

פעולות ביקורת

במחלקת הכשרות שברבנות הראשית ובחשבות המשרד נבדק הפיקוח על הכשרות של מזון מיובא; בירורי השלמה נערכו בנציבות שירות המדינה, במשרד התעשייה והמסחר, באגף המכס והמע"מ, ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר.

ברבנות הראשית ובמשרד נעשתה ביקורת על תנאי העסקתו של המנהל הכללי של הרבנות הראשית. בדיקות השלמה נערכו בנציבות שירות המדינה, ב"קרן הרבנות הראשית", ובמינהל הרכב (ראה בפרק "מינויים פוליטיים").

פיקוח על הכשרות - ייבוא מזון

ריכוז ממצאים

לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980, וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, מופקד הפיקוח על הכשרות של מזון מיובא בידי מועצת הרבנות הראשית, הפועלת באמצעות מחלקת הכשרות הארצית שברבנות הראשית לישראל.

הגורמים הנוגעים בדבר אינם פועלים לאכיפת חוק איסור ההונאה בכשרות, התשמ"ג-1983.

היו מקרים שמוצרי מזון הובאו ארצה בהכשר של הרבנות הראשית, מהם בלא ידיעתו ומהם בניגוד לדעתו של הרב הראשי לישראל, הראשון לציון.

הליכי העבודה של מחלקת ייבוא המזון ברבנות הראשית לישראל בכל הקשור לטיפול בבקשות של יבואנים הם הליכים לקויים. בקשות עוכבו זמן רב ויבואנים נדחו "בלך ושוב".

ניהול תיקי היבואנים בידי מחלקת הייבוא לקה בחסר. חסרו מסמכים חיוניים, לרבות החלטות בנוגע להליכי מתן תעודת הכשר.

המחלקה דחתה בקשות של יבואנים לקבל תעודת הכשר או שהגבילה את כמות המצרכים, מנימוקים שאינם קשורים לכשרות.

החלטות ועדת הייבוא, שמתפקידה להמליץ בענייני כשרות של מצרכים מיובאים, לא נרשמו בדרך כלל בפרוטוקול.

אחד מחברי ועדת הייבוא שימש ליבואנים יועץ פרטי בשכר בענייני כשרות.

לא הוקפד על קיום סדרי האישור והמימון הקבועים בעניין נסיעות מפקחי כשרות לחוץ לארץ; כמה מהנסיעות בוצעו בלא ידיעתו וכמה בניגוד לדעתו של הראשון לציון. לכמה מהנסיעות לא נתבקש ולא נתקבל אישור מהוועדה הבין-משרדית לאישור נסיעות לחו"ל.

סדרי הרישום של המשרד של ההוצאות על נסיעות של מפקחי כשרות ושל ההכנסות מיבואנים טעונים שיפור.

בניגוד להודעת מנכ"ל המשרד לענייני דתות ליועץ המשפטי לממשלה, שניתנה על דעת הרבנים הראשיים והנהלת המשרד, ולפיה מימון הנסיעות יעשה באמצעות חשבות המשרד, שבה העמותה "קרן הרבנות הראשית לישראל" לקבל כספים מיבואנים ולממן בהם את נסיעותיהם של מפקחי כשרות לחו"ל.

ההסדר שקבע המשרד בדבר כיסוי הוצאות הנסיעה והשהייה בחו"ל של מפקחי הכשרות נועד למנוע קשר בין היבואן לבין המפקח. בניגוד להסכם נוצר לעתים קרובות ויבואנים שילמו ישירות בעבור הוצאות שהייה של מפקחים בחו"ל.

המשרד לא פנה לנציבות שירות המדינה, כדי לקבל את אישורה להעסקת יועצי כשרות, באמצעות חברת ייעוץ ולאחר מכן באמצעות חברת כוח אדם, למרות שהיה בהעסקתם כיועצים - בעוד שלמעשה מילאו תפקידים שוטפים של הרבנות הראשית - עקיפה של תקני כוח אדם של הרבנות הראשית, שנקבעו על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשל"ט-1959.

לצורך ההתקשרות עם החברות, לא פנה המשרד לחשב הכללי לשם קבלת פטור ממכרז, כנדרש בתכ"ס.

עד מועד סיום הביקורת לא נחתם הסכם בכתב בין המשרד לבין חברת כוח אדם.

יועצי הכשרות הועסקו לפרקי זמן לא קצובים בעבודות שוטפות, בניגוד להוראות התקשי"ר המתירות העסקה כזו רק בתחום ייחודי.

אחד היועצים לא הועסק כלל בנושא הכשרות.

המשרד לא הקפיד שכל אחד מהיועצים שהועסקו באמצעות החברות יחתום על כתב התחייבות שימנע מלהעמיד את עצמו במצב של ניגוד עניינים. המשרד לא עמד על הצורך ב"תקופת צינון"; במקרה אחד אף נמצא, שעובד החל לייצג חברות לייבוא מזון מיד לאחר שפרש מעבודתו במחלקת ייבוא מזון.

מנהל מחלקת הייבוא הועסק במשך כמה חודשים גם בתפקיד מנהל מחלקת הכשרות במועצה דתית בשכר, בניגוד להסכם בין המשרד לבין חברת הייעוץ שבאמצעותה הועסק במשרד.

המשרד לא עמד על כך שתוגש לו תכנית להקמת מינהל הכשרות שחברת ייעוץ התחייבה להגיש לו עד אמצע 1989.



מועצת הרבנות הראשית או רב שהוסמך לכך על ידי מפקדים על מתן תעודות הכשר, לפי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980 וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 (להלן - החוק). הטיפול בנושאי כשרות נעשה באמצעות מחלקת הכשרות הארצית שברבנות הראשית (להלן - מחלקת הכשרות). היא אחראית לפיקוח על הכשרות של מזון מיובא, לרבות דגים, וחומרי גלם המשמשים את תעשיית המזון בארץ; לארגון השחיטה הכשרה של בשר בקר וצאן שנשחט בחוץ לארץ ומיועד לישראל; ולמתן תעודות הכשר לכל אלה.

במחצית הראשונה של שנת 1990 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את פעולות המשרד לענייני דתות (להלן - המשרד) והרבנות הראשית לישראל בנושא הפיקוח על הכשרות. נבדקו: פעולות מחלקת הכשרות, לרבות סדרי מתן תעודות הכשר למזון מיובא; נסיעות של מפקחי כשרות לחוץ לארץ, סדרי אישור הנסיעות ומימון; והקשרים בין מפקחי הכשרות לבין היבואנים והיצרנים. עוד נבדק נושא העסקת יועצי כשרות - סדרי ההתקשרות של המשרד עם חברה לייעוץ וחברה לאספקת

כוח אדם; מהות התפקידים שהוטלו על החברות; הבקרה של המשרד על עבודתן; והתשלומים לחברות. הבדיקה נערכה במחלקה הכשרות ובחשבות של המשרד. בירורי השלמה נערכו בנציבות שירות המדינה, במשרד התעשייה והמסחר, באגף המכס והמע"מ ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר. קוימו שיחות עם כמה יבואני מזון, ובאיגוד לשכות המסחר.

מינהל הכשרות

נוכח הביקורת שנשמעה בציבור ובמשרד על אמינות השירות בתחום מתן אישורי כשרות, פיקוח על קיום כללי הכשרות ועל אכיפת החוק והוראות הרבנות הראשית (כמפורט בהמשך), ביקשו המשרד והרבנות הראשית לארגן מחדש את מערך הכשרות במדינה. הקמת מערך חדש חייבה, לדעת המשרד, תוספת תקנים לכוח אדם מקצועי והגדלת התקציב. נוכח האמור לעיל, נדרשה חברת ייעוץ (להלן - החברה), על פי הסכם שנחתם ביוני 1988, להגיש תכנית להקמת מינהל הכשרות; סוכם שהתמורה שתקבל החברה עבור שירותיה תתבסס על השקעת תשומות כוח אדם בפועל, לפי התעריף שקבע לחברות ייעוץ משרד האוצר. (בדבר פרטים נוספים על הקשר בין המשרד לבין החברה ראה להלן בפרק "יועצי כשרות"). החברה התחייבה לסיים את העבודה כולה תוך שנה אחת מיום חתימת ההסכם. עד מאי 1989 שילם המשרד לחברה סך של כ-14,000 ש"ח (כ-270 שעות עבודה).

