיקוח על כשרות המזון" (להלן - הדוח הקודם)⁴. בחודשים מרץ-ספטמבר 2016 שב ובדק משרד מבקר המדינה את מערך הפיקוח על כשרות המזון בישראל. בין היתר נבדקו נושאים אלה: עבודת המועצות הדתיות בתחום הכשרות; ממשק העבודה בין המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית, הרבנות המקומית והמועצות הדתיות; תקינת כוח אדם בתחום הכשרות במועצות הדתיות; מועצת הרבנות וועדותיה; אגף הכשרות ברבנות; היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק איסור הונאה בכשרות); הפיקוח של המשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות בתחום הכשרות; והנטל הכלכלי של הכשרות.

הביקורת נעשתה במשרד לשירותי דת, במועצת הרבנות, ברבנות ובשבע מועצות דתיות: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, נתניה, אשדוד, באר יעקב ורחובות; כמו כן, נעשתה בדיקה ברבנות לכשרות הארצית - גוף שהקימה הרבנות הראשית לצורך טיפול במתן תעודות הכשר ביישובים שאין בהם מועצה דתית, בעיקר במגזר הלא יהודי. במסגרת הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה מכל 132 המועצות הדתיות למסור לו נתונים הנוגעים לעובדי המועצות, לחברי המועצות ולמשגיחי הכשרות שהן מפעילות⁵. בדיקת השלמה נעשתה באגף התקציבים שבמשרד האוצר, ברשות המסים בישראל, במשרד הכלכלה והתעשייה ובמשרד המשפטים.

הליקויים העיקריים

בדוח הקודם הועלו ממצאים חמורים שנגעו גם לעבודתן של המועצות הדתיות בתחום הכשרות. בעקבות פרסום הדוח הקודם הפיץ המשרד נוהל בדבר אופן הפעלת מערך הכשרות בידי המועצות הדתיות, ובשנה וחצי האחרונות יזם המשרד פעולות ראשוניות לשיפור התנהלותו בכל הנוגע לנושא הסדרת מערך הכשרות - קידום מערכת מחשוב לתמיכה בפעילותן של המועצות הדתיות, לרבות בתחום

4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2009** (2009), "הפיקוח על כשרות המזון", עמ' 955-1005.

5 93 מועצות מסרו נתונים למשרד מבקר המדינה. בנתונים של אחת מהן לא נכלל מידע על משגיחי הכשרות.



לשיעור ניכר של
משגיחים במועצות
הדתיות ירושלים,
נתניה ורחובות נקבע
במצטבר, בכמה
בתי עסק, היקף
עבודה בלתי סביר
לחלוטין - 24-12
שעות השגחה מדי
יום

הכשרות⁶; יזום רעיון לשינוי באופן הפעלת מערך הכשרות ולהקמת חברה ממשלתית; ותחילת מיפוי המידע על מחלקות הכשרות במועצות הדתיות. עם זאת, גם בביקורת הנוכחית עלו ממצאים חמורים הנוגעים לתפקודן של המועצות הדתיות בתחום הכשרות המלמדים על כך שלא חל שיפור של ממש בתפקודן בעניין זה. אף שחלף כעשור ממועד הביקורת הקודמת לא תיקנו המועצות הדתיות את מרבית הליקויים שהועלו בה ולא שיפרו את תפקוד מערך הכשרות הממלכתי.

משגיחי הכשרות: ניגודי עניינים, היקף העסקה בלתי סביר ותשלומים במזומן

מעמדם של המשגיחים: מספר המשגיחים הכולל המופעל בידי המועצות הדתיות נאמד בכ-3,800-3,900⁷. כ-95% מהמשגיחים מועסקים בידי בתי העסק שעליהם הם משגיחים (יתרתם עובדי המועצות הדתיות ועובדי חברות חיצוניות). משרד מבקר המדינה המליץ בעבר כי הרבנות ומשרד הדתות יפעלו להסדרת מעמדם של המשגיחים, לביטול תלותם בבעלי בתי העסק המושגחים המעסיקים אותם, כדי למנוע את ניגוד העניינים שמקורו בתלות זו⁸. בשנת 2004 עתרה התנועה להגינות שלטונית לבג"ץ⁹ וביקשה כי יוציא צו שיוורה כי משגיחים לא יקבלו שכר במישרין מבתי העסק המושגחים, וכי הרבנות תקבע נהלים להעסקת המשגיחים ולהכשרתם. במועד סיום הביקורת עתירה זו עדיין תלויה ועומדת.

על אף חלוף הזמן, הוועדות שהוקמו לטיפול בעניין זה וההצעות שהוצעו בנושא, לא השכילו המשרד והרבנות לגבש ולקדם מתווה חדש להסדרת מעמדם והעסקתם של משגיחי הכשרות. במהלך דיוני בג"ץ בעתירה של התנועה להגינות שלטונית, בשנים 2011 ו-2014, מסר המשרד לבית המשפט כי הוא מקדם פיילוט שבמסגרתו תימסר האחריות למתן שירותי השגחה לידיה של חברה זכינית. החברה תעסיק את המשגיח ותגבה את שכרו מבית העסק, וכך יימנע מצב של ניגוד עניינים. נכון לינואר 2017 הפיילוט אינו מופעל ולא נראה באופן המועד שבו יוכל המשרד להפיק לקחים מהפעלת פיילוט שכזה ולבחון אם שיטה זו תוכל לפתור את סוגיית מעמד המשגיח, ובהתאם לכך להטמיע אותה בכל המועצות הדתיות.

משגיחי כשרות המועסקים בהיקף שעות עבודה בלתי סביר: לשיעור ניכר של משגיחים במועצות הדתיות ירושלים, נתניה ורחובות נקבע במצטבר, בכמה בתי עסק, היקף עבודה בלתי סביר לחלוטין - 24-12 שעות השגחה מדי יום; במועצה הדתית ירושלים 40 מתוך 412 משגיחים אמורים לעבוד יותר מ-16 שעות

6 מערכת "שירת הים".

7 על פי הערכת משרד מבקר המדינה, המבוססת על נתונים שמסרו לו 93 מתוך 132 המועצות הדתיות בארץ.

8 מבקר המדינה, דוח שנתי 42 (1992), עמ' 357; דוח שנתי 59 (2009), עמ' 1005-957.

9 בג"ץ 3336/04 התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 24.9.09).



במועצות הדתיות
ירושלים ונתניה
שיעור ניכר מבתי
העסק המושגחים
לא הפרישו לטובת
המשגיחים מיסי
חובה, הפרשות
פנסיוניות, דמי
חופשה ודמי
הבראה, כנדרש
בחוק. במקרים רבים
שילמו בתי העסק
המושגחים את שכר
המשגיחים במזומן
או בהמחאה בלי
למסור להם תלוש
שכר, דבר המהווה
עבירה על חוק הגנת
השכר

מדי יום, ומתוכם 16 אמורים לעבוד 20-24 שעות מדי יום! מדובר בהעסקת משגיחים בהיקף בלתי סביר של שעות השגחה, שלא ניתן לבצעו.

העלמת עין של המועצות הדתיות: המועצות הדתיות שחתמו על הסכמים למתן שירותי כשרות עם בתי העסק שבהם הועסקו המשגיחים היו חייבות לדעת על כך ולא לאפשר זאת, אך הן העלימו עין. הדבר מעורר חשש שמדובר בהקצאה כוזבת של שעות השגחה, ומשתמע מכך שבתי העסק נדרשו, כתנאי לקבלת תעודת הכשר, לשלם עבור שעות עבודה בהיקף שאינו ניתן לביצוע או שהסיכוי לביצועו המלא נמוך ביותר.

היעדר פיקוח על תשלום שכר המשגיחים: מועצות דתיות שנבדקו אינן מפקחות על עמידתם של בעלי בתי העסק המושגחים בחובותיהם כמעסיקים כלפי המשגיחים, לרבות החובה להעניק להם את כל התנאים הסוציאליים המגיעים להם על פי חוק. במועצות הדתיות ירושלים ונתניה שיעור ניכר מבתי העסק המושגחים לא הפרישו לטובת המשגיחים מיסי חובה, הפרשות פנסיוניות, דמי חופשה ודמי הבראה, כנדרש בחוק. במקרים רבים שילמו בתי העסק המושגחים את שכר המשגיחים במזומן או בהמחאה בלי למסור להם תלוש שכר, דבר המהווה עבירה על חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958. היעדר אסמכתאות על תשלום שכר במזומן מעלה גם חשש לביצוע עבירות בתחום המס. אמנם המשגיחים אינם עובדי המועצה הדתית, אך היא זו המקשרת בין המשגיח לבית העסק והיא זו הקובעת את היקף העסקתו ואת מאפייניה ואף את גובה שכרו. אשר על כן, המועצה אינה יכולה להתנער מאחריותה כלפי המשגיחים, הסדרי העסקתם ואופן תשלום שכרם.

תמונת מצב זו מעוררת חשש כבד כי מדובר במצב נוח ומתאים לכל הצדדים. בתי העסק משלמים עבור שעות ההשגחה, אך היא נעשית באופן חלקי המאפשר להם גמישות ונוחות, והמשגיחים, האמורים לוודא כי בתי העסק מבטיחים את הכשרות הנדרשת, שותפים לרידוד היקף ההשגחה וזוכים להכנסה קבועה ושוטפת גם עבור שעות עבודה שלא בוצעו, על חשבון בתי העסק שבסופו של דבר "מגלגלים" את ההוצאה לפתחו של הציבור. זהו מצב בלתי נסבל שיש בו משום פגיעה באמון הציבור בכל הנוגע לרמת הכשרות ולתפקודן של המועצות הדתיות.

עבודה נוספת של עובדי מועצות דתיות כמשגיחי כשרות נעשית ללא היתר

שיעור גבוה של עובדים ומפקחים במועצות הדתיות ירושלים ונתניה עובדים גם כמשגיחי כשרות, ללא היתר ובהיקפי שעות רחבים. היקף העסקתם של חלק מהמפקחים במועצות דתיות אלה כמשגיחים, אפילו אם הדבר אינו בניגוד ל"נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות", (להלן - נוהל הכשרות)¹⁰, הוא לעתים חריג ובלתי סביר; עולה אפוא החשש שהם מקבלים שכר מבתי העסק ומהמועצות

10 "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" - המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל התש"ע/1, י"ט בתמוז התש"ע, 1 ביולי 2010.



אף שכבר עברו יותר
משש שנים מאז
פרסם המשרד את
נוהל הכשרות, ובו
חלה חובת
ההסמכה באמצעות
מבחן הסמכה של
הרבנות, שיעור גבוה
ממשגיחי הכשרות
עדיין אינו מוסמך

הדתיות עבור שעות שאינם מבצעים בפועל. כמו כן, מתן האפשרות למפקחים למלא את תפקידם כמפקחים מטעם המועצה הדתית ובה בעת לעבוד גם כמשגיחים מעלה שאלות קשות הנוגעות ליכולתם למלא כראוי ובאופן מיטבי את שני התפקידים; הדבר עלול להעמידם במצב של ניגוד עניינים, ואף יותר מזה - לפגוע באמון הציבור במערך הכשרות ובמועצות הדתיות. מצב זה עלול לפגוע הן באיכות עבודת הפיקוח שלהם והן באיכות ההשגחה שלהם.

רוב המשגיחים אינם מוסמכים כנדרש ועד לאחרונה לא הורשו נשים לגשת למבחני הסמכה

הסמכת משגיחים: אף שכבר עברו יותר משש שנים מאז פרסם המשרד את ניהול הכשרות, ובו חלה חובת ההסמכה באמצעות מבחן הסמכה של הרבנות, ואף שבנוהל ניתנה למועצות הדתיות ארכה של חצי שנה להסמכת המשגיחים הוותיקים, שיעור גבוה מהם עדיין אינו מוסמך; רק כ-35% מהמשגיחים מחזיקים בתעודת הסמכה מהרבנות (משגיח על כשרות מזון). לדוגמה, בנתניה - 10% מהמשגיחים מחזיקים בתעודת הסמכה, בירושלים - 17%, ברחובות - 25%, בחיפה - 35%, בתל אביב - 58% ובאשדוד - 64%.

העסקת משגיחות כשרות: עד אפריל 2014 לא איפשרה הרבנות לנשים לגשת לבחינות ההסמכה למשגיחי כשרות. באפריל 2014 עדכן המשרד את ניהול הכשרות וציון בו בהערת שוליים כי "האמור מתייחס לגברים ונשים כאחד". מאז הוסמכו לתפקיד זה 12 נשים בלבד; בין 178 המשגיחים שנקלטו במועצות הדתיות בפרק הזמן ינואר 2015-יוני 2016, לא הייתה ולו אישה אחת. הרבנות לא הנגישה מידע לידיעת הציבור בדבר האפשרות שניתנה לנשים לגשת למבחני ההסמכה למשגיחי כשרות - לא באתר האינטרנט שלה ולא בכל דרך אחרת. מצב שבו שיעור הנשים מכלל משגיחי הכשרות הוא פחות מאחוז אחד, משמעותו הדרה של נשים מעיסוק זה - דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הדרישה למתן שוויון הזדמנויות בתעסוקה.

המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית, הרבנות המקומית והמועצות הדתיות אינם מתואמים ביניהם

ממשק העבודה בין המועצה הדתית לרבנות המקומית: חלוקת התפקידים בין המועצה הדתית ובין הרבנות המקומית מושתתת על "תקנות נוהל לתאום והגדרת תפקידים בין הרבנות למועצה דתית, התשמ"ה-1985". בדוח שנתי 1144 ובדוח הקודם קבע משרד מבקר המדינה שאין די בתקנות הנוהל שקבע משרד הדתות בעניין התיאום בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית, מכיוון שאין בכוחן ליישב חילוקי דעות בין רב העיר ובין המועצה הדתית. עד מועד סיום



המשרד אינו מחזיק
במידע ובכלים
הנחוצים לו למימוש
אחריותו לתחום
ניהול הכשרות
במועצות הדתיות
ולצורך גיבוש תמונת
מצב והערכת
פעילותן של
המועצות הדתיות
בתחום זה

הביקורת טרם הסדיר המשרד בחקיקת משנה את נוהלי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית ושל המועצות הדתיות. במצב זה אין בכוחה של הרבנות לכפות את הנחיותיה על הרבנים המקומיים, ואלה קובעים הנחיות כשרותיות על פי השקפתם. כמו כן, וכפי שהדבר בא לידי ביטוי גם בדוח ביקורת זה, ראשי המועצות הדתיות לעתים אינם רואים עצמם כפופים להנחיות המשרד לשירותי דת. פועל יוצא - היעדר תיאום בין הרב המקומי למועצה הדתית, בלבול וחוסר יעילות של השירות לציבור, וכן גם עלולים להיווצר פערים בעלויות הכשרות בין מועצות דתיות שונות.

ממשק העבודה בין המשרד לרבנות הראשית: המשרד והרבנות אינם פועלים בתיאום ביניהם ואינם חולקים ביניהם את הידע הנצבר בנושאים רבים הנוגעים לתחום הכשרות. למשל, נוהל הכשרות שהפץ המשרד ביולי 2010 גובש ללא תיאום עם הרבנות; צוות לבחינת מערך הכשרות בישראל שמינה הרב הראשי לישראל במרץ 2016, במטרה לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים למערך הכשרות ולהציע דרכים לתקן את ההסדרים הקיימים בו, לא כלל נציג של המשרד; דוחות של ביקורות שעורך המשרד במועצות הדתיות, לרבות בנושאי כשרות אינם מועברים לידיעת אגף הכשרות ברבנות, ולהיפך. ייתכן שיחסה הספקני של הרבנות לנוהל הכשרות היה גורם משמעותי שהשפיע על המועצות הדתיות עד כדי זלזול חריף בנוהל הכשרות של המשרד ואי-יישומו כמעט באופן גורף.

המשרד לשירותי דת אינו ערוך למלא את תפקידו בתחום ניהול מערך הכשרות במדינת ישראל

המשרד אינו מחזיק במידע ובכלים הנחוצים לו למימוש אחריותו לתחום ניהול הכשרות במועצות הדתיות ולצורך גיבוש תמונת מצב והערכת פעילותן של המועצות הדתיות בתחום זה. הנתונים שבידו הנוגעים למספרם ולתפקידיהם של עובדי המועצות הדתיות לפי תחומי עיסוקם, ובפרט מספרם של העובדים בתחום הכשרות, אינם מהימנים. כמו כן, אין בידו נתונים על מצבת המשגיחים ועל הסמכתם. אין במשרד מידע מפורט על אופן הפעולה של המועצות הדתיות בכל הקשור לניהול תיקי משגיחים ותיקי בתי עסק מושגחים. המשרד לא בדק קיומם של ניגודי עניינים בין בעלי תפקידים במועצות הדתיות ובין משגיחים, וממילא הוא חסר מידע גם בעניין זה. אשר לבעלי תפקידים בתחום הכשרות, במשרד אין תקן משרות סדור בעבורם, דהיינו רשימת משרות ודרגותיהן הצמודות. כל אלה פוגמים ביכולתו של המשרד לנהל ביעילות את כוח האדם במועצות הדתיות הפועל בתחום זה.

אגף הכשרות ברבנות לא פיתח יכולות לפקח על פעולות מחלקות הכשרות

לאגף הכשרות ברבנות - הגוף המקצועי מטעם מועצת הרבנות האחראי לתחום הכשרות - אין תכנית עבודה שנתית וממילא גם הוא לא קבע יעדים מרכזיים שיש להשיגם. בהיעדר תכנית ויעדים מרכזיים לא ניתן להעריך את עבודת האגף ואת הישגיו. זאת ועוד, האגף אינו מחזיק במידע על מערך המפקחים והמשגיחים במועצות הדתיות ואף אינו יודע מי מהמשגיחים הוסמך לתפקיד על ידי הרבנות; לכן, אין לו יכולת למלא את חובתו לפקח על פעילותן של מחלקות הכשרות בכל הקשור לפיקוח על הכשרות.

אי-הגשת כתבי אישום נגד מקבלי קנסות מינהליים שביקשו להישפט

חוק איסור הונאה בכשרות קובע כי עבירות מסוימות הן עבירות פליליות שהעונש עליהן הוא עד שנת מאסר אחת. בתקנות שהותקנו מכוח חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985, נקבע כי עבירות אלה הן בגדר עבירות מינהליות. התקנות הסמיכו את מפקחי יחידת האכיפה להטיל קנסות מינהליים קצובים על עברייני הונאה בכשרות. על פי החוק האמור, מקבל הקנס המינהלי יכול להודיע בתוך 30 ימים מקבלת ההודעה על הטלת הקנס כי ברצונו להישפט על העבירה; במקרה כזה יגיש תובע מוסמך כתב אישום.

המלצת משרד מבקר המדינה מהדוח הקודם להעביר תיקים בהם ביקשו מקבלי קנסות מינהליים להישפט לייצוג משפטי חיצוני בפיקוח הפרקליטות טרם יושמה, ובתקופה 2009-2016 לא הוגשו כתבי אישום בלמעלה מ-800 מקרים שמקבלי הקנסות ביקשו להישפט. בנוגע לרוב המבקשים להישפט כבר חלה התיישנות על העבירה שביצעו וכבר לא ניתן להעמידם לדין. התנהלות זו יוצרת אפוא מצב שבו המבקשים להישפט מופלים לטובה לעומת אלה שהעדיפו לשלם את הקנס, משום שבסופו של דבר, חלקם לפחות לא יועמדו לדין.

המועצות הדתיות אינן מקיימות את הדרישות שנקבעו בנוהל הכשרות

אי-יישום נוהל הכשרות במועצות הדתיות: במקרים רבים המועצות הדתיות אינן מקיימות את הדרישות שנקבעו בנוהל הכשרות. היקף התופעה כה נרחב עד כדי כך שעולה ספק בנוגע למידת מחויבותן ליישום הוראות הנוהל. אי ציותן של המועצות הדתיות לנוהל הכשרות גורם לחלק ניכר מהתופעות המתוארות בדוח ביקורת זה, כגון: העסקה לא מאושרת של בעלי תפקידים בעבודה נוספת; היעדר

פיקוח על תשלום שכר המשגיחים; ניגודי עניינים בהעסקת משגיחים; היעדר הסמכה של משגיחים; ועוד.

ניהול לקוי של תיקי משגיחים ושל תיקי בתי עסק מושגחים: במועצות דתיות מסוימות ישנם תיקי בתי עסק מושגחים מסודרים, ומועצות דתיות אחרות כלל אינן מנהלות תיקי בתי עסק מושגחים; המועצות הדתיות ירושלים ובאר יעקב והרבנות לכשרות ארצית אינן מנהלות תיקי משגיחים ותיקי בתי עסק מושגחים, כנדרש בנוהל הכשרות. לעומת זאת, יתר המועצות שנבדקו מנהלות תיקים כאלה ברמה סבירה, אך יש צורך להשלים בהם מסמכים על פי הנדרש בנוהל, כגון: פרטים על צוות המטבח, דרישות כשרות או הגבלות מיוחדות מול בית העסק, סוג ההשגחה, רמת הכשרות, היקף שעות ההשגחה ותיעוד הפיקוח שנעשה או תכתובת עם בית העסק במהלך השנים. במצב דברים זה המועצות הדתיות שאינן מנהלות תיקי משגיחים כנדרש אינן מחזיקות בכלים הבסיסיים לצורך ניהול המשגיחים שהן מפעילות והפיקוח עליהם. עקב כך, גם אין ביכולתן לעקוב באופן שיטתי אחר התנהלות בתי העסק בכל הנוגע לעמידתם בתנאים הכשרותיים שנקבעו להם.

המועצה הדתית ירושלים מפרה באופן בוטה את נוהל הכשרות

הממצאים על מערך הכשרות בעיר ירושלים מצביעים על פגיעה חמורה בסדרי המינהל התקין ועל הפרה בוטה של נוהל הכשרות. ההתנהלות הבלתי תקינה של המועצה איפשרה מתן היתרים בעל פה לעבודה נוספת של עובדיה בסיטונאות וללא הבחנה, ללא הענקת היתר מפורש ותוך עצימת עיניים מהנסיבות שנוצרו - בתי עסק משלמים עבור שעות השגחה שקרוב לוודאי אינן מבוצעות, או לפחות לא מבוצעות במלואן, כשבה בעת, לנוכח המשרות הנוספות שעובדי המועצה מבצעים בהיותם גם משגיחים, ספק אם הם יכולים למלא את תפקידיהם במועצה באופן ראוי ומלא. בכך עושה המועצה הדתית ירושלים פלסטר את נוהל הכשרות, את הוראות חוקת העבודה ואת ההסכם הקיבוצי המחייב את עובדי המועצה הדתית. המועצה והעומד בראשה נותנים יד להפרה חמורה ושיטתית של סדרי מינהל תקין עד כדי חשש להטעיה של בתי העסק והציבור הסומכים ידם על כשרות המזון ועל בתי העסק.

ב-20 מועצות דתיות יש קרבה משפחתית אסורה על פי נוהל כשרות

ב-20 מועצות דתיות נמצאו מקרים של קרבה משפחתית אסורה על פי נוהל הכשרות בין בעלי תפקידים במועצה ובין משגיחים הפועלים בתחומה. יש בתופעה זו כדי להביא לידי מצב של ניגוד עניינים ולתפקוד בלתי תקין של מערך הפיקוח על הכשרות.



לכשרות ישנה
השפעה על יוקר
המחיה בכלל ועל
עלויות המזון של
משקי הבית בפרט.
התופעות שהועלו
בביקורת זו מבטאות
אסדרה לא יעילה
של תחום הכשרות -
מצדם של המשרד
לשירותי דת,
הרבנות ומשרד
האוצר - ומביאות
לידי עלויות כשרות
עודפות

בזבוזים, כפילויות ופעולת מערך הכשרות שלא לפי כללי מינהל תקין גורמים להגברת הנטל הכלכלי על הציבור

לכשרות ישנה השפעה על יוקר המחיה בכלל ועל עלויות המזון של משקי הבית בפרט. התופעות שהועלו בביקורת זו מבטאות אסדרה לא יעילה של תחום הכשרות - מצדם של המשרד לשירותי דת, הרבנות ומשרד האוצר - ומביאות לידי עלויות כשרות עודפות. הליקויים הם בין היתר אלה: קביעות דרישות כשרות חמורות רק ביישובים מסויימים, דבר הגורם לתחרות בין מעטים בלבד; יצירת חסמי כניסה למוצרים ויצרנים בכמה מועצות דתיות; אי-קביעת מפתח מחייב לשעות השגחה, על פי מאפייני בתי העסק; שונות רבה ולא מוצדקת במספר שעות ההשגחה שנקבעו לעסקים דומים הפועלים באותו ענף; קביעת עלות שונה לשעת השגחה לעסקים מושגחים דומים; קביעת היקף שעות השגחה בלתי סביר למשגחי; היעדר נוכחות של משגיחים בחלק ניכר מהזמן שנקבע להם והיעדר פיקוח על כך; גביית אגרות השגחה מבעלי עסקים במגזר הלא יהודי בניגוד לחוק.

האחריות לתופעות אלה מתחלקת בין הגורמים המאסדרים - הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת. אף שגורמים אלה מודעים זה זמן רב לתופעות האלה, טרם עלה בידם למפות את היקפן וליזום מהלכים של ממש לצמצום הנטל העודף.

גביית אגרות כשרות שלא כדין: אף שהדין ונוהל הכשרות מאפשרים למועצה דתית לגבות רק אגרת כשרות עבור טיפולה בהוצאת תעודת הכשר, המועצה הדתית ירושלים והרבנות לכשרות ארצית גובות גם תשלומים עבור שירותי הפיקוח שהן מעניקות לבתי עסק מושגחים. גביית אגרת פיקוח משפיעה על עלות המוצרים ומפלה בין בתי עסק מושגחים שבמגזר המיעוטים ובין בתי עסק מושגחים הנמצאים בתחומי מועצות דתיות אחרות.

הגבלה על הכנסת מזון לתחום העיר: הרבנויות בירושלים ובנתניה מטילות הגבלות על הכנסת מזון שקיבל הכשר ממועצות דתיות אחרות לתחום שיפוטן. הדבר מצמצם את אפשרויות הבחירה של בעלי בתי העסק המושגחים ומשפיע על עלויות המזון ועל יוקר המחיה.

ביקורת לא יעילה של המשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות בתחום הכשרות

אגף הסדרה פיקוח ובקרה (להלן - אגף בקרה) שבמשרד לשירותי דת מבצע ביקורות במועצות הדתיות באמצעות משרדי רואי חשבון; בשנים 2012-2015 מבין 48 מועצות דתיות שבוצעו בהן ביקורות, נעשתה ביקורת מקיפה על פעילות מחלקת הכשרות רק בחלקן, ואילו ברובן נעשתה ביקורת חלקית - לעתים רק על נושא גביית האגרות. האגף לא עקב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בביקורות של משרדי רואי החשבון.

ההמלצות העיקריות

על הדרגים הבכירים ביותר במשרד וברבנות, לרבות השר לשירותי דת, הרבנים הראשיים ומועצת הרבנות, לנקוט את כל האמצעים כדי לקדם פתרון לסוגיית מעמדם של משגיחי הכשרות ותלותם בבתי העסק המושגחים. בראש ובראשונה עליהם להיות מעורבים בפעולות הנעשות בנושא זה ולעקוב אחריו מקרוב, לפעול בשיתוף פעולה ביניהם ולהשתמש בכלי הניהול העומדים לרשותם.

על המשרד, בתיאום עם הרבנות, לבחון את שיטת העסקת המשגיחים ולקבוע בדחיפות מתכונת יעילה, בת-ביצוע ושוויונית להעסקתם. כל עוד לא נקבעה שיטת העסקה אחרת, הרי המועצה הדתית היא זו הצריכה לתפוס את העסקת המשגיחים בראייה כלל-ארגונית, ובהתאם לכך לקבוע את שיבוץ המשגיחים בהיקף שעות השגחה סביר ובאופן שיעמוד בהוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, ויעלה בקנה אחד עם עיקרון השוויון.

לנוכח ההיקפים המשמעותיים של בעלי תפקידים במועצות הדתיות המועסקים כמשגיחים, על המשרד לבחון את סוגיית מתן האישורים לעבודה נוספת של עובדי המועצות הדתיות, גם במקרים שהדבר כבר אינו מצוי כיום בגדר האיסורים שבנוהל הכשרות. חומרת הממצאים העולים מעבודת המפקחים כמשגיחי כשרות מחייבת את המשרד לבחון מחדש את הכללים שהוא קבע בנוהל הכשרות, לרבות האיוונים שבין מתן האפשרות למפקחים לשמש משגיחים, אל מול הסיכון העולה מהעובדה שקיים חשש שלא ניתן למלא את שני התפקידים באופן מלא ותקין. על המשרד להביא בחשבון את החשש להיקלעות המפקחים למצב של ניגוד עניינים, ובייחוד בנוגע למצב שבו מפקח משמש גם משגיח המפוקח בידי עמיתו, ולהיפך; על המשרד לפעול באופן מידי למניעת מצבים כאלה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמת המועצות הדתיות תל אביב-יפו ואשדוד לשיפור מערך הבקרה והפיקוח על עבודת המשגיחים, ורואה בה שינוי רצוי וחדשני שבכוחו להגביר את אמון הציבור במערך הכשרות העירוני. על המשרד לעודד את המועצות הדתיות כולן ליישם מערכת דיווח סדורה לדיווחי הנוכחות של המשגיחים.

על המשרד ועל הרבנות לפעול בשיתוף פעולה ובנחישות לעיגון נוהלי הפעולה של לשכות הרבנויות המקומיות ושל המועצות הדתיות בחקיקה, זאת כדי לייצר תיאום בין פעילותם של הרבנים המקומיים ופעילותם של עובדי המועצות הדתיות. כמו כן, על המשרד ועל הרבנות לשפר את התיאום ביניהם בהפעלת מערך הכשרות.

על המשרד לנקוט את האמצעים הנדרשים להשלמת המידע הנחוץ לו למילוי התפקידים הנגזרים מאחריותו לתחום הכשרות. בין היתר עליו להקים בסיס נתונים מקיף ועדכני שיכיל פרטים על העובדים במועצות הדתיות לפי תחומי עיסוקם, לרבות העובדים בתחום הכשרות, וכן בסיס נתונים שיכיל פרטים מלאים על המשגיחים הפועלים מטעם המועצות הדתיות. עליו גם לקבוע תקן כוח אדם למחלקות הכשרות שבמועצות הדתיות.



לנוכח הממצאים
החמורים המועלים
בדוח ביקורת זה
בכל הנוגע לפעולות
המועצות הדתיות
בתחום הכשרות,
ראוי ונכון הוא
שהשר לשירותי דת
יפעיל את סמכותו
המוענקת לו בחוק
שירותי הדת ויתערב
ללא דיחוי לצורך
הנהגתה של
רפורמה מקיפה
להסדרת מערך
הכשרות במועצות
הדתיות

על המשרד, על הרבנות ועל המועצות הדתיות לעשות עבודת מטה משותפת לבניית תכנית להסמכת המשגיחים, כדי להבטיח שרמת הידע המקצועי שלהם תהיה הולמת ובאופן זה לשמר את אמון הציבור במערך הכשרות.

על אגף הבקרה ליישם מדיניות עקבית ואחידה הנוגעת לפיקוח על המועצות הדתיות ולעקוב אחר תיקון הליקויים שנמצאו בביקורות שבצעו משרדי רואי החשבון מטעמו.

על המשרדים המעורבים - משרד האוצר, המשרד לשירותי דת והרבנות - לגבש מסד נתונים מוסכם בעניין אומדן עלויות הכשרות והנטל הכלכלי המוטל על המשק. מסד נתונים זה חשוב לצורך גיבוש מדיניות מוסכמת שתביא לידי צמצומן של עלויות הכשרות. על כל הגורמים המעורבים בהסדרת מערך הכשרות לפעול בתיאום וללא דיחוי לבחינת האפשרויות לצמצומן של עלויות אלה.

לנוכח הממצאים החמורים המועלים בדוח ביקורת זה בכל הנוגע לפעולות המועצות הדתיות בתחום הכשרות, ראוי ונכון הוא שהשר לשירותי דת יפעיל את סמכותו המוענקת לו בחוק שירותי הדת ויתערב ללא דיחוי לצורך הנהגתה של רפורמה מקיפה להסדרת מערך הכשרות במועצות הדתיות.

סיכום

חלק ניכר מהציבור היהודי במדינת ישראל מקפיד על צריכת מזון כשר. לפיכך הפיקוח על כשרות המזון הוא אחד השירותים הבסיסיים והחשובים שמספקות המועצות הדתיות.

ממצאי הביקורת מעידים על כשל חמור של המועצות הדתיות שנבדקו, ובהן המועצות הדתיות ירושלים ונתניה, בכל הנוגע לאכיפת הוראות נוהל הכשרות. המועצות הדתיות מאפשרות העסקה בלתי תקינה של משגיחי כשרות, ובכלל זה העסקה בהיקף שעות עבודה שלא ניתן לבצעו בפועל. הדבר מעמיד בספק את איכות עבודת המשגיחים. מדובר בעצימת עיניים חמורה ביותר של המועצות הדתיות, העלולה לפגוע ברמת הכשרות ובאמון הציבור במערך הכשרות שהמדינה אמורה להבטיח את קיומו, ואף בהטעיה של בתי העסק המשלמים בעבור שעות השגחה שלא תמיד מבוצעות בפועל. אגב כך, נוצר מצב נוח ומתאים לכל הצדדים, דהיינו - בתי העסק משלמים עבור ההשגחה אך היא מתבצעת באופן חלקי המאפשר להם גמישות ונוחות; המשגיחים מצדם משתפים עמם פעולה וזוכים להכנסה נוספת קבועה ושוטפת.

המצב הנוכחי - שבמסגרתו משגיחי הכשרות מועסקים בניגוד עניינים באמצעות בית העסק שהם משגיחים עליו ותלויים בו לפרנסתם - גורם לפגיעה במערך הכשרות ובמוטיבציה של המשגיחים לדווח על תקלות כשרות. הדבר גם פותח פתח לדיווחים כוזבים בנוגע לנוכחות המשגיחים בבית העסק, לאי-גביית מס כנדרש, לאי-תשלום הפרשות מעבידים לפנסיה ולמוסד לביטוח לאומי, לניגודי עניינים חמורים ולפגיעה באמון הציבור במערך הכשרות ובמועצות הדתיות. מבקר המדינה כבר עסק בעבר בסוגיית התלות של המשגיח במושגח, שמקורה בכך



בתי עסק משלמים
בעבור שעות
השגחה רבות
משעות ההשגחה
בפועל; המועצות
הדתיות נבדלות זו
מזו במידה רבה
מבחינת תעריפי
ההשגחה ושעות
ההשגחה; רבנויות
מקומיות מטילות
הגבלות על הכנסת
מוצרי מזון שקיבלו
הכשר בעיר אחרת.
עקב כל אלו מוטל
על הציבור נטל
כלכלי עודף
המתבטא בהעלאה
מיותרת של יוקר
המחיה

שהמושג משלם למשגיח ישירות את שכרו, ובניגוד העניינים המובנה הנוצר עקב כך. גם בג"ץ עוסק בכך משנת 2004; אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא השכילו הרבנות והמשרד לשירותי דת לקדם פתרון שיביא לשינוי במעמדם של משגיחי הכשרות.

קיום שירותי הפיקוח על הכשרות כרוך בעלות כלכלית שאינה מבוטלת, המתווספת למחירי המזון. ממצאי הביקורת מעידים שמערך הפיקוח על הכשרות אינו מנוהל באופן יעיל ומסודר; בתי עסק משלמים בעבור שעות השגחה רבות משעות ההשגחה בפועל; המועצות הדתיות נבדלות זו מזו במידה רבה מבחינת תעריפי ההשגחה ושעות ההשגחה; רבנויות מקומיות מטילות הגבלות על הכנסת מוצרי מזון שקיבלו הכשר בעיר אחרת. עקב כל אלו מוטל על הציבור נטל כלכלי עודף המתבטא בהעלאה מיותרת של יוקר המחיה.

על המשרד ומועצת הרבנות לנקוט צעדים נחוצים ומעשיים להסדרת סוגיית מעמד המשגיח, שבמועד סיום הביקורת טרם הושג פתרון מחייב בעניינה. הוועדה לבחינת מערך הכשרות בישראל, שאותה הקים הרב הראשי לישראל, נדרשת אפוא להתמודד עם בעיה שאחרים לא פתרו, אם בשל פעולות מועטות שננקטו, אם בשל חוסר נחישות להגיע לפתרון כולל, ואם בשל שתי הסיבות גם יחד. ראוי כי הרב הראשי, שמינה את צוות הבחינה, יקבע לוחות זמנים מפורטים להשגת יעדי ביניים, כדי שבסופו של דבר תושג המטרה - הסדרת מערך הכשרות בכלל ומעמד המשגיח בפרט. לנוכח מתכונת העסקתם של המשגיחים, שבמסגרתה חלקם מועסקים בהיקף שעות בלתי סביר ובתנאי העסקה פוגעניים, מתעורר ביתר שאת הצורך לבחון אותה מחדש.

על הדרגים הבכירים ביותר במשרד וברבנות, לרבות השר לשירותי דת, הרבנים הראשיים ומועצת הרבנות, לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותם כדי לקדם את הסדרתן של הסוגיות שעלו בדוח זה. בראש ובראשונה עליהם להיות מעורבים בפעולות המתבצעות בעניינן של סוגיות אלו, לעקוב אחריהן בקפידה, לשתף פעולה ביניהם ולהשתמש בכלי הניהול העומדים לרשותם. לנוכח הממצאים החמורים המועלים בדוח ביקורת זה בכל הנוגע לפעולות המועצות הדתיות בתחום הכשרות, ראוי ונכון הוא שהשר לשירותי דת יפעיל את סמכותו המוענקת לו בחוק שירותי הדת ויתערב ללא דיחוי לצורך הנהגתה של רפורמה מקיפה להסדרת מערך הכשרות במועצות הדתיות.

מבוא

חלק ניכר מהציבור היהודי במדינת ישראל מקפיד על צריכת מזון כשר ונותן את אמונו במערך הפיקוח על הכשרות; רוב המרכולים, השווקים וחנויות המזון מוכרים אך ורק מוצרי מזון כשרים. היצרנים, הספקים, בתי האוכל והמסעדות המספקים מזון למגזר הציבורי, לרבות לבתי החולים ולצה"ל, נדרשים לספק מזון שיהיה "כשר". לכן חשוב מאוד להבטיח שמערך זה יהיה אמין, מקצועי ומועיל. הפיקוח על כשרות המזון הוא אחד השירותים הבסיסיים והחשובים שהמועצות הדתיות מספקות, ועליו להיעשות על פי הנורמות ההלכתיות שהרבנות הראשית קובעת. להפעלת מערך הכשרות ישנה עלות כלכלית לא מבוטלת המתווספת למחירי המזון ומשפיעה על יוקר המחיה של כלל האוכלוסייה. מכאן, את מערך הכשרות נדרש להפעיל לפי שני עקרונות מרכזיים: האחד, להבטיח שהפיקוח על הכשרות יהיה מקצועי כדי למנוע פגיעה באורח חייו של הציבור המקפיד על כשרות מזון, והשני - להבטיח שתוספת העלות בשל הכשרות תהיה קטנה ככל הניתן.

בשנת 2007 ובתחילת 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח על הכשרות של מוצרי מזון המיוצרים ומשווקים בארץ (להלן - הביקורת הקודמת). הביקורת נעשתה ברבנות הראשית ובמועצות הדתיות ירושלים, חיפה וראשון לציון. בעקבות הביקורת פרסם משרד מבקר המדינה בשנת 2009 דוח ביקורת בנושא "הפיקוח על כשרות המזון" (להלן - הדוח הקודם)¹². דוח הביקורת הנוכחי עוסק בתיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת ובוחן סוגיות נוספות הנוגעות להיערכותם של הגופים האחראים למערך הפיקוח על הכשרות.

במרץ 2016 מינה הרב הראשי לישראל הרב דוד ברוך לאו "צוות לבחינת מערך הכשרות בישראל" (להלן - צוות הבחינה). הצוות מונה במטרה לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים למערך הכשרות בישראל ולהציע דרכים לשינוי ההסדרים הקיימים במערך זה. עד מועד סיכום הביקורת, ינואר 2017 (להלן - מועד סיכום הביקורת), טרם סיים צוות הבחינה את עבודתו.

הגורמים המעורבים בפיקוח על כשרות המזון וסמכויותיהם

המשרד לשירותי דת¹³: על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת), השר לשירותי דת רשאי להקים מועצה דתית בכל רשות מקומית שאין בה מועצה כאמור. המשרד לשירותי דת (להלן - המשרד) מופקד בין היתר על הפיקוח המינהלי על פעילות המועצות הדתיות, על ניהול כוח האדם שלהן ועל תקציביהן, לרבות תקני מחלקות הכשרות. חוק שירותי הדת מסמך

12 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2009** (2009), "הפיקוח על כשרות המזון", עמ' 955-1005.

13 בינואר 2004, עם פירוקו של משרד הדתות, הועברו למשרד ראש הממשלה בין היתר אגף המועצות הדתיות והרבנות. בינואר 2005 הוקמה הרשות הארצית לשירותי דת, והיא הייתה יחידת סמך במשרד ראש הממשלה עד ינואר 2008, עת הוקם המשרד לשירותי דת.

את השר לשירותי דת להתערב בעבודת המועצות הדתיות "כל אימת שנראה לשר שהמועצה לא מילאה חובה או לא ביצעה עבודה שהיא נדרשת או מוסמכת לעשות לפי חוק זה". באוגוסט 2014 מונה במשרד "מנהל תחום כשרות (הסדרה)" האמור לתכלל את הטיפול ב"תחום הכשרות על היבטיו בהתאם לנהלי המשרד [לשירותי דת] ולנהלי הכשרות ברבנות". במאי 2015 מונה חה"כ דוד אזולאי לשר לשירותי דת וביוני 2015 מונה עו"ד עודד פלוס למנכ"ל המשרד.

הרבנות הראשית לישראל: הרבנות הראשית לישראל (להלן - הרבנות) פועלת על פי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980 (להלן - חוק הרבנות), המטיל עליה ועל המועצה שלה (להלן - מועצת הרבנות) בין היתר לתת תשובות וחוות דעת בענייני הלכה וכן לתת תעודות הכשר. ליד מועצת הרבנות פועלות כמה ועדות משנה ובהן ועדת הכשרות. כמו כן, חוק שירותי הדת היהודיים¹⁴ קובע כי המועצה הדתית וחבריה יפעלו לפי פסיקת הרבנות המקומית והרבנות הראשית לישראל, בכל עניין שבתחום סמכותה של המועצה הדתית. בינואר 2015 החלה הרבנות לפעול כיחידת סמך של המשרד¹⁵.

במועד הביקורת הנוכחית אלה היו הרבנים הראשיים לישראל: הרב יצחק יוסף - הרב הראשי הספרדי והראשון לציון המכהן כנשיא בית הדין הרבני הגדול, והרב דוד ברוך לאו - הרב הראשי האשכנזי המכהן כנשיא מועצת הרבנות וכממונה על הכשרות¹⁶. הם נבחרו לתפקידם בשנת 2013 לתקופה של עשר שנים. במאי 2016 מונה מר משה דגן למנכ"ל הרבנות.

אגף הכשרות שברבנות (להלן - אגף הכשרות) פועל כגוף מקצועי מטעם מועצת הרבנות. האגף כולל כמה מחלקות, ובהן היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות והמחלקה לביקורות כשרות ברבנויות המבצעת עם רבני אגף הכשרות ביקורות בבתי עסק ברחבי הארץ.

