



המשרד לשירותי דת

כ"ט אדר תשע"ז
27 מרץ 2017

לכבוד

מר יאיר וולף

המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה

משרד ראש הממשלה

ירושלים

שלום רב,

הנדון: תגובה להערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 67 ב'

הפיקוח על כשרות המזון

להלן תובא התייחסות המשרד לממצאים והמלצות שבדוח המבקר. התגובה תתייחס לפעולות שננקטו או שינקטו לצורך תיקון הליקויים.

1

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

34

על... השר לשירותי דת, הרבנים הראשיים ומועצת הרבנות, ... לקדם פתרון לסוגיית מעמדם של משגיחי הכשרות ותלותם בבתי העסק המושגחים... לפעול בשיתוף פעולה ביניהם ולהשתמש בכלי הניהול העומדים לרשותם.

35

על המשרד, בתיאום עם הרבנות, לבחון את שיטת העסקת המשגיחים... 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.

86

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.

91

נכון לינואר 2017 הפיילוט אינו מופעל ולא נראה באופן 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.



המשרד לשירותי דת

97

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, שמיושם היום בשטח... הינו הפיילוט ולמולו ישימות הפתרונות האחרים, נבחנת בפורומים שונים, ובכלל זה בוועדה שמונתה הרבנות".

98

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.

99

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 2016, 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".

339

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.

342

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



המשרד לשירותי דת

ציין כי להערכתו תותקן המערכת לצורך הפעלתה המלאה במועצות הדתיות לקראת סוף 2017. ובאשר ליוזמה להקמתה של חברה ממשלתית לניהול מערך הכשרות - 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.

343

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.

345

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.

תגובת המשרד

נושא אופן העסקת המשגיחים, כמו גם מכלול נושאי הליבה הכרוכים במערך הכשרות, מצויים בתחום סמכותה של הרבנות הראשית, כאשר המשרד לשירותי דת, באמצעות המועצות הדתיות, אמור לספק את המערכים התומכים.

כפי שפורט בדוח המבקר, הרב הראשי לישראל הקים ועדה שמסקנותיה העקרוניות נבחנות בימים אלה ע"י הרב הראשי, כאשר המשרד יבחן את מתכונת ואת קצב היישום בהתאם למשאבים הכספיים ולהיבטים המשפטיים והאחרים של ההמלצות.

הפעולות שתינקטנה יהיו פועל יוצא מהמלצות ועדת הכשרות.

המשרד לשירותי דת ממשיך לקדם את פיתוח והטמעת מערכות המחשוב אשר יגבירו את הפיקוח של המשרד ואת יכולת האכיפה על המועצות הדתיות בתחום הכשרות. השלמת פיתוח ופריסת מערכות המחשוב צפויה במהלך השנים 2017-2018.

ממשק העבודה בין המשרד לשירותי דת לרבנות הראשית

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

ביניהם

38

על המשרד ועל הרבנות לפעול בשיתוף פעולה ובנחישות לעיגון נוהלי הפעולה של לשכות הרבנות המקומית ושל המועצות הדתיות בחקיקה, וזאת 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.



המשרד לשירותי דת

365

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.

366

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.

תגובת המשרד

המשרד לשירותי דת פועל בשיתוף פעולה ובתיאום עם הרבנות במסגרת פעילות הוועדה לבחינת מערך הכשרות בישראל, שאותה הקים הרב הראשי לישראל בתאריך מרץ 2016. נציג המשרד בוועדה הוא מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

המשרד לשירותי דת עומל מול הרבנות הראשית, על הגדרת גבולות הגזרה, כדי למנוע כפילויות או כניסה לתחומי האחריות המובהקים של הרבנות הראשית. מתווה לגבי חלוקת הסמכויות בין המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית נדון בימים אלה. מנהל תחום כשרות (אסדרה) במשרד לשירותי דת מסייע למנכ"ל בכל הנושאים המקצועיים שבתחום הכשרות ובכלל זה פעילות הוועדה וחלוקת הסמכויות, כאשר המשרד באמצעות מנהל התחום, מנסה להציף את מכלול ההיבטים של נושא הכשרות, נושא מורכב מאין כמותו.