הביקורת העלתה, כי המשרד לא עמד על קיום ההסכם בדבר השלמת העבודה עד אמצע 1989. בעקבות הביקורת, הודיע מנכ"ל המשרד לרבנות הראשית ולחברה, כי עליהם להגיש למשרד הצעה מסכמת בדבר ארגון מערך הכשרות לא יאוחר מתום שנת 1990. עד סוף ינואר 1991 הדבר לא נעשה.

מחלקת הכשרות הארצית

ארגון המחלקה

תקן מחלקת הכשרות הארצית מונה שש משרות: מנהל, סגן, שני ראשי ענף, ראש מדור ומזכירה. בתקופת הביקורת הועסקו במחלקה ארבעה עובדים על פי התקן ב-1/2 3 משרות. בשנת 1988 התקשר המשרד עם אותה חברת ייעוץ לצורך קבלת שירותי ייעוץ בנושא כשרות המזון. בעקבות ההתקשרות גדל כח האדם שעמד לרשות המחלקה, באמצעות העובדים שהועסקו על ידי החברה. עוד מועסקות במחלקה ארבע מזכירות באמצעות חברת כוח אדם. בס"ה מועסקים במחלקה 15 עובדים (פרטים על ההתקשרויות ועל העסקת העובדים, ראה להלן בפרק "העסקת יועצי כשרות").

עקב חילוקי דעות בין מנהל המחלקה לבין האחראי על תחום המזון המיובא, הופרד ממחלקת הכשרות נושא הפיקוח על המזון המיובא והועבר לידי האחראי על התחום בפועל, בסיוע עוזרו ושתי מזכירות. בנסיבות אלו, ההתייחסות אל עובדי תחום המזון המיובא היא כאל עובדי מחלקה נפרדת (להלן - מחלקת הייבוא). מחלקת הייבוא כפופה לרב הראשי לישראל, הרב שפירא (להלן - הרב שפירא); אין שיתוף פעולה בין מנהל המחלקה לבין האחראי על הטיפול בתחום המזון המיובא.

בתשובתם מדצמבר 1990 לביקורת טענו המשרד והרבנות הראשית, כי מוטב היה אילו טופל כל נושא הכשרות במסגרת חטיבה ארגונית-מינהלית אחת, וכי בכוונתם לבנות כך את מערכת הכשרות.

תעודת הכשר

חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 (להלן - החוק) ותקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), התשמ"ט-1988 (להלן - התקנות) מפרטים מי מוסמך לתת תעודת הכשר, החובות והאיסורים בתחום הכשרות החלים על העוסקים במצרכי מזון - בעלי בתי אוכל, יצרני מצרכים

ומוכרי מצרכים, ומה הצעדים שינקטו נגד אלה שעוברים על הוראות החוק והתקנות. סעיף 2 לחוק קובע, כי הרשאים לתת תעודת הכשר הם: מועצת הרבנות הראשית לישראל או רב שהיא הסמיכה לכך; רב מקומי המכהן במקום שבו נמצא בית האוכל, מקום השחיטה או מקום הייצור של מצרך, ולעניין תעודת הכשר בצה"ל - הרב הראשי לצה"ל או רב צבאי שהוא הסמיך. "רב מקומי" מוגדר כמי שבידו אישור בכתב מאת מועצת הרבנות הראשית לישראל שהוא רב בישראל, והוא מכהן בתפקיד רב עיר, רב מועצה אזורית, רב מושב או רב קיבוץ.

לפי סעיף 5 לחוק, "העוסק במכירת מצרכים לציבור לא ימכור ולא יציע למכירה מצרך שאינו כשר לפי דין תורה תוך הצגתו בכתב ככשר". בתקנה 4 לתקנות נאמר: "בקשה לתעודת הכשר, עבור מצרך או חומר גלם, תוגש למועצת הרבנות הראשית". תקנה 5(ב) שבה ומדגישה, כי "לא יציין אדם מוצר ככשר בכל דרך שהיא אלא אם כן ליצרנו ניתנה תעודת הכשר לפי תקנות אלה". העובר עבירה לפי סעיף 5 לחוק, דינו מאסר שנה; ולפי הוראה בתקנות, דינו קנס.

ייבוא מזון

1. המצב החוקי הוא שאין איסור על ייבוא מצרכי מזון לא כשרים; אולם יבואן המבקש ליבא מצרך ככשר צריך לקבל תעודת הכשר לגביו מאת הרבנות הראשית, ולשם כך עליו לפנות לרבנות הראשית בהתאם לנוהל המתואר בהמשך. למעשה, בשווקי הארץ מצויים מצרכי מזון מיובאים רבים, הנושאים חותמת כשרות בהכשר של רבנים מחו"ל, בלא תעודת הכשר של מועצת הרבנות הראשית, כדרישת החוק.

נמצא, כי פרקליטות המדינה, המשרד והרבנות הראשית אינם פועלים לאכיפת החוק נגד יבואנים, המיבאים מצרכים עם הכשרים של רבנים מחו"ל בלא אישור הרבנות הראשית ונגד המשווקים אותם בישראל.

מתיקי הרבנות הראשית עולה, כי נושא אכיפת החוק נדון בה ובהנהלת המשרד בשנת 1984, ואף היו התייעצויות בעניין עם פרקליטות המדינה ועם המשטרה. בדיונים נוסחו הצעות לקווים מנחים לטיפולים של המשרד ושל המשטרה בעבירות על החוק. הדיונים בעניין לא הגיעו לכלל סיכום, ההצעות לא יושמו ולא הוגשו תביעות נגד יבואנים או משווקים. בתשובתם למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1990 הודיעו המשרד והרבנות הראשית, שהם מעוניינים לאכוף את החוק, והמשטרה מוכנה לסייע בכך, אלא שבעיות של כוח אדם ותקציב מונעות זאת.

2. מחלקת הייבוא מעניקה שירותי כשרות לכ-470 יבואנים המיבאים אלפי מצרכי מזון. מחלקת הייבוא פרסמה "נוהל לקבלת אישור כשרות על מוצרי מזון מחו"ל", המבוסס על תקנה 4 לתקנות; לפיו, יבואן המבקש ליבא מצרכי מזון כשרים נדרש להגיש למחלקת הייבוא בקשה בכתב. (א) בבקשה יש לפרט: את שם המוצר, המפעל וארץ הייצור ואת שם הרב המכשיר בחו"ל ולצרף תווית שתודבק על עטיפת המוצר, הכוללת את החותמת כשר, לאחר אישור משרד הבריאות. (ב) על הרב המכשיר בחו"ל לפנות בכתב לרבנות הראשית, תוך פירוט רכיבי המזון, לרבות חומרי לוואי, וכן תהליכי הייצור, אופן ההשגחה, ואם מיוצרים במפעל מצרכים אחרים ולפרטם. (ג) על היבואן למסור למעבדה העומדת לרשות הרבנות הראשית דוגמה מכל פריט ופריט שהוא מבקש ליבא. (ד) לפי הנוהל מכתב הבקשה, כמפורט בסעיף א' לעיל, והבדיקה, כמפורט בסעיף ג' לעיל, הם בסיס ראשוני לכל בקשה לאישור כשרות; אישור הכשרות ינתן אך ורק לפי הוראות הרבנים הראשיים לישראל. אישור הכשרות מהווה תעודת הכשר.

על רוב הבקשות שנבדקו על ידי הביקורת היה חתום הרב שפירא. בתשובת עוזרו האישי של הרב שפירא לביקורת מאמצע ינואר 1991 הוא הודיע, כי "בענייני ייבוא הנהוג הוא, כל הזמן, שעל תעודות אישורי כשרות של מזון מיובא, חותם רק כב' הרב הראשי שפירא שליט"א. הוא המטפל בבקשות ובדוחות והוא מנהל משא ומתן עם היבואנים ועם הרבנים והוא אחראי לכך, שהם כשרים כדת ודין, על פי הדוחות המתקבלים...". בתשובה מובא סעיף 17 של חוק הרבנות הראשית, בו נאמר: "במשך מחצית תקופת כהונתם, הרב הראשי לישראל המשמש בתפקיד נשיא בית הדין

הרבני הגדול, לא יפעל בתפקידים ולא ישתמש בסמכויות המוקנות על פי דין או על פי המקובל, לנשיא המועצה. כיום, לפי חוות דעת היועץ המשפטי של משרד לענייני דתות, נשיא המועצה אחראי על מחלקת הכשרות."