המועצות הדתיות: בישראל ישנן 132 מועצות דתיות. המועצות הדתיות מופקדות על אספקת שירותי הדת היהודיים מתוקף חוק שירותי הדת, ובין היתר על הטיפול בעניינים המינהליים הכרוכים במתן תעודות הכשר. ביישובים שאין בהם מועצה דתית, מחלקות עירוניות נותנות את שירותי הדת. חוק שירותי הדת קובע כי הרשות המקומית תמנה 45% מחברי המועצה הדתית, שר הדתות ימנה 45% מהחברים ואת ה-10% הנותרים ימנה הרב המקומי. לפי החוק, המשרד אחראי לפעילות המועצות הדתיות.

הטיפול המינהלי הנוגע להוצאת תעודות הכשר, לגביית אגרות ולמינוי משגיחים ופיקוח עליהם מוטל על מחלקות הכשרות במועצות הדתיות. מנהל מחלקת הכשרות ומפקחי הכשרות (להלן - המפקחים) אחראים לניהול התהליך של הוצאת תעודות הכשר מהגשת הבקשה ועד לחתימתה בידי רבני העיר. הפיקוח המעשי בבתי העסק מצוי בידי משגיחי כשרות (להלן גם - משגיחים) שבדרך כלל אינם עובדי המועצות

14 סעיף 6א לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

15 עד ינואר 2015 פעלה הרבנות כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה.

16 לרבנים הראשיים תחומי אחריות שונים ובחלוף מחצית כהונתם תחומי האחריות של האחד עוברים למשנהו, ולהיפך.

הדתיות אף שהן אלה הממנות אותם. רבני הערים אמורים לבחון את רמת הבקאות של המשגיחים בתחום הכשרות לפני קבלתם לעבודה.

הרבנים המקומיים: רב עיר, רב מועצה אזורית, רב מושב ורב קיבוץ (להלן - הרבנים המקומיים או הרבנות המקומית) מופקדים על הטיפול בעניינים ההלכתיים הנוגעים לשמירה על הכשרות בתחומם. כמו כן, חוק שירותי הדת היהודיים¹⁷ קובע כי המועצה הדתית וחבריה יפעלו לפי פסיקת הרבנות המקומית (והרבנות הראשית לישראל), בכל עניין שבתחום סמכותה של המועצה הדתית. לפי חוק הרבנות וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק איסור הונאה בכשרות), רב שמועצת הרבנות הסמיכה לכך או רב מקומי רשאים לחתום על תעודות הכשר שהמועצה הדתית נותנת לבתי עסק, ובחתימתם הם מאשרים את הכשרות בהם. הרב המקומי רשאי לחתום על תעודות הכשר רק לבתי עסק המצויים בתחומי היישוב שבו הוא משמש רב. את הרבנים המקומיים ממנה מועצת הרבנות והם אינם כפופים לרבנות. נוהלי המשרד קובעים את תחומי פעולתם.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את מערך הפיקוח על כשרות המזון בישראל. בין היתר נבדקו נושאים אלה: עבודת המועצות הדתיות בתחום הכשרות; ממשק העבודה בין המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית, הרבנות המקומית והמועצות הדתיות; תקינת כוח אדם בתחום הכשרות במועצות הדתיות; מועצת הרבנות וועדותיה; אגף הכשרות ברבנות; היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות; הפיקוח של המשרד לשירותי דת על המועצות הדתיות בתחום הכשרות; הנטל הכלכלי של הכשרות.

הביקורת נעשתה במשרד לשירותי דת, במועצת הרבנות, ברבנות ובשבע מועצות דתיות: ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, נתניה, אשדוד, באר יעקב ורחובות. כמו כן, נעשתה בדיקה ברבנות לכשרות הארצית - גוף שהקימה הרבנות הראשית לצורך טיפול במתן תעודות הכשר ביישובים שאין בהם מועצה דתית, בעיקר במגזר הלא יהודי. במסגרת הביקורת ביקש משרד מבקר המדינה מכל 132 המועצות הדתיות למסור לו נתונים הנוגעים לעובדי המועצות, לחברי המועצות ולמשגיחי הכשרות שהן מפעילות¹⁸. בדיקת השלמה נעשתה באגף התקציבים שבמשרד האוצר, ברשות המסים בישראל, במשרד הכלכלה והתעשייה ובמשרד המשפטים.

17 סעיף 6א לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971.

18 93 מועצות מסרו נתונים למשרד מבקר המדינה; בנתונים של אחת מהן לא נכלל מידע על משגיחי הכשרות.

ניהול מערך הכשרות במועצות הדתיות - משגיחי כשרות

המועצות הדתיות הן גוף ביצועי הפועל מכוח חוק שירותי הדת והתקנות שהותקנו על פיו ולפי חוזרי מנכ"ל המשרד. כיום פועלות 132 מועצות דתיות ומתוכן 21 מועצות דתיות אזוריות¹⁹. המועצה הדתית אחראית למתן שירותי הדת היהודיים בתחום השטח המוניציפלי של הרשות המקומית שבה היא פועלת; שירותי הדת ניתנים בפיקוח המשרד והרבנות.

המועצות הדתיות אחראיות בעיקר להיבטים המינהליים והתקציביים במתן שירותי הדת, והן פועלות לצד הרבנות והרבנות המקומית המשמשות סמכות הלכתית דתית. עובדי המועצות הדתיות אינם עובדי מדינה, אך הם כפופים לדין המשמעתי החל על עובדי מדינה²⁰. ברוב המועצות הדתיות מכהן מזכיר מחלקת כשרות המטפל בהיבט המינהלי של הנפקת תעודות הכשר, לרבות שיבוץ משגיחי כשרות וקביעת גובה האגרה שעל מגיש הבקשה לתעודה לשלם.

מחלקות הכשרות במועצות הדתיות אחראיות לתהליך הנפקת תעודת הכשר חתומה בידי רב העיר. הן גובות אגרות כשרות, מציבות משגיחים בבתי העסק ומפקחות עליהם וקובעות את היקף ההשגחה היומי לכל בית עסק. ברוב המועצות הדתיות, בראש מחלקת הכשרות עומד מנהל וכפופים לו מפקחי כשרות ומזכיר מחלקה.

מפקחי הכשרות אחראים מהבחינה המקצועית וההלכתית לעבודה השוטפת של המשגיחים, ושאלות הלכתיות עקרוניות מובאות בדרך כלל לדיון בפני רבני העיר. נוסף על כך, עליהם לפקח על המשגיחים ולבדוק את נוכחותם בעבודה.

המועצה הדתית בוחרת את משגיחי הכשרות מתוך מאגר משגיחים ומפנה אותם לבתי העסק. את המשגיחים מעסיק בית העסק באופן ישיר והוא זה המשלם להם את שכרם; כמעט כל המשגיחים אינם עובדים של המועצה הדתית²¹. מתכונת עבודה זו מאפשרת למועצה הדתית שלא להיות המעסיקה של משגיחי הכשרות, אך בכל זאת להיות מעורבת בתהליך ההשגחה - לוודא שהמשגיח מוסמך לתפקיד וההשגחה מתאימה למאפייני בית העסק. המועצות הדתיות חותמות עם בעלי העסקים על הסכם לקבלת השגחה על הכשרות ולמתן תעודת הכשר לבית העסק. בהסכם צריכים להיות מפורטים תנאי הכשרות החלים על בית העסק, מספר שעות השגחה ועלות שעת השגחה. ברוב המועצות הדתיות שנבדקו כולל ההסכם סעיף שבו בית העסק מתחייב לשלם למשגיח את שכרו כמתחייב בחוק, לרבות תנאים סוציאליים. רוב המשגיחים מחלקים את יום עבודתם בין כמה בתי עסק ורק מיעוטם צמודים לאורך כל יום עבודתם לבית עסק אחד, לדוגמה משגיח בבית מלון.

19 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, **מועצות דתיות**, יולי 2012.

20 הודעה בדבר החלת חוק שירות המדינה (משמעת) על עובדי המועצות הדתיות, ילקוט הפרסומים 6735, י"ב בשבט התשע"ד, 13.1.14.

21 רק כ-5% מהמשגיחים הם עובדי המועצות הדתיות כאשר רובם משגיחים ותיקים שהתקבלו בעבר הרחוק כעובדי המועצה הדתית.



הביקורת העלתה
ליקויים חמורים באופן
הפעלתו של מערך
הכשרות בידי
המועצות הדתיות.
נמצא כי במועד סיום
הביקורת הנוכחית,
כעשור לאחר מועד
סיומה של הביקורת
הקודמת, עדיין לא חל
שיפור משמעותי
בתפקודו של מערך
הכשרות הממלכתי,
וכי מרבית הליקויים
שהועלו בדוח הקודם
עדיין לא תוקנו

בדוח הקודם הועלו ממצאים חמורים שנגעו גם לעבודתן של המועצות הדתיות בתחום הכשרות - לא נמצאו אישורים המעידים על עמידת המשגיחים במבחני ההסמכה של הרבנות הראשית; לא נקבעו קריטריונים בדבר היקף ההשגחה הנדרש לפי סוגי בתי העסק, ועסקים בעלי מאפיינים דומים נדרשו להעסיק משגיחים בהיקף שעות שונה; מחלקות הכשרות לא עקבו אחר נוכחות המשגיחים בבתי העסק מכיוון שהם לא מילאו דוחות נוכחות; משגיחים רבים שובצו להשגחה בכמה בתי עסק בו זמנית ומשגיחים מסוימים לא נמצאו בבתי העסק בשעות שנקבעו להם.

בעקבות פרסום הדוח הקודם הפיץ המשרד לשירותי דת נוהל בדבר אופן הפעלת מערך הכשרות בידי המועצות הדתיות - "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" - הקובע את הצדדים הארגוניים במערך הכשרות, ובכלל זה קליטת משגיחים ומפקחים, ניהול תיקי משגיחים, ניהול תיקי בתי עסק מושגחים, הנפקת תעודת כשרות, מניעת מצבים של ניגוד עניינים, עבודה בגופי כשרות פרטיים ונוהל דיווחים ופיקוח על משגיחים ומפקחים²² (להלן - נוהל כשרות).

בביקורת הנוכחית נבדק פועלן של כמה מועצות דתיות בתחום הכשרות. הביקורת נערכה בשלוש המועצות הדתיות הגדולות במדינה - ירושלים, תל אביב-יפו וחיפה - וכן במועצות הדתיות נתניה, אשדוד, רחובות ובאר יעקב, בשוק הסיטונאי שבצריפין וברבנות לכשרות ארצית (באחריותה מצוי הטיפול בכשרות באזורים שבהם אין פועלות מועצות דתיות).

הביקורת העלתה ליקויים חמורים באופן הפעלתו של מערך הכשרות בידי המועצות הדתיות. נמצא כי במועד סיום הביקורת הנוכחית, כעשור לאחר מועד סיומה של הביקורת הקודמת, עדיין לא חל שיפור משמעותי בתפקודו של מערך הכשרות הממלכתי, וכי מרבית הליקויים שהועלו בדוח הקודם עדיין לא תוקנו. להלן הפרטים:

מעמד משגיחי הכשרות

בהעסקת משגיחים עולה ניגוד עניינים מובנה: מצד אחד המועצות הדתיות הן אלה הבוחרות את משגיחי הכשרות, משבצות אותם בבתי העסק, קובעות את היקף העסקתם ומפקחות על עבודתם, ומצד אחר רוב רובם של המשגיחים אינם עובדים של המועצות הדתיות והם מקבלים את שכרם ישירות מבעלי בתי העסק שהם משגיחים בהם. להערכת משרד מבקר המדינה, המבוססת על נתונים שמסרו 93 מועצות דתיות (3,305 משגיחים), כל המועצות הדתיות מפעילות יחד 3,900-3,800 משגיחים.

22 המשרד לשירותי דת, חוזר המנהל הכללי, התש"ע 1/ע, נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות, 1.7.10. החוזר עודכן ב-1.4.14.



בשנת 2004 עתרה
התנועה להגנות
שלטונית לבג"ץ
וביקשה כי יוציא צו
שיוורה על כך
שהמשגיחים לא
יקבלו שכר במישרין
מבתי העסק
המושגחים, ושהרבנות
תקבע נהלים
להעסקת המשגיחים
ולהכשרתם. עתירה זו
עדיין תלויה ועומדת
ומאז ועד היום לא
פתר המשרד סוגיות
אלה

משרד מבקר המדינה בדק בעבר את העסקתם ומעמדם של המשגיחים²³ והמליץ כי הרבנות ומשרד הדתות יפעלו להסדרת מעמדם של המשגיחים, ולביטול תלותם בבעלי בתי העסק המעסיקים אותם וניגוד העניינים שתלות זו יוצרת.

בשנת 2004 עתרה התנועה להגנות שלטונית לבג"ץ²⁴ וביקשה כי יוציא צו שיוורה על כך שהמשגיחים לא יקבלו שכר במישרין מבתי העסק המושגחים, ושהרבנות תקבע נהלים להעסקת המשגיחים ולהכשרתם. עתירה זו עדיין תלויה ועומדת ומאז ועד היום לא פתר המשרד סוגיות אלה.

בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי במשך השנים הקימו הרבנות והרשות הארצית לשירותי דת ועדות שונות לבחינת מעמדו של משגיח הכשרות ולהגשת חלופה לאופן העסקתו בבית העסק שהוא משגיח בו; הוצעו הצעות חוק, אך עד מועד סיום הביקורת הקודמת טרם הבשילו מהלכים אלה. בסיכום הדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי "שאלת דרך העסקתם של משגיחי הכשרות ומעמדם העסיקה אפוא את הרבנות ואת הגופים הממשלתיים שהיו אחראים למועצות הדתיות 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".

המהלכים להסדרת מעמד משגיח הכשרות

בביקורת הנוכחית בחן משרד מבקר המדינה את הצעדים שנקטו הרבנות והמשרד להסדרת מעמד המשגיחים ולהעסקתם באופן שיצמצם את ניגוד העניינים במילוי תפקידם. להלן פירוט הפעילות הממשלתית וציוני דרך משמעותיים בנוגע להסדרת מערך הכשרות ומעמד המשגיח:

1. **צוות בין-משרדי למניעת ניגוד עניינים בין משגיח למושגח:** בשנת 2001 החליטה הממשלה על הקמת צוות בין-משרדי והטילה עליו להכין תכנית מפורטת למניעת ניגוד עניינים בין המשגיח למושגח ולאיתור פתרונות לבעיית הפיקוח²⁵; בשנת 2004 הגישה כאמור התנועה להגנות שלטונית עתירה לבג"ץ בעניין; בספטמבר 2004 מונה צוות היגוי לצורך ארגון מחודש של שירותי הדת בישראל.
2. **ועדה לבחינת רפורמה בנושא הכשרות:** באוגוסט 2005 הודיעה המדינה לבג"ץ כי יוקם צוות בין-משרדי שימליץ על המדיניות הראויה בנוגע להעסקתם של משגיחים. בספטמבר 2005 הוקמה "הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות" ובראשה עמד ע"ד אמנון דה-הרטור (להלן - ועדת דה-הרטור). הוועדה הגישה דוח מסכם בספטמבר 2006, ובו המליצה בין היתר להעסיק את המשגיחים באמצעות חברות כוח אדם כדי למנוע היקלעותם למצב של ניגוד עניינים. בעניין זה המליצה הוועדה לקיים מכרז ארצי לבחירת כמה חברות כוח אדם שייתנו שירותי כשרות; כל מועצה דתית תבחר אחת מהחברות שייבחרו

23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 42** (1992), עמ' 357; **דוח שנתי 59ב** (2009), עמ' 957.
24 בג"צ 3336/04 **התנועה להגנות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל** (פורסם במאגר מידע, 24.9.09).
25 החלטת ממשלה תמ/16, 18.7.01.

ותתקשר אתה בהסכם לצורך העסקת משגיחים. חברת כוח האדם תפקח על המשגיחים והרבנות תמנה מפקח-על שיהיה אחראי לניהול שירותי ההשגחה.

3. **הצעת חוק פיקוח על הכשרות:** בעקבות דוח ועדת דה-הרטוך הוגשה הצעת חוק הפיקוח על הכשרות, התשס"ז-2007, במטרה 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 העניקה למפקח הכשרות סמכות להטיל עיצומים על משגיחים שאינם ממלאים את תפקידם. הצעת החוק לא הבשילה לכדי חקיקה מחייבת.

4. **החלטה על ניסוי חלוץ (פיילוט):** באוגוסט 2011 החליטו משרדי המשפטים והאוצר, המשרד והרבנות הראשית לקדם פתרון באמצעות ניסוי חלוץ (להלן - פיילוט) המבוסס על מסקנות ועדת דה-הרטוך. בבסיס הפיילוט יעמוד פרסום מכרזים לחברות לענייני כשרות שעמן יהיו המועצות הדתיות רשאיות להתקשר לצורך מתן שירותי כשרות. בהחלטה צוין כי קידום החלופה אינו מונע מן המשרד לפעול בעת ובעונה אחת לקידום הסדר מקיף וכוללני יותר של שירותי הכשרות.

5. **המלצה להקים חברה ממשלתית:** בהמשך, עשה המשרד עבודת מטה מקיפה לבחינת מבנה חדש למערכת הכשרות, בין היתר כדי למצוא פתרון לסוגיית ניגוד העניינים שבו מצוי משגיח המקבל את שכרו מבית העסק המושגח. הוקם צוות משותף למשרד ולרבנות ובראשו סגן השר לשירותי דת דאז הרב אלי בן דהן. בנובמבר 2014 המליץ הצוות על הקמת חברה ממשלתית לכשרות ללא כוונת רווח שתיתן מענה לנושא זה. לנוכח מורכבות הנושא ציין הצוות כי יש לבצע את המהלך בהירות, ברגישות ובשלבים.

6. **החלטת השר להקים חברה ממשלתית:** בנובמבר 2014 קיים סגן השר לשירותי דת דאז דיון בנושא "שינוי מתווה יישום מהפכת הכשרות", ובו הוחלט "לפעול באופן מדי להקמת חברה ממשלתית והכנת הצעת מחליטים בעניין". בהמשך לכך, קבע סגן השר את המהלכים שיינקטו לקידום הקמת החברה. מנהל תחום כשרות (הסדרה) במשרד הופקד על ריכוז מהלכים אלה.

בביקורת עלה כי ממועד אותו דיון, נובמבר 2014, ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2016 (להלן - מועד סיום הביקורת), לא קידמה הנהלת המשרד את הקמת החברה הממשלתית, ועקב כך נותרה בעינה תלותם של המשגיחים בבעלי בתי העסק המושגחים.

7. **מסירת האחריות למתן שירותי השגחה לידיה של חברה זכיינית:** במהלך דיוני בג"ץ בעתירה של התנועה להגינות שלטונית, בשנים 2011 ו-2014, מסר המשרד לבית המשפט כי הוא מקדם פיילוט שבמסגרתו תימסר האחריות למתן שירותי השגחה לידיה של חברה זכיינית. החברה תעסיק את המשגיח ותגבה את שכרו מבית העסק, וכך יימנע מצב של ניגוד עניינים.

בסיומו דיון מאוגוסט 2015 בהשתתפות השר דוד אזולאי קבע מנכ"ל המשרד כי יופעל פיילוט שבמסגרתו תיתן חברה זכיינית את שירותי ההשגחה, וזאת כדי

לבחון ניתוק התלות של המשגיח במושגח. בהמשך קבע המשרד שהפיילוט יופעל בירושלים ובנתניה.

לפני פרסום המכרז לבחירת החברה הזכינית לא בחנו השותפים להחלטה - המשרד, הרבנות ומשרדי המשפטים והאוצר - את ההשלכות שבהפעלת מנגנון כזה הנוגעות למשאבים הנדרשים להפעלה יעילה ומקצועית שלו, וכן את העלות הצפויה לשעת השגחה בשיטה זו והשפעתה על עלות מוצרי המזון.

משרד מבקר המדינה מעיר לשותפים להחלטה על הפעלת הפיילוט כי מתן שירותי השגחה באמצעות חברה זכיינית הוא מהלך מהותי המשנה את התשתית שעל בסיסה פועל מערך הכשרות. אין זה סביר שמהלך כזה - מהלך הטומן בחובו השפעות כלכליות ותפעוליות ומשפיע גם על מעמד המשגיח - ייעשה בלי בחינה מקיפה. היה מצופה שהשותפים להחלטה ינתחו את הסיכונים שבמהלך זה, את יתרונותיו ואת חסרונותיו וישוו בינו לבין חלופות אחרות.

אשר לרבנות, מהמסמכים שבהם מתועדים דיוני מועצת הרבנות מאוגוסט 2013 עד יוני 2016 עלה כי מועצת הרבנות לא עסקה בדיוניה בסוגיית מעמד המשגיח ולא דנה בהצעות השונות שעמדו על הפרק לצורך הסדרת נושא זה, לרבות הקמת חברה ממשלתית או התקשרות עם חברה זכיינית.

ב-17.4.16 בחרה ועדת המכרזים המשרדית בחברה א' להפעלת הפיילוט בנתניה ובירושלים. הוחלט שהפיילוט יכלול משגיחים חדשים ויופעל בבתי עסק חדשים בלבד. בהצעת החברה צוין כי גובה שכרו השעתי של משגיח יהיה 32 ש"ח ברוטו ועלות שעת השגחה למעסיק תהיה כ-59 ש"ח לשעה כולל מע"מ²⁶.

א. **פיילוט במועצה הדתית נתניה:** ביולי 2016 הודיע היו"ר הממונה על המועצה הדתית נתניה כי המועצה הדתית מבקשת שלא להתקשר עם הזכין. הוא נימק זאת בכך ששיטת ההפעלה במכרז תייקר את עלות ההשגחה ותיצור הפליה בין בתי העסק בשל פערי התשלום למשגיחים. היו"ר הממונה ציין שכיום המועצה הדתית נתניה מחייבת את בתי העסק המושגחים בעלות מעסיק של 37 ש"ח לשעת השגחה. ואכן, הפיילוט לא הופעל בעיר.

ב. **הפיילוט במועצה הדתית ירושלים:** מועצה זו הסכימה להשתלב בפיילוט, ובאוגוסט 2016 חתמה על חוזה התקשרות עם החברה שזכתה במכרז. בתשובה נוספת מינואר 2017 מסרה המועצה כי עד כה הופנו לחברה חמישה בתי עסק שהיא אמורה לחתום עמם על הסכם להעסקת משגיח כשרות, אך בשל התנגדות האיגוד המקצועי להסדר ההעסקה דרך חברת כוח אדם, והתנגדות בעלי העסקים שאינם מוכנים להעסיק את

26 לרבות עלויות סוציאליות (חבות מעסיק, ביטוח לאומי, תשלומי פנסיה, תשלומי חג, ימי חופשה, תשלומי נסיעות), הוצאות מימון ותקורה ורווח יזמי.

המשגיחים באמצעות חברת כוח האדם, בפועל טרם הוחל בהפעלת הפיילוט בירושלים.

נכון לינואר 2017 הפיילוט אינו מופעל ולא נראה באופק המועד שבו יוכל המשרד להפיק לקחים מהפעלת פיילוט שכזה, בכדי לבחון אם שיטת פעולה זו תוכל לפתור את סוגיית מעמד המשגיח, ואם כן - להטמיע אותה בקרב כל המועצות הדתיות.

8. **צוות בחינה מטעם הרב הראשי לישראל:** כאמור, בסוף מרץ 2016 מינה הרב הראשי לישראל, הרב דוד ברוך לאו, את צוות הבחינה כדי לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים למערכת הכשרות בישראל ולהציע דרכים לשנות או לתקן את ההסדרים הקיימים במערך זה. בדצמבר 2016 הצוות עדיין לא סיים את עבודתו.

9. **הצעת אגף התקציבים:** בתשובת אגף התקציבים שבמשרד האוצר מינואר 2017 הוא הציע שהרבנות הראשית תשמש כרגולטור הקובע אמות מידה להשגחה שעל גופים פרטיים לעמוד בהם. כל גוף שיעמוד באמות המידה הללו יוכל לקבל ממנה רישיון למתן שירותי השגחה ותעודות כשרות והוא שיעסיק את המשגיחים; באופן זה, טוען משרד האוצר, התחרות שתיווצר בין הגופים הפרטיים תביא להפחתת עלויות מערך הכשרות, למיצוי המשאבים, להעסקה יעילה יותר של המשגיחים ולביטול ניגודי העניינים.

אשר לקשר שבין המשגיח למושג ראוי להביא מדבריו של המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, השופט אליקים רובינשטיין²⁷, אשר עמד על התמשכות הטיפול בסוגיה:

"בבית משפט זה מתנהל מזה שנים רבות תיק שעניינו הקשר בין משגיחי הכשרות לעסק בו הם נותנים השגחתם, והמכשלה הברורה הטמונה בכך שהמשגיח מקבל שכרו מן המושגח... כך נאמר בהחלטתנו בו מ-30.3.15: הסוגיה שמעלה העתירה, שהשבוע ימלאו לה י"א שנים, קרי הפרדה בין משגיחי הכשרות לבתי העסק המושגחים באופן שימנע ניגוד עניינים, ראויה מאוד לכל הדעות. השגתו של יעד זה תשפר את הכשרות הממלכתית והמוסדית ואולי תעמיד אותה במקום הראוי לה יותר מאשר המצב הקיים. איננו מתעלמים ממורכבות הנושא, וגם לא ממאמציהם של המשיבים לאורך השנים למצוא פתרונות, אך התהליך איטי מדי וסופו אינו נראה באופק... והנה חלפה עוד שנה מאז ההחלטה ב-2015. אכן, לאחרונה נמסר לנו בגדרי בג"ץ 3336/04 (ראו החלטה מ-28.2.16), לקראת 'בת המצווה' של העתירה, כי הנה יוצא לדרך מכרז ניסוי (פיילוט) להשגחה שאינה תלוית-עסק. בהמשך הוגשו הודעות נוספות, ובהן כי המכרז יצא לדרך וזכתה חברה פלונית בירושלים ובנתניה (ערי ניסוי) וההתקשרויות מקודמות... האם הגאולה קרבה?". בהחלטתו בתיק 3336/04 שהתקבלה ב-28.2.16 ציין המשנה לנשיאת בית המשפט העליון: "מכל מקום, זו מן העתירות המחייבות 'שמרטפות' של בית המשפט וכך אנו ממשיכים במעקב ובדברון ככל הניתן, להשגת פתרון".

27 בג"ץ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית (פורסם במאגר ממוחשב, 6.6.16).



 בדיון בבג"ץ בתחילת

 פברואר 2017 קבע

 השופט אליקים

 רובינשטיין כי: "הנושא

 שלפנינו מייאש;

 עתירה מ-2004, צו על

 תנאי מ-2008

 והתוצאות זעומות,

 ואולי אף נסיגה

 לאורך השנים,

 ...הוועדה של הרבנות

 הראשית... ואנו

 מצפים לעיין בדו"ח

 הסיכום, אך דומה שאין

 אנו רואים עדיין את חוץ

 המבטחים".

בדיון נוסף בבג"ץ בתחילת פברואר 2017 קבע השופט אליקים רובינשטיין כי: "הנושא שלפנינו מייאש; עתירה מ-2004, צו על תנאי מ-2008 והתוצאות זעומות, ואולי אף נסיגה לאורך השנים, ...הוועדה של הרבנות הראשית... ואנו מצפים לעיין בדו"ח הסיכום, אך דומה שאין אנו רואים עדיין את חוץ המבטחים".

בתשובה שמסר המשרד בינואר 2017 הדגיש מנכ"ל המשרד כי "הנהלת המשרד מחויבת לפיילוט שגובש והוצג לבית המשפט. על מנת שהפיילוט ישמש כלי מדידה, נעשה ניסיון להכניס אליו מועצות דתיות נוספות. לצד הפיילוט נבדקות אופציות נוספות במטרה לתת מענה לסוגיית משגיח-מושגח, כאשר האופציות כוללות חברת כשרות ארצית, חברות אזוריות, נאמני כשרות, הגדלת מספר המפקחים, טיוב מערכת המחשוב, הגברת הפיקוח והשליטה וכל כיוצ"ב. מכל הפתרונות שנבדקים, הפתרון היחיד המעשי, שמישם היום בשטח... הינו הפיילוט ולמולו ישימות הפתרונות האחרים, נבחנת בפורומים שונים, ובכלל זה בוועדה שמינתה הרבנות".

ביחס להקמת חברה ממשלתית ציין המשרד כי ההנהלה הנוכחית של המשרד לשירותי דת לא זנחה את נושא הקמת החברה הממשלתית. הובלת שינוי מרחיק לכת כמו הקמת חברה ממשלתית דורש שיתוף פעולה עם גורמים רבים, ובהם משרדי האוצר והמשפטים, הרבנות הראשית, רבני ערים, ראשי מועצות דתיות, משגיחי הכשרות וארגונים יציגים של בעלי עסקים. המשרד הוסיף כי הוא גיבש מודל של הקמת חברה ממשלתית לנושא הכשרות, וכי החלטה סופית בעניין תתקבל בשיתוף הרבנות הראשית לאחר שצוות הכשרות של הרבנות יגבש את מסקנותיו בנושא. המשרד מצפה כי במסגרת החברה הממשלתית יוסדרו הבעיות בנוגע למעמדו של המשגיח, לרבות נושא ניגוד העניינים ומערך הגיוס וההכשרה. עוד ציין המשרד כי בשל הקשיים וההתנגדות הצפויים להקמת החברה הממשלתית הוא בוחן גם אפשרות להקים תאגידים מקומיים או אזוריים במועצות דתיות גדולות או להקים את מאגר המשגיחים תחת גגו שלו.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמשרד לשירותי דת לא הצליח לקדם במשך כל השנים, ולפחות מאז הגשת הבג"ץ בנושא - בשנת 2004, את הטיפול בהסדרת מעמדם של משגיחי הכשרות. בעניין זה כבר נתן משרד מבקר המדינה את המלצתו בדוח הקודם כאמור, והיא מקבלת משנה תוקף בשל הדחיפות ביישומה לנוכח אמירתו של בית המשפט העליון מיוני 2016²⁸, שבמסגרתה נמתחה ביקורת קשה על התנהלות מערכת הכשרות הממלכתית, ואף הוחלט "להגביל את תחולת פסק דין זה לשנתיים ימים, ולהכפיפו לשינוי מערכתי בזיקת המשגיחים לבתי האוכל שהם משרתים, קרי, שלא יהיו כפופים עוד לבית האוכל".



על הדרגים הבכירים
ביותר במשרד
וברבנות, לרבות השר
לשירותי דת, הרבנים
הראשיים ומועצת
הרבנות, לנקוט את
כל האמצעים כדי
לקדם פתרון סוגית
מעמדם של משגיחי
הכשרות. בראש
ובראשונה עליהם
להיות מעורבים
בפעולות הנעשות
בנושא זה ולעקוב
אחריהן מקרוב,
לפעול בשיתוף
פעולה ביניהם
ולהשתמש בכלי
הניהול העומדים
לרשותם

אין לנו אלא להצטרף למשאלתו של המשנה לנשיאת בית המשפט העליון בדבר מציאת פתרון לסוגיה זו בהקדם. אמנם כבר שנים רבות מתקיימים דיונים בנושא ומועלות הצעות וחלופות לפתרון הבעיה, אולם מהבחינה המעשית הוא לא קודם. הסדרת סוגיה מורכבת זו, שאין מצליחים להביאה לידי פתרון, מחייבת צעדים נחוצים ומעשיים של המשרד ושל מועצת הרבנות. הוועדה לבחינת מערך הכשרות בישראל, שאותה הקים הרב הראשי לישראל, נדרשת אפוא להתמודד עם בעיה שאחרים לא פתרו, אם בשל פעולות מועטות שננקטו אם בשל חוסר נחישות להגיע לפתרון כולל, או אולי משתי הסיבות גם יחד. ראוי כי הרב הראשי שמינה את צוות הבחינה יקבע לוחות זמנים מפורטים להשגת יעדי בנייה, כדי שבסופו של דבר תושג המטרה - הסדרת מערך הכשרות בכלל ומעמד המשגיח בפרט. כמו כן, כדי שהצוות ישיג את יעדיו ראוי להקים ועדת היגוי שתלווה את עבודתו, תפקח עליו ותפתור מחלוקות ובעיות שיתעוררו במהלך עבודתו.

על הדרגים הבכירים ביותר במשרד וברבנות, לרבות השר לשירותי דת, הרבנים הראשיים ומועצת הרבנות, לנקוט את כל האמצעים כדי לקדם פתרון סוגית מעמדם של משגיחי הכשרות. בראש ובראשונה עליהם להיות מעורבים בפעולות הנעשות בנושא זה ולעקוב אחריהן מקרוב, לפעול בשיתוף פעולה ביניהם ולהשתמש בכלי הניהול העומדים לרשותם.

משגיחי כשרות המועסקים בהיקף שעות עבודה בלתי סביר

בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה ומנוחה), נקבע כי יום עבודה לא יעלה על שמונה שעות עבודה וחלה הגבלה על מספר השעות הנוספות. שר הכלכלה קבע את הכללים הנוגעים למספר שעות העבודה המותרות בענפי משק שונים ומדי פעם בפעם הוא מעדכן אותם. הוא התקין הוראות בדבר "העבדה בבתי אירוח במנוחה השבועית ובשעות נוספות", וקבע בהן כי "עובד בבית אוכל, בבית מלון או בבית קפה - מותר להעבידו שתי שעות נוספות בכל יום מימי השבוע". בינואר 2016 עדכן שר הכלכלה את ההוראות והתיר עבודה נוספת בענף המזון בהיקף של ארבע שעות ביום. ניתן להשליך מהתקנות על היקף שעות עבודה מקובל וסביר.

המועצות הדתיות הן החותמות על הסכמים למתן כשרות לבית העסק שבהם נקבעים היקפי שעות ההשגחה; המועצות גם יוצרות את הקשר בין המשגיח לבית העסק. לכן, המועצה הדתית אמורה לדעת מהו היקף השעות המצטברות של משגיח העובד בכמה בתי עסק.

משרד מבקר המדינה ניתח את היקפי העבודה של משגיחי הכשרות על פי קובצי נתונים שהתקבלו מהמועצות הדתיות.



נמצא כי 69 מתוך 412
המשגיחים במועצה
הדתית ירושלים
(כ-17%) קיבלו
להשגחתם בתי אוכל
בהיקף של 12-24
שעות מדי יום. עוד
נמצא כי 40 משגיחים
(כ-10% מכלל
המשגיחים) עובדים
לפחות 16 שעות מדי
יום, ומתוכם 16
משגיחים העובדים
20-24 שעות מדי יום

בבדיקה זו עלה כי המועצות הדתיות ירושלים, נתניה ורחובות הקצו למשגיחים היקפי שעות בלתי סבירים בעליל. להלן הפרטים:

המועצה הדתית ירושלים

המועצה הדתית ירושלים פועלת במסגרת תכנית הבראה והיא מנוהלת מאז דצמבר 2007 בידי מועצה ממונה בראשותו של מר יהושע ישי המשמש יו"ר הוועדה הממונה על המועצה (להלן - יו"ר הוועדה הממונה ירושלים). בשל גודלה של העיר, את מערך הכשרות בירושלים מנהלת יחידה ארגונית בדרג של אגף (להלן - אגף הכשרות בירושלים). במהלך הביקורת התנהלה במועצה הדתית חקירת משטרה בנושאים שונים שחלקם נוגעים לבעלי תפקידים באגף הכשרות בירושלים. האגף מפקח על הכשרות בכ-1,200 בתי עסק ומעסיק לצורך כך 21 מפקחים²⁹. האגף מפעיל 412 משגיחי כשרות שבעלי בתי העסק המושגחים או חברות כוח אדם מעסיקים אותם.

נמצא כי 69 מתוך 412 המשגיחים במועצה הדתית ירושלים (כ-17%) קיבלו להשגחתם בתי אוכל בהיקף של 12-24 שעות מדי יום. עוד נמצא כי 40 משגיחים (כ-10% מכלל המשגיחים) עובדים לפחות 16 שעות מדי יום, ומתוכם 16 משגיחים העובדים 20-24 שעות מדי יום.

מנגד, מנתוני המועצה הדתית ירושלים עולה כי עשרות רבות של משגיחים אחרים עובדים בהיקף שעות מצומצם ביותר - בין שעה אחת לשש שעות ביום בלבד. אחדים מהם אף פנו במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה בטענה שהמועצה הדתית ירושלים נוהגת בחוסר שוויוניות בהקצאת שעות השגחה למשגיחים.

למשל: משגיח א' הוצב ב-18 בתי עסק בשכונות שונות בירושלים. לפי חישוב שעות ההשגחה ליום שנקבע לכל אחד מ-18 בתי העסק, ההיקף המצטבר של שעות ההשגחה של משגיח א' מגיע ל-27 שעות מדי יום! יצוין כי נוסף לכך משגיח א' משמש גם משגיח בשבת באחד מבתי המלון בעיר; שעות אלה לא נספרו במניין שעות עבודתו האמורות.

בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה מסר משגיח א' שהוא משגיח רק ב-17 בתי עסק ולא ב-18 כפי שרשום בקובץ הנתונים. מנתוני המועצה עולה כי מספרן המצטבר של שעות ההשגחה בבתי עסק אלו הוא 24. המשגיח התבקש לציין את מספר שעות ההשגחה שלו בפועל בכל אחד מבתי העסק, וסך כל השעות שנקב הסתכם ב-24 שעות מדי יום.

29 במחלקת בתי עסק ובתי אוכל ומחלקת בתי מלון, כולל שני מפקחים במחלקת תרומות ומעשרות.



במועצה הדתית נתניה
נמצא כי 15 מתוך 177
המשגיחים (8.5%)
קיבלו להשגחתם בתי
עסק בהיקף שעות
השגחה מצטבר שהוא
בלתי סביר או לא ניתן
לבצעו - 12-21 שעות
מדי יום. למשל:
משגיח ג' הוצב
כמשגיח בשבעה בתי
עסק בנתניה והיקף
שעות ההשגחה שלו
מסתכם ב-21 שעות
מדי יום; משגיח ד'
הוצב כמשגיח בשישה
בתי עסק בנתניה
והיקף שעות
ההשגחה שלו
מסתכם ב-17 שעות
מדי יום

משגיח ב' הוצב ב-12 בתי עסק בירושלים. בכל בית עסק הוא משגיח 2-4 שעות באופן קבוע מדי יום, לפי בית העסק, ובסך הכול היקף שעות ההשגחה שלו הוא 24 שעות מדי יום! בפגישה אתו מסר משגיח ב' לנציגי משרד מבקר המדינה כי הוא משגיח רק ב-11 בתי עסק ולא ב-12 כפי שרשום בקובץ הנתונים. פירוט שעות ההשגחה שמסר מסתכם ב-18 שעות מדי יום.

המועצה הדתית נתניה

נמצא כי 15 מתוך 177 המשגיחים (8.5%) קיבלו להשגחתם בתי עסק בהיקף שעות השגחה מצטבר שהוא בלתי סביר או לא ניתן לבצעו - 12-21 שעות מדי יום. למשל: משגיח ג' הוצב כמשגיח בשבעה בתי עסק בנתניה והיקף שעות ההשגחה שלו מסתכם ב-21 שעות מדי יום; משגיח ד' הוצב כמשגיח בשישה בתי עסק בנתניה והיקף שעות ההשגחה שלו מסתכם ב-17 שעות מדי יום.

המועצה הדתית רחובות

על פי המודל המונהג ברחובות, המועצה הדתית ממנה "נאמני כשרות". נאמני הכשרות אמורים לשמש בד בבד עם עבודתם כמשגיחי כשרות גם כעובדים בבית העסק ושכרם נקבע על פי מספר שעות העבודה שנקבעו להם. נאמני הכשרות מועסקים באמצעות חברת כוח אדם שבחרה המועצה הדתית; מכאן, המועצה וחברת כוח האדם אמורות לדעת מהו היקף שעות העבודה המצטבר של נאמני הכשרות (המשגיחים) בבתי העסק השונים.

הביקורת העלתה כי היקף שעות ההעסקה החודשי המצטבר של הרבה נאמני כשרות (לפי 22 ימי עבודה בחודש), כפי שנקבע בין המועצה הדתית לבעלי בתי העסק המושגחים, הוא חריג ומגיע לכדי מספר שעות בלתי סביר שלא ניתן לקיימו בפועל. להלן דוגמאות:

משגיח ה' מועסק באמצעות חברת כוח אדם כנאמן כשרות ב-19 בתי עסק והיקף שעות עבודתו המצטבר כפי שנקבע לו בכל בתי העסק הוא 433 שעות עבודה בחודש. יוצא אפוא שמשגיח ה' אמור לעבוד כ-20 שעות מדי יום.

משגיח ו' מוצג במסמכי המועצה הדתית כנאמן כשרות בהיקף של כ-220 שעות עבודה בחודש, נוסף לתפקידו כמפקח בהיקף של 103 שעות עבודה בחודש - במצטבר מדובר ב-323 שעות עבודה בחודש. יוצא אפוא שמשגיח ו' אמור לעבוד כ-15 שעות מדי יום.

משגיח ז' מועסק באמצעות חברת כוח אדם כנאמן כשרות בהיקף מצטבר של 305 שעות העסקה בחודש. מכאן שהוא אמור לעבוד קרוב ל-14 שעות מדי יום.

תגובות המועצות הדתיות על ממצאי הביקורת

המועצה הדתית ירושלים: אשר להיקף שעות העבודה החריגות של המשגיחים ציינה המועצה בתשובתה מינואר 2017 כי החריגה מקורה בכך שמערך הכשרות פועל על בסיס הרתעה, ו"שעות ההשגחה" אינן "שעות עבודה" אלא שעות האמורות לשקף את תחום האחריות של המשגיח. כמו כן ציינה המועצה כי משגיח א' משגיח כיום 13 שעות ביממה, ואילו משגיח ב' משגיח כיום פחות מ-14 שעות ביום.

המועצה הדתית נתניה: בדומה לכך, בתשובתה מינואר 2017 ציינה המועצה כי קיימים פערים בין "שעות השגחה" ובין "שעות עבודה" והוסיפה כי "שעות השגחה של משגיח אין היא חופפת שעות עבודה רגילה (60 דקות), שעת השגחה הינה שעה ברוטו כלומר מכילה גם את הדרך בין עסק אחד למשנהו, לעיתים קרובות זמן המרחק בין העסקים נכלל בשעות ההשגחה של שני העסקים, דבר שלא ניתן למנוע אותו עקב הדינמיות הקיימת בענף העסקים הכשרים, עסקים נפתחים ונסגרים ו/או שמוותרים על תעודת הכשר... אי אפשר לנהל מו"מ השכם והערב... עם העסקים על גובה עלות ההשגחה... וכי שעות ההשגחה בפועל של המשגיחים הם בהיקף קטן יותר".

משרד מבקר המדינה דוחה את תשובותיהן של המועצות הדתיות ירושלים ונתניה ומעיר להן כי על פי השיטה שהן הציגו, המשגיחים מקבלים שכר מצטבר בעבור שעות עבודה שאין ביכולתם לבצע. בהתנהלותן זו הן נותנות יד להטעיית בתי העסק, המשלמים בעבור שעות עבודה בהיקף שלא ניתן לביצוע.

המועצה הדתית רחובות: אשר למשגיח ה' מסרה המועצה בתשובתה מינואר 2017 כי "בעקבות הערות הביקורת, תוקנו שעות עבודתו של עובד זה והוא מועסק כיום כחוק, ע"י חברת כוח אדם". בנוגע למשגיח ו' מסרה כי הוא מועסק "פחות מ-280 שעות לחודש". בנוגע למשגיח ז' מסרה כי הוא מועסק "פחות מ-280 שעות בחודש". המועצה הוסיפה: "בימים אלו אנו עורכים מכרז חדש ומפרטים דרישותינו לפעול רק במסגרת החוק".

משרד מבקר המדינה מציין כי הנתונים שהציגה המועצה הדתית רחובות בתשובתה שונים מאלה שמסרה במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה. המועצה לא צירפה לתשובתה פירוט מעודכן של שעות ההשגחה על פי בתי עסק, לכן לא ניתן לעמוד על התיקון שעשתה, לדבריה.