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

תקינת כוח אדם בתחום הכשרות במועצות הדתיות

39

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.

374

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 לשירותי דת

376

תמונת המצב .. בנוגע ... לכוח האדם במערך הכשרות מצביעה על שליטה רופפת בנתונים. אין בידיו נתונים אמין 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 מחודשת של מחלקות הכשרות במועצות הדתיות. מבחנו של המשרד הוא במבחן התוצאה.

381

בספטמבר 2016, לאחר עבודת מטה שעשה המשרד, הוא פרסם חוזר מנכ"ל שבו נקבעו עבור כל משרה דרישות הסף שלה¹. 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.

382

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... ולהגדיר תקן למשרות - רשימת משרות והדרגות הצמודות להן. בהיעדר תקן לא ניתן להבטיח כי איוש המשרות נעשה מטעמים מקצועיים ... פותח פתח למינויים המונעים משיקולים זרים ופוגע ביכולת הפיקוח על אופן מילוי התפקיד.

389

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.

397

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

תגובת המשרד

נתונים לגבי מצבת כח האדם:

השגחת הכשרות מתבצעת במקומות מסוימים על ידי משגיחים ומפקחים עובדי המועצות הדתיות ובמקומות אחרים (רוב המקומות) על ידי משגיחים חיצוניים שאינם עובדי המועצה הדתית, כאשר הפיקוח על המשגיחים החיצוניים נעשה ע"י הרב המקומי, מנהל מחלקת הכשרות וצוות המפקחים שמועסק ע"י המועצה הדתית ופועל תחת הרבנות המקומית.

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



המשרד לשירותי דת

המשרד מקדם הכנסת מערכת מרכזית "שירת היס" לכלל המועצות שתרכז את נתוני כלל המשגיחים והמפקחים ושעות ההשגחה בכל בתי העסק. במסגרת תכנית העבודה צפויה המערכת להיפרס במועצות הדתיות במהלך השנים 2017-2018.

בנוסף, מקדם המשרד מערכת למחשוב כח אדם במועצות הדתיות אשר תכלול בין השאר את נתוני המשגיחים והמפקחים שהינם עובדי המועצ"ד. קליטת ופריסת מערכת זו, במידה ותאושר תקציבית, צפויה בשנים 2017-2018.

קביעת תקן כח אדם סדור לכלל המועצות הדתיות:
כפי שצוין בתגובת המשרד לדוח המבקר, בספטמבר 2016, לאחר עבודת מטה שעשה המשרד, פורסם חוזר מנכ"ל שבו נקבעו עבור כל משרה דרישות הסף שלה². לראשונה נקבעו בחוזר גם מפתחות תקינה המבוססים על היקף פעילותה של המועצה הדתית, לרבות בתחום הכשרות.

עם זאת, קיום תקן מגדיר מסגרת ומטיל את האחריות על הרב המקומי וכן על המועצות הדתיות במסגרת היכולות התקציביות העומדות לרשותם.

היעדר תכניות הכשרה למפקחים ולמשגיחי כשרות

40

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.

תגובת המשרד

אגף הסדרה בכשרות ערך כנס למפקחים ולמנהלי מחלקות כשרות במועצות דתיות במהלך חודש ינואר 2017.

במסגרת תכנית העבודה מתוכננים כנסים נוספים במהלך השנים 2017-2018 שיכללו בין 60 ל-100 משתתפים.

יודגש כי נושא הכשרת העובדים במועצות הדתיות ובכלל מערך שירותי הדת הינו נושא שהמשרד שם עליו דגש חשוב (מבוצעות לצד ההכשרות והכנסים של המשרד גם הכשרות בתוך המועצות הדתיות ובאשכולות מועצות שהוגדרו ע"י המשרד, בתמיכת המשרד ובעידודו).