סעיף זה בא לדברי העוזר למנוע את הקשיים שנתעוררו בתקופת הרבנות הקודמת. הרב הראשי שפירא, שהוא כיום נשיא המועצה, לפי החלוקה הנ"ל, נזהר שלא להתערב בעניינים הנוגעים לבתי הדין וכו'. בתשובה ציין, שהתערבות של ידיים זרות בשטח זה עלולות להחזיר את המצב החמור כפי שהיה בתקופת הרבנות הקודמת.

בשנים 1989 ו-1990 התריע הרב הראשי לישראל הראשון לציון, הרב מרדכי אליהו (להלן - הראשון לציון), בעצמו ועל ידי עוזרו, בפני מנכ"ל הרבנות הראשית ומנכ"ל המשרד, על סדרי הטיפול במתן הכשר למוצרים מיובאים, ועל פעולות שנעשו בתחום זה בלי ידיעתו ובלי הסכמתו. כך, לדוגמה, קבל הראשון לציון, במכתב אל מנכ"ל הרבנות הראשית מאפריל 1989, על רשימת מצרכים כשרים לפסח, שהוצאה בשם הרבנות הראשית, בלי שהובאה לידיעתו לפני הפצתה. הוא ציין כי לא ידע כלל על קיומם של חלק מהמצרכים וממילא לא הסכים לכשרותם; אשר לאחרים קבע, שבפירושו לא הסכים לכלילתם או פסק שהם טעונים בירור.

עוד דוגמה מובאת בתשובתו של הראשון לציון למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1990: הראשון לציון הודיע, באמצעות עוזרו, כי התנגד בשעתו למתן הכשר לפריט מזון מסויים שיובא מדנמרק, אך חרף התנגדותו התירה הרבנות הראשית את הייבוא של מצרך זה.

בתשובת עוזרו האישי של הרב שפירא נאמר, כי תלונותיו של הראשון לציון (ראה גם בפרק "נסיעות של מפקחי כשרות לחוץ לארץ" בהמשך) לא הופנו מעולם ללשכתו של הרב הראשי שפירא ועל רובן נודע ללשכה רק עכשיו; בכל הישיבות המשותפות של הרבנים הראשיים, במשך הזמן, דנו על בעיות רבות של הרבנות, אך תלונות אלה לא הועלו בדיונים.

3. המחלקה מנהלת תיקים לכל אחד מהיבואנים שפנו אליה בבקשה לאישורי כשרות. כדי לעמוד על סדרי הטיפול בבקשות, בדק משרד מבקר המדינה 23 תיקים של יבואנים שנבחרו באקראי. עוד נבדקו כל שלבי הטיפול ב-19 מצרכים, שיבואנים אלה בקשו ליבוא; המצרכים נבחרו באקראי. להלן עיקרי הממצאים:

המסמכים הקשורים לטיפול בבקשות לתעודות הכשר תויקו בדרך כלל בלא סדר או שיטה, ובמקרים רבים אי אפשר היה לברר אם הבקשות טופלו, מה היו שלבי הטיפול ותוצאותיו. בכמה מהתיקים נמצאו מסמכים שאינם קשורים לבעל התיק אלא ליבואן אחר. נעשו שימושים בקודים שונים למצרך אחד. לא הייתה גם אחידות בשיטת רישום התאריך.

לעשרה מצרכים לא נמצאו מכתבי הבקשה של היבואנים לאישורי כשרות; למצרך אחד היה חסר אישור של הרב המכשיר מחו"ל; לשלושה מצרכים לא צורפו תוויות המעידות שאושר ליבואם; לחמישה מצרכים היה חסר אישור המעבדה, לשניים מהם נמצאו אישורי מעבדה לתקופה יותר מאוחרת, לאחר שכבר אושר ליבואם ארצה; למצרך אחד שאושר ליבואו חסר אישור כשרות מטעם הרבנות הראשית. באף אחד מהמקרים שנבדקו לא תוארו במכתבים של הרבנים מחו"ל תהליכי הייצור, אופן ההשגחה ופרטים על מצרכים אחרים המיוצרים במפעל שמדובר בו.

לארבעה מצרכים לא נמצאו מסמכים שמהם ניתן לדעת מה היו הסיבות לאי מתן אישור כשרות; לשני מצרכים בוטל אישור הכשרות בלא שניתנו נימוקים מפורטים לכך. בעניין מצרך אחד נמצא, כי היבואן הגיש תלונה על שהוא ממתין זה כשנה לאישור הכשרות של מצרך זה; בתיק היבואן נמצא אישור של הרב מחו"ל על כשרות המצרך, אך לא נמצאו מסמכים אחרים המעידים על טיפולה של המחלקה בבקשה.

במסגרת הביקורת נבדקו שני תיקים של יבואני דגים: בכל אחד נבדקו שני הליכי ייבוא, ס"ה - ארבעה הליכים. לפי הנוהל של הרבנות הראשית, על משגיחי הכשרות המפקחים על קו הייצור במפעל בחו"ל, לשלוח למחלקת הייבוא דוחות המפרטים את הקודים של הקרטונים המכילים את

הדגים הכשרים שאושר ליבאם. באמצעות קודים אלה ניתן לבדוק בארץ, כי הסחורה שאושרה על ידי המשגיח היא אכן אותה סחורה שהגיעה לארץ. הועלה, כי בשניים מהארבעה חסרו הדוחות, ולכן אין לדעת על יסוד מה יובאו הדגים ארצה ככשרים.

ממצאי הביקורת מצביעים על ליקויים בהליכי העבודה של המחלקה בכל הקשור לטיפול בבקשות של יבואנים: לעיתים בקשותיהם לקבלת אישורי כשרות לא טופלו בלא שנמצאו הנמקות לכך, במשך חודשים ארוכים; יבואנים התקשו ליצור קשר עם עובדי המחלקה; ההנחיות של המחלקה, בקשר לתעודות שעל היבואנים להמציא לצורך קבלת התעודות, לא תמיד היו מלאות וברורות; יבואנים נדרשו שוב ושוב להמציא אותם המסמכים.

יש לראות בחומרה את אי הסדרים המינהליים במחלקה בנושא רגיש כזה. על הנהלת המשרד והרבנות הראשית לנקוט צעדים נמרצים כדי להסדיר את הפעולה המינהלית הקשורה במתן אישורי כשרות למצרכים מיובאים, כך שהתיק ישקף במלואו את הנימוקים למתן או לאישור הכשרות או למניעתו. יש גם לקבוע פרק זמן מירבי למתן תשובה ליבואן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיעו המשרד והרבנות הראשית, כי הליקויים עליהם התריעה הביקורת הם בעיקר תוצאה של העדר כוח אדם ותקציב; וכי קורה לעיתים שיש צורך בבדיקת מרכיבי המוצר במפעלים שונים, באותה מדינה או במדינות שונות ודרוש זמן עד למתן התשובה ליבואן.

הגבלת ייבוא שלא מסיבות כשרות

סעיף 11 לחוק קובע: "במתן תעודת הכשר, יתחשב הרב דיני כשרות בלבד". נמצאו מקרים שבקשות של יבואנים לקבל תעודת הכשר נדחו לחלוטין, או שכמות המצרכים שהותרו לייבוא הוגבלה, שלא מנימוקים של כשרות המוצר מושא הבקשה, להלן דוגמאות:

(א) בדצמבר 1989 ביקש יבואן ליבא שתי מכולות של אותו פריט מזון, אולם המחלקה אישרה לו ליבא מכולה אחת בלבד. הביקורת העלתה, שהשיקול ביסוד הגבלת האישור היה שהוא ייבא גם מוצרים לא כשרים. הוא גם נדרש לערוך מספר בדיקות מעבדה של אותו מצרך עצמו בו בזמן שלפי המקובל נדרשת רק בדיקה אחת.