המשרד לשירותי דת ציין בתשובתו מינואר 2017 כי המשרד שוקד על סיום פיתוחה של מערכת מחשוב "שירת הים", שתתבסס בין היתר על אפליקציה ב"טלפון חכם". המערכת אמורה לטפל בסוגיית סידור העבודה למשגיחי כשרות ולאפשר פיקוח אפקטיבי על נוכחות המשגיחים בבתי העסק, זאת באמצעות דיווח של המשגיח על כניסה וציאה מבית העסק, לרבות זיהוי המקום שממנו נשלח הדיווח.



הביקורת במועצות
הדתיות ירושלים,
נתניה ורחובות חשפה
תופעה נרחבת של
העסקה בהיקף שעות
בלתי סביר ובחלק
ניכר מהמקרים אף
היקף שעות שלא ניתן
לבצעו בפועל.
המועצות הדתיות
איפשרו זאת תוך כדי
העלמת עין מהמצב
שנוצר. הדבר מעורר
חשש שמדובר
בהקצאה כוזבת של
שעות השגחה
ובאי-ביצוען בפועל.
בתי העסק נדרשו,
כתנאי לקבלת תעודת
הכשר, לשלם עבור
שעות עבודה בהיקף
שאינו ניתן לביצוע
בפועל או שהסיכוי
לביצועו המלא נמוך
ביותר

משרד מבקר המדינה מציין כי גם ללא מערכת מחשוב מתקדמת ואף לפני הטמעתה, אין המועצות הדתיות פטורות מאחריותן הבסיסית לוודא שמספר שעות ההעסקה שיוקצו לכל משגיח לא יעלו על מספר השעות המותרות על פי החוק. אפשר לוודא זאת בלא כל קושי, גם ללא מערכת מחשוב מתקדמת.



הביקורת במועצות הדתיות ירושלים, נתניה ורחובות חשפה תופעה נרחבת של העסקה בהיקף שעות בלתי סביר ובחלק ניכר מהמקרים אף היקף שעות שלא ניתן לבצעו בפועל. המועצות הדתיות שחתמו על הסכמים למתן שירותי כשרות עם בתי העסק שבהם הועסקו משגיחים, היו חייבות לדעת על כך, אך הן איפשרו זאת תוך כדי העלמת עין מהמצב שנוצר. הדבר מעורר חשש שמדובר בהקצאה כוזבת של שעות השגחה ובאי-ביצוען בפועל. מהאמור לעיל משתמע שבתי העסק נדרשו, כתנאי לקבלת תעודת הכשר, לשלם עבור שעות עבודה בהיקף שאינו ניתן לביצוע בפועל או שהסיכוי לביצועו המלא נמוך ביותר.

מאחר שמדובר בכמה מעסיקים ובהיקף שעות עבודה מצטבר בכל בתי העסק שבהם הועסק אותו משגיח, לא ניתן לקבוע שנעברו עבירות על פי חוק שעות עבודה ומנוחה או נעברו עבירות על חוקי העבודה מצד המעסיקים. אולם כן ניתן לקבוע כי מדובר בהיקף שעות עבודה לא סביר שקבעה המועצה הדתית לאותו משגיח; לכן, המועצות הדתיות אינן יכולות להתנער מאחריותן לוודא כי זכויות העובד נשמרות והוראות חוק שעות עבודה ומנוחה נאכפות. בהיעדר זאת, המועצות הדתיות נותנות יד הן להעסקה בעייתית של משגיחים הן לספק העולה בנוגע לשעות ההשגחה המבוצעות בפועל.

תמונת מצב זו מעוררת חשש כבד כי מדובר במצב נוח ומתאים לכל הצדדים. בתי העסק משלמים עבור שעות השגחה, אך היא נעשית באופן חלקי המאפשר להם גמישות ונוחות, ואילו המשגיחים, האמורים לוודא כי בתי העסק מבטיחים את הכשרות הנדרשת, שותפים לרידוד היקף ההשגחה אשר סוכם עם בעלי העסקים, וכך זוכים להכנסה קבועה ושוטפת עבור שעות עבודה שלא בהכרח עמדו בהן באופן מלא. זהו מצב בלתי נסבל שיש בו משום פגיעה באמון הציבור בכל הנוגע לרמת הכשרות ולתפקודן של המועצות הדתיות, ועל המשרד לתת דעתו לכך ולהסדיר נושא זה לאלתר.

לחילופין, אם לדעת המועצות הדתיות ההשגחה בפועל נעשית כראוי, הרי מכסת השעות שנקבעה לכל בית עסק כנראה גבוהה מדי ואינה נחוצה. במקרה כזה עולה חשש שהמכסה הגבוהה מדי נקבעה כדי להגדיל את הכנסת המשגיח, על חשבון בית העסק שבסופו של דבר "מגלגל" את ההוצאה לפתחו של הציבור. לכן, לא נותר אלא לקבוע כי מדובר בנטל כספי עודף המוטל על בעלי העסקים ועל הציבור.



משרד מבקר המדינה
מציין לחיוב את יוזמת
המועצות הדתיות תל
אביב-יפו ואשדוד
לשיפור מערך הבקרה
והפיקוח על עבודת
המשגיחים, ורואה בה
שינוי רצוי וחדשני
שבכוחו להגביר את
אמון הציבור במערך
הכשרות העירוני.
יוזמה זו היא מעבר
לנדרש בהנחיות
המשרד לשירותי דת
בעניין פיקוח המועצות
הדתיות על עבודתם
של משגיחי הכשרות

כל עוד לא נקבעה שיטת העסקה אחרת המבטיחה כי לכל משגיח יהיה מעסיק אחד בלבד שיעסיקו כחוק, הרי המועצה הדתית היא זו הצריכה לתפוס את נושא העסקת המשגיחים בראייה כלל-ארגונית, ובהתאם לכך לקבוע את שיבוץ המשגיחים בהיקף שעות השגחה סביר ובאופן שיעמוד בהוראות חוק שעות עבודה ומנוחה ויעלה בקנה אחד עם עיקרון השוויון.

פיקוח המועצות הדתיות על נוכחות משגיחים באמצעות מערכת ממוחשבת

1. בדוח הקודם הועלה כי מחלקות הכשרות אינן מקיימות מעקב אחר נוכחות המשגיחים מכיוון שהם אינם ממלאים דוחות נוכחות. משגיחים רבים משובצים להשגחה בכמה בתי עסק בו זמנית ומשגיחים מסוימים אף לא נכחו בבתי העסק בשעות שנקבעו להם.

לצורך רישום נוכחות משגיחים בבתי עסק ומעקב אחריה התקשרו מועצות דתיות אחדות, למשל המועצות הדתיות תל אביב-יפו ואשדוד, עם חברות פרטיות המספקות שירותי דיווח מרחוק על נוכחות משגיחים בבתי העסק באמצעות אפליקציה בטלפון נייד - טלפון חכם, או חיגוי מטלפון נייד בבית העסק (להלן - מערכת דיווח ממוחשבת)³⁰.

במועצות דתיות אלה החלו המשגיחים לדווח על נוכחותם בבתי העסק המושגחים באמצעות מערכת הדיווח הממוחשבת הרושמת את זמני כניסתם ויציאתם מבתי העסק המושגחים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יוזמת המועצות הדתיות תל אביב-יפו ואשדוד לשיפור מערך הבקרה והפיקוח על עבודת המשגיחים, ורואה בה שינוי רצוי וחדשני שבכוחו להגביר את אמון הציבור במערך הכשרות העירוני. יצוין כי יוזמה זו היא מעבר לנדרש בהנחיות המשרד לשירותי דת בעניין פיקוח המועצות הדתיות על עבודתם של משגיחי הכשרות.

המשרד מסר בתשובתו כאמור כי הוא שוקד על סיום פיתוחה של מערכת מחשוב "שירת הים" שתאפשר למשגיחים לדווח ישירות על נוכחותם בבתי העסק. הוא גם ציין שהמערכת נמצאת בשלב של פיילוט ולקראת הטמעתה בכלל המועצות הדתיות, דבר שיאפשר בקרה אמינה וטובה בעניין זה.

30 מטעמים הלכתיים חלק ממשגיחי הכשרות אינם מעוניינים להחזיק במכשיר טלפון חכם; לכן, המועצה הדתית מאפשרת להם לדווח על נוכחותם בבית העסק באמצעות חיגוי מטלפון נייד בבית העסק.

משרד מבקר המדינה מציין כי קידומה ופיתוחה של מערכת הדיווח הישיר על נוכחות המשגיחים הוא צעד נכון לקראת הסדרת הפיקוח על דיווחי הנוכחות של המשגיחים בבתי העסק; על המשרד להחיש את השלמת פיתוחה והטמעתה אצל המועצות הדתיות כולן ולעודדן לעשות בה שימוש. לחלופין על המשרד לקבוע כל אמצעי אחר, שימצא לנכון, ויבטיח פיקוח אפקטיבי בנושא זה.

2. משרד מבקר המדינה בדק במועצות הדתיות תל אביב-יפו ואשדוד את דיווחי הנוכחות שנרשמו במערכת הדיווח הממוחשבת לחודש מאי 2016 והשווה אותם לתקן זמן ההשגחה שקבעה כל מועצה בהסכם עם כל בית עסק, שעל פיו נדרש בית העסק לשלם את שכרו של המשגיח³¹. יצוין כי הבדיקה לא התייחסה לדיווחים ידניים, אם היו כאלה, אלא התייחסה לדיווחים שהעבירו המשגיחים באמצעות האפליקציה או בחיוג מבית העסק אל המערכת הממוחשבת.

המועצה הדתית תל אביב-יפו

משרד מבקר המדינה בדק את זמני נוכחותם של המשגיחים על סמך דיווחיהם במאי 2016 של 12 משגיחים שנבחרו באקראי מבין כלל המשגיחים מטעם המועצה. זאת, כאמור, על סמך דיווחי המערכת הממוחשבת בלבד.

בביקורת עלה כי המשגיחים מדווחים על נוכחות באמצעות האפליקציה או חיוג מטלפון נייד רק מ-48 מתוך 74 בתי העסק (65%) עליהם הם מופקדים: מ-13 מתוך 48 בתי העסק מתקבלים דיווחים באמצעות האפליקציה ומ-35 בתי עסק באמצעות טלפון נייד בבית העסק. יצוין כי כל 13 הדיווחים באמצעות האפליקציה הם דיווחים של 3 משגיחים בלבד מתוך 12 המשגיחים שנבדקו (25% בלבד).

מדיווחי 12 המשגיחים שנבדקו עולה כי הם דיווחו, במשך כל החודש, באופן חלקי על נוכחותם³². חלקם דיווחו על כניסה בלבד (התחלת עבודה) או יציאה בלבד (סיום עבודה), באופן שלא מאפשר לדעת אם הם אכן עמדו במכסת השעות שנקבעה. לכן לצורך הבדיקה נמדדו רק הימים שבהם ניתן דיווח על כניסה ויציאה או שניתן היה ללמוד על משך השעות בעסק על פי מועדי הכניסה או היציאה מבית עסק אחר. להלן דוגמאות:

1. משגיח ח' מופקד מטעם המועצה על שמונה בתי עסק. נמצא כי הוא דיווח באמצעות האפליקציה באופן חלקי ביותר על שעות ההשגחה שלו. במאי 2016 הוא דיווח על נוכחות רק בשישה בתי עסק, שמהם היו אמורים להתקבל 132 דיווחי נוכחות³³. בשמונה (36%) מ-22 ימי העבודה באותו חודש הוא כלל לא דיווח באמצעות מערכת הדיווח מבתי העסק. ב-14 ימי העבודה שבהם נכח הוא היה אמור לדווח משישה בתי העסק על 84 ביקורים³⁴, אך בפועל הוא דיווח על 70 ביקורים (83%). יתר על כן, באותם שישה בתי עסק שלגביהם דיווח, שיקפו דיווחי הנוכחות באמצעות מערכת הדיווח הממוחשבת בממוצע כ-24% בלבד מתקן זמן ההשגחה שנקבע, ובשלושה מהם שיקפו הדיווחים 8%-21% בלבד מתקן זמן ההשגחה שנקבע.

2. משגיח ט' מופקד מטעם המועצה על שישה בתי עסק, בהיקף כולל של 11.33 שעות. מתוך היקף שעות זה הוא משמש משגיח במשרה מלאה במלון בעיר. נמצא כי רוב הדיווחים מחמשת בתי האוכל האחרים חופפים לשעות הבוקר שבהם הוא משמש משגיח במלון. עוד נמצא כי הוא דיווח באופן חלקי בלבד באמצעות מערכת הדיווח - דיווחי הנוכחות שלו לא כללו ימים רבים או כלל דיווח על כניסה או יציאה בלבד.

בתשובת המועצה הדתית תל אביב-יפו מינואר 2017 ציין יו"ר המועצה כי המערכת הוטמעה רק בשנה האחרונה, ומטבע הדברים היא דורשת שדרוגים ושיפורים; עדיין יש קשיים בהפעלתה, תקלות ובעיות כיסוי וקליטה. כמו כן, חלק ניכר מהמשגיחים מחזיקים בטלפון כשר ללא אפשרות להתקנת האפליקציה - במקרים אלה נדרשים המשגיחים להחתים נוכחות מהטלפון בבית העסק, ובבתי עסק רבים אין טלפון או יש רק טלפון המשמש גם כקו אשראי. עוד ציין יו"ר המועצה כי המשגיחים משלימים את הדיווחים או מדווחים מחלק

32 בחודש מאי 2016 הם הגיעו ל-48 בתי עסק שמהם דיווחו, מתוך 74 בתי העסק שבאחריותם; הם דיווחו על 574 מתוך 770 הימים (75%) שהם היו צריכים להיות באותם 48 בתי עסק. מתוך 574 ימי הנוכחות המדווחים, רק ב-491 ימים (86%) הדיווחים היו מלאים, דהיינו כללו דיווח על שעת כניסה ודיווח על שעת יציאה, או שהיו חלקיים אך ניתן היה ללמוד על משך השעות בעסק על פי מועדי הכניסה או היציאה מבית עסק אחר; באותם 491 ימים הם שהו רק 64% משעות ההשגחה שנקבעו לאותם בתי עסק (ימי דיווח נחשבים ימים בהם דיווח המשגיח מבית העסק). לצורך כך גם אם דיווח על כניסה או יציאה בלבד מבית העסק, נחשב הדבר כיום דיווח. באשר לזמן נוכחות המשגיח בעסק - נוכחות זו נמדדה בהתאם לדיווח כניסה ויציאה; במידה וחסר דיווח על כניסה או דיווח על יציאה - הוא נאמד בהתאם לדיווח כניסה או יציאה מבית העסק הקודם או מבית העסק הבא).

33 22 ימי עבודה ב-6 בתי עסק - 132 דיווחים.

34 14 ימי עבודה ב-6 בתי עסק - 84 דיווחים.

מבתי העסק בדיווח ידני. כמו כן ציין יו"ר המועצה כי במסגרת השדרוגים שדרשה המועצה ממתכנתי המערכת פותח לאחרונה "דוח תקינים" אשר יפיק דוחות על חריגות בדיווחי המשגיחים. יו"ר המועצה הדגיש כי מדובר בשינוי טכנולוגי שנדרש לשיתוף פעולה של המשגיחים, שכן בסופו של דבר הם אינם עובדי המועצה. על פי עמדתו, המועצה רואה במערכת דיווח זו את הדרך הנכונה והראויה לפיקוח על דיווחי המשגיחים, והיא תפעל לאכיפת השימוש בה.

באשר למשגיח ח' ציינה המועצה כי הוא זומן לשיחת בירור. לדברי המשגיח, ההחתמה באפליקציה אינה משקפת את משך זמן שהותו בפועל בעסקים ולטענתו מדובר בתקלות חוזרות של האפליקציה. היו"ר הוסיף כי המשגיח צירף דיווחים ידניים על שעות עבודתו בבתי העסק. אשר למשגיח ט' מסר היו"ר כי המועצה יזמה הליך בירור ושימוע והנושא אף נדון בבית הדין לעבודה.

כדי למצות את השימוש החיובי במערכת שהנהיגה המועצה הדתית תל אביב-יפו עליה לנקוט צעדים להגברת הדיווח באמצעותה על נוכחות המשגיחים. עליה לזהות את החסמים המעכבים את השימוש במערכת ולפעול להסרתם. כמו כן עליה לשים דגש גם על פעולות הדרכה והסברה למשגיחים ולבתי העסק.

המועצה הדתית אשדוד

המועצה הדתית אשדוד אחראית למתן תעודות כשרות ל-454 בתי עסק ברחבי העיר. המועצה מפעילה 80 משגיחים המועסקים באופן ישיר בבתי העסק שהם משגיחים בהם. יו"ר המועצה הדתית הוא הרב עובדיה דהן.

המועצה הדתית התקשרה עם חברה פרטית המפעילה מאפריל 2013 מערכת שירותי דיווח על נוכחות משגיחים בבתי העסק באמצעות אפליקציה בטלפון נייד או חיוג מטלפון נייד. משרד מבקר המדינה בדק את דיווחיהם של שישה משגיחים לחודש מאי 2016 והשווה אותם לתקן זמן ההשגחה שקבעה המועצה בהסכם עם כל בית עסק, שעל פיו נדרש בית העסק לשלם את שכר המשגיח³⁵. להלן הממצאים:

1. אף לא אחד מששת המשגיחים שנבדקו דיווח באופן מלא על כניסה ויציאה מבתי העסק; לכן, לא ניתן לדעת אם הם אכן נכחו בבתי העסק במהלך כל פרק הזמן שנקבע להם בתמורה לשכרם.
2. ששת המשגיחים היו מופקדים על 54 בתי עסק. הם דיווחו באמצעות מערכת הדיווח הממוחשבת על נוכחות ב-30 בתי עסק בלבד (56%). בסך הכול, במהלך מאי 2016 היו צריכים להירשם 660³⁶ דיווחי נוכחות, אך נתוני המערכת הראו 209 דיווחי נוכחות בלבד (32%).

35 דיווחי הנוכחות הופקו ממערכת הדיווח הממוחשבת.

36 לפי 22 ימי עבודה ב-30 בתי עסק.


 משרד מבקר המדינה
 מעיר למועצות
 הדתיות תל אביב-יפו
 ואשדוד כי בידן כלי
 פיקוח ובקרה שיכול
 לשמש כלי יעיל
 ואמין, אולם בפועל
 העובדה שהן לא
 חייבו להשתמש
 באופן מלא במערכת
 הדיווח הביאה לכך
 שהפיקוח שלהן הוא
 לקוי. הדבר מאפשר
 למשגיחים, לפחות
 לפי הדיווחים, שלא
 למלא את מכסת
 שעות ההשגחה
 שהמועצות עצמן
 קבעו ואשר
 המשגיחים מחויבים
 בה - מכסה האמורה
 להבטיח השגחת
 כשרות ראויה

3. בדיקת הדיווחים (כניסה ויציאה) העלתה כי ששת המשגיחים האלה נכחו בממוצע, באותם הימים שבהם נרשמו דיווחי נוכחות, רק 53% מתקן זמן ההשגחה שנקבע לבית העסק. על פי הדיווחים האלה נכחו המשגיחים בבתי העסק רק 17% מתקן זמן ההשגחה שנקבע בחישוב חדשי³⁷.

להלן דוגמה לנוכחותו החלקית של משגיח על פי דיווחיו למערכת הדיווח הממוחשבת: משגיח י' מופקד על שבעה בתי אוכל באשדוד בהיקף מצטבר של 3.5 שעות השגחה ביום. בהתאם לכך, היה עליו לדווח במהלך מאי 2016 על 154 ביקורים בבתי האוכל שבהשגחתו³⁸. בפועל הוא דיווח רק 12 פעמים, וגם אז דיווח על כניסה או על יציאה בלבד, לכן לפי הדיווח הוא נכח בבתי העסק רק ב-8% מהמכסה שהוא מחויב בה. זאת ועוד, על פי דיווחיו התרכזה עבודתו רק ב-5 מתוך 22 ימי העבודה בחודש וכל הדיווחים התרכזו משלושה מתוך שבעה בתי העסק שבהשגחתו.

בתשובתו של יו"ר המועצה הדתית אשדוד מינואר 2017 צוין כי בהמשך לביקורת החליט מנהל מחלקת הכשרות לשנות את אופן עריכת הפיקוח על המשגיחים ולבססה על בדיקת דיווחי המשגיחים למערכת מדי יום, בשילוב עם בדיקת נוכחות אקראית לכמה משגיחים, לרבות משך נוכחותם בעסק באותו היום. נתונים על חריגות יועברו לבדיקתו של מנהל המחלקה והוא יחליט אם לזמן את המשגיח לבירור או לשימוע לפני פיטורין.



הדוגמאות שהובאו לעיל מעידות שדיווחי המשגיחים היו חלקיים ביותר. על פי הדיווחים לא ניתן לקבוע אם מדובר בהתחמקות מדיווח מלא או בביצוע חלקי של שעות העבודה, ואף ייתכן שמדובר בשילוב של שתי הסיבות - דיווח חלקי וביצוע חלקי. אשר על כן, בשל האופן שבו המערכת משמשת לדיווח על נוכחות המשגיחים, לא יכולות המועצות הדתיות להסתמך על המערכת לשם ביצוע בקרה ופיקוח נאותים על נוכחות המשגיחים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות הדתיות תל אביב-יפו ואשדוד כי בידן כלי פיקוח ובקרה שיכול לשמש כלי יעיל ואמין, אולם בפועל העובדה שהן לא חייבו להשתמש באופן מלא במערכת הדיווח הביאה לכך שהפיקוח שלהן הוא לקוי. הדבר מאפשר למשגיחים, לפחות לפי הדיווחים, שלא למלא את מכסת שעות ההשגחה שהמועצות עצמן קבעו ואשר המשגיחים מחויבים בה - מכסה האמורה להבטיח השגחת כשרות ראויה.

37 53% מתקן זמן ההשגחה החודשי מתוך 32% ימים מדווחים בלבד.

38 לפי 22 ימי עבודה ב-7 בתי אוכל.



בפגישה שקיימו נציגי
משרד מבקר המדינה
עם חמישה משגיחים
בירושלים עלה כי
ב-21 מתוך 50 (42%)
בתי העסק שהם
משגיחים בהם אין
נמסרים להם תלושי
שכר ואת שכרם הם
מקבלים במזומן או
בהמחאה. רוב בתי
העסק - 34 מתוך 50
(68%) - נהגו בניגוד
לחוק ולא הפרישו
למשגיחים תשלומי
פנסיה כנדרש

נוכחות חסרה של המשגיחים בעבודה במשך שעות ההשגחה שנקבעו, בין שמדובר בשהות חלקית קצרה במהלך היום בין שמדובר בימי היעדרות רבים, יש בה משום פגיעה של ממש במערך הכשרות, ואף יותר מזה - פגיעה באמון הציבור במערך הכשרות ובשמה הטוב של המועצה הדתית. יתרה מזו, הדבר מעלה ספקות אם תקן ההשגחה שנקבע אכן משקף צורך הלכתי של ממש, ושמא הוא נקבע לצורך רווחתם הכלכלית של משגיחי הכשרות. ראוי שהמועצות הדתיות יבחנו את הליך קביעת התקן של זמן ההשגחה. בין כך ובין כך, לתופעה של קביעת תקן מרחיב של זמן ההשגחה יש השפעות ניכרות מהיבט עלות הכשרות העודפת ומהיקף הנטל הכלכלי המוטל על בעלי בתי העסק המושגחים.

על המועצות הדתיות לבדוק באופן תדיר את דיווחי המשגיחים, להקפיד כי ידווחו מכל בתי העסק שהם משגיחים בהם ולעמוד על כך שיהיו נוכחים בבתי העסק לפי תקן זמן ההשגחה שנקבע.

אי-תשלום תנאים סוציאליים למשגיחים והיעדר פיקוח של המועצות הדתיות בנושא זה

חוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, מחייב "מסירת תלוש שכר לעובד". המטרה היא להבטיח שהמעסיק ישלם את כל חבויותיו לרשויות המס ויעניק לעובד את כל הזכויות הסוציאליות המגיעות לו על פי חוק. משרד מבקר המדינה בדק את תשלומי השכר שמשגיחי הכשרות מקבלים מבעלי העסקים המעסיקים אותם.

המועצה הדתית ירושלים

בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם חמישה משגיחים עלה כי ב-21 מתוך 50 (42%) בתי העסק שהם משגיחים בהם אין נמסרים להם תלושי שכר ואת שכרם הם מקבלים במזומן או בהמחאה. זאת ועוד, רוב בתי העסק - 34 מתוך 50 (68%) - נהגו בניגוד לחוק ולא הפרישו למשגיחים תשלומי פנסיה כנדרש.

בפגישה ציינו המשגיחים כי הם חווים לחץ מצד חלק מבתי העסק שבהשגחתם המתנים את העסקתם בתשלום ללא תלוש שכר מבלי שזכויותיהם יובטחו - הפרשות פנסיוניות, תשלום דמי הבראה, חופשות וכדומה. עוד ציינו כי בתי העסק אינם מקפידים על תשלום שכרם במועד, ובמקרים מסוימים הם אף לא קיבלו שכר. הם הוסיפו כי עבורם המועצה הדתית אינה גורם שניתן לפנות אליו כדי שייסע בידם להגן על זכויותיהם.

המועצה הדתית נתניה

מבדיקת תנאי השכר של שני משגיחי כשרות בנתניה המופקדים על 16 בתי עסק עלה כי ב-10 מבתי עסק (62%) הם אינם מקבלים תנאים סוציאליים (הפרשות לפנסיה ולקופת גמל). בכמה בתי עסק גם אין נמסרים למשגיחים תלושי שכר ואת שכרם הם מקבלים במזומן או בהמחאה.



משרד מבקר המדינה מעיר למועצות הדתיות ירושלים ונתניה כי אמנם המשגיחים אינם עובדי המועצה הדתית, אך לא ניתן להתעלם מהזיקה שבין העסקתם באופן ישיר בבתי העסק ובין מסגרת העסקתם הנקבעת בידי המועצה. המועצה הדתית היא זו המקשרת בין המשגיח לבית העסק והיא זו הקובעת את היקף העסקתו ואת מאפייניה ואף את גובה שכרו. אשר על כן, המועצה אינה יכולה להתנער מאחריותה כלפי המשגיחים, גם אם מדובר באחריות חלקית בלבד.

המועצה הדתית ירושלים מסרה בתשובתה כי לאור הערת הביקורת הנחה יו"ר הוועדה הממונה כי חידוש התעודות לרבעון הבא מותנה בהצגת תלושי שכר או אישור ר"ח על תשלומי שכר כדין.

המועצה הדתית נתניה מסרה בתשובתה כי תטיל על גורם מקצועי לעמוד לעזרת משגיחי הכשרות ולבדוק את תלושי משכורתם, ואם יתגלו אי-סדרים במתן תנאים סוציאליים למשגיחים יידרשו בעלי העסקים להשלים או לשלם.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו כי "תשלום שכר משגיחי הכשרות במזומן נגרם לעיתים בשל בקשת המשגיח אך לא פחות מכך בשל החלטת בעל העסק. צורת העסקה זו אם נעשית לבקשת משגיח הכשרות הינה פוגענית בראש ובראשונה במשגיח עצמו אשר אינו מקבל את זכויות היסוד כעובד (שכר הוגן, פנסיה, הבראה, חופשה), משאיר את העובד ללא זכאות לזכויות בביטוח לאומי במקרה של תאונת עבודה וכדו'; מנגד למדינה נגרם נזק גדול כתוצאה מאי תשלום מיסים כדין". המשרד הוסיף שהוא מעוניין בהסדרת הנושא ואף פנה לשם כך לרשות המסים, וזאת גם לצורך הבטחת זכויותיו של העובד.

שיטת ההעסקה של המשגיחים, לרבות העובדה שחלקם מועסקים בהיקף שעות בלתי סביר שבמקרים רבים לא ניתן לבצעו, מחייבת לבחון ביתר שאת את יעילותה ומועילותה. על המשרד, בתיאום עם הרבנות, לבחון את השיטה ולקבוע בדחיפות מתכונת יעילה, בת-ביצוע, שוויונית והוגנת להעסקת משגיחים. עליו לעשות זאת אם בדרך הקיימת, ובלבד שהמועצות הדתיות יפקחו כראוי על תנאי העסקתם ויבטיחו את מיצוי זכויותיהם, אם בדרך חלופית, למשל באמצעות חברה זכיינית, כפי שכבר הודיע המשרד לבית המשפט העליון במסגרת עתירה שעיקרה הוא "מעמד המשגיח". בדרך זו, כגוף המקבל שירות יהיה על המועצה הדתית לשאת באחריותה כמזמינת השירות; וזאת בדומה לקבוע בחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011, המטיל על גוף מזמין שירות לנקוט אמצעים סבירים כדי למנוע פגיעה בזכויותיהם של עובדי קבלן המועסקים אצלו.

במהלך הביקורת הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבן של רשויות המסים להיקף הרחב של בעלי בתי עסק המעסיקים משגיחים בלי לנכות משכרם מסי חובה כחוק, תוך פגיעה בזכויותיהם ובהכנסות המדינה. משרד מבקר המדינה הפנה גם את תשומת לבו של משרד הכלכלה והתעשייה - מינהל אכיפה, להיקף הרחב של בעלי בתי עסק שלא הפרישו תשלומי פנסיה כחוק לטובת המשגיחים שהם מעסיקים.

בתשובתו מינואר 2017 מסר משרד הכלכלה והתעשייה כי ממצאי הביקורת יילקחו בחשבון על ידי מינהל ההסדרה והאכיפה וייבחנו ויטופלו על פי מדיניות האכיפה של משרד הכלכלה והתעשייה.

רשות המסים מסרה בתשובתה מינואר 2017 כי היא ערה לכך שנושא הכשרות לוקה באי-סדרים, והדבר גרם לה להרחיב את הביקורות באופן יזום, אף מעבר למתוכנן. בדיעבד התברר לרשות המסים שתוצאות הרחבת הפעילות שלה שקדמו לטיטת דוח זה משיקות בחלקן הגדול לנקודות שהעלה בה משרד מבקר המדינה, והן טופלו או נמצאות בטיפול בימים אלה. רשות המסים הפעילה פיילוט ביקורת משגיחים ומעסיקיהם במועצה דתית אחת ובכוונתה לבצע ביקורות גם בשאר המועצות הדתיות ברחבי הארץ.

העסקת מפקחי כשרות ועובדים אחרים במועצות הדתיות כמשגיחי כשרות ללא היתר ובהיקף עבודה רחב

עבודת ההשגחה בבתי העסק אמורה להיעשות בעיקרה בשעות הבוקר כאשר בתי העסק מקבלים את תוצרת המזון. בשעות אלה נדרשת עבודת המשגיח הן לבדיקת כשרות התוצרת המתקבלת הן לשטיפת עלי ירק, ניפוי קמח וכיוצא באלה בשלבים

המוקדמים של הכנת האוכל. עובדי מועצות דתיות, העובדים במשרה מלאה, אמורים להימצא בשעות גרעין, לרבות בשעות הבוקר, בעבודתם.

בהסכם הקיבוצי החל על עובדי המועצות הדתיות³⁹ הסכימו הצדדים כי חוקת העבודה של העובדים ברשויות המקומיות תחייב את עובדי המועצות הדתיות כאילו הייתה הסכם קיבוצי בין הצדדים והיא עדיין כזאת כיום. לפי הוראות חוקת העבודה וההסכם הקיבוצי חלה חובה על עובדי המועצה הדתית לבקש מהמועצה היתר לעבוד בעבודה נוספת והיא רשאית לדחותה או להתנותה בתנאים למניעת פגיעה בעבודתם.

דרישה זו נכללת גם בנוהל הכשרות. עובד המועצה הדתית המעוניין לעבוד בעבודה נוספת נדרש לקבל את אישור המעביד. אם ניתן היתר כזה עליו להימצא בתיק העובד במועצה הדתית וגם במשרד לשירותי דת. הנוהל גם מפרט את בעלי התפקידים במועצה שנאסר עליהם ככלל לשמש משגיחי כשרות: יו"ר המועצה, מורשה חתימה, מנהל מחלקת כשרות, מזכיר מחלקת כשרות. כמו כן, חל איסור להעסיק מפקח כשרות מטעם המועצה כמשגיח כשרות במקום שבו הוא משמש כמפקח.

עם זאת, הנהלת המועצה רשאית במקרים חריגים להתיר גם לבעלי תפקידים אלה לעסוק - למשך שישה חודשים לכל היותר - כמשגיחי כשרות שלא לפי ההוראה הכללית שבנוהל, זאת בהתאם לכללים שנקבעו בנוהל הכשרות. בתום התקופה שנקבעה, ניתן לבחון את הצורך מחדש.

בחוק שעות עבודה ומנוחה נקבע כי ככלל "יום עבודה לא יעלה על שמונה שעות עבודה"⁴⁰. בתקנות חוק שעות עבודה ומנוחה, התשט"ו-1955, נקבע כי "שר הכלכלה נתן היתר כללי להעסקת עובדי מדינה עד שתיים-עשרה שעות ביום ועד חמש עשרה שעות נוספות בשבוע; אסור להעסיק עובד מעבר לשעות האמורות, אלא בהיתר מאת שר הכלכלה". אמנם עובדי המועצה הדתית אינם עובדי מדינה אך ניתן ללמוד מהחוק ומהתקנות על היקף שעות עבודה מקובל וסביר.

כאמור, בינואר 2016 עדכן שר הכלכלה את ההוראות והתיר עבודה נוספת בענף המזון, בהיקף של ארבע שעות ביום; ניתן להשליך מהתקנות על היקף שעות עבודה מקובל וסביר.

משרד מבקר המדינה בחן במועצות הדתיות שנבדקו את נתוני העסקתם של עובדי מועצות דתיות, לרבות מפקחי כשרות, המועסקים גם כמשגיחים. הביקורת התבססה על נתונים מפורטים שמסרו לו 93 מועצות דתיות.

39 הסכם קיבוצי כללי הנוגע לעובדי המועצות הדתיות שנחתם ב-4.12.75 בין חבר המועצות הדתיות בישראל המייצג את כל המועצות הדתיות וכולל את הערים ירושלים, תל אביב וחיפה ובין הסתדרות הפקידים, עובדי המינהלה והשירותים.

40 כלל זה כוחו יפה לשבוע עבודה של שישה ימים. בשבוע עבודה של חמישה ימים יעסק העובד עד 8.6 שעות עבודה ביום.



בביקורת במועצות
הדתיות ירושלים
ונתניה נמצא שיעור
גבוה של עובדים
ומפקחים המועסקים
גם כמשגיחי כשרות,
וזאת ללא היתר
ובהיקפי שעות
רחבים, שלא ניתן
לבצען. לנוכח היקף
שעות העבודה
הנוספת של עובדי
המועצות הדתיות
כמשגיחי כשרות ספק
רב אם הם יכולים
למלא את חובתם
כעובדי המועצות
הדתיות ובו זמנית
להיות בכמה בתי
עסק לצורך השגחת
כשרות

בביקורת במועצות הדתיות ירושלים ונתניה נמצא שיעור גבוה של עובדים ומפקחים המועסקים גם כמשגיחי כשרות, וזאת ללא היתר ובהיקפי שעות רחבים, שלא ניתן לבצען. המועצות הדתיות האלה לא פנו לשר הכלכלה כדי לקבל היתר עבור עובדיהם שיתיר להם לעבוד יותר מ-12 שעות ביממה, כנדרש.

יצוין לחיוב כי המועצה הדתית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי היא אינה מאפשרת למפקחים המועסקים על ידה לשמש גם משגיחי כשרות, וזאת מתוך תפיסה שעבודת ההשגחה עלולה להביא ומביאה לידי פגיעה באיכות עבודת המפקח ובסדרי העבודה המינהלית במועצה הדתית.

לנוכח היקף שעות העבודה הנוספת של עובדי המועצות הדתיות כמשגיחי כשרות ספק רב אם הם יכולים למלא את חובתם כעובדי המועצות הדתיות ובו זמנית להיות בכמה בתי עסק לצורך השגחת כשרות. מדובר בהיקף שעות עבודה בלתי מתקבל על הדעת ובקבלת תשלום מהמועצה הדתית ומבתי עסק עבור היקף שעות עבודה שאינן ניתנות לביצוע בפועל מדי יום. מכאן, עולה חשש לפיקוח רופף של המועצה הדתית על נוכחות עובדיה אם במועצה עצמה אם בבתי העסק המושגחים. במצב זה קיים ספק בדבר מצב הכשרות באותם בתי עסק מושגחים, העלול לפגוע באמון הציבור באותם בתי עסק ובמועצה הדתית.

המועצה הדתית ירושלים

23 מתוך 56 העובדים (41%) במטה המועצה הדתית ירושלים⁴¹ משמשים גם בתפקיד משגיחי כשרות, נוסף לתפקידם במטה, וזאת ללא היתר כנדרש בנוהל; 16 מתוכם הם מנהלים, מפקחים ומזכיר מחלקת הכשרות, דהיינו בעלי תפקידים שעל פי הנוהל נאסר עליהם לשמש משגיחים.

העסקתם של מפקחים ומנהלים העובדים באגף הכשרות במועצה הדתית ירושלים כמשגיחים: 11 מתוך 16 המנהלים והמפקחים במחלקת בתי עסק ובתי אוכל באגף הכשרות במועצה הדתית ירושלים מועסקים גם כמשגיחים בהיקף של 1-16 שעות מדי יום, נוסף לתפקידם במשרה מלאה כמנהלים ומפקחים באגף; יוצא אפוא שההיקף המצטבר של העסקת כל אחד מהם כמפקח וכמשגיח גם יחד הוא 9-24 שעות מדי יום. יתרה מכך, נמצא שהיקף שעות ההשגחה של 7 מתוך 11 המפקחים והמנהלים האמורים רחב מאוד - 8-16 שעות השגחה ביום נוסף למשרתם במטה! עובדים אלה אף לא קיבלו אישור לעבודתם הנוספת, כנדרש בנוהל. אין ספק שמדובר בהיקף שעות חריג ובלתי סביר המעורר חשש לעצם האפשרות למלא את שני התפקידים בעת ובעונה אחת, ומכאן מילוי חלקי ולא תקין של תפקידם.

להלן דוגמאות:

1. מפקח א' מועסק כמפקח במשרה מלאה במועצה הדתית ירושלים והוא אחראי ל-68 בתי עסק. נוסף על כך, הוא מועסק כמשגיח בשישה בתי עסק (מסעדות ואטליות) בפיקוחם של מפקחים אחרים. בביקורת עלה שהוא מועסק מדי יום כמשגיח, במשך 5-6 ימים בשבוע ובהיקף מצטבר של 9 שעות בכל יום. יוצא אפוא שהוא אמור לעבוד 17 שעות מדי יום! חמור אף יותר, בשני בתי עסק הוא משמש מפקח ומשגיח בעת ובעונה אחת, דהיינו הוא מפקח על עצמו. כל זאת בלי שניתן לו אישור חריג לצורך העסקתו.

בתשובתו מינואר 2017 מסר יו"ר הוועדה הממונה על המועצה הדתית ירושלים מר יהושע ישי כי תוך כדי הביקורת המועצה מתקנת את הליקויים וכי הוא בירר את העניין עם ארבעה מפקחים מתוך אלה שהיקף העסקתם הכולל, לרבות שעות השגחה, עמד על 15-17 שעות ביממה. מהבירור עלה כי כיום המפקחים האמורים עובדים 13-15 שעות מדי יום, דהיינו היקף שעות השגחה נמוך יותר מזה שציין משרד מבקר המדינה. הוא ציין כי עבודתם הנוספת של המפקחים היא פועל יוצא משכרם הנמוך. יו"ר הוועדה הממונה ירושלים הוסיף בעניין זה כי כל מערך הכשרות פועל על בסיס הרתעה, ובלשון רבותינו "מירטט"; לכן, "שעות ההשגחה" אינן "שעות עבודה" אלא הן שעות האמורות לשקף את תחום האחריות של המשגיח. לדידו, הפער בין הנתונים שהציג משרד מבקר המדינה ובין הנתונים שהציגו המבוקרים נעוץ בהבחנה שהוא עשה בין "שעת השגחה" ל"שעת עבודה"⁴².

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה הממונה ירושלים כי היקף שעות העבודה שצוין, חושב על פי מאגר המכיל נתונים על בתי עסק, משגיחים, מפקחים ושעות העסקה, שהמועצה עצמה העבירה למשרד מבקר המדינה; ההצדקה של הרחבת היקף משרת המפקח לממדים בלתי סבירים בשל השכר הבסיסי הנמוך שלהם אינה יכולה להתקבל, ויש לכך משמעויות חמורות מרחיקות לכת. את שאלת שכר עובדי אגף הכשרות, לרבות מפקחיו, יש לפתור בדרכים המקובלות.

אשר לעניין הפעלת מערך הכשרות על בסיס הרתעה ולא על בסיס עבודה בפועל, משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר הוועדה הממונה ירושלים כי מדובר בנתונים המבוססים על ההסכמים למתן השגחה שנחתמו בין המועצה ובין בתי העסק, שעל פיהם נדרשים בתי העסק לשלם את שכר המשגיחים; שיטת ההשגחה שהמועצה הדתית ירושלים הציגה משמעה "השגחה וירטואלית", כלומר השגחה הנעשית לכאורה. לעומת זאת, נדרש בית העסק לשלם תשלום אמת אף שבפועל השירות אינו ניתן לו. יש לראות זאת בחומרה יתרה ולהפסיק נוהג זה לאלתר. הדבר גורם הן לייקור עלויות ההשגחה ועלייה ביוקר המחיה והן לפגיעה באמון הציבור השם מבטחו בהשגחה הממלכתית.

42 בעניין זה ראו לעיל בפרק "משגיחי כשרות המועסקים בהיקף שעות עבודה בלתי סביר".



שישה מפקחי כשרות
בירושלים עבדו,
בניגוד לנוהל
הכשרות, גם
כמשגיחים באזורי
הפיקוח שבאחריותם -
הם פיקחו על
עבודתם שלהם
כמשגיחים; זו מציאות
בלתי מתקבלת על
הדעת המעידה על
ניגוד עניינים מובנה
בין שני התפקידים

2. **עבודה נוספת של הרב שמואל בורנשטיין:** הרב בורנשטיין מועסק במועצה הדתית ירושלים במשרה מלאה בתפקיד מפקח אחראי לבתי המלון; הוא משמש גם סגן מנהל אגף הכשרות. כבר בדוח הקודם הועלה כי הרב שמואל בורנשטיין עבד, בניגוד להוראות, גם כמשגיח כשרות בבית מלון שעליו הוא גם מפקח מטעם המועצה הדתית, וגם כגורם המעניק הכשר פרטי הנושא את שמו בבתי מלון שונים ברחבי הארץ.

גם בביקורת הנוכחית נמצאו חריגות חמורות בעבודתו של הרב בורנשטיין: בד בבד עם תפקידו כמפקח באגף הכשרות, הרב משמש גם נותן השגחה מטעמו ברמת "למהדרין" בבתי מלון שהם מחוץ לירושלים, וזאת בלי שקיבל מהמועצה הדתית בירושלים אישור לעבודות נוספות אלה, וממילא לא הוסדר הצורך במניעת ניגוד עניינים מעיסוקיו הנוספים. לדוגמה, הרב נותן שירותי השגחה פרטית - כשרות למהדרין הרב ש. בורנשטיין שליט"א - בבתי מלון בים המלח ובבית מלון בטבריה השייך לרשת בתי מלון הפועלת גם בירושלים שהוא אחראי לה מתוקף תפקידו במועצה.

המועצה הדתית ירושלים מסרה כי שירותי ההשגחה לבתי המלון ניתנים רק בתקופת הפסח ולא כעבודה נוספת. לדברי הרב בורנשטיין, הוא לא היה מודע לקשר בין בית המלון בטבריה לבית המלון בירושלים, ובעקבות ממצאי הביקורת סוכם שיחדל ממתן הכשר לבית מלון זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרב בורנשטיין כי עיסוקיו הנוספים - סגן מנהל אגף הכשרות ואחראי לפיקוח בבתי מלון, ללא היתר כנדרש - הם חריגה ניכרת מנוהל הכשרות. כמו כן הוא מעיר למנהל אגף הכשרות ולמועצה הדתית ירושלים והעומד בראשה מר יהושע ישי על שאפשרו מצב כזה. מדובר בעיסוקים האסורים על בעל תפקיד באגף הכשרות שבוצעו ללא היתר, ויש להפסיק לאלתר חריגות כאלה.