² המשרד לשירותי דת, "חוזר המנהל הכללי ע"ו/1", 15.9.16.



המשרד לשירותי דת

הסמכת משגיחים

נושא הסמכת המשגיחים והמפקחים הינו בסמכות הרבנות הראשית לישראל העורכת בחינות בנושא. המשרד לשירותי דת יפעל בשיתוף הרבנות הראשית ל לביצוע הדרכות במסגרת אזורית אשר יכללו הסמכה.

אכיפה לגבי הסמכת המשגיחים והמפקחים הינה בסמכות הרבנות הראשית לישראל והמועצות הדתיות.

ליקויים בביקורת של אגף הכשרות

420

לנוכח המידע החשוב העולה 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 בהם.

תגובת המשרד

המשרד לשירותי דת יפעל ביחד עם הרבנות הראשית ליצירת הליך של עדכון הדדי בדבר ממצאי ביקורות בנושאי כשרות במהלך שנת 2017.

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

41

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

תגובת המשרד

אגף הבקרה מבצע מעקב אחר תיקון הליקויים במסגרת תפקידו על פי תכנית העבודה ובהתאם לתקציב העומד לרשותו.

מעקב אחר תיקון הליקויים לגבי דוחות קודמים שטרם הושלם, מתוכנן להתבצע בהתאם לתכנית העבודה לשנת 2017 ועל פי סדר ביצוע הביקורות.

אומדן עלויות הכשרות

42

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



המשרד לשירותי דת

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.

תגובת המשרד

נושאים הקשורים לעלויות הכשרות והנטל הכלכלי המוטל על המשק כפופים לבדיקות ואישורים של משרד האוצר ובכלל זה גובה האגרות ואישור תקציבים להעסקת כח אדם מתאים. המשרד לשירותי דת עומד בשיתוף פעולה עם משרד האוצר לגבי דיוק הנתונים והבדיקות שנערכו בעניין על ידי משרד האוצר ולגבי הצעות שמועלות מעת לעת לצורך צמצום עלויות הכשרות. המשרד לשירותי דת יפנה אל משרד האוצר עד לחודש 6/2017 לצורך גיבוש אומדן מוסכם שיסייע לצמצום בעלויות הכשרות באופן האפשרי תוך שמירה על דרישות הכשרות.

43

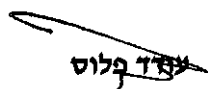
לנוכח הממצאים החמורים המועלים בדוח ביקורת זה בכל הנוגע לפעולות המועצות הדתיות בתחום הכשרות, ראוי ונכון הוא שהשר לשירותי דת יפעיל את סמכותו המוענקת לו בחוק שירותי הדת ויתערב ללא דיחוי לצורך הנהגתה של רפורמה מקיפה להסדרת מערך הכשרות במועצות הדתיות.

תגובת המשרד

מטרת הוועדה שהוקמה על ידי הרב הראשי לישראל ובשיתוף המשרד לשירותי דת הינה הנהגת רפורמה מקיפה להסדרת מערך הכשרות.

הוועדה מקיימת בימים אלה שיח ובירור לקראת הגשת ע"י הרב הראשי לישראל לקראת הגשת מסקנותיה.

בכבוד רב,


 עזר ויצמן
 המנהל הכללי

העתק:

הרב דוד אזולאי, השר לשירותי דת

מר משה דגן, מנכ"ל – הרבנות הראשית לישראל

מר עמיחי פילבר, מנהל תחום אסדרה-כשרות – המשרד לשירותי דת

מר משה דגן, מנהל אגף משאבי אנוש במועצות הדתיות – המשרד לשירותי דת

מר מיכאל ג'ובאני, מנהל אגף הסדרה, פיקוח ובקרה – המשרד לשירותי דת

מר ניצן מילר, מבקר פנים – המשרד לשירותי דת