(ב) בקשתו של יבואן אחר, בדצמבר 1989, לאשר לו ייבוא של אותו פריט מזון נדחתה, בנימוק שהוא מיבא מוצרים לא כשרים.

(ג) בינואר 1990 פנתה חברת ייבוא ושיווק גדולה למחלקת הייבוא בבקשה לקבל תעודת הכשר למצרך המיוצר בגרמניה, בהשגחת רב מקומי. מהערה של מנהל המחלקה הרשומה על הבקשה עולה, כי הרבנות אישרה בעבר ליבואן אחר ליבא מצרך דומה המיוצר באיטליה, והיא חששה שעל ידי מתן תעודת הכשר לחברה תיווצר תחרות לא הוגנת בינה לבין היבואן וכתוצאה מכך יפסיק היבואן את קשריו עם הרבנות הראשית. מטעם זה נדחתה הבקשה.

(ד) הרבנות הראשית דחתה שוב ושוב את בקשותיו של יבואן נוסף לתעודת הכשר. מהתיעוד עולה, כי הרבנות הראשית היתנתה את הסכמתה לביצוע בדיקות במפעל בחו"ל בהבטחה שהיבואן מצידו יפסיק ליבא מצרכים לא כשרים.

מן האמור לעיל יוצא, שהשיקולים של מחלקת הייבוא בדבר מתן תעודות הכשר לא נגעו אך ורק לכשרות המצרך הנדון, אלא התבססו על מדיניות של התניית מתן התעודה באיסור ייבוא מזון לא כשר.

נסיעות של מפקחי כשרות לחוץ לארץ

לחלק ממצרכי המזון המיובאים ארצה ניתנים אישורי כשרות בידי רבנים בחו"ל שהוסמכו לכך על ידי הרבנות הראשית. על סמך האישורים הללו מנפיקה הרבנות הראשית ליבואנים תעודות הכשר

למצרכים אלה. מתברר, שאין בידי המחלקה רשימה של רבנים שהוסמכו מטעמה לתת תעודות הכשר. הכנת רשימה כזאת, לפי מפתח גיאוגרפי, או לפי התמחות בסוג מזון, והפצתה בקרב היבואנים עשויה, לדעת הביקורת, לשפר את השירות שהרבנות מעניקה ליבואנים.

אם הוגשה בקשה לייבוא מצרך, והרב המקומי בחו"ל לא הוסמך על ידי הרבנות הראשית לתת אישורי כשרות, או שלרבנים המוסמכים בחו"ל אין אפשרות לבדוק את המצרך הנדון, משגרת המחלקה לחו"ל מפקחי כשרות מטעמה. על מפקחי הכשרות לערוך שם בירור ולימוד תהליכי הייצור של אותו מצרך, ובהתאם להמלצותיהם נקבע התהליך למתן ההכשר. את הוצאות הנסיעה והשהייה של מפקחי הכשרות בחו"ל נדרש היבואן לממן.

סדרי אישור הנסיעות

1. ברבנות הראשית פועלת ועדת ייבוא, שמתפקידה לקבוע את המדיניות של הרבנות הראשית בעניין ייבוא מוצרי מזון ארצה. בוועדה חמישה חברים שהם רבני עיר. בתיקי המשרד לא נמצאו כתבי מינוי של חברי הוועדה, ולכן אי אפשר לדעת את גדר תפקידם, סמכויותיהם ואם מינויים עודנו בתוקף.

הוועדה מתכנסת מדי מפעם בפעם ודנה בבקשות של יבואנים לאשר ייבוא של מצרכי מזון כשרים. היא ממליצה אם יש צורך לבצע בדיקה במפעל בחו"ל, על מועד ביצוע הבדיקה ומי יבצע אותה. המלצות הוועדה מוגשות לאישורם של הרבנים הראשיים. בלא אישורם של הרבנים הראשיים אין לשגר מפקחים לביצוע בדיקות כשרות בחו"ל. משאורו ההמלצות, מועבר הטיפול - בתחום המינהלי של הנושא - לידי מנכ"ל הרבנות הראשית. הוא מציין על הבקשה את שם מפקח הכשרות, מועד הנסיעה, משך השהייה בחו"ל, ארץ היעד והוצאות מימון הנסיעה, ומפנה את הבקשה למנכ"ל ולחשב המשרד. לאחר שהם מאשרים את הבקשה בחתימתם, היא מועברת לוועדה הבין-משרדית לנסיעות של עובדי מדינה, הפועלת ליד נציבות שירות המדינה.

אין פרוטוקולים מכל ישיבות הוועדה. מעיון בפרוטוקולים שנמצאו מתברר, כי לא תמיד פורטו בהם השיקולים שהנחו את הוועדה בבואה להחליט אם יש לבצע בדיקות. על פי כללי מינהל תקין, מחובת הוועדה לנמק בכתב את המלצותיה בדבר ביצוע בדיקה או דחייתה, לרבות שיגור מפקחי כשרות לחו"ל; ועליה לקבוע בהמלצותיה איזה מפקח כשרות יבצע את הבדיקה, מה עליו לבדוק ומהו פרק הזמן הסביר לביצוע הבדיקה.

2. מהמסמכים שבתיקים עולה, כי אחד מחברי הוועדה המשמש כרב של ישוב פנה במארכ 1986 אל לשכת המסחר בתל אביב וביקש, כי תפיץ בקרב חברי הלשכה, סוכנים ויבואנים של מזון בישראל את מכתבו, שבו הציע את שירותיו הטובים כדי להקל ולזרז את הטיפול בהשגת אישורי כשרות למזון מיובא. במכתבו ציין, כי הוא הורשה על ידי הרבנים הראשיים לישראל לבוא בדברים ולנהל מו"מ עם כל יבואן וסוכן מזון המעוניין שמוצרי המיובאים יוטבעו בחותם הכשרות על פי החוק, ולטפל בכל הדרוש - בדיקת מקור המוצרים ומרכיביהם, הליכי ייצורם, ואישוריהם השונים - כדי לקבל את האישור הסופי בדבר כשרותם.

נמצא, כי רב זה אכן מעניק את שירותיו, לקבלת תעודות הכשר, בשכר.

לדעת הביקורת, מתן שירותים בשכר על ידי הרב האמור בעניין הקלה, זירוז וקבלת אישורי כשרות ליבואנים, שעניינם נדון בוועדת הייבוא, אינו עולה בקנה אחד עם תפקידו כחבר הוועדה. בתשובתם קיבלו המשרד והרבנות הראשית את עמדת הביקורת וצינו שהרב לא יוכל להמשיך בחברותו בוועדה, לפחות בישיבות בהן נידונים נושאים הקשורים ליבואנים שבהם הוא מטפל. לדעת הביקורת, נוכח ניגוד העניינים שנוצר במקרה זה, יש להפסיק את עצם חברותו בוועדת הייבוא.

3. מסוף שנת 1987 עד אמצע שנת 1990 בוצעו 70 נסיעות של מפקחי כשרות לחו"ל מטעם הרבנות הראשית. כמחצית מכלל הנסיעות נועדו לבדיקת הליכי השחיטה וייצור הבשר במפעלים

שמהם רוכשת ישראל את הבשר. המחצית הנותרת של הנסיעות בוצעו בעקבות פניות של יבואנים לקבל מהרבנות הראשית אישורי כשרות למצרכים שהם ביקשו ליבא. עם הנוסעים לחו"ל היו חברי ועדת הייבוא, כל עובדי מחלקת הכשרות הארצית, לרבות עובדי מחלקת הייבוא, רבני ערים ורבני שכונות ואף מנכ"ל הרבנות הראשית.

המשרד לא קבע נוהל מפורט המגדיר את התפקיד של מפקח כשרות ואת הכישורים המקצועיים הנדרשים ממנו, לרבות עניין ההתמחות - האם נדרשת התמחות בבדיקת מוצרים בתחומים מסוימים - כגון: בשר, דברי מאפה - או שהיא נדרשת בכל התחומים. כמו כן לא נקבע אם מפקח הכשרות יהיה אחראי לפיקוח בארץ מסוימת - למשל, בשל שליטתו בשפת אותה ארץ או בגלל מידע שיש בידו על המפעלים הקיימים בה.