3. **העסקת מפקחי כשרות כמשגיחים באזור שהם מפקחים עליו:** שישה מפקחי כשרות בירושלים עבדו, בניגוד לנוהל הכשרות, גם כמשגיחים באזורי הפיקוח שבאחריותם - הם פיקחו על עבודתם שלהם כמשגיחים; זו מציאות בלתי מתקבלת על הדעת המעידה על ניגוד עניינים מובנה בין שני התפקידים. לדוגמה, מפקח ב' מפקח על עצמו בשבעה בתי עסק בתחום הירקות והפירות באזורים רמת דניה, מרכז העיר ובקעה; מפקח ג' מפקח על עצמו בשלושה בתי עסק באזור גבעת מרדכי; ומפקח ד' מפקח על עצמו בשני בתי עסק באזור הרובע היהודי.

י"ר הוועדה הממונה ירושלים מסר בתשובתו כי המועצה מתקנת את הליקויים שהעלתה הביקורת "תוך כדי ביקורת".

4. **תפקידים צולבים - מפקחים המשמשים משגיחים המפוקחים על ידי מפקחים אחרים, ולהיפך:** כאמור, נוהל הכשרות מאפשר למפקח כשרות,



חומרת הממצאים
העולים מעבודת
המפקחים כמשגיחי
כשרות מחייבת את
המשרד לבחון מחדש
את הכללים שהוא
קבע בנוהל הכשרות,
לרבות האיונים שבין
מתן האפשרות
למפקחים לשמש
משגיחים, אל מול
הסיכון העולה
מהעובדה שלעיתים
קיים חשש שלא ניתן
למלא את שני
התפקידים באופן
מלא ותקין

בכפוף לאישור הממונים עליו, לעבוד כמשגיח במקום מושג בתחומי אותה מועצה דתית בתנאי שהמקום אינו מצוי ב"אזור הפיקוח שלו".

בביקורת במועצה הדתית ירושלים נמצאו ארבעה מקרים של הצלבה בין שישה בעלי תפקידים - מפקח ראשון מפקח על מפקח שני בתפקידו כמשגיח ובעת ובעונה אחת המפקח השני מפקח על המפקח הראשון בתפקידו כמשגיח.

אמנם הצלבה כאמור לא נאסרה על פי הוראות הנוהל, אולם לנוכח העובדה שהיא בוצעה על ידי שישה מעשרה מפקחים במחלקת בתי עסק ובתי אוכל באגף הכשרות, היא גורמת לתלות בעבודתם ההדדית ועלולה לגרום למארג יחסים של "תן וקח" ביניהם. מארג יחסים זה עלול לפגוע באופן ממשי ביכולתם של המפקחים ליישם את תכלית תפקידם כגורמי פיקוח ואכיפה, ושיקול דעתם המקצועי עלול להיות מוטעה, משובש ופגום; הדבר עשוי לעורר חשש לניגוד עניינים.

חומרת הממצאים העולים מעבודת המפקחים כמשגיחי כשרות מחייבת את המשרד לבחון מחדש את הכללים שהוא קבע בנוהל הכשרות, לרבות האיונים שבין מתן האפשרות למפקחים לשמש משגיחים, אל מול הסיכון העולה מהעובדה שלעיתים קיים חשש שלא ניתן למלא את שני התפקידים באופן מלא ותקין. על המשרד להביא בחשבון את החשש להיקלעות המפקחים למצב של ניגוד עניינים, ובייחוד מצב שבו מפקח משמש כמפקח על עצמו בתפקידו כמשגיח או מצב שבו מפקח משמש גם משגיח המפוקח בידי עמיתו, ולהיפך; על המשרד לבחון הסדר מתאים גם בעניין זה.

העסקת עובדי המטה במועצה הדתית ירושלים כמשגיחים: שמונה עובדי מטה במועצה הדתית ירושלים שאינם נמנים עם עובדי אגף הכשרות, מועסקים בעבודה נוספת כמשגיחים. חמישה מהם מועסקים בסה"כ בהיקף של 12-19 שעות ביממה - היקף שעות חריג ובלתי סביר המעורר ספק בנוגע ליכולתם לבצע כראוי את עבודתם הן במשרתם במטה הן כמשגיחים.

להלן דוגמאות:

עובד א' מועסק במועצה במשרה מלאה בתפקיד מינהלי. נוסף לכך, על פי נתוני המועצה, הוא משמש גם משגיח כשרות בתשעה בתי עסק בהיקף של 11 שעות מדי יום. מכאן, בצירוף שעות העבודה "הרגילות" שלו בתפקידו כמנהל מחלקה במועצה הדתית, הוא אמור לעבוד לא פחות מ-19 שעות מדי יום.

עובד ב' מועסק במועצה במשרה מלאה בתפקיד מינהלי. נוסף לכך, הוא משמש משגיח כשרות בארבע מסעדות בעיר בהיקף מצטבר של 8 שעות השגחה. יוצא אפוא שהוא עובד לפחות 16 שעות מדי יום.

י"ר המועצה הממונה ירושלים מסר בתשובתו כי עובד א' התקבל לעבודה במועצה כעשר שנים לפני כניסתו של י"ר המועצה לתפקידו, ובכל העסקים מדובר בביקורת



13 מתוך 84 עובדי המועצה הדתית נתניה (כ-15%) מועסקים גם כמשגיחים נוסף לעבודתם במועצה, וזאת ללא קבלת אישור לעבודה נוספת כנדרש בנוהל הכשרות; 11 מהם מועסקים במועצה הדתית במשרה מלאה ועבדו גם כמשגיחי כשרות, וכך הם הועסקו בהיקף שעות כולל בלתי סביר. למשל, מנהל מחלקה ב' הועסק, נוסף לתפקידו במועצה הדתית, כמשגיח כשרות בנתניה והיקף שעות עבודתו הנוספת היה 11 שעות מדי יום

בלבד ולא בנוכחות של שעה בכל בית עסק. בנוגע לעובד ב' מסר היו"ר כי במהלך הביקורת צומצם היקף עבודתו הנוספת כמשגיח להיקף של שלוש שעות ביום.

אשר לעובד א', משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר המועצה הדתית ירושלים כי תפקיד העובד ב' ביקורת בלבד" אינו עולה בקנה אחד עם אופי בתי העסק המושגחים, לרבות מסעדה בשרית ועסק ברמת כשרות למהדרין, לכן לא ניתן לקבל טענה זו. יתרה מזאת, היו"ר גם אינו מסביר את ההיקף הבלתי מתקבל על הדעת שבעבורו בית העסק משלם שכר לעובד המועצה. חוסר הסבירות של העסקה זו מבססת חשד לעצימת עיניים של המועצה למעשים חמורים הנעשים תחת גגה.



צבר הממצאים העולה בנוגע למערך הכשרות בעיר ירושלים מצביע על פגיעה חמורה ביותר בסדרי מינהל תקין ועל הפרה בוטה וברגל גסה של נוהל הכשרות. ההתנהלות הקלוקלת של המועצה איפשרה מתן היתרים בסיטונאות וללא הבחנה, ללא הענקת היתר מפורש ותוך עצימת עיניים מהנסיבות שנוצרו - בתי עסק משלמים עבור שעות השגחה שקרוב לוודאי אינן מבוצעות, או לפחות אינן מבוצעות במלואן, כשבה בעת, לנוכח המשרות הנוספות שעובדי המועצה לקחו על עצמם בהיותם גם משגיחים, ספק אם הם יכולים למלא את תפקידיהם במועצה באופן ראוי ומלא. בכך עושה המועצה הדתית ירושלים פלסטר את נוהל הכשרות, את הוראות חוקת העבודה ואת ההסכם הקיבוצי המחייב את עובדי המועצה הדתית. המועצה נותנת יד להפרה חמורה ושיטתית של סדרי מינהל תקין עד כדי חשש להטעיה של בתי העסק והציבור הסומכים ידם על כשרות המזון ועל בתי העסק.

המועצה הדתית נתניה

נמצא ש-13 מתוך 84 עובדי המועצה הדתית נתניה (כ-15%) מועסקים גם כמשגיחים נוסף לעבודתם במועצה, וזאת ללא קבלת אישור לעבודה נוספת כנדרש בנוהל הכשרות; 11 מהם מועסקים במועצה הדתית במשרה מלאה ועבדו גם כמשגיחי כשרות, וכך הם הועסקו בהיקף שעות כולל בלתי סביר. למשל, מנהל מחלקה א' הועסק, נוסף לתפקידו במועצה ובניגוד לנוהל, גם כמשגיח כשרות בכמה בתי עסק בנתניה וכמשגיח מטעם המועצה הדתית בנימינה-גבעת עדה. היקף עבודתו הנוספת היה 4.5 שעות מדי יום; מנהל מחלקה ב' הועסק, נוסף לתפקידו במועצה הדתית, כמשגיח כשרות בנתניה והיקף שעות עבודתו הנוספת היה 11 שעות מדי יום.

שישה מבין עשרת מפקחי הכשרות במועצה הדתית נתניה, המועסקים במשרה מלאה, עובדים גם כמשגיחי כשרות בהיקף של לפחות שש שעות השגחה ביום. כמו כן, שלושה בעלי תפקידים בכירים בתחום הכשרות עובדים גם הם כמשגיחים. עבודתם של חלק מהם כמשגיחים נוגדת את נוהל הכשרות, והיא מעלה חשש להיקלעותם למצב של ניגוד עניינים בין כהונתם בתפקידי ניהול ופיקוח ובין עבודתם בשטח כמשגיחים. אשר לאחרים - אמנם הדבר מותר על פי נוהל כשרות, ועם זאת נוכח ההיקף הגדול של שעות העבודה שלהם מדי יום ביומו, עולה חשש שיכולתם למלא את שתי המשרות, בד בבד ובאופן מלא - אינה אפשרית. להלן דוגמאות:

מפקח כשרות ה' עובד גם כמשגיח בהיקף של 10 שעות מדי יום ובצירוף שעות עבודתו כמפקח הוא עובד 18 שעות מדי יום; מפקח כשרות ו' עובד גם כמשגיח בהיקף של 6 שעות ובצירוף שעות עבודתו כמפקח הוא אמור לעבוד במצטבר 14 שעות מדי יום; בעל תפקיד בכיר ג' בתחום הכשרות מועסק כמשגיח כשרות בנתניה בהיקף של שעתיים מדי יום וכמשגיח מטעם המועצה הדתית בנימינה-גבעת עדה וכן כמפקח הכשרות של המועצה האזורית חוף השרון; בעל תפקיד בכיר ד' בתחום הכשרות מועסק כמשגיח בהיקף של 6.5 שעות מדי יום ובמצטבר הוא עבד לפחות 14.5 שעות מדי יום.

באוגוסט 2016 הסביר יו"ר המועצה הדתית נתניה, מר אשר אוחנה, לנציגי משרד מבקר המדינה כי בהתאם למכתב ועד העובדים אליו, העובדים האמורים מועסקים בעבודה נוספת עקב סיכום של יו"ר המועצה לשעבר עם ועד העובדים, במסגרת ביצוע הסכם הבראה במועצה וזו הסיבה שבעטיה, נוסף לתפקידיהם במועצה, מועסקים אותם עובדי המועצה כמשגיחים - שלא בהתאם לנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר המועצה הדתית נתניה כי עליו לפעול להתאמת סדרי העבודה במועצה להוראות נוהל הכשרות. על המועצה הדתית ועל עובדיה לפעול לפי הוראותיהם של חוקת העבודה ושל ההסכם הקיבוצי הנוגעות למספר המירבי של שעות עבודה, המחייב את עובדי המועצה הדתית, וכן על פי הנחיות המשרד בנושא קבלת אישור לעבודה נוספת.

במצב דברים זה עולה ניגוד עניינים חריף במילוי שני התפקידים בידי העובדים שהוזכרו - נאמנותם לתפקידיהם עלולה להיפגע באופן ממשי. על המועצה הדתית נתניה לבחון כל מקרה לגופו ולמנוע את העסקתם הלא תקינה של בעלי התפקידים האמורים. כמו כן, מן הראוי שהמשרד יפעל לאכיפת הוראות נוהל הכשרות בנושא זה.

בתשובתו ציין יו"ר המועצה הדתית נתניה כי את הנושא יבדוק צוות של כמה מחברי המועצה שהוקם לצורך הטיפול בממצאי הביקורת ולמעקב אחר תיקון הליקויים ויישום ההמלצות.

המועצה הדתית חיפה

במועצה הדתית חיפה נמצאו מקרים שבהם עובדים הועסקו כמשגיחים בהיקף שעות רחב. להלן דוגמאות:

1. מפקח כשרות ז' מועסק במשרה מלאה במועצה ומוצב גם כמשגיח בשבעה בתי עסק בעיר בהיקף של 11.75 שעות מדי יום; בסך הכול הוא עובד כמפקח וכמשגיח כ-20 שעות מדי יום.

היקף העסקה של 20 שעות עבודה מדי יום הוא בלתי מתקבל על הדעת לכל הדעות. קיים חשש ממשי שמדובר בעבודה שלא נעשתה בפועל, אם במועצה כמפקח אם בבתי העסק כמשגיח או בשני התפקידים גם יחד.

המועצה הדתית מסרה בתשובתה מינואר 2017 כי הופסקה עבודתו של המפקח בשישה בתי עסק.

2. בעל תפקיד בכיר ד' בתחום הכשרות מועסק במשרה מלאה ומוצב כמשגיח בשלושה בתי עסק בעיר בהיקף כולל של 2.5 שעות מדי יום. נוסף לכך, הוא משמש משגיח כשרות מטעם מועצה דתית אחרת ומשגיח כשרות בשבתות בבית מלון א' שבאחריות מועצה דתית נוספת. בקשת העובד לעבודה נוספת ואישור המועצה הדתית חיפה היו לשעת השגחה אחת בלבד בעיר חיפה, ללא ציון עבודתו מטעם מועצות דתיות אחרות.

העסקת משגיחות כשרות

עד אפריל 2014 לא איפשרה הרבנות לנשים להיבחן בבחינות ההסמכה למשגיחי כשרות. ביולי 2016 שימשו תשע נשים בלבד משגיחות כשרות, על פי החלטת הרבנים המקומיים.

בשנת 2013 הגישה תנועת "אמונה - תנועת האשה הדתית לאומית" עתירה לבג"ץ, ובה דרשה⁴³ בין היתר לראות בה "מוסד מוכר" בכל הנוגע לקיום קורס משגיחות כשרות⁴⁴. עוד דרשה לאפשר לנשים שעברו את הקורס במסגרתה לגשת למבחני ההסמכה של הרבנות, כדי למנוע הפליה בין מועמדות לקבלת הסמכה למשגיחות כשרות ובין מועמדים גברים.

43 בג"ץ 4780/13 "אמונה - תנועת האשה הדתית לאומית" נ' השר לשירותי דת (פורסם במאגרי מידע, 25.4.14).

44 עד אפריל 2014 דרשה הרבנות מהמבקשים להיבחן במבחני הסמכה למשגיחי כשרות ללמוד במוסד מוכר.

מצב שבו שיעור הנשים מכלל משגיחי הכשרות הוא פחות מאחוז, משמעותו הדרה של נשים מעיסוק זה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הדרישה למתן שוויון הזדמנויות בתעסוקה

בתגובה על העתירה אישרה בשנת 2014 מועצת הרבנות את הצעתו של הרב הראשי דוד ברוך לאו לשנות את תנאי הסף שהיו נהוגים אז. על פי השינוי יידרשו המועמדים לתפקיד משגיחי כשרות לעבור בחינה ברבנות, בלי שהרבנות תקבע תנאים בעניין תהליכי הכשרה הקודמים לבחינה, לרבות בעניין המוסד שבו ילמד המועמד. בהמשך לכך, באפריל 2014, עדכן המשרד את נוהל הכשרות וציין בו בהערת שוליים כי "האמור מתייחס לגברים ונשים כאחד"⁴⁵.

בעקבות עמדה זו של הרבנות קבע בג"ץ כי אין עוד מניעה לנשים מלשמש משגיחות כשרות.

בחודש שבט התשע"ה (ינואר-פברואר 2015) פרסמה הרבנות הודעה לציבור, ובה עדכון על המתכונת החדשה של המבחנים לקבלת תעודת משגיחי כשרות מטעמה. כמו כן, היא פרסמה את החלטתה זו באתר האינטרנט שלה במסגרת פרסום החלטות מועצת הרבנות הראשית. עם זאת, ההחלטה לא הופצה במסגרת פרסומי מחלקת בחינות והסמכה ברבנות (להלן - מחלקת הבחינות).

על פי נתוני מחלקת הבחינות, מאז הסכימה הרבנות לאפשר לנשים לגשת למבחני ההסמכה הוסמכו 12 נשים בלבד למשגיחות כשרות. מהנתונים שמסרו 93 מועצות דתיות למשרד מבקר המדינה עלה כי בין 178 משגיחי הכשרות שנקלטו בפרק הזמן ינואר 2015-יוני 2016 לא הייתה ולו אישה אחת.

בתשובתו ציין המשרד כי הוא רואה בשילוב נשים לתפקיד משגיחות כשרות, על פי החלטת מועצת הרבנות הראשית ממרץ 2014, חיזוק למערכת הכשרות, והוא פעל ויפעל לקידום נושא זה.

כשרות הוא תחום הנוגע לחלק ניכר מהציבור, נשים וגברים כאחד. מצב שבו שיעור הנשים מכלל משגיחי הכשרות הוא פחות מאחוז, משמעותו הדרה של נשים מעיסוק זה, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הדרישה למתן שוויון הזדמנויות בתעסוקה. על הרבנות ועל המשרד ליזום פעולות פרו-אקטיביות לעידוד שילוב נשים במקצוע השגחת כשרות, ובכלל זה לפרסם את השינוי לציבור, ובכך להרחיב את מעגל העיסוקים של נשים בכל תחומי החיים ובהם מערך ההשגחה הממלכתי על הכשרות.

45 המשרד לשירותי דת, **חוזר המנהל הכללי** 1/1.4.14, סעיף 840 - "תיקון נוהל ההפעלה של מערך הכשרות במועצות הדתיות".



רק 1,162 מתוך 3,305
המשגיחים (כ-35%)
מחזיקים בתעודת
הסמכה של הרבנות
למשגיח כשרות או
לרבנות; הסמכה זו יש
בה כדי להבטיח כי
המשגיח הוא בעל
הידע המקצועי
הנדרש, כפי שהרבנות
הגדירה ובדקה

הסמכת משגיחי הכשרות - מספר המשגיחים המוסמכים

בנוהל הכשרות נקבע כי על מועמד לתפקיד משגיח להיות בעל הכשרה מתאימה במוסד המוכר על ידי הרבנות, להיות מוסמך על ידי הרבנות לשמש משגיח ולהחזיק בתעודת הסמכה למשגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות. המועמד אינו צריך לעמוד בשלוש דרישות אלה אם הוא מחזיק בתעודת בתוקף ממועצת הרבנות הראשית המעידה שהוא כשיר לכהן כרב עיר, רב יישוב או רב שכונה. כמו כן, נקבע בנוהל הכשרות כי בנוגע להעסקתם של משגיחים חדשים, בכל מתכונת העסקה שהיא, יחולו הוראות אלה מיולי 2010, מועד פרסום הנוהל, ובנוגע למשגיחים ותיקים יחולו הוראות אלה בתוך חצי שנה ממועד פרסום הנוהל. בהקשר זה צוין בנוהל: "יודגש כי משגיח כשרות ותיק שלא יעמוד בתנאי הסף הנ"ל בתוך חצי שנה מיום פרסום הנוהל, תופסק עבודתו, אלא אם ימליץ הרב המקומי על המשך העסקתו".

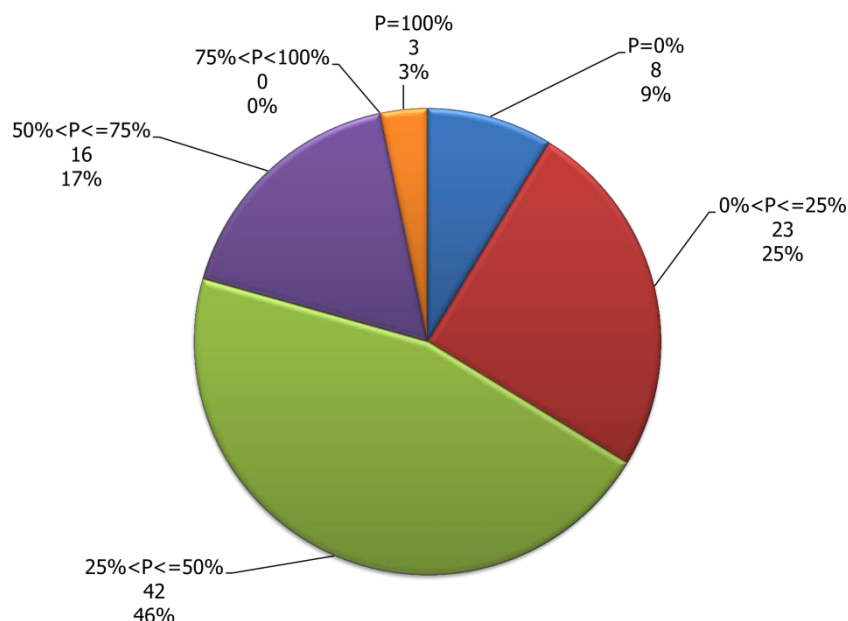
משרד מבקר המדינה בדק בנתונים שמסרו לו 92 מועצות דתיות על משגיחי הכשרות שבאחריותן (מ-93 המועצות הדתיות שמסרו נתונים), את מספר המשגיחים המוסמכים מכלל המשגיחים הפועלים בתחומן. הבדיקה התבססה על נתונים שמסרו מועצות דתיות אלה ועל נתונים שהתקבלו ממחלקת הבחינות.

לפי נתוני הרבנות, רק 1,073 מתוך 3,305 המשגיחים (כ-32%) שהמועצות הדתיות דיווחו עליהם מחזיקים בתעודת הסמכה מטעמה. נוסף לכך, המועצות הדתיות דיווחו על 89 משגיחים חסרי הסמכה כבעלי הסמכה לרבנות, כלומר הסמכה הפוטרת אותם מלגשת למבחני הסמכה למשגיחי כשרות.

מכאן, רק 1,162 מתוך 3,305 המשגיחים (כ-35%) מחזיקים בתעודת הסמכה של הרבנות למשגיח כשרות או לרבנות (להלן - משגיחים מוסמכים); הסמכה זו יש בה כדי להבטיח כי המשגיח הוא בעל הידע המקצועי הנדרש, כפי שהרבנות הגדירה ובדקה. לפיכך, קרוב לשני שלישים מהמשגיחים במועצות הדתיות הם משגיחים שאינם בעלי הסמכה מטעם הרבנות הראשית, ובכלל זה משגיחים ותיקים, בעלי המלצת הרב המקומי להמשך העסקתם בהיעדר תעודת הסמכה מטעם הרבנות.

להלן בתרשים 1 התפלגות המועצות הדתיות לפי שיעור המשגיחים המוסמכים אצלן:

תרשים 1: התפלגות המועצות הדתיות לפי שיעור המשגיחים המוסמכים⁴⁶



P - שיעור המשגיחים המוסמכים במועצה דתית מכלל המשגיחים שבאחריותה.
מקור: נתוני מחלקת הבחינות ברבנות הראשית, שעובדו בידי משרד מבקר המדינה.

מתרשים 1 עולה כי ב-73 מתוך 92 המועצות הדתיות (כ-79%) לפחות 50% מהמשגיחים אינם מוסמכים.

להלן דוגמאות של מועצות דתיות בהן מספר המשגיחים המוסמכים נמוך או נמוך מאוד:

לפי נתונים שמסרה המועצה הדתית ירושלים, רק 112 מתוך 412 המשגיחים (כ-27%) הם משגיחים מוסמכים. אולם בבדיקת נתוני מחלקת הבחינות עלה כי רק 70 מתוך 412 המשגיחים (17%) הם אכן בעלי תעודת הסמכה; במועצה הדתית תל אביב-יפו - 168 מתוך 292 (כ-58%) במועצה הדתית אשדוד - 51 מתוך 80 (כ-64%); במועצה הדתית חיפה - 78 מתוך 223 (35%); במועצה הדתית נתניה - 17 מתוך 177 (כ-10%); ובמועצה הדתית רחובות - 18 מתוך 72 (25%)

לפי נתונים שמסרה המועצה הדתית ירושלים, רק 112 מתוך 412 המשגיחים (כ-27%) הם משגיחים מוסמכים. אולם בבדיקת נתוני מחלקת הבחינות עלה כי רק 70 מתוך 412 המשגיחים (17%) הם אכן בעלי תעודת הסמכה; במועצה הדתית תל אביב-יפו - 168 מתוך 292 (כ-58%); במועצה הדתית אשדוד - 51 מתוך 80 (כ-64%); במועצה הדתית חיפה - 78 מתוך 223 (35%); במועצה הדתית נתניה - 17 מתוך 177 (כ-10%); ובמועצה הדתית רחובות - 18 מתוך 72 (25%).

במועד סיום הביקורת, יותר מעשר שנים לאחר שהונהגו מבחני ההסמכה ויותר משש שנים לאחר שפורסם נוהל הכשרות, שיעור ניכר מאוד מהמשגיחים המכהנים טרם הוסמכו על פי מבחנים אלה.

46 בעלי תעודת הסמכה כמשגיחים או תעודת הסמכה לרבנות.

בתשובתה מינואר 2017 מסרה הרבנות כי מהבחינה המשפטית חיוב משגיח בתעודת הסמכה דורש הסדרה חקיקתית הולמת לנוכח העובדה שמדובר בהסדרת עיסוק. במסגרת תזכיר החוק הממשלתי שפרסמה הרבנות התייחסה הרבנות גם להסדרת עיסוקו של משגיח הכשרות, אך מסיבות שאינן תלויות ברבנות הליך אישור החקיקה לא צלח, לפי שעה, את ועדת השרים לענייני חקיקה. במצב המשפטי הקיים הרבנות מוגבלת באפשרותה להביא לידי פיתוריו של משגיח הכשרות שלא עבר תהליך הסמכה כנדרש; על אחת כמה וכמה הדברים אמורים במשגיח המועסק זה שנים במערכת עוד לפני שחל החיוב להסדרת נושא ההסמכה של משגיחים.

זאת ועוד, בעקבות הביקורת פנה בינואר 2017 מנכ"ל הרבנות לכל ראשי המועצות הדתיות והעמידם על השיעור הנמוך יחסית ברמה הארצית של משגיחי כשרות מוסמכים, כפי שעלה בביקורת. הוא הנחה אותם לשלוח את המשגיחים למבחן בחודש ניסן התשע"ז (מרץ-אפריל 2017). משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולתה המזורזת של הרבנות.

כמה מהמועצות הדתיות, לרבות המועצה הדתית ירושלים, התייחסו בתשובתן למשרד מבקר המדינה לסוגיית תקפותו החוקתית של נוהל הכשרות בכל הנוגע לדרישתו ממשגיחים ותיקים (משגיחים שהעסקתם החלה לפני כניסת הנוהל לתוקף ביולי 2010) להציג בתוך חצי שנה מפרסום הנוהל תעודת הסמכה למשגיח כשרות, אחרת תופסק עבודתם. לטענתן, הדבר עלול לפגוע בזכויות יסוד של המשגיחים המוקנות להם לפי חוק יסוד: חופש העיסוק, משום שהפגיעה במשגיחים האלה לצורך השגת מטרת הנוהל בכל הנוגע להסמכת המשגיחים אינה מידתית (כלומר, היא אינה עומדת בתנאי "פסקת ההגבלה" שבחוק יסוד: חופש העיסוק).

הסמכת משגיחי כשרות היא תנאי חשוב להעלאת קרנו של עיסוק ההשגחה, להתמקצעותו ולמעמדו של משגיח הכשרות. על הרבנות בשיתוף המשרד לבחון את טענותיהן של המועצות הדתיות בדבר אי-חוקיות ההסדר, ובכלל זה עליהם לבחון יוזמת חקיקה בנושא.

מבחני הסמכה למשגיחים

1. כאמור, אף שבנוהל ניתן למועצות הדתיות ארכה להסמכת המשגיחים הוותיקים, שיעור גבוה מהם עדיין אינו מוסמך. הדבר מעלה חשש כבד לפגיעה ניכרת ומתמשכת באיכות הפיקוח על הכשרות ולפגיעה באמון הציבור באיכות מערך הכשרות, משום שהפיקוח נעשה ברובו בידי משגיחים חסרי הסמכה מקצועית נדרשת.

על המשרד, על הרבנות ועל המועצות הדתיות לעשות עבודת מטה משותפת לבניית תכנית להסמכת המשגיחים, כדי להבטיח שרמת הידע המקצועי שלהם תהיה הולמת ובאופן זה לשמר את אמון הציבור כולו במערך הכשרות.



מחלקת הבחינות
אינה מחזיקה במאגר
נתונים אחד וסדור
הכולל את פרטיהם
של כל מקבלי
ההסמכה לשמש
משגיחי כשרות. בידי
מחלקת הבחינות
מצויים קבצים שונים
ובהם מידע, לעתים
חלקי, על המשגיחים
שהוסמכו. במצב זה
נפגם מאוד טיב
השירות שהיא
מספקת למועצות
הדתיות, לנבחנים,
למשגיחים שהוסמכו,
לבתי העסק ולציבור
כולו

בעקבות הביקורת פנו ראשי המועצות הדתיות ירושלים, חיפה ואשדוד למשגיחי הכשרות בדרישה להירשם למבחן הסמכה למשגיח במועד הקרוב. המועצה הדתית נתניה ציינה בתשובתה כי בשנה האחרונה נערכו קורסים לקראת מבחן הסמכה לכ-100 משגיחים, ויתר המשגיחים נדרשו להירשם למבחן ההסמכה הקרוב.

2. מבחני ההסמכה למשגיח כשרות מתקיימים ברבנות משנת 2005. על פי נוהל הכשרות, משנת 2010 מי שהוסמך לכך יכול להיות משגיח במקומות המקבילים הכשר מטעם הרבנות. מחלקת הבחינות אחראית לארגון ולקיום של מבחני ההסמכה למשגיחי כשרות ולהנפקת תעודות ההסמכה. למחלקת הבחינות ישנו תפקיד מרכזי במתן שירות ומידע לנבחנים, למשגיחים שהוסמכו ולמועצות הדתיות. חשוב שלמחלקה יהיה מידע אמין ושלם על המשגיחים, שכן הציבור סומך ידיו על תעודות ההכשר שהמועצות הדתיות מנפיקות.

בביקורת עלה כי מחלקת הבחינות אינה מחזיקה במאגר נתונים אחד וסדור הכולל את פרטיהם של כל מקבלי ההסמכה לשמש משגיחי כשרות. בידי מחלקת הבחינות מצויים קבצים שונים ובהם מידע, לעתים חלקי, על המשגיחים שהוסמכו.

משרד מבקר המדינה מעיר למחלקת הבחינות כי במצב זה נפגם מאוד טיב השירות שהיא מספקת למועצות הדתיות, לנבחנים, למשגיחים שהוסמכו, לבתי העסק ולציבור כולו.

הרבנות בתשובתה מסרה כי מאגר המשגיחים שהוסמכו לא עודכן כראוי בעבר וכיום נעשית עבודה לעדכון קובץ המשגיחים המוסמכים. היא הוסיפה כי מענה יינתן במהלך 2017 עם שדרוג מערכות המחשוב המיושנות.

על מחלקת הבחינות לפעול ללא דיחוי לבניית קובץ נתונים אחד וסדור הכולל את פרטיהם של כל מקבלי ההסמכה לשמש משגיחי כשרות, כדי לשפר את שירותיה.

תהליך קליטת משגיחי כשרות

נוהל הכשרות קובע כי משגיחים יגויסו בתהליך שוויוני הכולל פרסום משרות פנויות או הודעה על הקמת מאגר פוטנציאלי למשגיחים; הפרסום יופיע בשני עיתונים ויכלול גם את דרישות הסף להגשת מועמדות⁴⁷.

בביקורת עלה כי המועצות הדתיות ירושלים ואשדוד לא קיימו את הוראות הנוהל בעניין קליטת משגיחים. המשגיחים התקבלו לעבודה על בסיס פנייתם האישית, בלי שהמועצות הדתיות פרסמו הודעה לציבור על משרות פנויות, כקבוע בנהל. יתרה מזאת, המועצה הדתית ירושלים לא הקימה מאגר משגיחים ואף לא קבעה תנאי סף לתפקיד משגיח כשרות.

משרד מבקר המדינה מציין כי הדרישה לפרסום פומבי בדבר הקמת מאגר משגיחים נועדה לאפשר שוויון הזדמנויות להעסקתם של משגיחי כשרות. לכן, לא ניתן לקבל מצב שבו מאגר המשגיחים מתנהל על סמך פניות יזומות של מועמדים בלבד.

המועצות הדתיות ירושלים ואשדוד השיבו למשרד מבקר המדינה כי הן יפרסמו הודעה לציבור על קיום המאגר למשרות משגיחי כשרות.

בהיעדר פרסום פומבי בדבר הודעה על הקמת מאגר משגיחים פגעו המועצות הדתיות ירושלים ואשדוד בשוויון ההזדמנויות לתעסוקה.

קרבה משפחתית אסורה בין משגיחי כשרות ובין עובדי מועצות דתיות

נוהל הכשרות עוסק בין השאר בצורך למנוע מצב של ניגוד עניינים הנובע מקרבה משפחתית בין משגיחים ובין בעלי תפקידים במועצה הדתית. הנוהל אוסר על העסקה מעין זו העלולה להביא לתפקוד בלתי תקין של מערך הפיקוח על הכשרות במועצה. בנהל מצוין כי "לא ישובץ אדם למשרת משגיח כשרות מטעם מועצה דתית במידה שקרוב משפחתו מכהן כיושב ראש מועצה או כמזכיר מועצה המשמש מורשה חתימה במועצה או כמנהל מחלקת כשרות או כמזכיר מחלקת כשרות או כרב עיר או כרב ממונה על הכשרות או כמפקח כשרות". עם זאת, הנהל מציין כי "הנהלת המועצה רשאית להתיר, במקרים חריגים בלבד שבהם מספר המועמדים לא עונה

47 דרישות אלה יכללו לכל הפחות את הדרישות המצטברות האלה: המועמד עבר הכשרה מתאימה במוסד המוכר על ידי הרבנות; המועמד נבחן והוסמך לשמש משגיח על ידי הרבנות; המועמד מחזיק בתעודת משגיח כשרות בתוקף מטעמה. המועמד אינו צריך לעמוד בדרישות אלה אם הוא מחזיק בתעודה ממועצת הרבנות המעידה שהוא כשר לכהן כרב עיר, רב יישוב או רב שכונה.


**ב-20 מועצות דתיות
(כ-22% מהמועצות
הדתיות שמסרו
למשרד מבקר
המדינה נתונים על
המשגיחים המוצבים
בהן, על עובדי
המועצה ועל חברי
המועצה) נמצאו 26
בעלי תפקידים ולהם
קרבה משפחתית
למשגיחים הפועלים
בתחומן האסורה על
פי הנוהל, בלי
שהמועצה הדתית
אשרה זאת באישור
לחריגה כפי שהנוהל
קובע**

על הצורך בפועל, או במקרה של משגיח כשרות שכבר מועסק, והמועצה איננה רואה בעיה משפטית מיוחדת בהמשך העסקתו, קליטה של משגיח כשרות כאשר קרוב משפחתו מועסק על ידיה, זאת לאחר שהשתכנעה שלא קיימת כל זיקה, כפיפות וניגוד עניינים בין שני העובדים. האישור יינתן בכתב עם פירוט הנימוקים לאישור ועל תנאי לתקופה קצובה שלא תעלה על ששה חודשים, שבסיומה ייבחן הצורך מחדש".

ב-20 מועצות דתיות (כ-22% מהמועצות הדתיות שמסרו למשרד מבקר המדינה נתונים על המשגיחים המוצבים בהן, על עובדי המועצה ועל חברי המועצה) נמצאו 26 בעלי תפקידים ולהם קרבה משפחתית למשגיחים הפועלים בתחומן האסורה על פי הנוהל, בלי שהמועצה הדתית אשרה זאת באישור לחריגה כפי שהנוהל קובע. להלן כמה דוגמאות:

במועצה הדתית נתניה שני משגיחי כשרות הם בנו ואחיו של אחד ממפקחי הכשרות. במועצה הדתית פתח תקווה אחיו של בעל תפקיד בכיר בתחום הכשרות משמש משגיח כשרות, גיסו של אחד ממפקחי הכשרות משמש משגיח כשרות ולמפקח כשרות יש אח, חתן וגיס שהם משגיחי כשרות. במועצה הדתית ירושלים אחד ממשגיחי הכשרות הוא חתנו של מנהל מחלקה באגף הכשרות ולבעל תפקיד בכיר ה' בתחום הכשרות יש שלושה אחים, גיס וחם שהם משגיחי כשרות.

חלק מהמועצות הדתיות שהעבירו נתונים למשרד מבקר המדינה טענו בתשובותיהן כי נוהל הכשרות אינו חוקתי מפני שהוא פוגע בחופש העיסוק של המשגיחים, זאת באמצעות איסור העסקתם בשל קרבה משפחתית לבעלי תפקידים מסוימים במועצה הדתית. חוק יסוד: חופש העיסוק קובע נורמה חקיקתית האומרת באופן ברור שלכל אדם ישנה זכות יסוד לעסוק במקצוע, במשלח יד או בעסק על פי בחירתו. אי-אפשר להגביל זכות יסוד זו אלא בחוק, ורק לתכלית ראויה, או מטעמים של טובת הכלל, ובכל מקרה מגבלות חייבות להיות נעוצות בגופו של חוק כלשהו ולא בחקיקת משנה. עוד טענו חלק מהמועצות הדתיות כי ההגבלה על העסקת משגיחים בגלל קרבה משפחתית לבעלי תפקידים מסוימים במועצה הדתית חלה רק על משגיחים שהם עובדי המועצה הדתית, ואילו רוב המשגיחים מקבלים שכר מבתי העסק המושגחים, דהיינו אין יחסי עובד-מעביד בינם לבין המועצה הדתית.

משרד מבקר המדינה מעיר לעניין זה כי בנוגע לקשר בין הנוהל ובין סוג ההעסקה של המשגיחים הבהיר היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת, בתשובתו מינואר 2017 למשרד מבקר המדינה, כי ההגבלות על העסקת משגיחים בגלל קרבה משפחתית לבעלי התפקידים המוגדרים במועצה הדתית חלות על כל המשגיחים בכל אופני ההעסקה - עובדי מועצה, עובדי בתי העסק המושגחים או עובדי חברה חיצונית.

להלן יוצגו דוגמאות נוספות בפירוט:

העסקת בנו של הרב הראשי האשכנזי של אבן יהודה: נמצא כי מר אוריאל רונצויג בנו של הרב הראשי האשכנזי של היישוב - הרב יעקב רונצויג - מועסק במועצה הדתית משנת 1997 כמפקח וכמשגיח, ללא היתר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 ציינה המועצה הדתית אבן יהודה כי מר אוריאל רונצויג החל את עבודתו במועצה בשנת 1997, כך שמבחינת המועצה המכהנת מדובר בעובדה שהונחה לפתחה. אשר לניגוד העניינים, מפקח הכשרות אוריאל רונצויג כפוף לראש המועצה וכפיפותו לרב יעקב רונצויג היא בתחום ההלכתי בלבד. עוד ציינה כי הנושא נדון גם במסגרת פנימית וגם מול המשרד לשירותי דת, ובנסיבות העניין נראה כי בהיעדר חלופות עדיף להמשיך במתכונת הקיימת; וזאת בשל עלויות פיטורי המפקח אוריאל רונצויג ובגלל היעדר יכולת למצוא מפקח אחר. המועצה הוסיפה כי בימים אלה מתקיימים מגעים בנוגע לפרישתו של הרב יעקב רונצויג לגמלאות, דבר שייתר את הביקורת בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה הדתית אבן יהודה כי משמעות העסקת בנו של רב היישוב כמשגיח היא לא רק שהאב, בתוקף תפקידו כרב היישוב, הוא מנהלו הישיר של בנו אלא הוא חותם על תעודות הכשרות של בתי העסק שבנו משגיח בהם. זאת ועוד, הבן מר אוריאל רונצויג משמש מפקח יחיד במועצה, נוסף לתפקידו כמשגיח כשרות במועצה, כלומר הוא מפקח על עצמו. בנסיבות אלה מערך הכשרות של אבן יהודה הוא מערך בלתי תקין ויוצר עיוות באופן הפיקוח על הכשרות במועצה; לכן, על המשרד להורות לסיים לאלתר את ניגודי העניינים העולים בנסיבות האמורות.

העסקת קרובי משפחה של עובדי המועצה הדתית ירושלים: בין הסייגים להעסקת קרובי משפחה של בעלי תפקידים במועצות הדתיות כמשגיחי כשרות, הוגדרו כאלו שחל איסור מפורש להעסיק בתפקיד משגיח את קרוב משפחתם. כאשר מדובר במשגיח כשרות שכבר היה מועסק במועד פרסום הנוהל, מותר למועצה הדתית להמשיך את העסקתו בתנאי שהשתכנעה שלא קיימים כל זיקה, כפיפות וניגוד עניינים בינו לבין קרובו בעל התפקיד. האישור יינתן על תנאי לתקופה שלא עולה על שישה חודשים ובסיומה ייבחן מחדש מתן האישור.

הועלה כי חמישה מקרובי משפחתו של בעל תפקיד באגף הכשרות במועצה הדתית ירושלים, ובהם שלושה מאחיו, מועסקים במועצה כמשגיחי כשרות, בניגוד לנוהל הכשרות. קרובי משפחתו של בעל התפקיד החלו את עבודתם בשנים 2003-2009 והוא עצמו החל את עבודתו בשנת 2008.

באוגוסט 2015 התקיימו דיונים במועצה בעניין סוגיית ההעסקה של חמשת קרובי משפחתו של בעל התפקיד והוחלט להתיר את המשך העסקתם בנימוק של היעדר כפיפות ישירה והיעדר זיקה אליו. עוד הוחלט כי נושא שיבוץ המשגיחים ייבחן מחדש בתוך שישה חודשים.

בפועל, אף שחלפה כבר יותר משנה ממועד החלטת הוועדה הממונה לא נבחן מחדש שיבוץ המשגיחים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה הדתית ירושלים כי מדובר בבעל תפקיד מרכזי שאף כי קרובי משפחתו אינם כפופים לו במישרין, בהחלט קיימת זיקה ביניהם. זיקה כזאת תעמיד אותו בהכרח במצב של ניגוד עניינים ותקשה עליו לקבל החלטות נטולות פניות וללא משוא פנים הנוגעות לשיבוץ קרובי משפחתו כמשגיחים בבתי עסק ולקביעת היקף משרתם. לפיכך, היה על המועצה הדתית ירושלים למצוא הסדר למניעת ניגוד עניינים שינטרל את הזיקה הקיימת בין בעל התפקיד ובין קרובי משפחתו המועסקים כמשגיחי כשרות.

בתשובתה ציינה המועצה הדתית ירושלים כי מאחר שלשון הוראת הנוהל שפורסמה בשנת 2010 היא לשון עתיד - "לא ישובץ אדם למשרת משגיח כשרות" - הרי ההוראה תקפה מכאן ולהבא ואינה חלה על משגיחי כשרות שמונו לפני כניסת הנוהל לתוקף.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה הדתית ירושלים כי מטרת הנוהל היא להסדיר כנדרש את פעילות מערך הכשרות בהווה ולעתיד לבוא. המצב הקיים אינו תקין, כפי שעולה בנוגע להעסקת המשגיחים במועצה, והוא דורש תיקון מידי משום שהוא מעורר חשש לכך שניגוד עניינים יתעורר במסגרת הפעילות השוטפת והיומיומית של מערך הכשרות, וזאת אף ללא קשר להוצאת הנוהל.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה העסקה ללא היתר של משגיחים בעלי קרבה משפחתית לבעלי תפקידים במועצות הדתיות, וזאת בנסיבות המעוררות חשש ממשי לניגוד עניינים. על המשרד לשירותי דת לתת את דעתו בדחיפות על עניין זה, ולאכופ את הנחיותיו על המועצות הדתיות. בכלל זה, על המשרד לבחון אם במועצות דתיות גדולות, כדוגמת המועצה הדתית של ירושלים, הנוהל לא קובע איסור גורף מדי, ואם יש מקום לבחון הקלה בנוהל, באופן שמחד גיסא ינטרל חשש ממשי לניגוד עניינים, ומאידך גיסא ימנע פגיעה בלתי מידתית בחופש העיסוק.

ניהול המידע וניהול תיקי משגיחים ותיקי בתי עסק מושגיחים

נוהל הכשרות קובע כי המועצות הדתיות ינהלו תיק לכל משגיח כשרות. התיק יכלול מסמכים מהותיים, לרבות מסמכי הסמכות והכשרות, פירוט בתי העסק שהמשגיח מופקד עליהם, שעות ההשגחה שנקבעו לכל בית עסק, העתקים של חוזי עבודה עם בתי העסק והערות ותלונות. בתיק יופיעו גם פרטיו של מפקח הכשרות הממונה על המשגיח.

נוהל הכשרות גם קובע כי על המועצות הדתיות לנהל תיק לכל בית עסק מושגח. התיק יכלול מסמכים מהותיים, לרבות פרטי בית העסק וסיווגו⁴⁸, סוג ההשגחה שנקבעה לבית העסק ורמתה⁴⁹, תאריך מתן תעודת ההכשר ותאריך תפוגתו, העתק מנוהלי הכשרות הספציפיים שנקבעו לבית העסק וממצאי פיקוח וביקורת. בתיק יופיע שמם של המשגיח ושל המפקח עליו.

הביקורת העלתה כי המועצות הדתיות נבדלות זו מזו במידה רבה מבחינת איכות ניהול המידע על המשגיחים ועל בתי העסק המושגחים. בחלק מהמועצות דתיות, כמו המועצה הדתית ירושלים, רמת ניהול המידע נמוכה מאוד, ובחלקן - כמו במועצה הדתית באר יעקב - אין כלל ניהול מידע. לעומתן, בחלק מהמועצות הדתיות, כמו המועצה הדתית אשדוד, רמת ניהול המידע משביעת רצון.

במצב דברים זה המועצות הדתיות שאינן מנהלות תיקי משגיחים כנדרש אינן מחזיקות בכלים הבסיסיים לצורך ניהול המשגיחים שהן מפעילות ופיקוח עליהם ולצורך פיקוח על עמידתם של בעלי בתי העסק המעסיקים משגיחים בתשלום שכרם על פי הנקבע בתקנות שירותי הדת היהודיים. עקב כך, גם אין ביכולתן לעקוב באופן שיטתי אחר התנהלות בית העסק בכל הנוגע לתחום הכשרות - טופסי בקשה לקבלת ההכשר, פרטים על צוות המטבח, דרישות כשרות או הגבלות מיוחדות מול בית העסק, סוג ההשגחה, רמת הכשרות, היקף שעות ההשגחה ותיעוד הפיקוח שנעשה או תכתובות עם בית העסק במהלך השנים.

בדיקת משרד מבקר המדינה את קובץ הנתונים של המועצות הדתיות ירושלים, תל אביב-יפו ואשדוד העלתה אי-התאמות בנוגע לזהות ולמספר של בתי העסק שמשגיחי הכשרות מופקדים עליהם; כמו כן עלו פערים בעדכניותו של הקובץ.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות הדתיות האמורות כי עליהן לעדכן באופן שוטף את בסיס הנתונים על בתי העסק המושגחים, על המשגיחים ועל המפקחים הן לצורכי פיקוח הן לצורכי ניהול מיטבי של מערך הכשרות.

המועצה הדתית ירושלים: נמצא כי בכל הנוגע לניהול תיקי משגיחים וניהול תיקי בתי עסק מושגחים אגף הכשרות בירושלים אינו פועל על פי הוראות הנוהל. רמת התיעוד בתיקים ועדכניות המידע המצוי באגף הכשרות נמוכות מאוד. להלן הפרטים:

48 מסעדה, אולם אירועים, מפעל, אטליז וכיוצא באלה.

49 רגילה או למהדרין.

לאגף חסרים נתונים בסיסיים ביותר על חלק ממשגיחי הכשרות, ובהם מספר זהות, שם מלא וכתובת מגורים וכן מידע בדבר הסמכתם, למשל אם ההסמכה לתפקיד משגיח נעשתה בידי הרבנות הראשית ואם ישנן תעודות המעידות על כך. האגף גם אינו מחזיק במידע סדור על היקפי ההעסקה של המשגיחים ועל תנאי ההעסקה שלהם, למשל גובה שכרם וחוזי העבודה שלהם.

אגף הכשרות בירושלים גם אינו מנהל את תיקי בתי העסק המושגחים כמתחייב מהנוהל. המועצה מחזיקה רק במסמכים שהם "הסכם למתן כשרות לבית עסק", וכל יתר המידע הנדרש על פי הנוהל אינו קיים. חלק מההסכמים נחתמו כבר לפני שנים רבות מאז ניתנו לראשונה לבית העסק שירותי השגחת כשרות; למרות חלוף השנים הרבות לא חידשה המועצה את ההסכמים עם בעלי העסקים. יתרה מזאת, הסכמי ההתקשרות אינם נגישים וזמינים כנדרש.

קובץ הנתונים שהועבר למשרד מבקר המדינה: משרד מבקר המדינה בחן את קובץ הנתונים על בתי העסק המושגחים שקיבל מאגף הכשרות בירושלים. הקובץ כלל את פרטיהם האישיים של המשגיחים ואת היקף שעות ההשגחה שנקבע לכל בית עסק. יצוין כי קובץ הנתונים שהתקבל היה חסר ולא מעודכן, ולצורך הבדיקה התבקש האגף להשלימו.

חלק מהרישומים שבקובץ לא תאם את המצב לאשורו. נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם 5 מתוך 412 המשגיחים הרשומים בקובץ הנתונים. כל החמישה מסרו כי רשימת בתי העסק שבהשגחתם אינה מעודכנת - חלק מבתי העסק הכלולים בקובץ אינם בהשגחתם ובתי עסק המצויים בהשגחתם אינם כלולים בו. כמו כן, נמצא כי היקף שעות ההשגחה שנרשם בקובץ הנתונים אינו תואם להיקף שעות ההשגחה, שלדבריהם סיכם עמם המפקח בעל פה. עוד מסרו כי אין להם כל מידע על היקף שעות ההשגחה שנקבע בין המועצה לבית העסק שבו הם מועסקים. בבדיקה של משרד מבקר המדינה בבתי עסק מושגחים נמצאו מקרים שבהם המשגיחים הרשומים בקובץ הם אינם המשגיחים בבתי העסק שנבדקו.

מאגר דיווחים על הפרות כשרות והטיפול בהן: לאגף הכשרות בירושלים מגיעים דיווחים רבים ממשגיחים, ממפקחים ומהציבור הרחב על אי-עמידתם של בתי עסק מושגחים בתנאי הכשרות שנקבעו להם. בנוהל הכשרות נקבעה מתכונת הדיווח על ליקויים שמצאו המשגיחים והמפקחים בבתי העסק.

בביקורת עלה שאגף הכשרות בירושלים אינו מחזיק במאגר מסודר הכולל את הדיווחים על הליקויים והפרות הכשרות שהתגלו בבתי העסק, והוא אינו עוקב באופן מסודר אחר תיקונם; לדוגמה, המפקחים מדווחים לאגף על תקלות כשרות בפנקס קבלות ובכתב יד שנאסף ללא ריכוז ורישום מסודר.

במצב דברים זה, המועצה הדתית אינה יכולה למלא כראוי אחר אחריותה להבטיח את תקינות מערך הכשרות.

יו"ר המועצה הממונה ירושלים מסר בתשובתו כי מכתבי התראה או זימון בעל עסק נשמרים במחשב וכי הערת משרד מבקר המדינה מתקבלת והדבר יטופל בהתאם.

המועצה הדתית תל אביב-יפו: מבדיקת דיווחי המשגיחים על נוכחותם בבתי העסק עולה כי קובץ הנתונים של המועצה אינו מעודכן ואינו תואם את הנעשה בשטח. בנוגע לרובם של 12 המשגיחים שנבדקו נמצאו פערים בין הדיווחים שלהם ובין הרישום בקובץ - לחלקם בתי עסק נוספים שהם מועסקים בהם וחלקם אינם משגיחים בבתי עסק הרשומים כמעסיקיהם. באופן הזה נפגעת יכולת פיקוחה של המועצה הדתית על עבודת המשגיחים.

המועצה הדתית תל אביב-יפו פעלה אמנם לשיפור מערך הדיווח והבקרה על עבודת המשגיחים, אך עם זאת עליה לעדכן באופן שוטף את בסיס הנתונים על בתי העסק המושגחים, על המשגיחים ועל המפקחים הן לצורכי פיקוח הן לצורכי ניהול מיטבי של מערך הכשרות.

המועצה הדתית רחובות: בביקורת הועלה כי בתיקי משגיחים ובתיקי בתי עסק מושגחים חסרים מסמכים הנדרשים על פי נוהל הכשרות - תעודות הסמכה של משגיחים לתפקיד משגיח כשרות או המלצת רב מקומי, פירוט של בתי העסק המושגחים ושעות ההשגחה והעתק חוזי העבודה בין המשגיח ובין חברת כוח האדם.

המועצה הדתית באר יעקב: המועצה אינה מחזיקה בתיקי משגיחים ובתיקי בתי עסק מושגחים, והיא אף לא חתמה על הסכמים עם בתי העסק להעסקת המשגיחים. הטופס היחיד המצוי הוא "טופס בקשה לקבלת תעודת הכשר" הנוגע רק ל-3 מתוך כ-20 בתי עסק ביישוב.

הרבנות לכשרות ארצית: הרבנות לכשרות ארצית מתעדת את הנדרש לפי נוהל הכשרות באמצעות רישום ידני על נייר בלבד. אולם תיקי משגיחים ותיקי בתי עסק מושגחים אינם מנוהלים כנדרש בנוהל. מנהל הרבנות לכשרות ארצית מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי בזמן העברת התפקיד לידי לא הועברו אליו תיקי משגיחים ותיקי בתי עסק מושגחים. הוא הוסיף כי מאז מינויו בנובמבר 2015 הוא הכין תיקי בתי עסק לעסקים החדשים שבהשגחת היחידה.

היבטים נוספים בניהול מערך הכשרות בכמה מועצות דתיות

פיזור גאוגרפי של אזורי ההשגחה

משגיחי הכשרות שבאחריותם כמה בתי עסק נדרשים לזמן נוסף כדי להגיע מבית עסק אחד למשנהו. כדי לייעל את עבודת המשגיח ולהמעט בזמני סרק במעבר בין בתי העסק, ראוי למרכז את השטח הגאוגרפי של ההשגחה. משרד מבקר המדינה בחן את הפיזור של בתי העסק שבהשגחת משגיחים במועצה הדתית ירושלים ובמועצה הדתית תל אביב-יפו.

המועצה הדתית ירושלים: נמצא חוסר יעילות בשיבוץ המשגיחים על פי אזורים גאוגרפיים. לדוגמה, משגיח י' מופקד על 17 בתי עסק בשכונות ממילא, עמק רפאים, רחביה ואזור התעשייה תלפיות; משגיח י"א מופקד על בתי עסק בשכונות ממילא, הרובע היהודי, רח יפו וקריית יובל.

המועצה הדתית תל אביב-יפו: נמצא כי בתי העסק של רובם של 12 המשגיחים שנבדקו מפוזרים ברחבי העיר. לדוגמה: משגיח י"ב פועל במקומות אלה: קניון ויצמן, אבן גבירול וקריית המלאכה בדרום העיר. משגיח י"ג פועל במקומות אלה: רחוב ויצמן ורחוב הכרמל מדרום מערב לו.

כדי לייעל את עבודת המשגיח ולהמעט בזמני סרק במעבר בין בתי העסק ראוי למרכז את השטח הגאוגרפי של ההשגחה. ראוי שהמועצות הדתיות הגדולות שבהן מספר גדול של משגיחים ושל בתי עסק, כדוגמת המועצות הדתיות ירושלים ותל אביב-יפו, יקבעו אשכולות של בתי עסק קרובים וישבצו בהם את המשגיחים באופן אופטימלי. ראוי גם שמפעם לפעם ייבדק שיבוץ המשגיחים לפי הפיזור הגאוגרפי של בתי העסק המושגחים כך שזמני המעבר בין בית עסק אחד למשנהו יהיו מזעריים.

פעילות בד"צים פרטיים בתחום אחריות המועצה הדתית ירושלים

בתי עסק המציגים הכשר מבד"צים פרטיים ללא הכשר מהרבנות בירושלים: על פי חוק איסור הונאה בכשרות, בעל בית עסק אינו רשאי להציג תעודת הכשר או תעודת השגחה מבד"ץ פרטי, אלא אם ניתנה לו תעודת הכשר מהרבנות הראשית או מרב מקומי. היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות ברבנות ממונה על אכיפת החוק וקונסת בתי עסק הפועלים בניגוד לחוק.



בירושלים פועלים,
בניגוד לחוק, בתי
עסק רבים המציגים
תעודות כשרות או
תעודת השגחה מטעם
בד"צים פרטיים, ואין
בידם תעודת כשרות
של הרבנות
בירושלים. המועצה
הדתית ירושלים לא
פעלה במשך השנים
נגד תופעה זו אף
שמדובר במעשה
העומד בניגוד לחוק
איסור הונאה בכשרות

נמצא כי בירושלים פועלים, בניגוד לחוק, בתי עסק רבים המציגים תעודות כשרות או תעודת השגחה מטעם בד"צים פרטיים, ואין בידי תעודת כשרות של הרבנות בירושלים. מרשימות המחלקה לתרומות ומעשרות במועצה עולה כי 27 בתי עסק כאלה פועלים באזור שוק מחנה יהודה. מזכיר אגף הכשרות העריך שישנם עוד כ-250-300 בתי עסק כאלה⁵⁰ ברחבי העיר ירושלים. עוד נמצא כי בירושלים פועלים שני בתי מלון שיש להם השגחה או כשרות מגופים פרטיים, אך הם אינם מחזיקים בתעודת הכשר מהרבנות בירושלים.

נמצא כי המועצה הדתית ירושלים לא פעלה במשך השנים נגד תופעה זו אף שמדובר במעשה העומד בניגוד לחוק איסור הונאה בכשרות.

בביקורת הועלה כי גם היחידה הארצית לאכיפה של הרבנות לא הצליחה לאכוף את הנושא ופעילותה למניעתו הייתה חלקית. במשך 14 שנה, בשנים 2002-2015, היא קנסה רק 17 בתי עסק בשוק מחנה יהודה מתוך 27 בתי העסק שברשימה ואת חלקם היא קנסה לפני שנים רבות. בפועל, בתי העסק ממשיכים לעבור על החוק.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה הדתית ירושלים וליחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות כי הן לא פעלו בנחרצות הרצויה למילוי אחריותן הנוגעת למניעת התופעה של אי-קבלת תעודת הכשר מטעם נציגות הרבנות ושל הצגת תעודת השגחה מבד"ץ פרטי.

הסתמכות הרבנות בירושלים על משגיחי כשרות של בד"צים פרטיים: על פי נתוני אגף הכשרות בירושלים, 41 בתי עסק בירושלים מחזיקים בתעודת כשרות מטעם הרבנות בירושלים וגם בתעודת כשרות או השגחה מטעם בד"ץ פרטי. בתי העסק האלה משלמים כנדרש אגרת כשרות שנתית למועצה הדתית, אף שבבתי עסק אלה אין משגיח מטעם המועצה הדתית ירושלים

בביקורת עלה שהמועצה הדתית לא הציבה בבתי העסק האלה משגיחים מטעמה והיא אף אינה מפקחת על המשגיחים המועסקים בהם; הבד"ץ הפרטי הוא זה המספק את שירותי ההשגחה.

בהתנהלותה זו של הרבנות בירושלים יש טעם לפגם משום שהיא גובה אגרת כשרות מבתי עסק אף שבפועל היא אינה מספקת להם בעצמה את השירות ואינה מפקחת על טיבו.

המועצה הדתית באר יעקב והשוק הסיטונאי בצריפין

אף שבתחומי המועצה הדתית באר יעקב פועלים מתחמי עסקים גדולים הנדרשים להשגחת כשרות, המשרד לא קבע עבור המועצה הדתית תקן כוח אדם לתחום זה, ואין במועצה מחלקה לטיפול בכשרות וגם לא עובדים המועסקים בתחום זה. היעדר מחלקה ייעודית כזו אינו מתיישב עם היות המועצה אחראית גם לשוק הסיטונאי לתוצרת חקלאית הגדול בארץ, ובהיקפים מהרחבים ביותר במדינה

בתחום המועצה המקומית באר יעקב מתגוררים למעלה מ-18,000 תושבים והיישוב נמצא בתנופת פיתוח. בתחומי המועצה כמה מתחמי עסקים גדולים הנדרשים לתעודות כשרות, ובהם השוק הסיטונאי המיועד לאזור מרכז הארץ הממוקם בצריפין, קניון חדש בתחומי המועצה, בית החולים אסף הרופא ומרכז הקניות הצמוד אליו. נוסף לכך, במרחב המועצה המקומית מצויים כ-20 בתי עסק בתחום המזון. רב היישוב הוא הרב אברהם יעקובזון ויו"ר המועצה הדתית הוא הרב מנחם שפירא.

היעדר תקנים ועובדי מועצה לטיפול בתחום הכשרות: אף שבתחומי

המועצה הדתית באר יעקב פועלים מתחמי עסקים גדולים הנדרשים להשגחת כשרות, המשרד לא קבע עבור המועצה הדתית תקן כוח אדם לתחום זה, ואין במועצה מחלקה לטיפול בכשרות וגם לא עובדים המועסקים בתחום זה. היעדר מחלקה ייעודית כזו אינו מתיישב עם היות המועצה אחראית גם לשוק הסיטונאי לתוצרת חקלאית הגדול בארץ, ובהיקפים מהרחבים ביותר במדינה. בנוסף, למועצה אין תיקי משגיחים ותיקי בתי עסק מושגחים, והיא לא חתמה על הסכמים עם בתי העסק להעסקת המשגיחים.

העסקת מפקח כשרות: מענה לחלק מצורכי הפיקוח על השגחת הכשרות בבאר יעקב נותן מפקח כשרות שאינו עובד המועצה, נוסף למשרתו כמפקח במשרה מלאה במועצה דתית אחרת, וזאת לפי בקשתו של רב היישוב באר יעקב. במחצית השנייה של 2016 החל בעבודתו מפקח נוסף מטעם המועצה וגם הוא אינו נמנה עם עובדי המועצה.

המפקח מנהל את הקשר עם בתי העסק ביישוב, קובע את גובה אגרת הכשרות ומתכתב עם בעלי בתי העסק, ובכלל זה מוציא להם מכתבי התראה, לרבות התראה לפני נקיטת צעדים להסרת תעודות כשרות, וחותרם בשמו כמועסק בשם "מחלקת כשרות באר יעקב", אף שהוא אינו "עובד ציבור" מטעם המועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר ליו"ר המועצה הדתית באר יעקב כי עיסוקו של המפקח בבאר יעקב מנוגד לקבוע בנוהל הכשרות. תפקיד המפקח הוא תפקיד שלטוני, הכולל סמכויות מכוח נוהל הכשרות, ואישו בגורם שאינו מעובדי המועצה לביצוע המשימה בהתנדבות אינו עולה בקנה אחד עם מהות התפקיד שחייב להיעשות מתוך אחריות ונאמנות; ממילא אין מוענקת למפקח הפרטי אחריות של "בעל תפקיד" או של "עובד ציבור".

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר רב היישוב באר יעקב הרב יעקובזון כי במועצה הדתית אין תקן למפקח כשרות, וזאת למרות פנייתה למשרד לשירותי דת לאשר תקן מפקח. סמנכ"לית מינהל ארגון ומשאבי אנוש במשרד לשירותי דת מסרה כי המועצה לא הגישה טופסי בקשת תקן בנוהל המקובל.

באוגוסט 2014 מינה מנכ"ל המשרד דאז צוות לטיפול בסוגיה. בספטמבר 2014 המליץ צוות זה לקלוט מפקח כשרות במועצה הדתית באר יעקב שיפקח על מתן היתרי כשרות, ובכלל זה פיקוח על גביית אגרות מבעלי העסקים בשוק הסיטונאי בצריפין.

עד מועד סיום הביקורת לא יישם המשרד את המלצת הצוות, והצורך במערך פיקוח כשרות במועצה הדתית באר יעקב, לרבות הפעלתו בשוק הסיטונאי, נותר ללא כל מענה.

פועל יוצא מהתמשכות מצב זה הוא שהמועצה הדתית באר יעקב אינה מפעילה בעצמה את סמכותה בתחום הכשרות בכל שטח אחריותה.

מערך הכשרות בשוק הסיטונאי בצריפין

בשנת 2006 החל לפעול בצריפין השוק הסיטונאי הגדול בארץ לשיווק תוצרת חקלאית. השוק החליף את השוק הסיטונאי שפעל בלב תל אביב והוא משרת את מרכז הארץ. השוק נמצא בתחום המועצה המקומית באר יעקב, ובהתאם מתן תעודות הכשרות ושירותי הפיקוח על הכשרות אמורים להיות באחריותם של הרב המקומי של באר יעקב הרב אברהם יעקובזון ושל המועצה הדתית.

בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2016 עם הרב יעקובזון, ובסיוור שקיימו בבתי העסק שבשוק הסיטונאי, עלה כי תעודות הכשרות שבתי העסק בשוק הסיטונאי מקבלים הן תעודות של המועצה הדתית באר יעקב בחותמת המועצה הדתית ובחתימת רב היישוב; הפיקוח וההשגחה מטעם הרבנות המקומית נעשים בידי רב המכהן כרב אזורי במועצה אזורית מסוימת (להלן - הרב האזורי). הרב האזורי, המפקחים והמשגיחים מטעמו מועסקים באמצעות חברת כוח אדם חיצונית המשלמת להם את שכרם. הסוחרים בשוק הסיטונאי משלמים לחברה עבור שכר המשגיחים וכן "אגרת פיקוח"; הרב יעקובזון סמך ידו על הסדר זה. יצוין שמערך דומה פעל גם כאשר השוק הסיטונאי היה בתחומי המועצה הדתית תל אביב-יפו.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר הרב יעקובזון כי לא נתן לרב האזורי היתר להפעיל פיקוח בשוק הסיטונאי אלא הבהיר שהפיקוח יישאר בידי הרב, כפי שהתנהל הדבר כאשר השוק הסיטונאי היה בתל אביב, וזאת עד שהמועצה הדתית באר יעקב תוכל לקבל על עצמה את הפיקוח על השוק הסיטונאי. יו"ר המועצה הדתית באר יעקב מסר בתשובתו מדצמבר 2016 כי פנה כמה פעמים למשרד לשירותי דת לאישור תקן למפקח כשרות, אך מאחר שעל טופס הבקשה צריך לחתום ר"ח או חשב מלווה, והם לא הסכימו לחתום, הנושא לא טופל.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר הרב האזורי כי הוא משמש רב מומחה בתחום וכ"דא אריכתא" של הרב המקומי, המיישם בין היתר את נוהלי הכשרות ובדק תקלות כשרותיות.

ההיתר שנתן לכך רב היישוב באר יעקב הרב אברהם יעקובזון נעשה על פי שיקול דעתו הבלעדי, בלי שהתקבל אישור מהרבנות או מהמשרד ובלי שהתקיים תהליך שוויוני ושקוף שיבטיח לגורמי כשרות אחרים הזדמנות שווה להתמודדות על הפעלת מערך הכשרות בשוק הסיטונאי בצריפין; יש להעיר לרב יעקובזון על התנהלותו זו. כמו כן, יש להעיר על כך גם למשרד לשירותי דת שלא מצא לנכון לתקן את המועצה הדתית באר יעקב באופן שיבטיח מערך השגחת כשרות מטעמה, ולא חייב את המועצה הדתית לקיים מכרז לבחירת המציע המתאים והאיכותי ביותר למשימות אלה, תוך מתן הזדמנות שווה למציעים.

אי-גביית אגרות כשרות בשוק הסיטונאי בצריפין: נציגי הרבנות הראשית העריכו כי ההכנסה השנתית הצפויה מאגרות כשרות בשוק הסיטונאי היא כ-250,000-200,000 ש"ח.

אולם מעיון בדוחות הכספיים של המועצה הדתית באר יעקב לשנת 2014 עולה כי בשנים 2013-2014 גבתה המועצה הדתית אגרות כשרות בהיקף של כ-29,000 ש"ח וכ-19,000 ש"ח בלבד, בהתאמה. אגרות אלה לא כללו אגרות כשרות שהיו אמורים סוחר השוק להעביר לקופת המועצה הדתית. התקנות הנוגעות לתשלום אגרת כשרות⁵¹ מחייבות את המועצה הדתית לגבות אגרת כשרות קודם מתן תעודת הכשר. בפועל פעלה הרבנות המקומית באר יעקב בניגוד לתקנות בכך שהעניקה תעודות הכשר בלי לגבות אגרות. אגרת כשרות זו היה בכוחה לממן את עלות העסקת מפקח כשרות, או אף כמה כאלה, מטעם המועצה הדתית באר יעקב.

בעקבות הביקורת, בינואר 2017 העבירה המועצה הדתית באר יעקב למשרד מבקר המדינה העתק מכתבה לסוחר השוק הסיטונאי כי משנת 2017 היא לא תוכל להנפיק תעודת הכשר ללא תשלום אגרה כחוק.

השגחה במודל ייחודי במועצה הדתית רחובות

המועצה הדתית רחובות מפקחת על הכשרות בכ-190 בתי עסק בעיר. בצוות מחלקת הכשרות מנהל מחלקה, מזכיר בחצי משרה ו-11 "משגיחי כשרות נודדים" המשמשים בפועל מפקחי כשרות - 9 במשרות בתקן ו-2 המועסקים באמצעות חברת כוח אדם. המועצה הדתית מפעילה 72 "נאמני כשרות" בתפקיד של משגיחי כשרות; כולם מועסקים באמצעות חברת כוח אדם. רב העיר הוא הרב שמחה הכהן קוק ויו"ר המועצה הדתית הוא מר אלדד גדסי.

51 תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות ושירותים), התשע"ד-2013.

השגחה במודל ייחודי של משגיחי כשרות נודדים ושל נאמני כשרות: במועצה נהוג מודל ייחודי להפעלת מערך הכשרות, ולפיו הפיקוח על הכשרות נעשה באופן מעשי בידי משגיחי כשרות נודדים, וההשגחה נעשית בידי נאמני כשרות האמורים לעבוד בבית העסק המושגח גם בעבודות מטבח מסוימות. קליטת נאמני הכשרות מצויה בידי המועצה הדתית ותנאי העסקתם והיקף שעות ההשגחה שלהם נקבעים בהסכם שבין המועצה הדתית לבעל העסק המושגח. לדברי נציגי המועצה, נאמני הכשרות אמורים להימצא בבית העסק במהלך היום ולפרק זמן ארוך יותר ממשגיחים "רגילים".

נציגי משרד מבקר המדינה סיירו בין בתי עסק מושגחים בעיר רחובות והעלו כי מודל ההפעלה של המועצה הדתית רחובות אינו תמיד מיושם בפועל:

1. נאמני הכשרות אינם מועסקים על פי המודל שקבעה המועצה הדתית, דהיינו ביצוע עבודות מטבח בבית העסק המושגח ונוכחות במשך כמה שעות ביום. בפועל, הם מגיעים לבית העסק המושגח לפרק זמן קצר באופן ניכר מפרק הזמן שנקבע להם.

בעלי העסקים מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי הם מוותרים על העסקתם של נאמני הכשרות כעובדי בית העסק במשך כמה שעות ביום, אף שהשכר המשולם להם הוא לפי היקף השעות שנקבע להם כנאמני כשרות הצריכים גם לעבוד בבית העסק.

2. משגיחי הכשרות הנודדים פועלים באופן מעשי כמפקחי כשרות ביתר המועצות הדתיות, והם מגיעים לבתי העסק אחת ליום או אחת לכמה ימים לפרק זמן קצר.

בתשובתה מסרה המועצה הדתית רחובות כי "בעסק שאין נאמן כשרות המשגיח הנודד מבצע את כל עבודות הכשרות" וכי "בזמן שנאמן הכשרות לא בעסק, המשגיח כשרות נודד מבצע עבודות השגחה".

מתשובת המועצה הדתית רחובות עולה, כי במקרים מסוימים מתערבבים תפקידי ההשגחה והפיקוח על ההשגחה. ערבוב התפקידים נוגד את נוהל הכשרות שמטרתו להבטיח שההשגחה והפיקוח על ההשגחה יבוצעו באמצעות שני בעלי תפקידים שונים, וללא תלות במשגיח.

עולה מתוך כך, כי המודל שהמועצה הדתית רחובות מפעילה בתחומה לא נותן מענה להוראות הנוהל ויתרה מכך, אף עלול, בסופו של דבר, להביא לעיתים להתייקרות עלות ההשגחה - זאת מאחר והמשגיחים (נאמני הכשרות) נמצאים בבתי העסק זמן קצר בלבד, ולעומת זאת שכרם משולם לפי מלוא מכסת השעות המיועדות לתפקידם כ"נאמני כשרות".

הרבנות לכשרות ארצית

ממרץ 1998, על פי החלטת הרב הראשי דאז הרב בקשי דורון, פועלת הרבנות לכשרות ארצית, האחראית לטיפול בכשרות באזורים שבהם אין פועלות מועצות דתיות. במאי 2010 הועברה האחריות הזאת למועצה הדתית נתניה.

באוקטובר 2015, בהמשך לבקשתו של הרב הראשי של נתניה דאז להפסיק לכהן כאחראי לרבנות לכשרות ארצית, הסמיכה מועצת הרבנות את הרב הראשי לישראל הרב דוד ברוך לאו כנותן תעודת הכשרות מטעם הרבנות לכשרות ארצית.

הרבנות לכשרות ארצית פרוסה ברחבי הארץ והיא מופקדת על כ-80 בתי עסק - מפעלים, מאפיות, מחלבות, מפעלי שימורים, עסקים המתמחים באירוח, קייטרינג, משחטת עופות ובית מטבחים. בבתי העסק האלה היא מפעילה כ-25 משגיחים המקבלים את שכרם ישירות מבעלי העסקים.

הפעלתה של הרבנות לכשרות ארצית

מיוני 2009 עד דצמבר 2014 שימש מר ז'ילבר כהן בתפקיד מנהל מחלקת הכשרות בעיר נתניה (להלן - המנהל הקודם) ובתפקיד הממונה על הפעלתה של הרבנות לכשרות ארצית⁵². בנובמבר 2015 מינה הרב הראשי לישראל, הרב לאו, את הרב משה נזרי (להלן - המנהל הנוכחי), המכהן שנים רבות כמנהל מחלקת נישואין במועצה הדתית נתניה, לממונה על הרבנות לכשרות ארצית. במשך עשרות שנים, עד פטירתו ביולי 2016, שימש הרב דוד שלוש ז"ל בתפקיד הרב של נתניה ובתפקיד הממונה על הכשרות בעיר. מסוף 2011 עד יולי 2015 שימש מר יהודה כהן יו"ר המועצה הדתית נתניה.

כבר באוגוסט 2015 פנתה לשכת הרב הראשי לישראל למנהל אגף הכשרות ברבנות כדי שיבחן חלופות למתכונת הפעלתה של הרבנות לכשרות ארצית. עד מועד סיום הביקורת לא העביר מנהל אגף הכשרות מסמך בחינת חלופות למועצת הרבנות.

ביוני 2016 הודיע הממונה דאז על המועצה הדתית נתניה מר אשר אוחנה⁵³ כי מינואר 2017 תחדל המועצה הדתית נתניה להיות אחראית לרבנות לכשרות ארצית. ואכן, מ-1.1.17 הופסקה פעילותה של הרבנות לכשרות הארצית ומפקחיה שהופעלו באמצעות המועצה הדתית נתניה קיבלו מכתבי פיטורין. אשר על כן, בעלי בתי עסק מושגחים הפסיקו לקבל ממועד זה תעודות הכשר רבעוניות מטעם הרבנות לכשרות ארצית. בתחילת ינואר 2017 התקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות מבעלי בתי עסק ולפיהן הם מתקשים לשווק את תוצרתם ללא תעודות הכשר.

בדצמבר 2016 מסר עוזר הרב הראשי לישראל למשרד מבקר המדינה כי ב-14.12.16 הודיע הרב הראשי בתחילת ישיבת מועצת הרבנות הראשית כי מיום 1.1.17 הכשרות

52 בתקופה ינואר 2015-יוני 2015 המשיך המנהל הקודם לנהל בהתנדבות את הרבנות לכשרות הארצית.

53 באוגוסט 2016 נבחר מר אשר אוחנה כיו"ר המועצה הדתית בנתניה.



ברבנות לכשרות
ארצית וברבנות אין
מצויים מסמכים
המסדירים את
העברת האחריות
להשגחה בנתב"ג
לגופי השגחה
פרטיים, וכלל לא
ברור מהו הבסיס
החוקי לפעולתם
במקום, כל שכן
בחירתם. במהלך
הביקורת, ביוני 2016,
לא היו בידי אגף
הכשרות ברבנות
נתונים מעודכנים על
הגופים הנותנים
תעודות כשרות
בנתב"ג ועל מקור
סמכותם לעשות זאת

הארצית תהיה באחריות רב אחר. בינואר 2017 מועצת הרבנות הסמיכה את הרב אליהו אילוז, רב העיר אור עקיבא, כאחראי לרבנות לכשרות ארצית.

לנוכח הממצאים שהועלו בנוגע להפעלתה של הרבנות לכשרות ארצית ואשר יתוארו להלן⁵⁴, על המשרד ועל הרבנות להפעיל את סמכותם ולהסדיר בהקדם את מתכונת ההפעלה הרצויה של הרבנות לכשרות ארצית על פי הוראות החוק ולפי סדרי מינהל תקין.

ההשגחה בנתב"ג

גופים פרטיים משגיחים בנתב"ג: מהביקורת עולה כי במהלך השנים קיבלה לאחריותה הרבנות לכשרות ארצית את ההשגחה בנמל התעופה בן גוריון (להלן - נתב"ג), ומסרה את הפיקוח על הכשרות במקומות אלה לארבעה גופי השגחה פרטיים שונים.

נמצא כי ברבנות לכשרות ארצית וברבנות אין מצויים מסמכים המסדירים את העברת האחריות להשגחה בנתב"ג לגופי השגחה פרטיים, וכלל לא ברור מהו הבסיס החוקי לפעולתם במקום, כל שכן בחירתם. עוד נמצא כי במהלך הביקורת, ביוני 2016, לא היו בידי אגף הכשרות ברבנות נתונים מעודכנים על הגופים הנותנים תעודות כשרות בנתב"ג ועל מקור סמכותם לעשות זאת.

זאת ועוד, על תעודות הכשרות בנתב"ג מופיעה הכותרת "הרבנות לכשרות ארצית, באישור הרבנות הראשית לישראל", אף שהרבנות לכשרות ארצית אינה ממונה בפועל על מתן תעודות כשרות בנתב"ג, אינה מקבלת דיווחים על הנעשה במתחם ואינה גובה אגרת השגחה מבתי העסק הפועלים בו. יחידת הכשרות הארצית והרבנות אינן יודעות מיהו הגורם הגובה את האגרות והיכן תשלומיהן מופקדים. מדובר בבתי עסק מושגחים גדולים שהסכום המשוער של האגרות האמורות להיות משולמות גבוה מאוד.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצת הרבנות וליחידת הכשרות הארצית כי הן אפשרו לגופי השגחה פרטיים להפעיל את סמכות ההשגחה בנתב"ג בלי שמועצת הרבנות הסמיכה אותם לכך; ההשגחה במתחם נעשית בניגוד לחוק איסור הונאה בכשרות ותוך התנערותו של גוף ההשגחה המוסדי, דהיינו הרבנות, מאחריותו ומסמכותו.

ליקויים שהרבנות מצאה בהשגחת הכשרות בנתב"ג: בבדיקה שערכה הרבנות במתחם נתב"ג ביולי 2016 נמצא כי ההשגחה במתחם מתחלקת בין ארבעה רבנים הפועלים מטעם ארבעת גופי ההשגחה הפרטיים, והרבנות או כל מועצה דתית אחרת אינן מעורבות בהשגחה הנעשית במתחם. ארבעת הרבנים מנפיקים לבתי העסק המושגחים בנתב"ג תעודות כשרות בשם הרבנות לכשרות ארצית.

על הרבנות להפעיל
את סמכותה ולקבוע
בהקדם מיהו הגורם
המוסמך לתת הכשר
לבתי האוכל ולבתי
העסק הרבים
הפועלים בנתב"ג
ולהסדיר את סוגיית
תשלומי האגרות

ביולי 2016 התקיים דיון בנושא זה ברבנות הראשית, וגורמי המקצוע ציינו כי ריבוי נותני ההכשר בנתב"ג וחוסר ההסדרה בנושא מובילים לכשלים כשרותיים, בעיקר בנושא שמירת השבת. בדיון צוין כי "בעיה זו באה לידי ביטוי לאחרונה, כאשר רב א' הסיר את תעודת ההכשר שנתן לבית אוכל במתחם, וכבר למחרת ניתנה למקום תעודת הכשר חדשה מאת רב אחר".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר הרב א' כי הכשרות במקום נעשית ללא תקלות, אף שהמפקח מטעם הרבנות חושב אחרת. לדבריו, הרבנים הראשיים לישראל אינם תומכים בדעתו של המפקח בנושא זה.

בתשובתה מסרה הרבנות כי "לטענת הרב [א']", הרב הראשי דאז ביקש ממנו להמשיך לתת כשרות בנתב"ג תחת הרבנות לכשרות ארצית. האגף הניח שפעילות זו נעשית בשיתוף ובידוע מועצ"ד [מועצה דתית] נתניה ורק בחודשים האחרונים, לאחר בירור הנושא עלה כי אין לרבנות לכשרות ארצית כל קשר לרב [א']. הרבנות הוסיפה כי בדיקת האגף לכשרות העלתה שמכתבי ההסמכה של הגורמים המופקדים כיום על הכשרות בנתב"ג אינם ברורים ומעמדם מוטל בספק. היא ציינה כי היא כבר החלה בהסדרת הנושא במסגרת תהליך שבסיומו יופקד גורם או גורמים מתאימים על מתן שירותי כשרות בתחום נתב"ג.

על הרבנות להפעיל את סמכותה ולקבוע בהקדם מיהו הגורם המוסמך לתת הכשר לבתי האוכל ולבתי העסק הרבים הפועלים בנתב"ג ולהסדיר את סוגיית תשלומי האגרות.





יש להדגיש במיוחד
את הליקויים החמורים
ביותר שהועלו בנוגע
למרכיבים רבים
בהפעלת מערך
הכשרות של העיר
ירושלים. מדובר
בניהול, בהפעלה
בפיקוח ובבקרה
כושלים של מערך
הכשרות, הדורשים
שידוד מערכות יסודי

ממצאי הביקורת בתחום סוגיית הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות מצביעים על כשל של המועצות הדתיות, לרבות המועצות הדתיות ירושלים, נתניה וחיפה, בכל הנוגע לאכיפת הוראות נוהל הכשרות. מועצות דתיות אלה מאפשרות העסקת בעלי תפקידים במועצה, ובכלל זה מזכירי מחלקות כשרות, מפקחים ועובדי מחלקת הכשרות כמשגיחים, אף שהדבר נאסר משום החשש שהם עלולים להיקלע אגב כך למצב של ניגוד עניינים. בעלי תפקידים אלה יכולים לשמש משגיחים ובלבד שקיבלו לכך היתר מיוחד, דבר שלא קרה במקרים שהועלו בביקורת. המועצות הדתיות מאפשרות גם העסקה בלתי אפשרית של עובדיהן מבחינת היקף שעות עבודתם גם כמפקחים וגם כמשגיחים; מצב זה מעמיד בספק את איכות עבודתם בשני התפקידים בעת ובעונה אחת. מתוך כך עולה החשש שעבודה כמשגיח הפכה להכנסה נוספת וקבועה של עובדי המועצות הדתיות, אף שבפועל לא ניתן להבטיח שהם עושים מלאכתם נאמנה, או לחילופין הם עושים את עבודתם כמשגיחים במקום למלא את תפקידם במועצה; מדובר בעצימת עיניים חמורה ביותר של המועצות הדתיות בנושא זה העלולה לפגוע ברמת הכשרות ובאמון הציבור במערך הכשרות שהמדינה אמורה להבטיח את קיומו, כמו גם בהטעייה של בתי העסק המשלמים בעבור שעות השגחה שלא תמיד מבוצעות בפועל. אגב כך, נוצר מצב נוח ומתאים לכל הצדדים, דהיינו בתי העסק משלמים עבור ההשגחה אך היא נעשית באופן חלקי המאפשר להם גמישות ונוחות; המשגיחים, שהם גם עובדי המועצות ולעתים אף אלה האמורים לפקח על מערך הכשרות, נותנים יד להתנהלות זו וזוכים להכנסה נוספת קבועה ושוטפת. זהו מצב לא תקין ועל המשרד לתת דעתו לכך ולהסדירו לאלתר.

לנוכח היעילות שבמערכת דיווח אמינה ועדכנית, על המשרד לקדם הפעלתה של מערכת דיווח נוכחות ממוחשבת של משגיחים בכל המועצות הדתיות, כך שהפיקוח על נוכחות משגיחי כשרות בבתי העסק תהיה אפקטיבית.

יש להדגיש במיוחד את הליקויים החמורים ביותר שהועלו בנוגע למרכיבים רבים בהפעלת מערך הכשרות של העיר ירושלים. מדובר בניהול, בהפעלה בפיקוח ובבקרה כושלים של מערך הכשרות, הדורשים שידוד מערכות יסודי. לא ניתן להסכין עם סדרי המינהל הבלתי תקינים של המועצה הדתית ירושלים; מדובר במועצה הדתית הגדולה ביותר בישראל, המתנהלת בעיר הבירה של המדינה - עיר שלנוכח היקף והרכב אוכלוסייתה הביקוש לשירותי הכשרות הוא הגבוה מבין הערים הגדולות. במצב הדברים שהועלה אין בידיה של המועצה הדתית די הצורך כלים בסיסיים לניהול מערך הכשרות, והיא מפגינה יכולת פיקוח רופפת מאוד על המשגיחים ועל בתי העסק.