מהתיעוד עולה, כי בקרב חברי ועדת הייבוא התגלעו לעתים חילוקי דעות על המועמדים לבצוע הבדיקות בחו"ל. כך, למשל, בדיון שהתקיים בהתשמ"ח, בהשתתפות שני חברי הוועדה - היו"ר ועוד - חבר ומנהל מחלקת הייבוא, בנושא הרכב משלחת לארה"ב ולאסקה, טען מנהל מחלקת הייבוא, כי סוכם על דעת הרבנים הראשיים שהוא ועוזרו יבצעו את הבדיקה. יו"ר הוועדה התנגד לכך. לטענתו, שני רבנים אלה אינם מתאימים לבצע את הבדיקה ו"צריך רב עיר ומנוסה בכשרות לצורך העניין הזה". לדבריו, הוא היה מוכן לנסוע בעצמו ואין זה משנה לו מי מהרבנים האחרים יתלווה אליו. בעקבות השגותיו, הוצע שמנהל המחלקה ועוזרו יחד עם היו"ר יהוו משלחת בגלל "כובד העניין", אך כפי שעולה ממסמכי המשרד, נסעו בסופו של דבר מנהל מחלקת הייבוא ועוזרו בלבד. כאמור, ההחלטה בדבר נחיצות הנסיעה ומי יישלח מטעם הרבנות הראשית מסורה בידי ועדת הייבוא. לא היה איפוא, מקום, מבחינת המינהל התקין שמנהל המחלקה, שאיננו חבר הוועדה, יטול חלק בקבלת ההחלטה הנדונה, מה גם ומדובר היה בנסיעתו הוא.

4. מתפקידו של משגיח כשרות הוא לפקח באופן שוטף על קווי הייצור של מפעל לעיבוד דגים בחו"ל שממנו מיבאים מצרכים. ב"טופס למשגיח", שהנהיגה הרבנות הראשית, על המועמד להמציא נתונים על שירותו בצה"ל ונסיגתו בכשרות, להצהיר האם יש בידיו הסמכה לרבנות ולהמציא שמות של ממליצים.

מהתיעוד שברבנות הראשית לא ניתן היה לדעת כיצד נבחרו משגיחי הכשרות לשיגור לחו"ל. כמה מהמשגיחים אושרו לתפקידם, למרות שלא היה להם נסיון בכשרות, לא מסרו מידע על המוסדות שבהם למדו ולא הצהירו שהם מוסמכים לרבנות. כך, למשל, לגבי אחד המשגיחים נמצא, כי הוא לא מסר פרטים על נסיונו בכשרות ואם הוסמך לרבנות. מהירשומים בטופס שלו עולה, שהרב שהמליץ עליו לתפקיד הוא אביו, המשמש רב עיר. בטופס, במקום המיועד להחלטת המחלקה, לא נרשם אלא שהמשגיח "נסע".

בתשובת המשרד והרבנות הראשית נאמר, שתפקידה של הרבנות הראשית, בבואה לאשר אדם לתפקיד משגיח, מתמצית בבדיקת כושרו התורני-הלכתי הדרוש לשם כך ולא בכל נושא אחר. לדעת הביקורת, היות שהרבנות הראשית ראתה לנכון להנהיג טופס מסודר בעניין אישור משגיחים, מן הראוי שיוקפד על מילוי של הטופס בידי המועמד; כן יש לרשום בטופס את נימוקי הרבנות הראשית לאישור הנסיעה או דחייתה.

בחלק מהטפסים שמילאו מועמדים לתפקיד משגיח ציינו המועמדים שלא שירתו בצבא. בהתאם להוראת אגף כוח אדם במטכ"ל, המעוגנת בחוק שירות בטחון, תלמיד ישיבה ש"תורתו אומנותו" לא יעסוק בשום עבודה או עיסוק אחר, שמקובל לקבל עבורם תמורה (בעניין סדרי דחיית גיוסם של תלמידי ישיבות לשירות ביטחון, ראה דוח שנתי 39, עמ' 903).

לדעת הביקורת, היה על הרבנות הראשית כמוסד ממלכתי להקפיד על קיום ההוראה האמורה, ובאותם מקרים, שבהם ציינו מועמדים שלא שירתו בצה"ל, היה עליה לבחון אם הסיבה לכך היא שהם תלמידי ישיבה ש"תורתם אומנותם" ולהימנע מלאשרם.

5. על פי הוראות התקשיר, נסיעות של עובדי מדינה ושליחים מטעמה בתפקיד לחו"ל טעונות אישור מוקדם של הוועדה הבינמשרדית לנסיעות של עובדי מדינה. מהתיעוד במשרד ובנציבות

שירות המדינה עולה, שהוועדה לא אישרה 11 נסיעות של מפקחים שבוצעו במהלך התקופה ינואר 1989 עד נובמבר 1990.

6. כאמור התריע הראשון לציון על סדרי הטיפול במתן אישורי הכשרות. בהתערות הוא קבל על ליקויים בסדרי אישור הנסיעות של מפקחי הכשרות לחו"ל ועל כך שכמה מהנסיעות בוצעו בלא ידיעתו ובניגוד לדעתו; כן גרס שבכמה מקרים ניתן היה לבצע את הפיקוח בצורה שתביא לחסכון בהוצאות היבואנים ואף העלה את החשש, כי היו מקרים של קבלת טובות הנאה בידי מפקחי כשרות.

להלן דוגמאות:

(א) במכתבו מפברואר 1989 אל מנהל הרבנות הראשית, התריע הראשון לציון על נסיעת אחד הרבנים לחו"ל בלי ידיעתו ובלי שקיבל דוח על הנסיעה, מטרתיה ותוצאותיה. עוד ציין, שבעת האחרונה נודע לו ששני רבנים נסעו לחו"ל, וגם זאת בלא הסכמתו וידיעתו.

(ב) במכתב מנובמבר 1990 כתב עוזרו של הראשון לציון אל מנכ"ל המשרד, כי הראשון לציון התנגד לנסיעת מפקחי כשרות לתאילנד היות ובמקום שהה באותה עת רב מישראל שיכול היה לבדוק את הנושאים שנתבקשו ובכך למנוע בזבוז כספי צבור; הנסיעה נעשתה ללא ידיעתו וללא הסכמתו של הראשון לציון. במכתב נאמר, כי מנהל מחלקת הייבוא "יושב וקושר קשרים ומנהל מו"מ עם יבואנים ואין זה מן הראוי שהוא יסע לבדוק ולאשר - זה ניגוד אינטרסים ברור ושקוף".

בתגובה על כך ציין הרב הראשי שפירא, במכתב שהועבר להנהלת המשרד בנובמבר 1990, באמצעות עוזרו, כי מדובר ברב שנשלח על ידי יבואן אחר ושנוכח התחרות בין היבואנים לא היה מוצא אלא לשגר את שני המפקחים (בדבר פרטים נוספים ראה בהמשך).

סדרי מימון

1. כדי לעזור בקידום ובמימון פעולותיה של מועצת הרבנות הראשית, מעבר לסכומים שמוקצב לפעולות אלה בחוק התקציב, הוקמה ונרשמה ב-1984 קרן הרבנות הראשית כעמותה (להלן - הקרן). חבריה היו שני הרבנים הראשיים לישראל, חבר מועצת הרבנות ושני עובדי מדינה: מנכ"ל הרבנות הראשית ומנהל לשכת הרב הראשי הראשון לציון.

בספטמבר 1987 הגיש סגן היועץ המשפטי של המשרד ליועץ המשפטי לממשלה חוות דעת בעניין קרן הרבנות הראשית. בחוות הדעת הובהר, כי "באופן קונקרטי נועדה הקרן לפתור, בעיקר את בעית מימון הוצאות הפיקוח על הכשרות של מוצרי המזון המיובאים מחוץ לארץ בידי יבואני מזון פרטיים. הכוונה היתה שבכספים שתקבל הקרן מהיבואנים, ניתן יהיה לממן את הוצאות משלוח מפקחי כשרות לחו"ל, כדי לפקח על כשרות המזון שאת ייבואו מבקשים היבואנים. מובן מאליו שאת זהות מפקחי הכשרות ומספרם, קובעת לכל עניין ודבר מועצת הרבנות הראשית, שהיא בעלת הסמכות החוקית".