בתשובת המשרד הוא ציין כי מערכת "שירת הים" שעל פיתוחה הוא שוקד כיום אמורה לתת מענה לפחות לחלק מהליקויים שעלו בנוגע למערך הכשרות במועצות הדתיות. על פי הסברי המשרד, המערכת שאופיינה על פי דרישות נוהל הכשרות תאפשר ניהול תיק בית עסק שיהיה תנאי להנפקת תעודת הכשר. המערכת תאפשר גם ניהול תיק משגיח, לרבות תכנית עבודה למשגיח, ובאופן זה תיתן מענה לסוגיות כמו עבודת מפקחים כמשגיחי כשרות והיקף שעות עבודה בלתי סביר. המשרד הוסיף כי ההצעה להקמת חברה ממשלתית שבמסגרתה יוקם מאגר משגיחים מרכזי



לנוכח הממצאים
החמורים המועלים
בדוח ביקורת זה בכל
הנוגע לפעולות
המועצות הדתיות
בתחום הכשרות, ראוי
ונכון הוא שהשר
לשירותי דת, חה"כ
דוד אזולאי, יפעיל את
סמכותו המוענקת לו
בחוק שירותי הדת
ויתערב ללא דיחוי
לצורך הנהגתה של
רפורמה מקיפה
להסדרת מערך
הכשרות במועצות
הדתיות

שתפעיל חברה פרטית ושרק מתוכו ניתן יהיה להעסיק משגיחי כשרות, תבטיח את תנאי העסקתם של משגיחי כשרות. הפעלת מאגר המשגיחים והקצאה של משגיחי כשרות מתוכו למועצות הדתיות תאפשר פיקוח על עבודת המשגיחים ומעקב אחריה ותמנע תופעות פסולות.

משרד מבקר המדינה מציין, כי נכון למועד סיום הביקורת ועל פי הסברי מנהל אגף מערכות מידע של המשרד לשירותי דת לנציגי משרד מבקר המדינה, פיתוח מודול כשרות של מערכת "שירת הים" הושלם ב-90% מהמתוכנן; המודול במצבו הנוכחי הותקן בתחילת ספטמבר 2016 ל"הרצת פיילוט" בארבע מועצות דתיות. הוא ציין כי להערכתו תותקן המערכת לצורך הפעלתה המלאה במועצות הדתיות לקראת סוף 2017. ובאשר ליוזמה להקמתה של חברה ממשלתית לניהול מערך הכשרות משרד מבקר המדינה מציין, כי זו טרם הבשילה לכלל החלטה המוסכמת על כל הגורמים המעורבים, בה בעת המשרד גם בוחן חלופות נוספות. מכאן, בעת הקרובה טרם הבשיל המענה שהציג המשרד בנוגע לליקויים שעלו.

לכן, כל עוד לא הונהגה רפורמה מקיפה בהסדרת מערך הכשרות וכל עוד לא מופעלת מערכת סדורה לניהול מושכל של המערך, על המשרד להפעיל, באמצעים שברשותו, את אחריותו המינהלית על עבודתן של המועצות הדתיות ולהגביר את הפיקוח על הנחיותיו ואת אכיפתן בתחומי עבודתן של המועצות הדתיות.

מנכ"ל הרבנות מר משה דגן ציין בתשובת הרבנות מינואר 2017 כי "עד היום, הרה"ר לא ראתה את עצמה כמחויבת לרגולציה על המועצ"ד וראתה במשרד לשירותי דת כאחראי על יישום המדיניות של הרה"ר במועצ"ד ולפיכך ישנן סוגיות שנפלו 'בין הכיסאות'". בשל האמור לעיל, מערך הכשרות לא נוהל כראוי, ולפיכך כמנכ"ל חדש שנכנס לתפקיד לאחרונה, "תחום הכשרות והסדרת הרגולציה לרבות בתיאומים הנדרשים מול המשרד לשירותי דת, והצרכים התקציביים לצורך כך, נמצא אצלי בסדר עדיפות גבוה מתוך אחריות ותפיסה שהרבנות הראשית רואה את עצמה כמחויבת לכל תחום הכשרות".

לנוכח הממצאים החמורים המועלים בדוח ביקורת זה בכל הנוגע לפעולות המועצות הדתיות בתחום הכשרות, ראוי ונכון הוא שהשר לשירותי דת, חה"כ דוד אזולאי, יפעיל את סמכותו המוענקת לו בחוק שירותי הדת ויתערב ללא דיחוי לצורך הנהגתה של רפורמה מקיפה להסדרת מערך הכשרות במועצות הדתיות.



אף שחלפו יותר מ-20 שנים מאז פרסום מסקנות ועדת צדוק, טרם עוגנו בחקיקת משנה נוהלי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית ושל המועצות הדתיות. מצב זה מנציח את היעדר התיאום בין הרבנים המקומיים לעובדי המועצות הדתיות הכפופים מהבחינה המינהלית למשרד לשירותי דת

ממשק העבודה בין המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית, הרבנות המקומית והמועצות הדתיות

ממשק העבודה בין המועצה הדתית לרבנות המקומית

חלוקת התפקידים בין המועצה הדתית ובין 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 הרבנות. תקנות אלה נועדו להגדיר את תחומי הפעולה והסמכויות המיוחדות של כל אחד משני הגופים כדי למנוע אי-הבנות וחילוקי דעות.

בספטמבר 1992 מינה ראש הממשלה דאז מר יצחק רבין ז"ל ועדה ציבורית ל"בדיקת המועצות הדתיות ותפקודן" בראשותו של חיים צדוק, שר המשפטים לשעבר (להלן - ועדת צדוק), וביוני 1993 הגישה הוועדה את המלצותיה. הוועדה המליצה לעגן בחקיקת משנה את נוהלי הפעולה של לשכות הרבנות המקומיות ושל המועצות הדתיות ואת האמצעים להבטחת יישומם של נהלים אלה.

כבר בדוח שנתי ⁵⁴ קבע משרד מבקר המדינה שאין די בתקנות הנוהל שקבע משרד הדתות בעניין התיאום בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית, מכיוון שאין בכוחן ליישב חילוקי דעות בין רב העיר ובין המועצה הדתית. משרד מבקר המדינה המליץ לנקוט צעדים נמרצים לפתרון יסודי של הבעיה כדי להבטיח שירותי דת נאותים.

בדוח שנתי 59 ציין משרד מבקר המדינה כי אף שחלפו יותר מ-15 שנים מפרסום דוח ועדת צדוק, לא חל כל שינוי במצב ולא הותקנו תקנות מפורטות להסדרת סמכויותיהן של הרבנות המקומית ושל המועצה הדתית.

גם הביקורת הנוכחית העלתה כי אף שחלפו יותר מ-20 שנים מאז פרסום מסקנות ועדת צדוק, טרם עוגנו בחקיקת משנה נוהלי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית ושל המועצות הדתיות. מצב זה מנציח את היעדר התיאום בין הרבנים המקומיים לעובדי המועצות הדתיות הכפופים מהבחינה המינהלית למשרד לשירותי דת. במצב זה אין לעתים בכוחה של הרבנות לכפות את הנחיותיה על הרבנים המקומיים, ואלה קובעים הנחיות כשרותיות על פי השקפתם. כמו כן, וכפי שהדבר בא לידי ביטוי גם בדוח ביקורת זה, ראשי המועצות הדתיות אינם רואים עצמם לעתים כפופים להנחיות המשרד לשירותי דת.

מנכ"ל הרבנות הבהיר בתשובתו כי קיים חוסר אחדות בנוהלי הכשרות המופעלים במועצות הדתיות, ולטענתו הסיבה לכך היא עצמאותם של הרבנים המקומיים; רבנים אלה מוסמכים לתת כשרות ברמה המקומית מכוחו של חוק איסור הונאה בכשרות, בשעה שבהיבט ההלכתי המועצות הדתיות והרבניות המקומיות אמורות לפעול על פי מדיניות הלכתית שקבעו הרבנים הראשיים. מנכ"ל הרבנות ציין כי "יש ליצור את התשתית הנורמטיבית הראויה כך שמועצת הרבנות הראשית תקבע נהלי עבודה אחידים שיחייבו את הרבנים נותני ההכשר". עוד ציין כי לרבנות הראשית חסרים הסמכויות המתאימות והמשאבים הראויים כדי להבטיח רגולציה מתאימה. המנכ"ל הדגיש כי הרבנות הניחה בפני ועדת השרים לחקיקה בקדנציה הקודמת הצעת חוק להסדרת הסוגיה הנוגעת לרבנים מקומיים הפוסקים ומעלים דרישות על דעת עצמם. אולם ועדת השרים החליטה שלא לאשר את הצעת החוק.

הקיפאון השורר בעניין קידום התיאום בין הרבניות המקומיות למועצות הדתיות הוא בלתי נסבל. משרד מבקר המדינה כבר העיר על כך בעבר וגם הממשלה ביקשה לתת לכך מענה; הכול ללא כל הצלחה. היעדר התיאום בין הרב המקומי למועצה הדתית גורם לנזק, לבלבול ולחוסר יעילות של השירות לציבור וכן גם עלולים להיווצר פערים בעלויות הכשרות בין מועצות דתיות שונות. האחריות לפתרון סוגיה זו מונחת לפתחם של הגורמים שבכוחם לתת לכך מענה - הממשלה והמשרד לשירותי דת והעומד בראשו. ראוי שגורמים אלה, בשיתוף הרבנים הראשיים, יעבירו לפתחה של הממשלה את האחריות לקידום יישומן של המלצות ועדת צדוק, לרבות עיגון נהלים בחקיקת משנה, התקנת תקנות להסדרת הסמכויות של הרבנות המקומית ושל המועצה הדתית ונקיטת האמצעים להבטחת יישומם.

ממשק העבודה בין המשרד לשירותי דת לרבנות הראשית

האחריות להיבטים הניהוליים שבהפעלת מערך הכשרות (תקצוב ותקינה) מוטלת על המשרד לשירותי דת, והסמכות והידע המקצועי-הלכתי בתחום הכשרות מצויים בידי הרבנות והרבנים המקומיים. לפיכך, קיימת לכאורה חלוקה מבנית של תחומי האחריות בין גופים אלה. כדי לנהל באופן יעיל את תחום הכשרות על כל היבטיו נדרש תיאום בין הגורמים המעורבים, ולו רק כדי לקבוע את האחריות והסמכות של כל אחד מהם; אולם נמצא כי בפועל קיימות סוגיות שהאחריות והסמכות בעניינן אינן ברורות, ולכן כל אחד מהגורמים האמורים נוקט עמדה משלו לגביהן.

ממונה תחום הכשרות במשרד ביקש עם כניסתו לתפקיד, וכן במשך התקופה שבה הוא מכהן, לפעול בתיאום עם גורמי הכשרות ברבנות, ואף דרש להיות מעורה בתהליכים המתקיימים ברבנות הנוגעים למערכת הכשרות הארצית. אולם היועץ המשפטי לרבנות השיב לו כי הוא רואה בדרישותיו של הממונה האמור התערבות



הליקויים שעלו
בביקורת זו מצביעים
על אי-יישומו של נוהל
הכשרות, ואף יותר
מזה - זלזול של
המועצות הדתיות
בהוראותיו עד כדי
אי-יישומו באופן גורף.
למשל, העובדה
שהמועצות הדתיות
איפשרו למשגיחי
כשרות לעבוד ללא
הסמכה כנדרש; חלק
מהמשגיחים הם
עובדי המועצות
הדתיות ועבודת
ההשגחה היא עבודה
נוספת, וזאת ללא
אישור ובניגוד לנוהל

בסמכותה, בפעילותה ובאחריותה של הרבנות והוסיף כי מדובר ב"השגת גבולה של הרבנות הראשית".

אי-קביעת גבולות אחריות ברורים והיעדר תיאום בין הרבנות למשרד בא לידי ביטוי גם בחוסר הסכמה בעניין הפעלת הסמכות של כל אחד מהם. להלן דוגמאות:

חילוקי דעות בין המשרד ובין הרבנות בנוגע לנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות: בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה את היעדר הנהלים הנוגעים לפעולות המועצות הדתיות בתחום הכשרות. במענה לביקורת, ביולי 2010 הפץ המשרד את נוהל הכשרות. הנוהל כאמור מסדיר את ההיבטים הארגוניים בעבודת מערך הכשרות.

התברר שהמשרד לשירותי דת לא שיתף את הרבנות בגיבוש הנוהל. באוקטובר 2010, לאחר שהרבנות קיבלה את נוסח הנוהל, היא השיגה בפני מנכ"ל המשרד על הכללים שנקבעו בו וביקשה להשהותו, אך המשרד לא הסכים לכך. בעקבות ההשגות הקימה מועצת הרבנות ועדה לבדיקת נוהל מערך הכשרות הממלכתית. אף שכבר חלפו כשש שנים מאז הוקמה הוועדה לא דנה מועצת הרבנות בנוהל הכשרות, וממילא לא אשררה אותו.

הליקויים שעלו בביקורת זו מצביעים על אי-יישומו של נוהל הכשרות, ואף יותר מזה - זלזול של המועצות הדתיות בהוראותיו עד כדי אי-יישומו באופן גורף. למשל, העובדה שהמועצות הדתיות איפשרו למשגיחי כשרות לעבוד ללא הסמכה כנדרש; חלק מהמשגיחים הם עובדי המועצות הדתיות ועבודת ההשגחה היא עבודה נוספת, וזאת ללא אישור ובניגוד לנוהל. ייתכן שיחסה הספקני של הרבנות - הגורם ההלכתי העליון והמנהיג את העולם הדתי-ממלכתי - לנוהל הכשרות היה גורם משמעותי שהשפיע גם עליהן.

המשרד ציין בתשובתו כי מאז פרסום הנוהל התקבלו במשרד הערות רבות על היותו כללי מדי ועל הוראות שקיים קושי גדול ליישמן. המשרד מסר כי במסגרת תכנית העבודה של תחום הכשרות לשנת 2017 הוגדרה משימה שעניינה עדכון נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות על פי הניסיון שנצבר מאז פרסומו.

צוות לבחינת מערך הכשרות בישראל: כאמור, במרץ 2016 מינה הרב הראשי לישראל הרב דוד ברוך לאו צוות לבחינת מערך הכשרות בישראל במטרה לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים למערך זה ולהציע דרכים לתקן את ההסדרים הקיימים בו. אולם הצוות לא כלל נציג של המשרד. נכון לינואר 2017 טרם סיים צוות הבחינה את עבודתו.

התברר כי חלק מהנושאים שעל הצוות לעסוק בהם משיקים לעבודת המשרד או אף נכללים בתחומי אחריותו; למשל, הזלת עלויות הכשרות באמצעות התייעלות מערכת ההשגחה, הסדרת יחסי משגיח-מושגח, הסדרת נושא שעות ההשגחה, הקמת מאגר מידע בנושא הכשרות ומציאת פתרונות תקציביים לפיקוח על הכשרות. המשרד עוסק בשנים האחרונות בסוגיות האמורות; המשרד מינה צוות שבו חברים

נציגים מהמשרד ומהרבנות לצורך הסדרה של מערכת הכשרות, ואגף המחשוב במשרד מקים מערכת מחשוב חדשה שתשמש בשנים הבאות את המועצות הדתיות גם בתחום הכשרות (מערכת "שירת הים").

כדי לייעל את עבודת המטה, להגביר את נראותה בעיני הציבור ולנצל את הידע שנצבר בשני הגופים המאסדרים את תחומי הכשרות, ראוי ונכון שצוות הרבנות יכלול נציגים של המשרד. אי-שיתוף המשרד אינו רק פוגע ביעילות, שכן המשרד והרבנות מטפלים באותן סוגיות, אלא הוא עלול להביא בסופו של התהליך לידי מחלוקות בשל חוסר התיאום בין שני הגופים.

בתשובתה מסרה הרבנות כי "הוועדה נפגשה עם גורמים שונים מהמשרד... כדי לקבל התייחסותם... בשלב מאוחר יותר צורף מנכ"ל המשרד להשתתף דרך קבע בעבודת הוועדה".

מנכ"ל הרבנות מסר בתשובתו כי "הסדרת תחום הכשרות בין הרבנות למשרד לשירותי דת לא נעשה באופן המחייב עד כה". הוא הוסיף כי "פעילות הרבנות ופעילותו של המשרד משיקים בנושאים שונים, אך בפועל, בשל חוסר הבהירות בנושא ו[אי] חלוקת האחריות בצורה ברורה הזנח הטיפול בסוגיות שונות".

המשרד לשירותי דת והרבנות ציינו בתשובתם כי מאז סוף ספטמבר 2016 עשו המשרד והרבנות מאמצים לגבש מתווה מוסכם ובו יפורטו חלוקת הסמכויות ביניהם ומנגנוני שיתוף הפעולה. במועד סיכום הביקורת מתווה זה נמצא בבחינתם של מנכ"ל המשרד ושל מנכ"ל הרבנות.

החיוניות שבתיאום שבין המשרד לרבנות מחייבת את שני הגורמים להירתם בנחישות כדי להביא את הטיפול המינהלי וההלכתי בתחום הכשרות לכדי ראייה מערכתית שלמה. עליהם לראות "עין בעין" את טובת הציבור ואת צרכיו בתחום הכשרות כמטרת-על שאליה יש לחתור. שיתוף הפעולה בין שני הגורמים האלה הוא אבן יסוד בתהליך זה.



למשרד כלל אין מידע
על מצבת המשגיחים
והסמכתם, על מספר
בתי העסק שהרבנות
המקומית משגיחה
בהם ומאפייניהם,
וממילא אין לו מידע
על קרבה משפחתית
של משגיחים לבעלי
תפקידים במועצות
הדתיות

המשרד לשירותי דת - תקינת כוח אדם בתחום הכשרות במועצות הדתיות

היעדר נתונים אמינים בנוגע למצבת כוח האדם בתחום הכשרות במועצות הדתיות

כדי שהמשרד יוכל למלא כראוי את תפקידו כגורם מטה האמון על עיצוב מדיניות, על יישומה היעיל ועל בקרה על איכות היישום, נדרש שיהיה בידיו בסיס נתונים מלא ואמין.

1. למשרד כלל אין מידע על מצבת המשגיחים והסמכתם, על מספר בתי העסק שהרבנות המקומית משגיחה בהם ומאפייניהם, וממילא אין לו מידע על קרבה משפחתית של משגיחים לבעלי תפקידים במועצות הדתיות.

2. "דוח התקן" של המשרד משקף את המידע שבידי המשרד בנוגע לכוח האדם המועסק במועצות הדתיות, והוא אמור לשמש כלי עבודה לניהול כוח האדם במועצות הדתיות.

בדיקת דוח התקן העלתה כי המשרד אינו מעדכן אותו באופן שוטף, והדוח אינו כולל את כל עובדי המועצות הדתיות בזמן אמת. כמו כן, הוא אינו כולל את תיאור התפקיד, ובנוגע לחלק מהעובדים, לרבות עובדים במערך הכשרות, אין מצוין מהו שיוכם המחלקתי במועצה.

3. משרד מבקר המדינה השווה בין נתוני דוח התקן שהעביר לו המשרד בנוגע למפקחים ולמשגיחים, שהם עובדי המועצות הדתיות, ובין הנתונים הנוגעים לעובדים אלה שמסרו לו 93 מועצות דתיות.

על פי דוח התקן, ב-93 המועצות ישנם בסך הכול 98 מפקחים ו-132 משגיחים שהם עובדי מועצה. לעומת זאת, על פי דיווחי 93 המועצות, יש בהן בסך הכול 136 מפקחים ו-200 משגיחים שהם עובדי מועצה. ב-25 מתוך מועצות אלה אין התאמה בין מספר המפקחים שדיווח עליו המשרד ובין מספר המפקחים שעליו דיווחה המועצה הדתית; ב-32 מתוך מועצות אלה אין התאמה בין מספר המשגיחים (ב-14 מתוך 93 המועצות אין התאמה במספר המפקחים ובמספר המשגיחים); ב-17 מועצות נמצאה אי-התאמה בתפקיד של העובד, במקור אחד הוא נרשם כמשגיח ובמקור האחר כמפקח, ולהיפך.



אין בידי המשרד
נתונים אמינים על
מצבת העובדים
במועצות הדתיות -
מספרם, תפקידם
ועיסוקם; משמעות
הדבר היא שהוא אינו
יכול לנהל באופן
אפקטיבי את מערך
הכשרות במועצות
הדתיות, דהיינו
להעריך את
המשאבים העומדים
לרשות מערך זה
לעומת תפוקותיו
ולקבוע לו יעדים
ומשימות

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי ההחלטות שהוא מקבל ותכניות העבודה שלו, לרבות התכנית להפעלת מערך הפיקוח על המועצות הדתיות, אמורות להיות מבוססות על מידע זה, אך קיים חשש ממשי שהמידע שבידו אינו אמין.

הפערים העולים בין המידע של המשרד לזה של המועצות הדתיות בנוגע למשגיחים ולמפקחים מחייבים את המשרד לבחון את מערך כוח האדם כולו במועצות הדתיות. על המשרד להכין בסיס מידע אמין על המשגיחים ועל המפקחים ולוודא כי הוא יעודכן באופן שוטף וקבוע.

המשרד מסר בתשובתו כי "לא נעלם מעיני המשרד המחסור בנתוני אמת לגבי מחלקות הכשרות במועצות הדתיות הן בתחום ניהול כוח האדם והן בתחום התייעוד ועמידה בדרישות נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות... המשרד מקדם הכנסת מערכת מיחשוב מרכזית לכלל המועצות... וכי כל עוד לא קיימת מערכת מחשוב מרכזית נאלץ המשרד לנהל את מצבת כוח האדם במועצות הדתיות באמצעות קבצי אקסל". עוד מסר כי במסגרת תכנית העבודה של תחום הכשרות במשרד שאישרה הנהלת המשרד בדצמבר 2016 נכללה המשימה שעניינה "הבניית מחלקות הכשרות במועצות הדתיות - יצירת מבנה ארגוני קבוע למחלקת הכשרות, חלוקת תפקידים ברורה, שיטות עבודה ותייעוד - הגדרות מדדים לתקינה של התפקידים השונים במחלקת הכשרות".

תמונת המצב העולה בנוגע לניהולו של המשרד את כל הקשור לכוח האדם במערך הכשרות מצביעה על שליטה רופפת שלו בנתונים. אין בידו נתונים אמינים על מצבת העובדים במועצות הדתיות - מספרם, תפקידם ועיסוקם; משמעות הדבר היא שהוא אינו יכול לנהל באופן אפקטיבי את מערך הכשרות במועצות הדתיות, דהיינו להעריך את המשאבים העומדים לרשות מערך זה לעומת תפוקותיו ולקבוע לו יעדים ומשימות. יש לראות בחיוב את הודעת המשרד כי תכנית העבודה שאושרה סמוך לסיום דוח ביקורת זה, כוללת הבניה מחדשת של מחלקות הכשרות במועצות הדתיות. מבחנו של המשרד הוא במבחן התוצאה.

היעדר מפתח לתקינת כוח אדם

"שיא התקן" הוא המספר המרבי של המשרות שמשרד ממשלתי ראשי לאייש בשנת תקציב מסוימת. חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע כי "השר או מי שהוסמך לכך על ידי יציע לנציב השירות, בדרכים שייקבעו בתקנות, רשימת משרות בשירות המדינה ועל הדרגות הצמודות להן, רשימה לכל יחידה מיחידות משרדו"

(להלן - תקן). כמו כן, עבור כל משרה נדרש לקבוע דרישות סף, לרבות השכלה, ותק מקצועי והתפקידים שבהם הוא נצבר⁵⁶.

לפי חוק שירותי הדת, המשרד אחראי לפעילות המועצות הדתיות, ובכלל זה ניהול כוח האדם שלהן לרבות אישור תקן כוח האדם והגדרת התפקידים. על התקן להיקבע על פי מאפיינים מדידים כגון גודל היישוב, הרכב האוכלוסייה, מספר בתי העסק המושגחים ומספרם של המשגיחים שהמועצה הדתית מפקחת על עבודתם.

במחלקות הכשרות שבמועצות הדתיות מועסקים עובדים בתפקידים האלה: מנהל מחלקה, מזכיר מחלקה, מפקחים, ולעתים לפי ההיקף והאופי של הפעילות גם מנהלי תחומים שונים (בתי מלון, בתי מטבחים ועוד). מועצות דתיות מעטות מעסיקות משגיחים כעובדי המועצה. במשרד פועלת ועדת תקנים, בראשותו של מנכ"ל המשרד, המאשרת תקני כוח אדם למועצות הדתיות.

עד ספטמבר 2016 לא קבע המשרד מפתחות תקינה לכוח אדם במועצות הדתיות, לפי התפקידים ועל פי מאפייני היישובים השונים, ולחלקן כלל לא נקבע שיא התקן ואף לא תקן כוח האדם.

בספטמבר 2016, לאחר עבודת מטה שעשה המשרד, הוא פרסם חוזר מנכ"ל שבו נקבעו עבור כל משרה דרישות הסף שלה⁵⁷. לראשונה נקבעו בחוזר גם מפתחות תקינה המבוססים על היקף פעילותה של המועצה הדתית, לרבות בתחום הכשרות. עם זאת, המשרד טרם קבע תקן משרות סדור לכלל המועצות הדתיות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עבודת המטה שבה החל המשרד הנוגעת להסדרת תקינת כוח האדם במועצות הדתיות; עם זאת, החוק וסדרי מינהל תקין מחייבים את המשרד להשלים את עבודתו ולהגדיר תקן למשרות - רשימת משרות והדרגות הצמודות להן. בהיעדר תקן לא ניתן להבטיח כי איוש המשרות נעשה מטעמים מקצועיים וכי עובד המאייש משרה הוא אכן בעל הכישורים המתאימים לכך. היעדר הגדרות כאלה גם פותח פתח למינויים המנועים משקיולים זרים ופוגע ביכולת הפיקוח על אופן מילוי התפקיד.

56 מבקר המדינה, **דוחות ביקורת על קופות החולים** (2010), "מוסדות הניהול, הפיקוח והבקרה בקופות החולים", עמ' 235.

57 המשרד לשירותי דת, "חוזר המנהל הכללי ע"ו/1", 15.9.16.

תקינת מפקחי הכשרות במועצות הדתיות

מפקח הכשרות פועל על פי נהלים שקבעו המשרד והרבנות. בישיבת ועדת התקנים שהתקיימה ביוני 2015 צוין כי יחס התקינה הרצוי הוא 40 בתי עסק למפקח (ראו להלן). אולם יחס זה לא נקבע כמפתח תקינה מחייב.

בנוהל הכשרות מוגדר המפקח כ"עובד מועצה שתפקידו לפקח על פעולת משגיחי הכשרות". המפקח אחראי לבדיקת רמת הכשרות בבתי העסק המושגחים, ועליו לוודא כי המשגיחים עושים את עבודתם כראוי. כמו כן, הוא מסייע למשגיחים לפתור בעיות מקצועיות שוטפות העולות במהלך עבודתם. אגף הכשרות קבע⁵⁸ אמות מידה שעל פיהן יש לקבוע את כמות שעות הפיקוח שעל המפקח לייחד לכל בית עסק מושגח, ובהן מידת ההקפדה של בית העסק על נוהלי הכשרות, מעורבות המשגיח בפעילות בית העסק⁵⁹, רמת הכשרות בבית העסק⁶⁰ ומיקומו של בית העסק⁶¹.

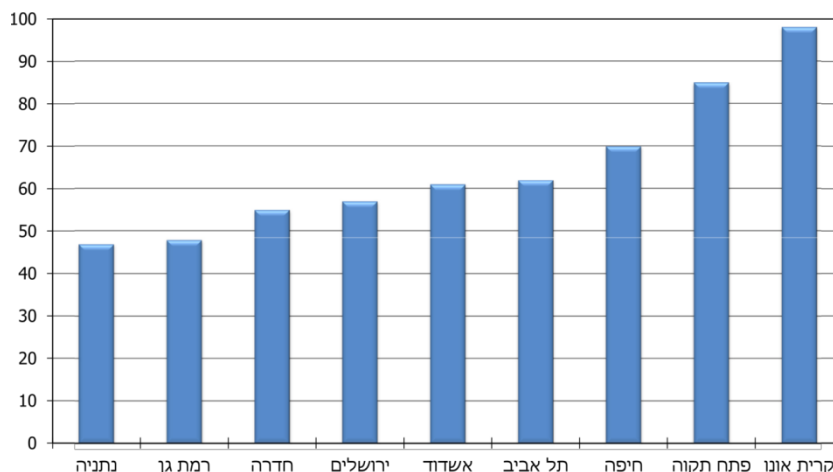
בחלק מהמועצות הדתיות, בעיקר במועצות הקטנות, לא פועלים מפקחים משום שהמשרד לא הקצה תקן לתפקיד; בהיעדר מפקחים, פעולות הפיקוח נעשות בידי בעלי תפקידים אחרים במועצה או בידי הרב המקומי. לעומת זאת, במועצות דתיות גדולות ישנם בדרך כלל כמה מפקחים ועבודת הפיקוח מתחלקת ביניהם לפי אזורים גאוגרפיים או לפי סוגי עסקים.

מספר בתי עסק לכל מפקח: על בסיס הנתונים שמסרו לו 93 מועצות דתיות השווה משרד מבקר המדינה בין מפתח התקינה שעליו המליצה ועדת התקנים - 40 בתי עסק לכל מפקח⁶² - ובין המצב בפועל. להלן בתרשים 2 מספר בתי העסק לכל מפקח בפועל בתשע מועצות דתיות גדולות שנבדקו:

- 58 "שיקולים לקביעת היקף שעות עבודתו של מפקח המועצה הדתית", מתוך קובץ נהלי אגף הכשרות הארצי של הרבנות הראשית לישראל.
- 59 ככל שהמשגיח מעורב פחות בפעילות בית העסק נדרש להגביר את שעות הפיקוח.
- 60 בבתי עסק בעלי כשרות למהדרין נדרש היקף פיקוח גדול יותר מאשר בבתי עסק בעלי כשרות רגילה.
- 61 ככל שהפיזור הגאוגרפי של העסקים המפוקחים גדול יותר יש להפחית את כמות העסקים שבאחריות מפקח, ולהיפך.
- 62 בבדיקה זו המונח "מפקח" נוגע למשרת פיקוח המאוישת בעובד, שיכולה להיות גם משרה חלקית.

קיים פער ניכר בין המועצות הדתיות שנבדקו בנוגע ליחס של מספר בתי העסק לכל מפקח

תרשים 2: מספר בתי העסק לכל מפקח בפועל בתשע מועצות דתיות



המקור: נתוני המועצות הדתיות שעובדו בידי משרד מבקר המדינה

מהתרשים עולה כי קיים פער ניכר בין המועצות הדתיות שנבדקו בנוגע ליחס של מספר בתי העסק לכל מפקח. עוד עולה כי בכל המועצות הדתיות האלה מספר בתי העסק לכל מפקח גדול מ-40 ונע מ-47 בתי עסק למפקח בנתניה עד 98 בתי עסק בקריית אונו. חריגות ניכרות אלה מהיחס שעליו המליצה ועדת התקנים מעוררות חשש לפגיעה באיכות הפיקוח על בתי העסק.

על המשרד לקבוע מפתח תקינה מחייב למשרות המפקחים במועצות הדתיות על בסיס מיפוי של צורכי הפיקוח בהן. לפי מפתח התקינה, על המשרד לקבוע, בשיתוף נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר, את התקן ההולם של משרות המפקחים בכל מועצה דתית. במהלך זה יש כדי להביא לידי הקצאה נכונה יותר של משאבי המועצות הדתיות המופנים לפיקוח על הכשרות, שתייעל את מערך הפיקוח.

היחס בין מספר בתי העסק לכל מפקח במועצה הדתית ירושלים:

בדיקת אופן חלוקת עבודת הפיקוח והעומס המוטל על המפקחים במחלקת בתי עסק ובתי אוכל, שבמועצה הדתית ירושלים, מלמדת על שונות ניכרת ביניהם, אף שמדובר בבתי עסק בעלי מאפיינים דומים. לדוגמה, שני מפקחים מהמועצה מופקדים כל אחד מהם על יותר ממאה בתי עסק, ולעומתם מפקחים אחרים מופקדים על 40-60 בתי עסק.

בתשובתו מסר יו"ר המועצה הדתית ירושלים כי "עוד בתקופת הביקורת נערך סבב בין מפקחי הכשרות. סבב כזה נערך אחת למספר שנים. בסבב האחרון צומצמה השונות באופן שלכל מפקח יש בממוצע כ-85 עסקים. החלוקה לקחה בחשבון מרחקים גאוגרפיים וסוגי עסקים ייחודיים".

מספר המשגיחים לכל מפקח: בדיקת תקני משרות הפיקוח שצוינו בדוח התקן בהשוואה למספר המשגיחים בפועל העלתה כי ל-54 מתוך 93 המועצות הדתיות שהעבירו את נתוניהן כלל לא נקבע תקן למפקחים.

בהתאם לכך חולקה הבדיקה למועצות שנקבע להן תקן למפקחים (39 מועצות) ולמועצות שלא נקבע להן תקן כזה (54 מועצות). ב-39 המועצות שנקבע להן תקן למפקחים בדק משרד מבקר המדינה את היחס בין מספר המפקחים שנקבע בתקן למספר המשגיחים.

מבדיקה זו עלה כי היחס הממוצע במועצות אלה הוא כ-25 משגיחים לכל מפקח שנקבע לו תקן. אולם קיימת שונות רבה בנוגע ליחס זה והוא משתנה בין מועצה למועצה - הוא נע מ-2 משגיחים למפקח במועצה הדתית אפרת עד 177 משגיחים במועצה הדתית נתניה⁶³. אף שלכל מועצה דתית ישנם מאפיינים ייחודיים, ואכן היקפי העבודה של המשגיחים בכל מועצה עשויים להיות שונים, בכל זאת מדובר בפערים גדולים מאוד. פערים אלה ממחישים את החשיבות שבקיום מפתח תקינה למפקחים במועצות הדתיות.

אשר ל-54 המועצות הדתיות שלא נקבע להן תקן למפקחים, ב-44 מועצות אין מפקחים בפועל וב-3 גם אין משגיחים (המועצות הדתיות עתלית, קדומים וכפר שמריהו). ב-41 המועצות שיש בהן משגיחים קיימת שונות רבה במספרם והוא נע בין משגיח אחד (המועצות הדתיות אורנית, קריית יערים, קרני שומרון ומיתר) ל-72 (המועצה הדתית רחובות). ב-10 מתוך 54 המועצות האמורות ישנם מפקחים בפועל, והם מפקחים על משגיחים שמספרם נע מ-4 (המועצה הדתית כפר יונה) ל-223 (המועצה הדתית חיפה שבה מועסקים 8 מפקחים בפועל)⁶⁴.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי היעדר מפתח תקינה למפקחים גרם למצבים בלתי סבירים. אשר למועצות דתיות שיש בהן מספר משגיחים דומה, חלקן מעסיקות מפקח וחלקן אינן מעסיקות. כמו כן, מועצות דתיות שיש בהן משגיחים רבים אינן מעסיקות ולו מפקח אחד, ולעומתן מועצות שיש בהן מעט משגיחים מעסיקות מפקח. מצבים אלה מלמדים על חוסר שיטתיות במתן מענה ראוי לצורכי המועצות הדתיות בנושא משאבי פיקוח, דבר העלול לפגוע באפקטיביות הפיקוח על משגיחי הכשרות ועל רמת הכשרות בבתי העסק המושגחים.

על המשרד לבחון את הצורך בקביעת תקן למפקחי כשרות בכל המועצות הדתיות שחסרות תקן כזה. כמו כן, על המשרד להביא בחשבון בקביעת מפתח התקינה את היחס הנדרש בין מספר המשגיחים למספר המפקחים.

63 במועצה הדתית נתניה יש תקן למפקח אחד בלבד, אולם בפועל מועסקים בה עשרה מפקחים, כאשר תשעה מהם הם עובדי המועצה הדתית בתקנים אחרים.

64 חלקם עובדי המועצות הדתיות בתקנים אחרים.

מועצת הרבנות וועדותיה

הרבנים הראשיים לישראל - הרב דוד ברוך לאו, נשיא מועצת הרבנות והממונה על הכשרות, והרב יצחק יוסף, נשיא בית הדין הרבני הגדול - נבחרו לתפקידם בשנת 2013 לתקופה של עשר שנים. מועצת הרבנות אמורה למנות 16 חברים⁶⁵.

מועצת הרבנות מתכנסת במועדים קבועים ומחליטה בכל הנושאים המובאים לפניה, ובין השאר בשאלות בענייני הלכה. מועצת הרבנות גם מוסמכת להעניק תעודות הכשר, ולצורך זה פועלות מטעמה כמה ועדות משנה העוסקות בתחום הכשרות. כמו כן, אגף הכשרות פועל מטעמה כגוף מקצועי.

אי-הגבלת משך הכהונה של חברי ועדות המשנה הפועלות בתחום הכשרות

עם כינונה ממנה מועצת הרבנות את ועדותיה ומחליטה על הרכבן. מועצת הרבנות מינתה כמה ועדות העוסקות בתחום הכשרות: ועדת כשרות וועדת יבוא שתיהן בראשותו של הרב יוסף קליגסברג, ועדת כשרות (תקינה) בראשותו של הרב אברהם יוסף, ועדת משחטות בראשותו של הרב דוד ורנר וועדת שמיטה בראשותו של הרב דוד ברוך לאו.

להחלטות של מועצת הרבנות ושל ועדות המשנה הפועלות מטעמה בתחום הכשרות יש משקל הלכתי רב וגם יכולת להשפיע על מגזרי פעילות במשק ואף על עסקים יחידים.

בממשלה ובחברות הממשלתיות נהוג להגביל את משך כהונתם של בעלי תפקידים הנמצאים במוקדים שבהם מתקבלות החלטות רגישות: יועצים משפטיים, חשבים ודירקטורים בחברות ממשלתיות⁶⁶. גם משך כהונתם של הרבנים הראשיים קצוב. מטרת קציבת הכהונה היא בראש וראשונה לרענן את המשרות, לאפשר התחדשות בדרכי הפעולות, לתת הזדמנות שווה להשתלבות בתפקידי מפתח ציבוריים, למנוע התפתחות של תלות בבעלי תפקידים מסוימים ולמנוע חשש לפגיעה בטוהר המידות בשל העמקת היחסים בין בעלי התפקידים לגורמים שעמם הם קשורים בקשרי עבודה.

65 שני הרבנים הראשיים, ארבעה רבני הערים הגדולות ועשרה רבנים שנבחרו בבחירות ישירות באסיפה הבוחרת.

66 סעיף 21 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

על פי נוהלי הרבנות אין קוצבים את תקופת הכהונה של חברי ועדות המשנה מטעם מועצת הרבנות. ואכן, על פי המסמכים שהתקבלו ממועצת הרבנות, הרכב הוועדות העוסקות בתחום הכשרות לא השתנה יותר מעשר שנים.

בתשובתה ציינה הרבנות כי משך כהונת חבר מועצה על פי חוק הרבנות הוא חמש שנים, כך שמשך כהונת חבר המועצה בוועדה מוגבל למשך כהונה זו. בנסיבות אלה, אין מקום לקציבת כהונה של חברות בוועדות המועצה. אם חבר מועצה נבחר שוב, אין כל פגם בכך אם הוא מתמנה לאותה ועדה. יש לזכור כי חברי המועצה נבחרים על פי חוק באמצעות גוף בוחר המונה 150 איש ובו ייצוג של מגוון רחב ביותר של אוכלוסיות ואינטרסים.

מטעמים של רענון המשרות וגם מטעמים של שקיפות ונראות ציבורית על מועצת הרבנות לשקול להגביל את משך כהונת החברים בוועדות המשנה האמורות.



לאגף הכשרות אין
תכנית עבודה שנתית
וממילא לא נקבעו
יעדים מרכזיים
להשגה. בהיעדר
תכנית עבודה סדורה
ומקיפה לא ניתן
למדוד תכנון מול
ביצוע ולהעריך את
תפוקות האגף ואת
הישגיו

אגף הכשרות ברבנות

היעדר תכנית עבודה שנתית

את תעודות הכשרות לבתי אוכל, לרשתות שיווק ולמפעלים לייצור מזון, העומדים בנהלי הכשרות שקבעה הרבנות, נותנים רבני הערים והרבנים האזוריים המשמשים לצורך זה זרועה הארוכה של הרבנות.

אגף הכשרות שברבנות משמש גוף מנחה מקצועי וגורם מפקח מטעם מועצת הרבנות. האגף, הכולל 12 מחלקות, אמור לקבוע נוהלי כשרות, לפקח על גופי הכשרות ולייעל אותם, לספק מידע לציבור בדבר מוצרי מזון שאינם כשרים, לקיים השתלמויות למשגיחים ולמנהלי מחלקות כשרות במועצות הדתיות לצורך עדכוןם בנהלי הכשרות וכן לעמוד על בעיות בתחום הכשרות. בתפקיד ראש אגף הכשרות מכהן הרב יעקב סבג. מחלקות האגף עוסקות במגוון תחומים הנוגעים לכשרות⁶⁷, נותנות ייעוץ הלכתי לרבנויות המקומיות ומפקחות עליהן.

תכנית עבודה היא אבן יסוד בפעולתו התקינה של כל ארגון. על תכנית עבודה לכלול מטרות, יעדים מרכזיים שיש להשיג כדי לקדם את השגת המטרות והמשימות העיקריות שיש לבצע לשם השגת היעדים. כמו כן, עליה לכלול מדדי תפוקה המאפשרים למדוד את התפוקה הישירה של כל משימה ומעקב אחר ביצועה וכן מדדי תוצאה המגדירים את השינוי המצופה עקב ביצוע הפעולות המוגדרות בתכנית⁶⁸.

בביקורת עלה שלאגף הכשרות אין תכנית עבודה שנתית וממילא לא נקבעו יעדים מרכזיים להשגה. בהיעדר תכנית עבודה סדורה ומקיפה לא ניתן למדוד תכנון מול ביצוע ולהעריך את תפוקות האגף ואת הישגיו. עוד עלה כי האגף אינו מקיים שגרת עבודה ניהולית; הוא אינו מקיים ישיבות בהשתתפות מנהלי המחלקות לצורך עדכון הדדי, העלאת בעיות ופתרוןן והגדרת משימות לביצוע. בישיבות שהאגף כן מקיים לא נכתב פרוטוקול.

מהאמור לעיל עולה חולשה ניהולית של אגף הכשרות. על האגף להתוות תכנית עבודה שנתית ובה יעדים מרכזיים להשגה ולקיים שגרת עבודה ניהולית.

מנכ"ל הרבנות מסר בתשובתו כי בעת כניסתו לתפקיד מצא כי יש מקום לשיפור בכל הקשור לעבודה על פי תכניות עבודה מסודרות ויעדים מדידים. לפי מדיניותו של מנכ"ל הרבנות, האגף לכשרות עובד במהלך השבועות הקרובים, בשיתוף האגף לרפורמות ממשלתיות במשרד ראש הממשלה, על הכנת תכנית עבודה שנתית.

67 מחלקות העוסקות בכשרות בתחומים האלה: תעשייה וחרושת, מצוות התלויות בארץ, בתי מטבחים, מאפיות, קונדיטוריות, גני אירועים וחברות הסעדה, מלונות ואולמות, משחטות, מפעלי עיבוד בשר ואטלזים, מוסדות רפואיים, שחיטת ח"ל ומחלקת הונאה בכשרות.

68 מדיריך התכנון הממשלתי, פרק 3, ספטמבר 2010, גרסה 4.1.

היעדר תכניות הכשרה למפקחים ולמשגיחי כשרות

אגף הכשרות הוא האחראי לשירותי הכשרות, הן כמנחה הן כמאסדר, ואחריותו זו מחייבת אותו להבטיח את הידע המקצועי של משגיחי הכשרות ושל המפקחים.

היה מצופה שאגף הכשרות יגבש תכניות הדרכה והשתלמויות לשם הבטחת הידע של מנהלי מחלקות הכשרות ושל המפקחים ולצורך עדכוןם בנושאים שונים, למשל חידושים בתהליכי העיבוד של מזון, כלים חדשים ומיני מזון חדשים. זאת ועוד, האגף אינו מחזיק במידע על מערך המפקחים והמשגיחים במועצות הדתיות ואף אינו יודע מי מהמשגיחים הוסמך לתפקיד על ידי הרבנות. במצב זה יקשה עליו לתכנן את תכניות הדרכה למפקחים ולמשגיחים.

אולם בביקורת עלה שלאגף אין תכנית הכשרה כזו והוא אינו מקיים הכשרות באופן שוטף, וממילא גם אינו יוזם סיורים לימודיים במפעלי מזון. ההדרכה הניתנת למועצות הדתיות, למפקחים ולמשגיחים מתמצה במתן תגובה מקומית כאשר מתעוררת בעיה הלכתית כלשהי, אז ניתן לפנות לממונה המקצועי במחלקה המתאימה באגף או לרבנים פוסקים.

ראשי המועצות הדתיות ומנהלי מחלקות הכשרות מסרו למשרד מבקר המדינה כי בהיעדר גוף מקצועי האחראי לקיום הדרכות, השתלמויות, ימי עיון וסיורים, הם פועלים בתחום המקצועי בחלל ריק.

בתשובתה מסרה הרבנות כי בשנת 2016 היא ערכה שני כנסים באזור הדרום וכי לאגף הכשרות מספר רב של תכניות לימי עיון, שלא יצאו לפועל בעיקר בגלל מגבלות תקציב וכוח אדם. היא הוסיפה כי בתכנית העבודה לשנת 2017 ייכללו משימות הדרכה והשתלמויות.

המענה הנקודתי והמצומצם שהאגף והרבנים נותנים בתחום זה אינו תחליף לתכנית סדורה של הדרכות והשתלמויות לצורך עדכון, רענון וחידוש של הידע. על האגף להוביל את תחום ההדרכה המקצועית ולבנות על בסיס עבודת מטה סדורה תכנית השתלמויות עבור בעלי תפקידים בתחומי הכשרות במועצות הדתיות.

ליקויים בביקורת של אגף הכשרות

כחלק מתפקידיו אגף הכשרות מבצע ביקורות יזומות בתחום הכשרות ביישובים ובמועצות הדתיות. בנוסף, גם אגף הבקרה שבמשרד מבצע ביקורות במועצות

היה מצופה שאגף הכשרות יגבש תכניות הדרכה והשתלמויות לשם הבטחת הידע של מנהלי מחלקות הכשרות ושל המפקחים ולצורך עדכוןם בנושאים שונים, למשל חידושים בתהליכי העיבוד של מזון, כלים חדשים ומיני מזון חדשים. אולם לאגף אין תכנית הכשרה כזו והוא אינו מקיים הכשרות באופן שוטף

הדתיות ובכלל זה במחלקות הכשרות שלהן. ישנה חשיבות רבה לכך ששני האגפים ישתפו זה את זה בממצאי הביקורות שלהם.

הועלה כי לאגף הכשרות ברבנות אין נהלים המסדירים את תהליך הביצוע של הביקורות במועצות הדתיות. אגף הכשרות גם אינו נדרש למסור את דוחות הביקורת לאגף הבקרה במשרד, וממילא הוא אינו עושה זאת. הדבר נכון גם בנוגע לאגף הבקרה, גם הוא אינו מוסר את דוחות הביקורת לאגף הכשרות.

לנוכח המידע החשוב הועלה מהביקורות של המשרד ושל הרבנות הנעשות ביישובים ובמועצות הדתיות, ראוי לקבוע תהליך של עדכון הדדי ביניהם בדבר הממצאים שהועלו בביקורות ובדבר ההמלצות בעקבות ממצאים אלה. כך יוכל כל אחד מהגופים לקבל תמונה מערכתית כוללת ורחבה, ברמה היישובית והארצית, של מערך הפיקוח על הכשרות ולמקד את משאבי הביקורת בנושאים ובמועצות הדתיות שבהם ראוי להתמקד.

אף שאגף הכשרות אמור לפקח על פעילותן המקצועית של מחלקות הכשרות בכל המועצות הדתיות, מספר הביקורות שהוא עושה במחלקות אלה מועט. האגף מסר למשרד מבקר המדינה ממצאי ביקורות שעשה בשנת 2014 בחיפה, בקריית שמונה ובעפולה בלבד, וציין כי נעשו עוד כמה ביקורות. מאחר שלאגף הכשרות אין תכנית עבודה שנתית, ובכלל זה תכנית ביקורת, לא ניתן לקבוע אם הוא עמד ביעדים שהציב לעצמו בנושא הביקורות. עוד עלה שהאגף אינו משתמש בממצאי הביקורות שעשו המחלקות השונות שבאגף הכשרות כדי לגבש תמונה כוללת של מצב הכשרות במועצות הדתיות. זאת ועוד, אף שבביקורות עלו ליקויים מהותיים בפעילותן של המועצות הדתיות בחיפה ובקריית שמונה, לא נדונו הממצאים באף לא גוף אחד של הרבנות, למשל במועצת הרבנות או בוועדת הכשרות.

היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות

באגף הכשרות פועלת היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות (להלן - יחידת האכיפה) ותפקידה הוא לאכוף את חוק איסור הונאה בכשרות. היחידה מורכבת ממנהל היחידה ומארבעה רכזים אזוריים.

יחידת האכיפה מטפלת בסוגי הונאות בכשרות שנקבעו בחוק איסור הונאות בכשרות, למשל בית עסק המציג עצמו ככשר באמצעות שלט פרסום בלי שיש בידו בעליו תעודת הכשר הנדרשת בחוק; בית אוכל המציג עצמו ככשר באמצעות תעודת הכשר שניתנה למוצרי מזון בלבד, ולא לבית האוכל; בית עסק שיש לו תעודת הכשר המציג מוצרים ככשרים אף על פי שאין להם תעודת הכשר מהגורם המוסמך; בית עסק המציג תעודת הכשר שאינה בתוקף; יצרן או יבואן המציג מוצר ככשר אף שאין בידו תעודת הכשר לאותו מוצר. טיפול היחידה כולל משלוח מכתבי התראה, מתן הנחיה לרבנות המקומית לשלול את תעודת ההכשר של בית העסק והטלת קנס מינהלי.

חוק איסור הונאה בכשרות קובע כי עבירות שונות כאמור, הן עבירות פליליות שהעונש עליהן הוא עד שנת מאסר אחת. בתקנות שהותקנו מכוח חוק העבירות המינהליות, התשמ"ו-1985 (להלן - חוק העבירות המינהליות)⁶⁹, נקבע כי עבירות אלה הן בגדר עבירות מינהליות⁷⁰. התקנות הסמיכו את מפקחי יחידת האכיפה להטיל קנסות מינהליים קצובים על עברייני הונאה בכשרות. על פי חוק העבירות המינהליות, מקבל הקנס המינהלי יכול להודיע בתוך 30 ימים מקבלת ההודעה על הטלת הקנס כי ברצונו להישפט על העבירה; במקרה כזה יגיש תובע מוסמך כתב אישום.

אי-הגשת כתבי אישום משנת 2006 עד יולי 2016

הונאה בכשרות היא עבירה פלילית מסוג עוון⁷¹ לכן היתה צריכה להיות מטופלת לכאורה במסגרת התביעה המשטרית. בשנת 1998 החליט היועץ המשפטי לממשלה דאז שתיקי הונאה בכשרות יטופלו בפרקליטות "ככל עבירה חמורה", והתביעה בתיקים אלה תוטל על פרקליט מחוז ירושלים, שירכז את הטיפול הארצי בתחום.

69 בסעיף 1 נקבע כי ניתן להטיל בגין עבירה שאינה פשע קנס מינהלי. ראו גם בתוספת הראשונה לחוק.

70 סעיף 1 לתקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי - איסור הונאה בכשרות), התשנ"ב-1992.

71 חוק העונשין, התשל"ז-1977, ס' 24(2).

1. כבר בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי לנוכח סדרי העדיפויות בפרקליטות מחוז ירושלים היא הגישה כתבי אישום מעטים בגין עבירות הונאה בכשרות, ופרקליטויות אחרות אף לא הגישו ולו כתב אישום אחד בגין עבירות כאלה. בגלל אי-הגשת כתבי אישום לא שולמו הקנסות שהוטלו על עוברי העבירות ועל העבירות חלה התיישנות⁷² ואין ניתן לגבות עוד את הקנסות. משרד מבקר המדינה ציין כי אי-הגשת כתבי אישום סללה את הדרך בפני עוברי העבירות לחמוק מעונש על מעשיהם. משרד מבקר המדינה המליץ לפעול להעברת התיקים לייצוג משפטי חיצוני בפיקוח הפרקליטות, ללא דיחוי נוסף.
- במרץ 2007 החליט פרקליט המדינה דאז כי האכיפה בתיקי הונאה בכשרות תימסר לתובעים חיצוניים שימנה היועץ המשפטי לממשלה.
2. משנת 2008 פועלת יחידה האכיפה לגביית קנסות שלא שולמו בתוך 60 ימים, באמצעות המרכז לגביית קנסות, אגרות והוצאות הפועל ברשות האכיפה והגבייה. בלוח 1 להלן מפורטים מספר הקנסות שהוטלו, מספר המבקשים להישפט ושיעורי המבקשים להישפט, בשנים 2009-2015:

לוח 1: מספר הקנסות שהוטלו ומספר המבקשים להישפט ושיעורם
בשנים 2009-2015⁷³

שנה	מספר הקנסות שהוטלו	מספר המבקשים להישפט	שיעור המבקשים להישפט
2009	573	90	15.7%
2010	461	58	12.6%
2011	647	106	16.4%
2012	846	130	15.4%
2013	810	121	14.9%
2014	881	145	16.5%
2015	990	152	15.4%
סך הכול	5,208	802	15.4%

המקור: היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מלוח 1 עולה כי מאז פורסם הדוח הקודם ועד דצמבר 2015 נשמר השיעור השנתי של המבקשים להישפט והוא עומד על קצת יותר מ-15% מכלל מקבלי הקנסות; היתר שילמו את הקנס או שהקנס בוטל.

72 התיישנות על קנס מינהלי חלה כעבור עשר שנים מהמועד שנקבע לתשלום הקנס (משום שמדובר על התיישנות עונש ולא התיישנות עבירה). אולם אם ביקש מקבל הקנס להישפט ולא הוגש כתב אישום תחול ההתיישנות כעבור חמש שנים מהמועד שנקבע.

73 חלק מהקנסות שהוטלו בוטלו וחלק שולמו עד 60 ימים מהזמן שנקבע לכך. נוסף לכך שולמו בכל שנה קנסות בגין שנים קודמות.



במשך שנים רבות לא
הוגשו כתבי אישום
נגד מקבלי קנס
מינהלי שביקשו
להישפט על העבירה;
דבר העלול להפוך
את הנקבע בחוק
איסור הונאה
בכשרות, הנוגע
לאכיפה באמצעות
העמדה לדין, ל"אות
מתה"

אולם הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת לא מונו תובעים חיצוניים לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות ולא הועמד לדין אף לא אחד מהמבקשים להישפט. נוסף לכך, בנוגע לרוב המבקשים להישפט חלה התיישנות על העבירה, ולא ניתן להעמידם לדין עוד. כלומר, מאז פורסם הדוח הקודם לא חל כל שיפור במצב.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לרבנות ולמשרד המשפטים כי במשך שנים רבות לא הוגשו כתבי אישום נגד מקבלי קנס מינהלי שביקשו להישפט על העבירה; דבר העלול להפוך את הנקבע בחוק איסור הונאה בכשרות, הנוגע לאכיפה באמצעות העמדה לדין, ל"אות מתה". אי-העמדה לדין פוגעת באפקטיביות של מערכת האכיפה ועשויה לגרום לפגיעה ניכרת בטיב הכשרות, משום שהמפרים את החוק יכולים שלא לשלם את הקנס המינהלי שיוטל עליהם ולבקש במקום זאת להישפט, בציפייה שבסופו של דבר לא יועמדו לדין. ואכן, כפי שיתואר בהמשך, לעתים העניקו גופים פרטיים תעודת הכשר או תעודת השגחה לבתי אוכל שאינם מחזיקים בתעודת כשרות של הרבנות המקומית או שהרבנות המקומית שללה מהם את התעודה בשל עבירות כשרות חמורות. הבעלים של בתי אוכל אלה קיבלו קנס מינהלי מיחידת האכיפה ופנו אליה בבקשה להישפט, אך הפרקליטות לא הגישה כתבי אישום נגדם.

רק ביולי 2016, בעקבות הביקורת הנוכחית, פרסמה הרבנות באישור הפרקליטות מכרז להעסקת עורכי דין חיצוניים לצורך הגשת כתבי אישום. בפברואר 2017 קבעה ועדת המכרזים של המשרד את הזוכים במכרז.

בתי עסק המציגים תעודת השגחה מטעם "גופי כשרות מתחזים"

חוק איסור הונאה בכשרות מאפשר ליחידת האכיפה לפעול נגד בעל בית אוכל, יצרנים, יבואנים ועוסקים במכירת מצרכים לציבור, המציגים עצמם בכתב ככשרים. החוק אינו מאפשר לה לפעול נגד גופי השגחה הנותנים תעודות כשרות או השגחה לבתי עסק וגורמים למצג שווא בדבר הפיקוח על הכשרות בבתי עסק אלה (להלן - גופי כשרות מתחזים). בחוק נקבע כי אסור לבעל בית אוכל שאין לו תעודת כשרות ממי שמוסמך להעניק תעודת כשרות על פי חוק, להציג את בית האוכל ככשר באמצעות שימוש בתעודת השגחה של גוף השגחה אחר.

כבר בשנת 2001 כתב מזכיר מועצת הרבנות לרבני הערים ולראשי מחלקות הכשרות במועצות הדתיות: "בעקבות תופעת ה"בד"צים הקמים חדשות לבקרים ומנפיקים תעודות כשרות, וחלקם על ידי רבנים אשר לצערנו אין להם יד ורגל בכשרות, הוחלט בישיבת מועצת הרבנות הראשית שכל בד"ץ המבקש להצטרף לרבנות המקומית

לתת כשרות על מוצר כלשהוא יצטרך לקבל את הסכמתו של רב העיר או מחלקת הכשרות המקומית⁷⁴.

בארץ פועלים כמה גופי כשרות מתחזים (בד"צים וגופים אחרים) המעניקים לבתי עסק תעודות כשרות או השגחה, חלקן ללא הרבנות המוסמכת וחלקן כתוספת לתעודה הניתנת מטעם הרבנות המוסמכת. בחלק מבתי העסק שקיבלו תעודה מאותם גופים נמצאו ליקויי כשרות משמעותיים מהבחינה ההלכתית. מהתיעוד עולה כי יחידת האכיפה הגיעה למסקנה כי מדובר בהונאת הציבור, גופים אלה "מציגים מצג שווא" ופועלים לשם השגת רווח כספי ותו לא וכי מדובר בגופי כשרות מתחזים.

יחידת האכיפה הגישה מאות דוחות ברירת משפט לבעלי בתי אוכל שהציגו תעודות השגחה מטעם גופי כשרות שהוגדרו על ידי כ"גופי כשרות המציגים מצג שווא". בשנת 2014 הגישה המועצה הדתית תל אביב-יפו תלונה במשטרה נגד גוף כשרות מתחזה (ראו להלן). אולם בפועל במאות בתי עסק עדיין מוצגות תעודות השגחה מטעם גופי כשרות מתחזים. להלן הפרטים:

שמן המשחה (משמר הקודש): עמותת שמן המשחה (משמר הקודש) (להלן - עמותה א') פועלת בעיקר בתחומי העיר תל אביב והיא מפעילה בית מדרש להוראה ורבנות, רשת שיעורי תורה ועוד. פעילותה של העמותה אינה כוללת מתן תעודות כשרות. העמותה רשומה בעיר אשקלון.

בשנים 2006-2007 הגישה המועצה הדתית תל אביב-יפו תלונה נגד עמותה א'. התלונה הוגשה למנכ"ל הרשות לשירותי דת דא, למנהל אגף הכשרות ברבנות וליחידת האכיפה. בתלונה נטען כי העמותה העניקה תעודות השגחה וכשרות ל-53 בתי אוכל בתחומי העיר, אף שלאותם בתי אוכל אין תעודות כשרות מטעם הרבנות המקומית, וזאת בניגוד לחוק. לתלונה צירפה המועצה העתק אישור תלונה שכבר הגישה במשטרה בנושא. בפברואר 2008 הודיעה המשטרה כי החליטה לסגור את התיק בהיעדר אשמה פלילית.

בשנים 2004-2015 קיבלו בתי עסק שהציגו תעודות כשרות או השגחה מטעם עמותה א' 248 דוחות ברירת קנס בסך הכול. מהמסמכים המצויים בידי יחידת האכיפה עולה כי הדוחות לא שולמו וכי בעלי בתי העסק שקיבלו אותם הגישו בקשות להישפט, אך הם עדיין לא הועמדו לדין. נמצא כי מכתבי הבקשה להישפט שנשלחו ליחידת האכיפה נושאים חותמת דואר מהעיר אשקלון שם רשומה העמותה.

מהאמור לעיל עולה כי במשך שנים מנצל גוף כשרות שהוגדר במסמכי הרבנות כ"מתחזה" את החוק שאינו מאפשר לפעול נגד גופי כשרות מתחזים. האמור לעיל גם ממחיש את הנזק שבאי-הגשת כתב אישום במשך זמן רב נגד מי שביקש להישפט. הדבר גורם לזילות החוק, לפגיעה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק ולהטעיית שומרי כשרות.

בתשובתה מינואר 2017 מסרה עמותה א' כי היא מפעילה בתל אביב בית מדרש וסביבו מאגדות עשרות משפחות. במסגרת בית המדרש קיים בית הוראה והדרכה של כשרות הפועל כיחידה עסקית ללא קשר לעמותה, ובעלי עסקים ביקשו להוסיף גם השגחה ופיקוח מיוחד של רבני בית ההוראה בתל אביב. העמותה הוסיפה כי "... העמותה אינה נותנת כלל תעודות כשרות או השגחה לעסקים... ". היא אף מסרה, כי "בעלי העסקים המעוניינים ביצירת קשר עם משפחות הקהילה בתל אביב, ביקשו ... גם השגחה ופיקוח מיוחד של רבני בית ההוראה שליט"א בתל אביב. ...הבהרנו לבעלי העסקים כי אנו לא גוף מוסמך לנתינת כשרות בהתאם לחוק הונאה בכשרות, ...בעלי העסקים מודעים להנ"ל ומתחייבים בחתימת ידם הנמצאת אצלנו כי ההשגחה והפיקוח מטעם רבני בית ההוראה שליט"א אינם תעודת כשרות אלא פיקוח מיוחד המיועד לטובת אנשי הקהילה הי"ו בלבד ...".

כתר הכשרות סהר מזרחי (ירושלים): בשוק מחנה יהודה בירושלים מוצגות תעודות השגחה וכשרות של גוף הנקרא "בד"צ כתר הכשרות בפיקוח הרב מ. סהר שליט"א". התעודות מוצגות גם בעסקים שבהם אין תעודת כשרות מטעם הרבנות בירושלים, ומכאן מדובר בתעודות המוצגות בניגוד לחוק. בירור במועצה הדתית ירושלים העלה כי היא פנתה למר סהר מזרחי המעניק את התעודות האמורות בבקשה להסיר אותן. מבדיקת יחידת האכיפה עולה כי מר סהר מזרחי, המציג את עצמו כ"רב מ. סהר שליט"א", אינו מוכר ברבנות הראשית כמי שהוסמך לרבנות.

מהדוגמאות שלעיל עולה כי בהיעדר שפיטה, האכיפה של יחידת האכיפה ושל המועצות הדתיות על גופי הכשרות המתחזים רופפת ביותר. כמו כן, בהיעדר הגשת כתבי אישום נמנעים גופים אלה מליידע את הציבור בדבר תעודות הכשרות שהם מעניקים. קיים אפוא כשל ביכולתם של הגופים העוסקים באיסור הונאה בכשרות להילחם נגד התופעה של גופי כשרות מתחזים.

על הרבנות, בשיתוף היעץ המשפטי לממשלה, לבחון אמצעי אכיפה נגד גופי כשרות מתחזים.

בד"צים הם גופים פרטיים הרשומים כחברות וחייבים במס בהתאם. יצוין כי בשנת 2013 בדק משרד מבקר המדינה את נושא "מיסוי רבנים, 'מקובלים' ובד"צים"⁷⁵. משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לבו של רשות המסים לפעילותם של הבד"צים שצוינו לעיל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 מסרה רשות המסים כי בעקבות הדוח האמור לעיל נעשתה פעילות ענפה ובמסגרתה אותרו 44 גופי כשרות פרטיים הנמצאים בטיפול רשויות המסים. עוד מסרה רשות המסים, כי באשר לעמותה א', היא תפעל לשנות את סיווג העמותה מעמותה לעסק.

פרסום הודעות על הסרת כשרות ו"עדכוני כשרות"

הרבנות נוהגת לפרסם מעת לעת באתר האינטרנט שלה "עדכוני כשרות". הפרסום נגיש למועצות הדתיות ולציבור הרחב. במסגרת עדכוני כשרות אלה יחידת האכיפה מפרסמת את ממצאיה בדבר מוצרים המוצגים ככשרים אף שלא ניתנה להם תעודת כשרות; כך היא נוהגת גם בנוגע לבתי עסק שעברו על החוק ותעודת הכשרות נשללה מהם. מחלקות הכשרות במועצות הדתיות אמורות להפיץ את עדכוני הכשרות למפקחים ולמשגיחים מטעמן. אתר האינטרנט של האגף כולל גם "רשימת רבנים בעלי תפקידים בתחום הכשרות", וכן ייעוץ לציבור בענייני כשרות.

על פי נוהל הכשרות, "ההחלטה להסרת ההשגחה [הסרת תעודת ההכשר] תובא לידיעת הציבור בתוך 24 שעות באמצעות פרסום פומבי מטעם המועצה. במידה שהמועצה מפעילה אתר אינטרנט, תפורסם ההחלטה באתר זה. על המועצה הדתית להביא את ההחלטה לידיעת הרבנות הראשית לישראל, אגף הכשרות הארצית וזאת, בתוך 7 ימי עבודה". בביקורת נמצא כי:

1. המועצות הדתיות אינן נוהגות לפרסם לציבור הודעות בדבר החלטותיהן על הסרת תעודות כשרות, אלא רק במקרים חריגים.
2. רק מועצות דתיות מעטות מדווחות לאגף הכשרות הארצית על הסרת תעודות כשרות כנדרש.
3. עדכוני הכשרות המפורסמים באתר האינטרנט של הרבנות אינם מאפשרים חיפוש יעודי על פי שם בית עסק או שם של מוצר. כדי לאתר מידע על כשרות שנשללה מבית עסק או מוצר שאינו כשר, יש לחפש בכלל עדכוני הכשרות שפרסם האגף באתר, בין דפי אינטרנט באתר המתפרסמים כאמור אחת לכמה שבועות, וכל אחד מהם מכיל כמה עמודים. בדרך פעולה זו של הרבנות יתקשה האזרח לקבל מידע זמין ונוח על כשרות בית עסק או ייעוץ בנושא הכשרות.
4. אתר הרבנות הראשית אינו כולל מידע כולל לגבי בתי אוכל כשרים בתחומי המועצות הדתיות ברחבי הארץ, ולגבי רמת הכשרות בהם.
5. ברשימת הרבנים המוצגת באתר האינטרנט נכללים מי שכבר אינם מכהנים, ובכלל זה רב עיר שנפטר בשנת 2014.

בתשובתה מסרה הרבנות כי עדכוני כשרות לציבור הרחב מפורסמים באמצעות אתר האינטרנט שלה וכיום ניתן לחפש באמצעות מנוע החיפוש גוגל. האגף מכיר בכך שהחיפוש עדיין אינו ידידותי די הצורך, ונושא זה עומד על הפרק כחלק מתכנית העבודה של הרבנות לשדרוג כולל של מערכות המידע.

על אגף הכשרות למלא את תפקידו כגורם המרכזי ברבנות שאמור לתת מידע אמין, עדכני, וזמין לציבור בתחום הכשרות. עליו לפעול במרץ לטיובם של מאגרי מידע שהוא מפעיל, ולהבטיח את עדכנותם ואת זמינותם לציבור.

הפיקוח של המשרד על המועצות הדתיות בתחום הכשרות

האגף האחראי במשרד לפיקוח על המועצות הדתיות הוא אגף הבקרה. הביקורות של אגף הבקרה במועצות הדתיות נעשות בין היתר באמצעות משרדי רואי חשבון (להלן - משרדי ר"ח). בשנת 2012 גיבש אגף הבקרה הנחיות למשרדי ר"ח בדבר נושאי הביקורת בתחום הכשרות במועצות הדתיות (להלן - ההנחיות). בהנחיות צוין כי יש לבצע ביקורת בין השאר בנושאים האלה: קליטת משגיחים ומפקחים ותנאי הסף שנקבעו לתפקידים אלה, ניגודי עניינים של משגיחים ומפקחים ושל אחרים במחלקת כשרות וניהול תיקיהם, ניהול תיקי בתי עסק מושגחים, תהליך הנפקה והסרה של תעודות כשרות, עבודה נוספת בגופי הכשרה פרטיים ודיווחי נוכחות של משגיחים ושל מפקחים.

ביקורות שנעשו בשנים 2012-2015

בשנים 2012-2015 נעשו ביקורות ב-48 מועצות דתיות, ובעקבות ביקורות אלה הגישו משרדי ר"ח 49 דוחות ביקורת⁷⁶. האגף מאפשר למשרדי ר"ח לקבוע את נושאי הביקורות מבין רשימת הנושאים הכלולה בהנחיות. בפועל, ברוב המועצות הדתיות לא נבדקו נושאים מהותיים בתחום הכשרות. להלן בלוח 2 מספר המועצות ושיעורן שנושאי ביקורת בתחום הכשרות לא נבדקו בהן, בשנים 2012-2015:

לוח 2: מספר המועצות הדתיות ושיעורן שנושאי ביקורת בתחום הכשרות לא נבדקו בהן בשנים 2012-2015

נושא הביקורת	מס' המועצות שהנושא לא נבדק בהן	שיעורן מתוך 48 המועצות שנבדקו
שכר משגיחים	31	64.6%
ניהול תיקי מפקחים	27	56.3%
תעודות כשרות*	27	56.3%
ניגוד עניינים	26	54.2%
קליטת משגיחים	25	52.1%
ניהול תיקי משגיחים	25	52.1%
דיווחי משגיחים	25	52.1%
קליטת מפקחים	25	52.1%

76 במועצה דתית אחת נעשו בתקופה זו שתי ביקורות, בשנים 2012 ו-2014.



בביקורת שערך
המשרד במועצות
הדתיות - שכר
המשגיחים לא נבדק
בכשני שלישים
מהמועצות הדתיות;
קליטת משגיחים,
ניהול תיקי משגיחים,
דיווחי משגיחים,
קליטת מפקחים,
ניהול תיקי מפקחים,
דיווחי מפקחים,
תעודות כשרות וניגוד
עניינים לא נבדקו
בכחצי מהן; וניהול
תיקי בתי עסק
מושגיחים לא נבדק
בכשליש מהן

נושא הביקורת	מס' המועצות שהנושא לא נבדק בהן	שיעורן מתוך 48 המועצות שנבדקו
דיווחי מפקחים	23	47.9%
ניהול תיקי בתי עסק מושגיחים	14	29.2%
גביית אגרת כשרות	5	10.4%

* תקינות הפעולות להנפקת תעודות כשרות ולהסרתן ותקינות תעודת הכשרות עצמה.

מלוח 2 עולה שבחלק ניכר מ-48 המועצות הדתיות לא נבדקו נושאים מהותיים בתחום הכשרות, אף שבדיקת נושאים כאלה נדרשה על פי ההנחיות. שכר המשגיחים לא נבדק בכשני שלישים מהמועצות הדתיות; קליטת משגיחים, ניהול תיקי משגיחים, דיווחי משגיחים, קליטת מפקחים, ניהול תיקי מפקחים, דיווחי מפקחים, תעודות כשרות וניגוד עניינים לא נבדקו בכחצי מהן; וניהול תיקי בתי עסק מושגיחים לא נבדק בכשליש מהן.

במצב זה עומדת בפני המשרד לשירותי דת תמונת מצב חלקית בלבד בדבר תפקוד המועצות הדתיות בכל הנוגע להיבטים חשובים הנוגעים למערך הכשרות. בשל חשיבותה של הבקרה השוטפת והקבועה על מערך הכשרות ולנוכח הליקויים שעלו בביקורת זו של משרד מבקר המדינה, שרבים מהם עלו במספר רב של מועצות דתיות, על המשרד לשירותי דת לקבוע תדירות מחייבת לבדיקתם של נושאים מהותיים בתחום הכשרות.

הטיפול בדוחות הביקורת

1. **ועדת הביקורת המשרדית:** ועדת הביקורת המשרדית מוגדרת בנוהל של המשרד לשירותי דת מפברואר 2014⁷⁷ שהסדיר את עבודתה - "פורום של המשרד, המתכנס לצורך בחינה ואישור של דוחות הביקורת על המועצות הדתיות ובמקרים חריגים אף לצורך מינוי חשב מלווה". בראש ועדת הביקורת המשרדית עומד מנכ"ל המשרד או מי שהוא הסמיך לכך, וחבריה הם היועץ המשפטי של המשרד או מי שהסמיך לכך; מנהל אגף הבקרה או מי שהסמיך לכך; ומרכז בכיר מאגף הבקרה, המשמש רכז הוועדה. לאחר הכנת דוח ביקורת על מועצה דתית מסוימת, על ועדת הביקורת המשרדית להתכנס לצורך בחינת הדוח ואישורו.

משרד מבקר המדינה בדק את פעילותה של ועדת הביקורת המשרדית בעקבות 49 דוחות הביקורת שהגישו משרדי ר"ח.

77 "נוהל עבודה של ועדת הביקורת המשרדית" מ-23.2.14.

אגף הבקרה לא עקב
אחר תיקון הליקויים
שהתגלו במועצות
הדתיות שבהן עסקו
דוחות הביקורת
שפורסמו בפרק הזמן
יולי 2012-אוקטובר
2015. בפעילותם
החסרה של אגף
הבקרה ושל ועדת
הביקורת המשרדית
לתיקון הליקויים יש
משום פגיעה קשה
באפקטיביות של
הביקורות שנעשו

הועלה כי ועדת הביקורת המשרדית לא פעלה על פי הוראות הנוהל מפברואר 2014 והיא דנה רק ב-15 מתוך 49 דוחות הביקורת האמורים (כ-31%).

2. **תיקון ליקויים:** תכליתה של הביקורת היא להביא לידי תיקון של הליקויים שעלו בה ולמנוע את הישנותם; לצורך השגת תכלית זו יש לעקוב אחר תיקונם. הנוהל מפברואר 2014 מטיל על אגף הבקרה את האחריות בין היתר לביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים המהותיים שצוינו בדוח הביקורת.

הועלה כי אגף הבקרה לא עקב אחר תיקון הליקויים שהתגלו במועצות הדתיות שבהן עסקו דוחות הביקורת שפורסמו בפרק הזמן יולי 2012-אוקטובר 2015.

כבר בדוח שנתי 57 ציין משרד מבקר המדינה כי "משרד הדתות השקיע משאבים ניכרים במנגנוני פיקוח ובקרה, אולם לא פעל מתוך מחויבות לאימוץ מסקנות הביקורת ולהוצאתן אל הפועל. לדעת משרד מבקר המדינה היה על משרד הדתות לקבוע לוח זמנים לתיקון הליקויים וליישום ההמלצות העולות מהביקורות ולעקוב אחר ביצוען"⁷⁸.

בתשובתו מסר המשרד כי לא עקב אחר תיקון הליקויים, משום שאת דוח המעקב אחר תיקון הליקויים אמור לבצע הרו"ח החיצוני שביצע את הביקורת, ובזמנו לא היה תקציב להקצאת שעות לדוחות האלה. עוד מסר המשרד כי נכון למועד תשובתו "פער זה הושלם ונשלחו הזמנות עבודה לתיקון ליקויים לכלל הגופים שעברו ביקורת וחלף לפחות חצי שנה ממועד זה".

משרד מבקר המדינה שב ומטעים כי בפעילותם החסרה של אגף הבקרה ושל ועדת הביקורת המשרדית לתיקון הליקויים יש משום פגיעה קשה באפקטיביות של הביקורות שנעשו. כמו כן, פעילות חסרה כזאת פוגעת בהרתעת המועצות הדתיות מלפעול בניגוד לנוהל הכשרות. נוסף על כך, בהתנהלותו זו המשרד לשירותי דת אינו מקיים באופן מלא את אחריותו לפיקוח על תחום הכשרות במועצות הדתיות.

תכלול ממצאי הביקורות והפקת לקחים מערכתית

ביוני 2016 קיים אגף הבקרה כנס למנהלי המועצות הדתיות, ובו הוצגו הליקויים השכיחים שעלו בביקורות על המועצות הדתיות ונדונו תחומי פעילות שונים של המועצות, ובהם תחום הפיקוח על הכשרות.

בין הליקויים בתחום הכשרות שצוינו בכנס כבעלי שכיחות גבוהה הם אלה: מבנה תעודות הכשרות אינו תואם לדרישות נוהל הכשרות (74% מהמועצות הדתיות); גובה האגרה אינו על פי דרישות הנוהל (48%); מינוי משגיחים ומפקחים נעשה ללא מכרז או ללא הקפדה על עמידתם בתנאי המכרז (41%); לא נקבעו תנאי סף למינוי משגיחים ומפקחים (37%).

יש לציין לחיוב את קיום הכנס שנועד להטמיע תהליך סדור של הפקת לקחים מערכתית ותיקון ליקויים. למרות זאת, על אגף הבקרה למסד תהליך תקופתי קבוע של הפקת לקחים לצורך שיפור מתמיד של אופן פעולתו. עליו להפיץ בקרב המועצות הדתיות ובקרב הנהלת המשרד את המסקנות המהותיות שעלו בעקבות תהליך זה, כדי שישמשו תשומה לגיבוש מדיניות לצמצום מתמשך של הליקויים. יש להדגיש בעיקר את הצורך להפיץ את המסקנות האמורות ואת ממצאי הדוחות וההמלצות שבהם לגורמים הרלוונטיים במשרד וברבנות העוסקים בנושא הכשרות ולוודא שיוטמעו בקרבם, דבר שעד כה לא נעשה.

המשרד מסר בתשובתו כי בישיבת הנהלה באוקטובר 2016 הנחה המנכ"ל כי על אגף הבקרה להעביר את הממצאים שהועלו לכל יחידה במשרד שנושאי הביקורת נוגעים לה. כמו כן, עליו להפיץ את הליקויים גם בין המועצות הדתיות כדי שאלה יוכלו לפעול לתיקון הליקויים גם אצלם, אם קיימים כאלה.



בדוח ביקורת זה עלו
תופעות כמו החמרת
דרישות הכשרות
בישובים מסוימים,
יצירת חסמי כניסה
למוצרים וליצרנים
שונים בכמה מועצות
דתיות; אי-קביעת
שעות השגחה על פי
מאפייני בתי עסק;
קביעת עלות שעת
השגחה שונה לבתי
עסק מושגחים;
קביעת היקף בלתי
סביר של שעות
השגחה למשגיח שלא
ניתן לבצעו; תופעות
אלה חושפות אסדרה
לא יעילה של פעילות
המונופול בתחום
הכשרות, הגורמת
להגברת העלויות
וליצירת נטל עודף
המכביד על הצרכן

הנטל הכלכלי של הכשרות

קיומו של מערך מקצועי ויעיל לפיקוח על הכשרות משרת שתי מטרות חשובות: האחת, מניעת פגיעה באורח חייו של הציבור המקפיד על כשרות מזון, והאחרת היא מניעת התייקרות המזון הכשר שלא לצורך.

לכשרות ישנה השפעה על יוקר המחיה בכלל ועל עלויות המזון של משקי הבית בפרט. ההשפעה מתבטאת בכל שלבי שרשרת המזון; משלב הייצור או הייבוא של חומרי הגלם עד לשלבי המכירה לרשתות שיווק, למוסדות, לבתי אוכל ולבתי מלון. אי-מתן תעודת הכשר הוא חסם למכירות בגופים שונים. מוצר ללא תעודת הכשר לא יוכל להיות מופץ ברובן המוחלט של רשתות המזון, ובית מלון שלא יקבל תעודת הכשר לא יוכל לארח תיירות מוסדית.

בדומה לכל שירות שניתן, חשוב להביא בחשבון את העלויות שאספקתו מטילה על המשק. לרבנות יש כיום מונופול על תחום הכשרות במדינת ישראל, ובאופן פעולתה, כמו באופן פעולתו של כל מונופול, יש כדי לייקר את עלויות המחיה.

מעיון בפרוטוקולים של דיוני מועצת הרבנות בפרק הזמן אוגוסט 2013-מאי 2016, וכן במסמכים שהעמיד אגף הכשרות לרשות משרד מבקר המדינה, עלה כי מועצת הרבנות דנה פעם אחת בלבד - בשנת 2014 - בסוגיית עלות הכשרות, אך לא נקטה מהלך של ממש בעקבות דיון זה.

בדוח ביקורת זה עלו תופעות כמו החמרת דרישות הכשרות רק בישובים מסוימים, עד כדי יצירת תחרות בין מעטים בלבד; יצירת חסמי כניסה למוצרים וליצרנים שונים בכמה מועצות דתיות; אי-קביעת שעות השגחה על פי מאפייני בתי עסק; שונות רבה בהיקף שעות ההשגחה שנקבעו לעסקים דומים הפועלים באותו ענף; קביעת עלות שעות השגחה שונה לבתי עסק מושגחים; קביעת היקף בלתי סביר של שעות השגחה למשגיח שלא ניתן לבצעו, היעדר פיקוח על נוכחות המשגיחים בבתי העסק לפי שעות ההשגחה שנקבעו להם; גביית דמי השגחה מבעלי עסקים במגזר הלא יהודי לצורך קבלת הכשר מהרבנות, בניגוד לחוק. תופעות אלה חושפות אסדרה לא יעילה של פעילות המונופול בתחום הכשרות, הגורמת להגברת העלויות וליצירת נטל עודף המכביד על הצרכן.

האחריות לתופעות אלה היא של הגורמים המאסדרים אם בתחום ההלכתי אם בתחום המינהלי, דהיינו בין הרבנות והמשרד. עלה כי אף שגורמים אלה מודעים זה זמן רב לתופעות אלה, טרם עלה בידם למפות את היקפן וליוזם מהלכים לצמצום הנטל העודף.

אומדן עלויות הכשרות

את עלויות הכשרות ניתן לחלק לשני חלקים עיקריים: האחד, עלויות ישירות הכוללות אגרות ושכר של משגיחי הכשרות, והשני הוא עלויות עקיפות הנוגעות בין היתר לסוג חומר הגלם, להליכי הייצור, לפגיעה בתחרות עם שווקים בחו"ל, לחוסר יעילות ולחסמי כניסה.

לצורך אומדן עלויות הכשרות הזמין אגף התקציבים שבמשרד האוצר ממשרד רו"ח סקר שעניינו השפעת הכשרות על יוקר המחיה בישראל (להלן - סקר עלויות כשרות). בנובמבר 2015 הפיץ משרד הרו"ח האמור טיוטה ראשונית של הסקר. על פי טיוטת הסקר, בשנת 2015 נאמדו עלויות הכשרות בכ-2.8 מיליארד ש"ח, שהם כ-3% מעלות צריכת המזון ומעלות ההסעדה בישראל. נוסף על כך, בטיטת הסקר צוין כי סכום הנטל העודף בעקבות המונופול של הרבנות נאמד בכ-600 מיליון ש"ח לשנה⁷⁹. בסקר נאמדה העלות המשקית השנתית של הכשרות בתחומי פעילות שונים: בתחום שחיטת עופות, כ-1.3 מיליארד ש"ח, בתחום משחטות בקר - 439 מיליון ש"ח ובתחום ייבוא בקר - 322 מיליון ש"ח (הנתונים - ללא מע"מ).

מדובר אפוא בעלות משקית המחייבת את הגורמים המעורבים - הרבנות, המשרד ומשרד האוצר - לעמוד על הליקויים בתהליכי השגחת הכשרות ולפעול לתיקונם כדי שעלויות הכשרות יוצמצמו למתחייב בלבד. תיקון הליקויים שעלו בביקורת זו הוא מרכיב הכרחי בצמצום העלויות.

במאי-יוני 2016 גיבש מנהל תחום כשרות (הסדרה) במשרד תגובה על סקר עלויות הכשרות. אולם המשרד עדיין לא החל במהלך ליצירת בסיס נתונים הולם שיסייע בחישוב אומדן עלויות הכשרות ובגיבוש הכלים לצמצומן. אשר למשרד האוצר, הוא אמנם החל במהלך רצוי כאשר הזמין את סקר עלויות הכשרות, אך עדיין לא גיבש נוסח סופי של הסקר שיהיה ניתן להפיצו.

המשרד מסר בתשובתו כי הוא ער לטענות שונות בדבר השפעת הכשרות על יוקר המחיה, ואף בחן את עלויות האגרות ושכר המשגיחים המשולמים על ידי בתי עסק שונים; מסקנת המשרד היא כי מדובר בעלויות שוליות. המשרד הוסיף כי הוא "מודע לנזק הכלכלי שנגרם למשק כתוצאה מהתנהלות מערכת הכשרות כפי שמפורט בטיטת הדוח. המשרד רואה בתיקון מצב זה משימה עליונה ולשם כך משתף פעולה עם כל גורם שנדרש, המשרד אינו מסתפק במענה לפניית של גורמים חיצוניים אלא יוזם פעולות בתחום זה".

79 על פי הסקר, מרכיבי הנטל העודף הם כפל השגחה והחמרת היחס לגורמי כשרות אחרים, בעיקר בחו"ל. לדוגמה, איסור חלב נוכרי, דרישה לבישול ואפייה של ישראל, דרישה לשחיטה הפוכה, דרישה להמלחת בשר במשחטה ובבית המטבחיים, היעדר נהלים מחייבים הנוגעים לזמני ההשגחה ולעלות שעת השגחה.

בשנת 2015 נאמדו
עלויות הכשרות
בכ-2.8 מיליארד ש"ח,
שהם כ-3% מעלות
צריכת המזון ומעלות
ההסעדה בישראל



כל אחת מהמועצות
הדתיות שנבדקו
קבעה לעצמה תעריף
שונה לשעת השגחה
חודשית. מדובר בפער
של עד 290%
בתעריפי שעת
ההשגחה החודשית

משרד מבקר המדינה מציין כי דווקא לנוכח תשובתו של המשרד מתעצם הצורך בגיבוש מסד נתונים מוסכם בעניין אומדן עלויות הכשרות והנטל הכלכלי המוטל על המשק. מסד נתונים זה הוא שלב חשוב לצורך גיבוש מדיניות מוסכמת שתביא לידי צמצומן של עלויות הכשרות. על כל הגורמים המעורבים בהסדרת מערך הכשרות לפעול בתיאום וללא דיחוי לבחינת האפשרויות לצמצומן של עלויות אלה.

אגף התקציבים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2017 כי הוא עמל בימים אלו על פרסום גרסה מתקדמת יותר של הדוח העוסק בעלויות הכשרות, לנוכח ממצאי הביקורת.

הבדלים בשעות ההשגחה ובעלויות ההשגחה בין בתי עסק דומים

עלות ההשגחה המוטלת על בתי העסק מחושבת כמכפלה של זמן ההשגחה שנקבע לבית העסק בעלות שעת השגחה שנקבעה לו. השגחה אפקטיבית על הכשרות ללא הכבדה מיותרת על יוקר המחיה תושג אפוא כאשר התעריף שבית העסק משלם לשעת השגחה ומספר שעות ההשגחה יהיו הנמוכים ביותר האפשריים ובעת ובעונה אחת יבטיחו השגחה נאותה והעסקה בתנאים הולמים. אשר לבתי עסק דומים, קביעת עלות השגחה תביא לאחידות בעלויות הכשרות המוטלות עליהם ותאפשר תחרות הוגנת ביניהם.

משרד מבקר המדינה בדק בשש מועצות דתיות - ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, נתניה, אשדוד ורחובות - את התעריף לשעת השגחה ואת מספר שעות ההשגחה שקבעו מועצות דתיות אלה לבתי עסק מושגחים⁸⁰.