תקבולי הקרן באים משני מקורות: תשלומי יבואנים עבור נסיעות של מפקחי כשרות לחו"ל; ומענקי המשרד לענייני דתות, היות שהקרן רשומה ברשימת המוסדות הייחודיים.

בחוות הדעת האמורה הוצבע על מספר פגמים משפטיים בפעולות הקרן, ובהם:

"אין אישור לחברות הרבנים הראשיים בקרן ... אין, ולא יכול להיות, אישור לחברותם של עובדי המדינה בקרן ... הקרן מצויה במשרדי הרבנות הראשית ... לאנשים מהציבור ובמיוחד ליבואנים הפרטיים הבאים לרבנות הראשית בענייני כשרות לא ברור עם מי משני הגופים הם מנהלים מו"מ. ולא עוד אלא, שאפשרות התחלופה בזהות הגופים קיימת גם בעיצומו של כל דיון ובמהלך כל ישיבה וישיבה, כשליבואנים לא יכול להיות ברור, אם ברגע נתון של הפגישה הם מנהלים מו"מ עם נציגי הקרן או נציגי הרבנות". עוד צוין בחוות הדעת: "הרבנות הראשית היא המוסמכת על פי סעיף 2(3) לחוק הרבנות הראשית לישראל,

התש"ם-1980, להעניק תעודות הכשר ... ובכוחה לחסום ייבוא מזון לארץ אם מזון זה נעדר תעודת כשרות שהוצאה על ידי הרבנות הראשית ... מובן מאליה שתשלומיהם של יבואני המזון לקרן ... אינם תשלומים מרצון ובהכרח מעורב בהם אלמנט של כפייה שלטונית".

סגן היועץ המשפטי של המשרד אף העלה חשש מפני אפשרות למתן טובות הנאה לעובדי מדינה מהקרן. דוגמא לכך יכולה להיות לדבריו תשלומי הקרן לעובדי מדינה, עבור עבודות שונות שבוצעו עבורה לרבות, השלמת הכנסה, אירוח, שעות נוספות וכו'.

בנובמבר 1987 הודיע מנכ"ל המשרד ליועץ המשפטי לממשלה, כי כספי היבואנים יופקדו אצל חשב המשרד והנסיעות לחוץ לארץ יאושרו על ידי המנכ"ל ויבוצעו על ידי החשב, כך שקרן הרבנות הראשית לא תעסוק יותר בקבלת כספי יבואנים ובמשלוח מפקחים ומשגיחי כשרות לחוץ לארץ.

בינואר 1988 הגיש היועץ המשפטי לממשלה את חוות דעתו בעניין הקרן למנכ"ל המשרד. מסקנתו היתה, כי עובדי הרבנות הראשית אינם צריכים לקחת חלק בהנהלת הקרן וטוב שגם הרבנים הראשיים עצמם לא יטלו בה חלק. הוא לא התייחס בחוות דעתו לסוגיית נסיעות מפקחי הכשרות לחוץ לארץ מטעם הרבנות הראשית במימון הקרן ויש להבין שנמנע מלעשות כן מאחר שבמועד מתן חוות הדעת הופסקה, כאמור, פעילות הקרן בכל הקשור למתן תעודות הכשר.

בעקבות חוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה הודיעו שני הרבנים הראשיים ושני עובדי המדינה לרשם העמותות על התפטרותם מחברות בקרן.

2. לפי הוראות התקשי"ר, עובד מדינה היוצא בתפקיד לחו"ל זכאי לקבל מהמדינה את סכום הוצאות הטיסה וכן כלכלה, לינה, דמי שירות והוצאות קטנות אחרות הקשורות במילוי תפקידו על פי תעריפים הנקבעים מדי מפעם בפעם. הכספים שהוקצו על ידי המשרד במסגרת חוק התקציב - תקנה "נסיעות לחוץ לארץ" - מיועדים למימון הוצאות הנסיעות של הנוסעים מטעם המשרד לחו"ל, לרבות מפקחי כשרות. הוצאת כספים מתקנה זו לשיגור מפקחי כשרות לחו"ל מותנית בהכנסה מקבילה מיבואני מזון. בשנת הכספים 1989 הותקנה תקנה מיוחדת במסגרת חוק התקציב למימון נסיעותיהם של מפקחי כשרות לחו"ל; התקציב עמד על 200,000 ש"ח, הביצוע הסתכם ב-164,000 ש"ח והיתרה היתה איפוא 36,000 ש"ח. לשנת הכספים 1990 נועד תקציב של 500,000 ש"ח לשיגור מפקחי כשרות לחו"ל.

3. כאמור, היבואנים מממנים את הוצאות הנסיעה בתפקיד של מפקחי הכשרות לחו"ל. הדרישה לתשלום נמסרת ליבואנים על ידי הרבנות הראשית ואילו התשלומים למפקחי הכשרות מבוצעים באמצעות חשבות המשרד. ההחלטה על מסירת ביצוע הגבייה לידי המשרד באה למנוע תלות בין מפקחי הכשרות לבין היבואנים.

סדרי מימון הנסיעות נדונו במסגרת מפגשים שקוימו בין המשרד, והרבנות הראשית לבין איגוד לשכות המסחר בישראל. כדי לממן את ההוצאות הכרוכות בהגדלת מספרם של מפקחי הכשרות ואת הוצאות הנסיעה, הוצע, בין השאר, להטיל אגרה על היבואנים. עניין המימון הועלה גם במסגרת הצעת תיקון לחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983, שהוגשה ב-1988, ולפיה "השר לענייני דתות יהיה רשאי, בהסכמת שר המשפטים ושר האוצר ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, לקבוע אגרה עבור בקשה למתן תעודת הכשר למצרך המיובא למכירה בציון שהוא כשר; האגרה תהיה בסכום קצוב או בסכום שיחושב בדרך שתיקבע בשים לב לשירות הנדרש לשם מתן תעודת ההכשר".

ההצעה עברה קריאה ראשונה והיא נמצאת בבדיקה בוועדת הכלכלה של הכנסת.

4. הבדיקה העלתה, כי החל בשנת 1990 שבה הרבנות הראשית ומימנה את הוצאות נסיעתם לחו"ל של מפקחי כשרות מהקרן. הדבר מנוגד לסיכום שנערך על דעת היועץ המשפטי לממשלה, הרבנים הראשיים והנהלת המשרד בדבר הפסקת השימוש בכספי הקרן למטרה זו.

על תופעה זו התריע הראשון לציון בעצמו ובאמצעות עוזרו, במכתביו למנכ"ל המשרד ולמנכ"ל הרבנות הראשית, לאחרונה בשנת 1990:

(א) במכתבו אל מנכ"ל המשרד מנובמבר 1990, בעניין נסיעתם האמורה של שני מפקחי כשרות לתאילנד נאמר, כי "הכסף עבור הנסיעה נלקח מהיבואנים ונכנס לקרן הרבנות הראשית לישראל, ושוב נלקח הכסף מהקרן עבור נסיעות, טיולים ושכירת מלון וכו' וזאת בניגוד לתקשי"ר".

(ב) במכתב נוסף אל מנכ"ל המשרד מדצמבר 1990 המתייחס לנסיעתם של שני מפקחי כשרות לפולין נאמר, כי נודע לראשון לציון שהם נסעו לחו"ל במימון הקרן, לאחר שהיבואנים הכניסו כסף לקרן, ושהדבר הוא בנגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי ולהנחיות של המנכ"ל הקודם של המשרד. הראשון לציון המליץ בפני המנכ"ל לבדוק, "האם לא מסתירים מאחורי יציאות אלו ומאחורי יציאות שנעשו בעבר עניינים של טובות הנאה".