הועלה כי קיים שוני רב בין מועצות דתיות אלה בעניין עלויות ההשגחה על הכשרות בבתי עסק דומים, וכן שוני ניכר בעלויות האמורות בבתי עסק דומים באותה מועצה דתית. השוני בא לידי ביטוי הן בתעריף לשעת השגחה חודשית הן בכמות שעות ההשגחה הנדרשת. להלן פרטים:

1. נמצא כי כל אחת מהמועצות הדתיות שנבדקו קבעה לעצמה תעריף שונה לשעת השגחה חודשית - עלות שעת השגחה המבוצעת במשך 22 יום בחודש: 500-600 ש"ח לשעת השגחה חודשית בירושלים, 750-900 ש"ח בנתניה, 1,320 ש"ח באשדוד וכ-1,440 ש"ח בתל אביב-יפו⁸¹. מדובר בפער של עד 290% בתעריפי שעת ההשגחה החודשית.

80 הבדיקה התבססה על נתונים שמועצות דתיות אלה מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה ועל מסמכים המצויים בתיקי בתי עסק מושגחים שבמועצות הדתיות.

81 תעריף שעת השגחה בתל אביב-יפו משתנה מעסק לעסק.

יצוין כי התעריפים הם ממוצעים ובפועל נקבעו תעריפים שונים לבתי העסק במועצות הדתיות שנבדקו, לרבות באותו תחום עיסוק. התעריפים באשדוד ובנתניה קרובים יחסית לתעריף הממוצע לשעת השגחה בערים אלה, ובתל אביב-יפו ובירושלים הפיזור בתעריפי שעת השגחה גבוה יותר.

2. **עלות שעת השגחה חודשית:** משרד מבקר המדינה בדק 14 הסכמי השגחה בין המועצה הדתית תל אביב-יפו ובין בתי עסק מושגחים⁸². על בסיס המסמכים שהעבירה אליו המועצה הדתית חישוב משרד מבקר המדינה את עלות שכר המשגיח לבית עסק ולשעת השגחה חודשית, כפי שהמועצה הדתית חייבה את בעלי בתי העסק המושגחים.

אמנם המשרד לשירותי דת לא קבע מחיר שעת השגחה המחייב את בעלי העסקים המושגחים, אך עם זאת נקבעה בתקנות⁸³ עלות למעביד עבור העסקתו של משגיח שנמנה עם עובדי המועצה הדתית - 37 ש"ח לשעה. עלות זו עשויה לשמש "אמת מידה" לצורך השוואתה של עלות העסקתו של המשגיח (דהיינו, לפי חישוב של 22 ימים בחודש, הרי שעלות שעת השגחה חודשית עומדת על 814 ש"ח)⁸⁴. משרד מבקר המדינה השווה בין עלות שעת השגחה בבתי עסק שונים בתל אביב ובין העלות למעביד שהמשרד לשירותי דת קבע בתקנות.

להלן בלוח 3 עלויות ההשגחה בבתי עסק שנבדקו:

82 התשלום החודשי המופיע בהסכמי ההתקשרות עם בתי העסק אינו כולל את הפרשות המעביד. יצוין כי בהסכמי ההתקשרות הישנים נעשה שימוש במונח "שכר נטו" ובהסכמי ההתקשרות החדשים מופיע המונח "שכר ברוטו".

83 תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשע"ד-2013.

84 יצוין כי גובה עלות ההשגחה למעביד נקבע בשנת 1999 ולא השתנה זה שנים רבות.

לוח 3: עלויות ההשגחה בבתי עסק שנבדקו

מס'	סוג בית העסק	סוג הכשרות	רמת השגחה	משך זמן השגחה יומי שנקבע לבית העסק (בדקות)	תשלום חודשי שנקבע בעבור ההשגחה ⁽¹⁾ (בש"ח)	עלות השגחה לשעה חודשית ⁽²⁾ (בש"ח)	עלות שעת השגחה ⁽³⁾ (בש"ח)	עלות שעת השגחה ביחס לנקבע ע"י המשרד ⁽⁴⁾
1	כריכים/סנדוויץ'	בשרי	רגיל	30	764	1,528	69	186%
2	שווארמה א'	בשרי	רגיל	45	1,200 נטו + נסיעות	1,600	73	197%
3	פיצה	חלבי	למהדרין	60	900 נטו	900	41	111%
4	בר חלבי	חלבי	רגיל	30	800 נטו + נסיעות	1,600	73	197%
5	שניצליה	בשרי	רגיל	45	1,200 נטו	1,600	73	197%
6	חומסיה א'			60	800 נטו	800	36	97%
7	מסעדה בשרית			30	550 נטו	1,100	50	135%
8	בית מאפה א'			60	1800 נטו	1,800	82	222%
9	חומסיה ב'			60	1,000 נטו + נסיעות	1,000	45	122%
10	בית קפה			30	1000 נטו	2,000	91	246%
11	בית מאפה ב'			30	700 נטו + נסיעות	1,400	64	173%
12	שווארמה ב'			60	800 נטו	800	36	97%
13	מסעדה			40	800 נטו + נסיעות	1,200	55	149%
14	רשת קפה מהיר			15	700 נטו	2,800	127	343%

1 לפי קביעתה של המועצה הדתית.
2 על פי חישוב של משרד מבקר המדינה.
3 לפי 22 ימי עבודה בחודש.
4 המשרד לשירותי דת קבע שעלות שעת עבודה של משגיח שהמועצה הדתית מפעילה תהיה 37 ש"ח. הכוונה לעלות נטו של שעת ההשגחה החודשית.

מבדיקת הנתונים בלוח 3 עולה כי בתי העסק המושגחים בתל אביב משלמים עבור ההשגחה מחירים גבוהים בהרבה מעלות שעת ההשגחה שקבע המשרד למשגיחים שהם עובדי המועצה הדתית. הדבר מגדיל את הוצאות בית העסק וכפועל יוצא את עלויות מוצריו לציבור.

מבלי להיכנס למורכבות ההשגחה לפי אופי בית העסק המושגח וסוג הכשרות, עולה מהנתונים כי קיימת שונות רבה גם בעלות שעת השגחה בין בתי העסק המושגחים. עוד יצוין כי קיים שוני בין הסכמי שכר משגיח שעליהם חתמו בתי העסק עם המועצה הדתית ובין נתוני תלושי השכר שהמועצה הציגה בתשובתה לממצאי הביקורת הנוכחית.

3. עוד הועלה כי במקרים מסוימים נדרשים בתי עסק מאותו תחום עיסוק המצויים באחריותה של אותה מועצה דתית לשלם תעריפים שונים לשעת השגחה חודשית. למשל, בשמונה בתי עסק מסוג פיצרייה שנבדקו בנתניה נע התעריף לשעת השגחה בין 500 ש"ח ל-1,750 ש"ח.

בחינת עלות ההשגחה החודשית בבתי העסק מסוג פיצרייה בנתניה שנקבע להם אותו מספר שעות השגחה מצביעה על שונות ניכרת ביניהם בעלות ההשגחה, כמתואר בלוח 4 להלן:

לוח 4: עלות ההשגחה החודשית בבתי עסק מסוג פיצרייה

שם העסק	שעות ההשגחה ליום שקבעה המועצה	עלות ההשגחה לשעה	עלות ההשגחה החודשית
פיצריה א'	שעה	500 ש"ח	500 ש"ח
פיצריה ב'	שעה	800 ש"ח	800 ש"ח
פיצריה ג'	שעה	1,000 ש"ח	1,000 ש"ח
פיצריה ד'	שעה	1,400 ש"ח	1,400 ש"ח
פיצריה ה'	שעתיים	518 ש"ח	1,036 ש"ח
פיצריה ו'	שעתיים	666.5 ש"ח	1,333 ש"ח
פיצריה ז'	שעתיים	750 ש"ח	1,500 ש"ח
פיצריה ח'	שעתיים	1,750 ש"ח	3,500 ש"ח

מלוח 4 עולה כי בין הפיצריות שנקבעה להן שעת השגחה אחת ליום קיים פער של עד 280% בעלות ההשגחה, ובין הפיצריות שנקבעו להן שעתיים השגחה ליום קיים פער של עד 340%. פער זה בין בתי עסק מתחרים הפועלים באותו תחום עיסוק מעלה חשש ליחס מפלה של המועצה הדתית נתניה בעניין זה.

מועצות דתיות שונות קובעות לבתי עסק המשתייכים לאותו תחום עיסוק מספר אחר של שעות השגחה

4. נמצא כי מועצות דתיות שונות קובעות לבתי עסק המשתייכים לאותו תחום עיסוק מספר אחר של שעות השגחה. להלן דוגמאות:

א. פערים בין שתי רשתות קפה: מדובר בבתי עסק שבבעלות רשתות, בשטח סניף זהה בגודלו המוכרים מוצרים זהים. המוצרים הנמכרים בסניפים של רשתות אלה מגיעים ממרכזי שיווק מרכזיים ורמת הכשרות של הסניפים האמורים היא כשרות רגילה⁸⁵. המועצות הדתיות חיפה ונתניה קבעו כי לכל אחד מסניפי הרשתות האמורות נדרשת שעת השגחה ליום; המועצה הדתית אשדוד - חצי שעה; והמועצה הדתית תל אביב-יפו - רבע שעה בלבד. אם כך, מדובר בפער של עד 400% בין העיר המקלה ביותר לעיר המחמירה ביותר.

ב. פער באותה רשת בתי קפה: סניפי הרשת מוכרים מוצרים המגיעים ממרכז שיווק מרכזי. ההשוואה מתיחסת לסניפים ברמת כשרות רגילה ובכל זאת זמן ההשגחה הנדרש משתנה בין הערים. באשדוד נקבע זמן השגחה של בין חצי שעה ל-40 דקות ביום; בתל אביב - 45 דקות; בנתניה - בין שעה וחצי לשעתיים; ובירושלים הדרישה היא לרוב שעתיים ביום. אם כך, מדובר בפער הדומה לזה שבין שתי רשתות הקפה דלעיל.

ג. פער בין בתי עסק מסוג פיצרייה: המועצה הדתית אשדוד דורשת כי בבתי אוכל אלה תהיה חצי שעת השגחה ליום; המועצה הדתית תל אביב-יפו - בין חצי שעה ל-45 דקות; והמועצה הדתית נתניה - ברובם של המקרים, בין שעה לשעה וחצי ליום. אם כך, מדובר בפער של עד 300% בין העיר המקלה ביותר לעיר המחמירה ביותר.

ד. פער בין בתי עסק לממכר שווארמה: המועצה הדתית אשדוד דורשת חצי שעת השגחה ליום בבתי עסק אלה; המועצה הדתית חיפה - בין שעה עד שעה וחצי; המועצה הדתית ירושלים - בין שעה עד שלוש שעות; והמועצה הדתית נתניה - בין שעתיים עד שלוש שעות וחצי. אם כך, מדובר בפער של עד 700% בין העיר המקלה ביותר לעיר המחמירה ביותר.

ההבדלים בתעריפים לשעת השגחה ובזמני ההשגחה הנדרשים בין בתי עסק זהים בערים, ואף באותה עיר, מלמדים על חוסר שוויון בהחלטות שהמועצות הדתיות קיבלו בנושאים אלה, אף שיש להחלטות אלה השפעות כספיות על בתי העסק ועל הציבור. יתרה מכך, מאחר שאין הסדרה בעניין זה ולא נקבעו אמות מידה להיקף ההשגחה הנדרשת, ההחלטות בעניין מתקבלות בחוסר שקיפות מוחלט ובלי שניתן להסבירן. התוצאה היא נטל כלכלי על בתי העסק ועל הציבור, פגיעה בתחרות ועליית יוקר המחיה. משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת ולרבנות שדרך פעולתם מבליטה את חסרונה של יד מכוונת ואת הכשל בהסדרה של נושא זה.

85 רמת הכשרות של הסניפים ביישובים שנבדקו היא רגילה, למעט בירושלים שבה לרשתות אלה ישנם סניפים ברמת כשרות למהדרין.

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו כי "קביעת שעות השגחה שונות לבתי עסק דומים הינה בעיה מוכרת וידועה, חשוב להדגיש כי לעיתים השוני נובע מצרכי כשרות הלכתיים כדוגמת: נאמנות בעל העסק (בעיקר לאור ניסיון קודם), תהליכי הייצור, חומרי הגלם וכדו'. עם זאת יש גורמים במערכת הכשרות שמנצלים אפשרות זו על מנת להקל או לפגוע בבתי עסק מטעמים שאינם קשורים לכשרות. במסגרת התוכנית להקמת חברה ממשלתית גיבש המשרד הצעה לשינוי צורת ההשגחה (בכפוף להסכמת מועצת הרבנות הראשית) כך שהתשלום של בית העסק יקבע על פי סוג בית העסק, בעוד פעולות ההשגחה בפועל יתבצעו על פי הוראות הרב נותן הכשרות ויוכלו להיות שונות בעסקים דומים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד ולרבנות כי מהותיות הסוגיה והשפעתה, הן על עלויות הכשרות הן על נראות מפעל הכשרות בעיני הציבור, מחייבות קביעת אמות מידה ברורות, שקופות ובנות-השוואה לצורך קביעת כמות שעות ההשגחה בבתי עסק בעלי מאפיינים דומים. קביעה זו אינה תלויה דווקא בסוג המודל שייבחר בסופו של דבר לצורך הפעלתו של מערך הכשרות.

עלות הכשרות בענף המלונאות והשפעתה על מחירי הנופש בישראל⁸⁶

עלות הכשרות בבתי המלון היא מרכיב מרכזי בעלויות האירוח. על פי אומדן של התאחדות המלונות בישראל⁸⁷, עלויות הכשרות השנתיות בבתי המלון מסתכמות בכ- 333 מיליון ש"ח - כ-4% מהמחזור. עלויות אלה כוללות בין היתר את שכר משגיחי הכשרות (63 מיליון ש"ח), שכר עובדי המטבח הנוספים הנדרשים בשל דרישות הכשרות (160 מיליון ש"ח), עלות ההקמה של מטבחים כפולים (47 מיליון ש"ח) והעלויות הכרוכות בקבלת הכשר לפסח (12 מיליון ש"ח).

באוקטובר 2011 מינה שר התיירות דאז מר סטס מיסז'ניקוב ועדה בין-משרדית, בראשותו של מנכ"ל משרד התיירות דאז מר נועז בר ניר⁸⁸, לצורך הוזלת מחירי הנופש בישראל. בסוף אוקטובר 2012 הגישה הוועדה את המלצותיה.

אשר להשפעת דרישות הכשרות על מחירי האירוח בבתי המלון ציינה הוועדה כי הרבנות דורשת נוכחות קבועה של משגיח בבתי המלון. לעומת זאת, בחנויות, באטליזים ובמסעדות שבהן מתארחים לעתים סועדים רבים לא נדרש משגיח קבוע, ואת ההשגחה על הכשרות עושה משגיח האחראי לכמה בתי עסק.

86 בעניין זה, ראו גם בדוח שנתי זה, בפרק "הקמת בתי מלון-חסמים ותמריצים".

87 מכתב מהתאחדות המלונות בישראל למרכז מחקר ומידע של הכנסת בדבר "עלויות מערך הכשרות", מיום 16.8.16.

88 מר בר ניר שימש בעת הביקורת מנכ"ל התאחדות המלונות בישראל.

הוועדה המליצה לבחון עם הגורמים המוסמכים את האפשרות לקבוע שבבתי מלון שבהם היקף ההסעדה גדול מרף מסוים שייקבע, תחויב נוכחות משגיח באופן קבוע, ואילו בבתי מלון שבהם היקף ההסעדה קטן מרף זה ייעשה הפיקוח בידי נאמני כשרות מקרב העובדים ובידי משגיח המשותף לכמה בתי מלון (משגיח נודד).

בנובמבר 2012 החליטה הממשלה לאמץ את המלצות הוועדה⁸⁹. לצורך יישום המלצות אלה הטילה הממשלה על משרד ראש הממשלה לבחון, בשיתוף המשרד לשירותי דת, משרד התיירות והרבנות, דרכים להפחתת עלויות הכשרות המוטלות על בתי מלון ולהגיש המלצות בעניין זה בתוך שלושה חודשים מיום קבלת ההחלטה.

מאז החלטת הממשלה האמורה קיימו בתקופה אוקטובר 2013-אוגוסט 2014 נציגים ממשרד התיירות, מהמשרד ומהרבנות שלוש פגישות בנושא "כשרות במלונות בישראל" ובהן נדון גם יישום החלטת הממשלה. בפגישות אלה עלה כי למשרד לשירותי דת השגות על המלצות הוועדה הבין-משרדית שהוקמה במטרה להוזיל את מחירי הנופש בישראל.

בתשובתו מדצמבר 2016 ציין משרד ראש הממשלה כי הוא פעל, באמצעות משרד האוצר, לשילוב במסגרת חוק ההסדרים לשנים 2013-2014 הצעה לאפשר את צמצום העלויות הנוגעות להעסקת משגיחי כשרות ולאפשר העסקת משגיח משותף לכמה בתי מלון. בסופו של דבר לא הובאה ההצעה לאישור הממשלה בשל התנגדותו של המשרד לשירותי דת, כך לטענתו של משרד התיירות.

בתשובתה ציינה הרבנות כי הוועדה המייעצת לנושא הכשרות בישראל, שהוקמה כאמור במרץ 2016, התייחסה בדיוניה להסדרים ספציפיים שיחולו על ענפים שונים במותאם למאפייניהם הייחודיים, לרבות ענף המלונאות בישראל. המלצות הוועדה יתייחסו בין היתר אף לנושא הנדון שעלה בהחלטת הממשלה.

בשל התנגדותם של המשרד לשירותי דת ושל הרבנות, ואף שחלפו כארבע שנים מאז קיבלה הממשלה את החלטתה האמורה בדבר הפחתת עלויות הכשרות המוטלות על בתי המלון בארץ, לא עלה בידי משרד התיירות ומשרד ראש הממשלה להביא לידי יישומה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לשירותי דת כי סדרי מינהל תקין מחייבים את המשרד הממשלתי להביא מחלוקות והסתייגויות מהחלטות ממשלה אל שולחן הממשלה, דבר שלא נעשה וממילא לא הופחתו עלויות הכשרות בבתי המלון.

משרד מבקר המדינה מעיר לכל הגורמים המעורבים כי עליהם לפעול ללא דיחוי למציאת פתרון ליישום החלטת הממשלה בעניין הפחתת עלויות הכשרות בבתי המלון.

הגבלות על הכנסת מזון כשר לתחומי העיר

חוק איסור הונאה בכשרות מסמך את הרב המקומי להעניק תעודת הכשר לבתי עסק בתחום העיר שבה הוא מכהן. בביקורת הקודמת הועלה כי מאחר שחוק הרבנות אינו מכפיף אליה את הרבנים המקומיים ישנם רבנים שאינם פועלים על פי הוראותיו. התברר אז כי ישנם הבדלים בין הרבנים המקומיים לבין עצמם מבחינת דרישות הכשרות שהם קובעים, וישנם רבנים שאינם סומכים או אינם מסתפקים בתעודת הכשר של רבנות מקומית אחרת.

בביקורת הקודמת במועצה הדתית ירושלים נמצא כי בניגוד לחוק איסור הונאה בכשרות נתנה המחלקה למצוות התלויות בארץ שבמועצה הדתית ירושלים תעודות הכשר לבתי עסק מחוץ לתחומי העיר. היא נימקה זאת בכך שלא סמכה על רמת הכשרות שרבנויות אחרות קובעות. כבר בביקורת הקודמת קבע משרד מבקר המדינה כי מתן הכשרים לבתי עסק מחוץ לשטח השיפוט של העיר מנוגד להוראות חוק איסור הונאה בכשרות, ועל המועצות הדתיות להימנע מכך. הדבר פוגע בסמכות הרבנויות המקומיות שבתחומיהן מצויים בתי העסק ומכבידה על בתי העסק משום שהם נאלצים להחזיק בכמה הכשרים - הכשרים של הרבנות המקומית ושל רבנויות אחרות; מציאות כזאת מייקרת את עלויות הכשרות ומשליכה גם על מחיר המוצר שגם הוא מתייקר.

משרד מבקר המדינה העיר אז לרבנות שעליה לפעול לפתרון הבעיה באופן שמפעלים מחוץ לירושלים יוכלו מצד אחד לשווק את תוצרתם גם בירושלים ומצד אחר יהיו מוצריהם ברמת כשרות המתאימה לדרישות הכשרות המקובלות על הרבנות.

מהביקורת הנוכחית עלה כי הרבנויות והמועצות הדתיות בירושלים ובנתניה עדיין מגבילות הכנסת תוצרת מזון שקיבלה הכשר מרבנויות ביישובים אחרים לתחומי ירושלים ונתניה.

הגבלות על הכנסת מזון כשר לתחומי העיר ירושלים

באגף הכשרות פועלת מחלקת תרומות ומעשרות המנפיקה תעודות הכשר לחנויות לממכר ירקות, פירות ופירות מיובשים (להלן - המחלקה).

בביקורת הנוכחית נמצא כי הרבנות בירושלים ממשיכה להטיל הגבלות על הכנסת תוצרת מזון, מסוגים שונים ובעלת הכשר שמקורו במועצה דתית אחרת, לתחומי ירושלים וממשיכה להעניק הכשר לתוצרת שמקורה מחוץ לירושלים.

הרבנות בירושלים
ממשיכה להטיל
הגבלות על הכנסת
תוצרת מזון, מסוגים
שונים ובעלת הכשר
שמקורו במועצה
דתית אחרת, לתחומי
ירושלים וממשיכה
להעניק הכשר
לתוצרת שמקורה
מחוץ לירושלים



הרבנות בנתניה כופה
על בעלי עסקים -
בעלי מסעדות, בתי
אוכל, חנויות לממכר
ירקות ופירות ואטליזים
- המבקשים לקבל
תעודת הכשר לקנות
את המוצרים רק מתוך
רשימה מוגבלת של
ספקי מזון שהיא
קבעה

להלן הפרטים:

1. המחלקה מתנה מתן הכשר לירקות, פירות ופירות מיובשים ברכישתם אך ורק בשוק הסיטונאי בירושלים, דהיינו היא מחייבת בעלי חנויות לממכר ירקות ופירות ובעלי מסעדות ובתי אוכל אחרים לקנות מזון זה רק בשוק הסיטונאי בירושלים. התניה זו תקפה גם כאשר הירקות והפירות מהמשווקים האחרים מפוקחים כנדרש ומחזיקים בהכשר, אם כי מרבנות אחרת.
2. כך עלה כי משווק הרוכש ירקות ופירות מהשוק הסיטונאי בצריפין, שם כבר הופרשו עבורם תרומות ומעשרות, ומבקש לשווק את הסחורה שלו גם בחנויות בירושלים המחזיקות בתעודת כשרות של הרבנות המקומית, נדרש להעביר את הסחורה דרך השוק הסיטונאי בירושלים שם מפרישה הרבנות בירושלים תרומות ומעשרות פעם נוספת. בכך נגרמת למשווקים אלה, ולציבור הרחב, תוספת עלות בשיעור של כ-1% ממחיר הסחורה.
3. נוסף לכך, וכפי שהועלה כבר בביקורת הקודמת, הרבנות בירושלים ממשיכה, בניגוד לנוהל, לפקח על בתי ארזה מחוץ לירושלים, למשל בית הארזה א' הממוקם בבית דגון.
4. המועצה הדתית בירושלים מתנה מתן הכשר מטעמה ברכישת ירקות עליים רק מרשימה של 14 ספקים (גוש קטיף) שהרבנות בירושלים מפקחת עליהם. יצוין כי מדובר ברשימה גדולה יחסית לרשימות הנהוגות בכמה מועצות דתיות אחרות.

הגבלות על הכנסת מזון כשר לתחומי העיר נתניה

הרבנות בנתניה קבעה לפני עשרות שנים הגבלות על הכנסת תוצרת מזון שקיבלה הכשר ממועצות דתיות אחרות לתחומי העיר. הרבנות בנתניה כופה על בעלי עסקים - בעלי מסעדות, בתי אוכל, חנויות לממכר ירקות ופירות ואטליזים - המבקשים לקבל תעודת הכשר לקנות את המוצרים רק מתוך רשימה מוגבלת של ספקי מזון שהיא קבעה.

הרבנות בנתניה מתירה לרכוש ירקות עליים רק מחמישה מגדלים ומשווקים של ירקות עליים - שניים מהם נוספו לרשימה רק במהלך הביקורת, במאי 2016; ירקות ופירות מ-12 ספקים בלבד; מוצרי בשר מעובדים מספק אחד בלבד; דגים קפואים וטריים משלושה ספקים בלבד.

המועצות הדתיות בירושלים ונתניה מסרו בתשובתן דברים דומים. הן העלו על נס את האחריות של הרבנויות המקומיות לטיב הכשרות על המוצרים שתושבי העיר צורכים, ובשל כך הן מבקשות לבדוק שאכן כל כללי ההלכה נשמרים לפחות בנוגע לסחורה המשווקת בבתי עסק בעיר. שתיהן גם ציינו שהתברר להן שבמפעלים רבים שרבנויות מקומיות אחרות נותנות תעודת הכשר, רמת ההכשר היא מתחת לכל ביקורת ואנשים נכשלים במאכלות אסורים.

בכך שהמועצות
הדתיות ירושלים
ונתניה הגבילו את
הכנסתה של תוצרת
מזון שקיבלה הכשר
מרבנויות ביישובים
אחרים, הן עלולות
לגרום להתייקרות
המזון וכן לפגוע
בתחרות החופשית
בשוק המזון

המועצה הדתית נתניה הוסיפה בתשובתה כי היא מבדילה בין שני סוגי בתי עסק: האחד, בית עסק המוכר תוצרת מוכנה ארוזה, כמו מרכולים שבהם אין הרבנות בנתניה מגבילה הכנסת מוצרים מרבנות אחרות, וכל לקוח יכול להחליט אם לסמוך על אותה רבנות המצויה על גבי המוצר. הסוג השני הוא מקום שמגישים ללקוח אוכל פתוח שהוכן בבית העסק; בעסק כזה לא ניתן להניח "דגלון" על חתיכת עוף או עגבנייה ולציין עליו את נותן הכשרות המקורי. בלית ברירה נאלצת הרבנות בנתניה להגביל הכנסת מוצרים שהם ליבה של הכשרות ורגישותם ידועה לכל; מצב זה אינו נוח בלשון המעטה לרבנות בנתניה, משום שהוא גורר אחריו בין היתר גם מאבקים מול רבנויות אחרות. הרבנות בנתניה, בראשותם של רב העיר ושל מנהל המחלקה, סיירה עם צוות רבנים בבתי אריזה של עלי ירק מפוקחים מחרקים ובשוק הסיטונאי - לבדוק תפקוד כשרות במוצרים, "וחלקם ראינו ליקויים ודיווחנו להם ולרבנות הראשית לישראל".

בכך שהמועצות הדתיות ירושלים ונתניה הגבילו את הכנסתה של תוצרת מזון שקיבלה הכשר מרבנויות ביישובים אחרים, הן עלולות לגרום להתייקרות המזון וכן לפגוע בתחרות החופשית בשוק המזון. על הרבנות הראשית לבחון את הצורך להסדיר בחקיקה את עניין סמכות הרבנים המקומיים בעניינים אלה.

גביית אגרות כשרות לא תקינות בכמה מועצות דתיות

לפי חוק שירותי הדת היהודיים והתקנות שהותקנו על פיו תספק המועצה הדתית תעודת הכשר בתמורה לאגרה שתשולם מראש⁹⁰. גובה האגרה נקבע בתקנות ולא ניתן לתת הנחות על סכומה. במסגרת זו אמורים להינתן גם שירותי פיקוח מטעם המועצה כשאת שכר המשגיח משלם בית העסק המושגח. המועצות הדתיות אינן רשאיות לגבות מבעלי העסקים המושגחים סוגי תשלומים נוספים שאין הסמכה כדין לגבייתם, כמו דמי פיקוח או אגרת פיקוח, לכיסוי הוצאותיהן. משרד מבקר המדינה בחן בכמה מועצות דתיות את תקינותה של גביית אגרות ותשלומים שונים מבעלי בתי עסק מושגחים. להלן הפרטים:

90 סעיף 7(ב) לחוק שירותי הדת מסמיך מועצה דתית לגבות אגרה שנתית עבור הנפקת תעודות כשרות ועבור פיקוח על ההשגחה בבית העסק. סעיף 2 לתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות ושירותים), התשע"ד-2013, אוסר על מועצה לספק שירותי דת, לרבות בתחום הכשרות, אלא אם תחילה שולמה עבורם האגרה הקבועה בתקנות.

גביית אגרות כשרות לא תקינות במועצה הדתית ירושלים

1. המועצה הדתית ירושלים אינה גובה את אגרות הכשרות מראש אלא באיחור של שנה. מדי שנה בספטמבר המועצה נוהגת לשלוח שוברים לתשלום האגרה עד סוף השנה הקלנדרית בעבור אותה שנה; הכול בניגוד לחוק ולתקנות.
2. המועצה נותנת הנחות ניכרות על סכום האגרה, בניגוד לתקנות, למשל אגרת כשרות לחנויות בשר ודגים; בשנת 2016 גבתה המועצה 528 ש"ח בלבד במקום 1,369 ש"ח.
3. המועצה גובה מחנויות לממכר ירקות ופירות תשלום עבור שירותי פיקוח, וזאת בניגוד לתקנות. המועצה הדתית דורשת מבעלי החנויות לממכר ירקות ופירות בשוק מחנה יהודה בירושלים לשלם עבור שירותי הפיקוח, סך 3,120 ש"ח לשנה בנוסף לתשלום עבור ההשגחה.

גביית אגרות ברבנות לכשרות ארצית

באזורים שבהם אין פועלות מועצות דתיות, בעיקר במגזר הלא יהודי, עלה הצורך להסדיר מתן תעודות כשרות למפעלים ולבתי עסק (להלן - עסקים מושגחים) כדי שיוכלו לשווק את תוצרתם ברמה הארצית. כאמור, ממרץ 1998 פועלת הרבנות לכשרות ארצית שבאחריותה מצוי הטיפול בכשרות באזורים שבהם אין פועלות מועצות דתיות.

למרות זאת, בעוד שמקורות המימון לפעולות המועצות דתיות הם הרשות המקומית ותקציב המדינה, לאחר ניכוי הכנסות המועצה מאגרות שונות, ביישובים שבהם פועלת הרבנות לכשרות ארצית אין פועלות כאמור מועצות דתיות וממילא הרשות המקומית אינה משתתפת בתקציב תחום הכשרות.

אף על פי כן עלה שמאז הקמתה לא תקצבה ולא תקננה המערכת הממשלתית את הרבנות לכשרות ארצית. לכן, היא נאלצה למצוא חלופות למימון הוצאותיה התפעוליות, והיא עושה זאת באמצעות גביית דמי השגחה שאינם כלולים ברשימת האגרות שלמועצות דתיות מותר לגבות על פי תוספת לתקנות שירותי הדת היהודיים.

תשלום דמי השגחה: בית עסק המעוניין בקבלת תעודת כשרות מטעם הרבנות לכשרות ארצית נדרש לשלם דמי השגחה חודשיים, נוסף לשכר משגיח הכשרות, ואגרת כשרות שנתית המועברת לקופת המועצה הדתית עבור שירותי פיקוח על הכשרות. למשל, בשנת 2015 שולמו דמי השגחה בסך של כ-800,000 ש"ח ואגרות כשרות בסך של כ-200,000 ש"ח.



במשך יותר מ-15 שנים לא הסדיר המשרד והרבנות את תקצובה ותקנונה של הרבנות לכשרות ארצית. גביית דמי ההשגחה אינה מוסדרת בדין - לא בחוק ולא בתקנות. במצב זה גביית דמי הכשרות נעשית שלא בסמכות ומפלה בין בתי עסק מושגחים המשתייכים רובם למגזר המיעוטים ובין משווקים אחרים.

יצוין כי כבר בשנת 2000 העלו האחראים לרבנות לכשרות ארצית דאז בפני השר לשירותי דת דאז כי בשיטה זו של גביית דמי ההשגחה יש כדי להטיל על בתי העסק המושגחים במגזר הלא יהודי עלויות גבוהות בהשוואה לעסקים דומים במגזר היהודי.

מאז, במשך יותר מ-15 שנים, לא הסדיר המשרד והרבנות את תקצובה ותקנונה של הרבנות לכשרות ארצית. גביית דמי ההשגחה אינה מוסדרת בדין - לא בחוק ולא בתקנות. במצב זה גביית דמי ההשגחה באמצעות הרבנות לכשרות ארצית נעשית שלא בסמכות. גבייה כזו גם מטילה מעמסה כספית על בעלי בתי העסק המושגחים שרוב רובם משתייכים למגזר המיעוטים, ואף מפלה בינם לבין משווקים אחרים.

גובה דמי ההשגחה: אשר לגובה דמי ההשגחה החודשים מסר המנהל לשעבר של הרבנות לכשרות ארצית לנציגי משרד מבקר המדינה כי הוא נקבע על פי גודלו של בית העסק: 499 ש"ח לעסק קטן, 999 ש"ח לעסק בינוני ו-1,498 ש"ח לעסק גדול.

יצוין בעניין זה כי בשנים 2014-2015 ערך מבקר עיריית נתניה דוח ביקורת על המועצה הדתית נתניה ובו נכלל פרק הנוגע לרבנות לכשרות ארצית. המבקר הפנימי הצביע על ריכוז יתר של סמכויות בידי מנהל היחידה לכשרות ארצית דאז, שבין היתר, הוא זה שקבע את גובה דמי ההשגחה החודשיים שבית עסק מושגח נדרש לשלם לקופת המועצה הדתית נתניה.

בביקורת של משרד מבקר המדינה נמצא שהרבנות לכשרות ארצית לא קבעה אמות מידה לסיווג בתי העסק המבקשים הכשר על פי גודלו של בית העסק. יתרה מכך, גובה דמי ההשגחה גם לא נקבע במסמך מחייב. לא זו אף זו, נמצא כי בתי העסק המושגחים משלמים בפועל סכומים חודשיים גבוהים מאלה שדיווח מנהל היחידה לשעבר והם נעים בין 500 ש"ח ליותר מ-4,000 ש"ח.

במצב זה, לא רק שקביעת דמי ההשגחה אינה מוסדרת בדין אלא היא גם אינה מוסדרת ברמת המועצה, ובפועל היא מתבססת רק על הערכתו וקביעתו האישית של מנהל היחידה לכשרות ארצית.

גביית אגרות אמורה להיעשות בשקיפות תוך כדי הקמת כלים ניהוליים נאותים למעקב אחר אופן קביעת סכומי האגרה, אופן חיוב בעלי העסקים, התשלומים שבוצעו והחיובים שטרם נפרעו. אולם בפועל עלה כי גביית דמי ההשגחה נעשית באופן לא מבוקר - בדרך כלל מפקח מטעם הרבנות לכשרות ארצית מבקר מפעם לפעם בבית העסק, גובה את דמי ההשגחה ומפקידם בגזברות המועצה הדתית נתניה⁹¹. מחלקת הכשרות במועצה הדתית נתניה מבצעת מעקב ידני (באמצעות תוכנת אקסל) אחר ההפקדות ומועד פירעונן (להלן - טופס המעקב הידני).

91 לעתים בעל בית העסק המושגח מגיע בעצמו למשרדי המועצה הדתית לצורך הפקדת התשלומים בגין דמי ההשגחה.

משרד מבקר המדינה בדק את כרטסת הנהלת החשבונות של דמי ההשגחה ואת גביית דמי ההשגחה באמצעות הרבנות לכשרות ארצית. הבדיקה התייחסה לשנים 2014-2016. להלן הליקויים שהועלו:

1. ב-22 מ-80 בתי העסק המושגחים התגלה ליקוי בנושא דמי ההשגחה. ב-17 מקרים שונה מדי שנה גובה דמי ההשגחה שבעל העסק מחויב בהם, וזאת בלי שנמצא לכך הסבר; ב-9 מקרים נגבו דמי השגחה בשנת 2015 ולא נגבו בשנת 2016, וגם זאת בלי שנמצא לכך הסבר; נמצאו ארבע הפקדות במזומן בסך 1,000 ש"ח כל אחת ללא זיהוי בית העסק המשלם.
2. על בסיס הרישום בטופס המעקב הידני נמצאו בכרטיס הנהלת החשבונות כמה בתי עסק שלא שילמו דמי השגחה בשנת 2016 על אף היותם רשומים לכאורה כבתי עסק מושגחים בטופס המעקב הידני.

בתשובתה ציינה הרבנות לכשרות ארצית כי בשנים 2014-2015 דמי ההשגחה דורגו לשש רמות ובשנת 2016 העסקים דורגו לשלוש רמות. שינוי זה יש בכוחו להסביר חלק מהשינויים בגובה דמי ההשגחה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרבנות הארצית כי עליה לשפר באופן מהותי את מערך גביית אגרות הפיקוח ואגרת ההשגחה כדי להבטיח שקיפות במערך החיובים, אמות מידה שוויוניות לקביעת גובה האגרות והפעלת מערך פיקוח חשבונאי על התשלומים הנגבים.



תגובה עקרונית של המשרד לשירותי דת לממצאי דוח הביקורת

בתשובת המשרד ציין המנכ"ל כי הוא רואה חשיבות רבה בדוח הביקורת של משרד מבקר המדינה, וכי הוא משמש כלי עבודה ובסיס לתכניות העבודה של המשרד ושל הגורמים האחרים בתחום הכשרות. עוד ציין כי תכנית העבודה של תחום הכשרות במשרד לשנת 2017 מקיפה לא מעט מהסוגיות שפורטו בטיטת הדוח. המשרד ביקש להדגיש כי מאז כניסת ההנהלה החדשה, בחודשים מאי-יולי 2015, נמצאת הסדרת מערכת הכשרות בעדיפות גבוהה, והמשרד שם דגש רב על הטיפול בנושא הכשרות למרות סביבת העבודה המגבילה. הוא הוסיף שנערכו פעולות רבות לצורך קידום משימה זו; למשל, קידום מערכת המחשוב "שירת הים", מאמצים לשינוי הפעלת מערך הכשרות לרבות מפגשים עם גורמי חוץ, קידום התכנית להקמת חברה ממשלתית, הוצאה לפועל של פיילוט הכשרות כפי שהוצג בבג"ץ, העברת התקן של

מנהל תחום כשרות ממשרד ראש הממשלה למשרד לשירותי דת וביסוס תחום כשרות במשרד וכן תחילת מיפוי של מחלקות הכשרות במועצות הדתיות.

עוד ציין מנכ"ל המשרד כי הסדרת מערכת הכשרות דורשת שיתוף פעולה בין כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - המשרד לשירותי דת ומשרדי האוצר והמשפטים - הרבנות הראשית ונציבות שירות המדינה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המהלכים שהחל המשרד לקדם, חלקם בשנים אחרונות, אך עם זאת במבחן התוצאה, וכפי שעולה מדוח ביקורת זה, הדרך עוד ארוכה עד להבשלתם ולמימושם.

סיכום

חלק ניכר מהציבור היהודי במדינת ישראל מקפיד על צריכת מזון כשר. לפיכך הפיקוח על כשרות המזון הוא אחד השירותים הבסיסיים והחשובים שמספקות המועצות הדתיות.

ממצאי הביקורת מעידים על כשל חמור של המועצות הדתיות שנבדקו, ובהן המועצות הדתיות ירושלים ונתניה, בכל הנוגע לאכיפת הוראות נוהל הכשרות. המועצות הדתיות מאפשרות העסקה בלתי תקינה של משגיחי כשרות, ובכלל זה העסקה בהיקף שעות עבודה שלא ניתן לבצעו בפועל. הדבר מעמיד בספק את איכות עבודת המשגיחים. מדובר בעצימת עיניים חמורה ביותר של המועצות הדתיות, העלולה לפגוע ברמת הכשרות ובאמון הציבור במערך הכשרות שהמדינה אמורה להבטיח את קיומו, ואף בהטעה של בתי העסק המשלמים בעבור שעות השגחה שלא תמיד מבוצעות בפועל. אגב כך, נוצר מצב נוח ומתאים לכל הצדדים, דהיינו - בתי העסק משלמים עבור ההשגחה אך היא מתבצעת באופן חלקי המאפשר להם גמישות ונוחות; המשגיחים מצדם משתפים עמם פעולה וזוכים להכנסה נוספת קבועה ושוטפת.

המצב הנוכחי - שבמסגרתו משגיחי הכשרות, מועסקים בניגוד עניינים באמצעות בית העסק שהם משגיחים עליו ותלויים בו לפרנסתם - גורם לפגיעה במערך הכשרות ובמוטיבציה של המשגיחים לדווח על תקלות כשרות. הדבר גם פותח פתח לדיווחים כוזבים בנוגע לנוכחות המשגיחים בבית העסק, לאי-גביית מס כנדרש, לאי-תשלום הפרשות מעבידים לפנסיה ולמוסד לביטוח לאומי, לניגודי עניינים חמורים ולפגיעה באמון הציבור במערך הכשרות ובמועצות הדתיות. מבקר המדינה כבר עסק בעבר בסוגיית התלות של המשגיח במושגח, שמקורה בכך שהמושגח משלם למשגיח ישירות את שכרו, ובניגוד העניינים המובנה הנוצר עקב כך. גם בג"ץ עוסק בכך משנת 2004; אולם במועד סיום הביקורת עדיין לא השכילו הרבנות והמשרד לשירותי דת לקדם פתרון שיביא לשינוי במעמדם של משגיחי הכשרות.

קיום שירותי הפיקוח על הכשרות כרוך בעלות כלכלית שאינה מבוטלת, המתווספת למחירי המזון. ממצאי הביקורת מעידים שמערך הפיקוח על הכשרות אינו מנוהל באופן יעיל ומסודר; בתי עסק משלמים בעבור שעות השגחה רבות משעות ההשגחה בפועל; המועצות הדתיות נבדלות זו מזו במידה רבה מבחינת תעריפי ההשגחה ושעות ההשגחה; רבנויות מקומיות מטילות הגבלות על הכנסת מוצרי מזון שקיבלו הכשר בעיר אחרת. עקב כל אלו מוטל על הציבור נטל כלכלי עודף המתבטא בהעלאה מיותרת של יוקר המחיה.

על המשרד ומועצת הרבנות לנקוט צעדים נחוצים ומעשיים להסדרת סוגיית מעמד המשגיח, שבמועד סיום הביקורת טרם הושג פתרון מחייב בעניינה. הוועדה לבחינת מערך הכשרות בישראל, שאותה הקים הרב הראשי לישראל, נדרשת אפוא להתמודד עם בעיה שאחרים לא פתרו, אם בשל פעולות מועטות שננקטו, אם בשל חוסר נחישות להגיע לפתרון כולל, ואם בשל שתי הסיבות גם יחד. ראוי כי הרב הראשי, שמינה את צוות הבחינה, יקבע לוחות זמנים מפורטים להשגת יעדי ביניים, כדי שבסופו של דבר תושג המטרה - הסדרת מערך הכשרות בכלל ומעמד המשגיח בפרט. לנוכח מתכונת העסקתם של המשגיחים, שבמסגרתה חלקם מועסקים בהיקף שעות בלתי סביר ובתנאי העסקה פוגעניים, מתעורר ביתר שאת הצורך לבחון אותה מחדש.

על הדרגים הבכירים ביותר במשרד וברבנות, לרבות השר לשירותי דת, הרבנים הראשיים ומועצת הרבנות, לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותם כדי לקדם את הסדרתן של הסוגיות שעלו בדוח זה. בראש ובראשונה עליהם להיות מעורבים בפעולות המתבצעות בעניינן של סוגיות אלו, לעקוב אחריהן בקפידה, לשתף פעולה ביניהם ולהשתמש בכלי הניהול העומדים לרשותם. לנוכח הממצאים החמורים המועלים בדוח ביקורת זה בכל הנוגע לפעולות המועצות הדתיות בתחום הכשרות, ראוי ונכון הוא שהשר לשירותי דת יפעיל את סמכותו המוענקת לו בחוק שירותי הדת ויתערב ללא דיחוי לצורך הנהגתה של רפורמה מקיפה להסדרת מערך הכשרות במועצות הדתיות.