5. בעקבות מכתביו של הראשון לציון, התקיימו דיונים והוחלפו מכתבים בין הנהלת המשרד לבין הרב הראשי שפירא, שהודיע להנהלת המשרד, בנובמבר 1990, באמצעות עוזרו, כי לדעתו אין למשרד כל קשר ואחריות לנסיעות של בדיקת כשרות בחו"ל, ושהרבנות הראשית הסכימה לנוהל בדבר הפקדת כספי היבואנים אצל חשב המשרד משום ששוכנעה שהטיפול בכספי היבואנים על ידי הקרן יש בה משום פגם אסתטי. ברם, לדעתו, לאחר שהרבנים הראשיים ופקידי הרבנות הראשית התפטרו מניהול הקרן, הוסר הפגם; ומכיוון שההוצאות שהמשרד מקצה למימון הנסיעות של המפקחים לחו"ל אינן מספיקות, מסרבים הרבנים להתנדב לנסוע לחו"ל, והיבואנים לחוצים ונגרם להם הפסד כספי גדול. הוחלט, שיש להשליש את סכום הכסף בקרן ושהיא תממן כבעבר את נסיעות מפקחי הכשרות לחו"ל. הוא הדגיש שרוב הרבנים אינם עובדי מדינה ואינם קשורים כלל להוראות נציבות שירות המדינה.

הרב הראשי שפירא שב וחזר על עמדתו זו במכתב של עוזרו שנמסר לביקורת בינואר 1991.

נוכח חילוקי דעות אלה בעניין הנסיעות לחו"ל של מפקחי הכשרות, פנה סגן היועץ המשפטי של המשרד, על פי הנחיית מנכ"ל המשרד, אל היועץ המשפטי לממשלה, בדצמבר 1990, בבקשה לקבל ממנו את הדרכתו בדבר טיפול המשרד בנושא זה.

לדעת הביקורת, יש לשוב ולהפסיק את השימוש בקרן הרבנות הראשית כאמצעי לתשלום נסיעות המפקחים. כל עוד ההכשר לייבוא פריטי מזון מחו"ל ניתן מטעם הרבנות הראשית לישראל ומפקחי הכשרות נשלחים בשמה ומטעמה, צריכים לחול על סדרי נסיעותיהם כל הכללים של מינהל ציבורי תקין והנורמות המקובלות לגבי נסיעות עובדי המדינה, אף אם חלק מהמפקחים אינם עובדי המדינה.

6. משרד מבקר המדינה בדק בחשבות המשרד את סדרי הרישום של ההכנסות בגין הנסיעות של מפקחי כשרות לחו"ל, הממומנות על ידי היבואנים, ואת סדרי הרישום של הוצאות המשרד על נסיעות אלה.

המשרד ניהל רישומי עזר ידניים, בדבר ההכנסות וההוצאות של היבואנים, שנועדו לאפשר לו לעשות מעקב אחריהן, אך הרישומים לא היו שיטתיים ומלאים. כך, למשל, ברישומים לשנת 1987 נרשמו שמות הרבנים שנשלחו לחו"ל, מועדי נסיעתם, עלות הנסיעה וסך כל ההוצאה. במקביל נוהלה במשרד רשימה של הפקדות יבואנים במשרד. למעשה לא ניתן להצליב מידע בין שתי רשימות אלה, והתמונה אינה ברורה. אין יודעים איזה יבואן מימן איזו נסיעה ומה ההפרש בין ההכנסות לבין ההוצאות. בשנת 1988 הוחל ברישום של עלות נסיעות מול הכנסות מיבואן, אך גם רשימה זו לא היתה מלאה, שכן חסרו בה נתונים על ההכנסות ועל ההוצאות.

בשנת 1990 שופר הניהול של רשימת העזר, לעומת שנים קודמות, וכבר אפשר להשוות בין ההכנסות לבין ההוצאות בגין כל נסיעה. אולם גם ברשימה המשופרת אין מלוא הנתונים הדרושים, כגון סך כל ההוצאות ותאריכי קבלת הכסף. יש להמשיך ולשפר עוד.

הקשרים בין מפקח הכשרות לבין היבואן

1. המשרד ראה זאת מחובתו לקבוע הסדר בנוגע לכיסוי הוצאות הנסיעה של מפקחי הכשרות לחו"ל, שאמור היה למנוע היווצרות קשר כספי כלשהו בין מפקח הכשרות לבין היבואן. כאמור, היבואנים מממנים את הוצאות הנסיעה של מפקח הכשרות הנשלח לבצע תפקיד בחו"ל, בהתאם לתעריפים שנקבעו בתקשי"ר בתחום זה.

נמצא, שהמשרד לא הוציא הוראות בכתב למפקחי הכשרות, בדבר הקשרים בינם לבין היבואן, או בפרט היצרן, בכל הקשור להוצאות הנסיעה והשהיה בחו"ל. אף לא ניתנו הוראות בכתב למפקחים, כי עליהם להימנע ככל האפשר ממגע חברתי קרוב עם היבואנים והיצרנים. מהמסמכים ומשיחות עם יבואנים עולה, כי יבואנים ויצרנים שילמו מכיסם למלון בו התאכסנו מפקחי הכשרות; לעיתים פנו מפקחי כשרות ליבואן במישרין בדרישה לשלם להם את ההפרש, שנוצר לדבריהם, בין הוצאותיהם בפועל לבין הוצאות האש"ל ששילם להם המשרד, בהתאם לתקשי"ר. להלן דוגמאות:

(א) באוקטובר 1990 פנה אחד ממפקחי הכשרות אל יבואן דגים ודרש ממנו לכסות את ההוצאות שלו ושל מפקח כשרות נוסף על טיסה ובתי מלון, שלדבריו חרגו מעבר להוצאות האש"ל שקיבלו מהמשרד. בתגובתו של מפקח הכשרות מנובמבר 1990 על ממצאי הביקורת נאמר, שהפניה ליבואן נעשתה בהנחיית מנהל המחלקה והכסף אכן הועבר לחשבונו בבנק.

(ב) ממכתבו של יבואן אל מנהל מחלקת הייבוא ממאי 1989 עולה, שהוא ויבואן נוסף מימנו במישרין את ההוצאות של מנהל מחלקת הייבוא על הטיסות בין ארצות אירופה והאירוח בבתי מלון.

(ג) בתשובתו מנובמבר 1990 של מפקח כשרות אחר על ממצאי הביקורת, אישר מפקח הכשרות שחלק מהוצאות שהייתו במלון בחו"ל שולמו על ידי היצרן בחו"ל.

2. בתשובתם של מנכ"ל המשרד ושל מנכ"ל הרבנות הראשית למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1990, נאמר, כי אכן קורה לעיתים, "שהיצרן או היבואן שילמו את הוצאות המלון, שלהם ושל המשגיח ... הרבנות הראשית והמשרד מסכימים כי מצב זה הוא בלתי נכון ובלתי רצוי וכולו בגדר של בדיעבד". עוד נאמר בתשובתם, "אין כל ספק ... שיש לקבוע את הנוסחה והדרך המתאימה להחזר ריאלי של ההוצאות בפועל של הרבנים המשגיחים".

יועצי כשרות

המשרד מעסיק זה שנים נותני שירות שאינם נמנים עם עובדי המשרד. העסקתם היא לפי שעות וההתקשרות עמם היא בדרך של הסכם קבלני למתן שירותים. עם נותני השירות נמנו חברות ייעוץ.

הדרכים לגיוס עובדי מדינה מפורטות בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 ובתקשי"ר. התקשי"ר קובע (בפרק 02.4) הסברים והנחיות גם לגבי העסקת יועצים שאינם עובדי מדינה ומדגיש שבמקרים חריגים, או כאשר מתעורר ספק, יש לפנות אל נציבות שירות המדינה ולקבל אישור להסכם ההעסקה המוצע.

בעקבות הוראות התקשי"ר בעניין שירותי ייעוץ ממאי 1988, פרסם גם החשב הכללי באוקטובר אותה שנה הוראות בעניין זה בתכ"ם. נקבע בהן, שיועץ יועסק בדרך כלל בנושא מוגדר ולתקופה קצובה בתחום ייחודי של התמחות, והייעוץ יינתן מזמן לזמן בעניינים מיוחדים. עוד נקבע כי אם מדובר בעבודה השלובה באופן אינטגרציה בעבודת המשרד והמבצע אותה שייך למערך הארגוני-פונקציונאלי של המשרד, אין מקום להעסיק יועץ למילוי אותו תפקיד.

התקשרות עם חברות

1. מאז 1987 קשור המשרד עם חברת ייעוץ למתן ייעוץ ארגוני. ביוני 1988 חתם המשרד על הסכם נוסף עמה, בעניין מתן שירותי ייעוץ בנושא כשרות המזון. ההסכם הוארך עד יוני 1990. על

פי ההסכם הועסקו תשעה יועצים בתחום הפיקוח על הכשרות, וכן יועצים אחרים לצורך הכנת הצעה בדבר ארגון מחדש של מערך הכשרות. ביוני 1990 הפסיק המשרד את ההסכם עם חברת הייעוץ להעסקת עובדים בתחום הפיקוח על הכשרות, ומאז מועסקים עובדים אלה באמצעות חברת כוח אדם.

מאמצע 1988 עד מאי 1990 שילם המשרד לחברת הייעוץ בעד שירותיה בתחום הכשרות סך של כ-644,000 ש"ח. התשלומים לחברת כוח האדם עבור אספקת עובדים ביוני 1990 היו כ-31,000 ש"ח.

התברר, כי המשרד לא פנה לנציבות שירות המדינה, כדי לקבל את אישורה להעסקת היועצים, למרות שהיה בהעסקתם כיועצים - בעוד שלמעשה מילאו תפקידים שוטפים של הרבנות הראשית - עקיפה של תקני כוח האדם של הרבנות, שנקבעו על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשל"ט-1959.

לפי הוראות התכ"ם, ההתקשרות עם חברת הייעוץ, מיוני 1988, היתה טעונה מכרז, או לחילופין היה על המשרד לפנות לחשב הכללי בבקשה לקבל פטור ממכרז. רק בסוף יוני 1988, כשלושה שבועות לאחר שנחתם ההסכם עם החברה, פנה מנכ"ל המשרד בכתב אל ועדת הרכישות של המשרד, בבקשה לאשר את ההסכם ולפטור את העניין מהצורך במכרז. הוא הסביר לוועדה, כי החברה קשורה למשרד בנושא ייעוץ למבנה הרבנות הראשית, ולפיכך היא עוסקת בכל הקשור למבנה מחלקת הכשרות הארצית; בידיה האפשרות לשלב בין הייעוץ הניהולי לבין הייעוץ המקצועי ולה כוח האדם הדרוש לשם כך. עוד הוסיף המנכ"ל, כי למשרד יש ניסיון טוב מהתקשרויות עם החברה בנושאים דומים, והאמון המלא באנשיה מצדיק את המשך ההתקשרות עמה בנושא רגיש כמו הכשרות, שעיקרו מושתת על נאמנות.

ועדת הרכישות של המשרד החליטה לאשר את ההסכם בדיעבד, בהתחשב בנימוקי המנכ"ל האמורים, אך תוך הסתייגות מהדרך שבה נעשה הדבר. הוועדה הסבה את תשומת לבו של המנכ"ל, שלפי הנהלים אין להתקשר, ואפילו להכין טיוטת הסכם, בלי שהעניין הובא לדיון ואושר מראש על ידי ועדת הרכישות.

למעשה, המשרד קיבל שירותים מחברת הייעוץ לתגבור מערך הפיקוח על הכשרות עוד לפני חתימת ההסכם. מחשבון שהגישה החברה למשרד כבר ב-8.6.88 וממסמכים נוספים עולה, כי לבקשת המשרד העסיקה החברה במחצית הראשונה של 1988 ארבעה יועצים.

בהסכם עם חברת הייעוץ נקבע: החברה היא המעסיקה של העובדים בביצוע עבודת הפיקוח על מערך הכשרות; היא אשר תקבע את תנאי העסקתם; למנכ"ל המשרד, או למי שמונה על ידו לצורך זה, ניתנה הסמכות לאשר על פי החלטתו האישית, מינוי של כל עובד ועובד, כולל רשות לדרוש החלפתו והצבת עובד אחר תחתיו.

הביקורת העלתה, כי בפועל המשרד הוא אשר קבע מי העובדים שחברת הייעוץ תעסיק. המשרד אף הורה לחברה, שהעובדים יועסקו על בסיס חודשי וכי תשולם להם משכורת קבועה ואף קבע את שיעורה. מתן ההנחיות על ידי המשרד לחברה בעניין העובדים, משך העסקתם ושעור משכורתם מנוגד למדיניות המשרד, שנועדה למנוע היווצרות יחסי עובד מעביד בינו לבין עובדים אלה.

2. בתחילת מאי 1990, זמן קצר לפני שפג תוקפו של ההסכם בין המשרד לבין חברת הייעוץ, התקיימה פגישה בין נציג המשרד לבין נציג חברת כוח אדם, בעניין המשך עבודתם, תנאי העסקתם ושכרם של אותם יועצי כשרות שהועסקו באמצעות חברת הייעוץ.

סגן היועץ המשפטי של המשרד, שנתבקש לחוות את דעתו על טיוטת מכתב שנועדה להשלה לחברת כוח האדם באותו עניין, קבע בתחילת יוני 1990, כי חל איסור מוחלט על משרד ממשלתי להעסיק עובדים, אלא בדרכים הקבועות בחוק שירות המדינה (מינויים) ובתקשי"ר; שניתן להיעזר בחברת כוח האדם רק לפתרון זמני של בעיית כוח האדם, עד שיתוספו למשרד התקנים הדרושים, או עד שיימצא פתרון אחר; חשוב שהתקשרות בין המשרד לבין החברה תהיה בנסיבות עובדתיות כאלה שימנעו מצב משפטי שבו העובדים יהיו עובדי המשרד.

מתברר, כי לפני שניתנה חוות הדעת כבר נתבקשה חברת כוח האדם לספק את שירותיה למשרד מתחילת יוני 1990 עד מועד סיום הביקורת לא נחתם הסכם בין המשרד לבין חברת כוח האדם.

נוכח האמור לעיל יוצא, שההתקשרות עם חברת כוח האדם נועדה לשמש כסות לרצונו של המשרד להמשיך את העסקתם של העובדים שהועסקו עד אז באמצעות חברת הייעוץ. גם הפעם לא פרסם המשרד מכרז ואף לא פנה לחשב הכללי לקבלת פטור ממכרז.

העסקת יועצי כשרות

חמישה מבין תשעת היועצים מועסקים במחלקת הכשרות הארצית. שני יועצים נוספים - מנהל מחלקת הייבוא ועוזרו - פועלים בתחום המזון המיובא. יועץ אחר מכהן כעוזרו של הראשון לציון לענייני כשרות במשרה חלקית. בנוסף על עבודתו ברכנות הראשית הוא משמש גם בתפקיד ראש צוות שוחטים בחוף לארץ. יועץ נוסף כלל אינו עוסק בנושא פיקוח על הכשרות, כמתחייב מתאור תפקידו - יועץ כשרות - ובפועל הוא מכהן כעוזרו של מנכ"ל הרבנות הראשית, כמופקד על תחום עריכת בריתות למבוגרים.

בניגוד להוראות התקשי"ר והתכ"ם, עבודתם של היועצים לא היתה בתחום ייחודי של התמחות, אלא השתלבה בפעילותה השוטפת של הרבנות הראשית, ולא עוד אלא שמרכז עיסוקם של היועצים הוא בתחום המשרד המעסיק אותם. ליועצים הוענקו סמכויות ביצוע, בכללן מתן הוראות לעובדי המשרד, וסמכויות לייצג את המשרד כלפי גורמים חיצוניים, כגון: יבואני מזון, מועצות דתיות, ארגונים חקלאיים - בלי שנקבעו לכך סידורים מיוחדים ומוגדרים. סמכויות אלה אין בדרך כלל לתת ליועצים. בניגוד להוראות התקשי"ר, המשרד אף היקצה ליועצים חדרים, מזכירות, מסופים, טלפונים ועוד.

ההתקשרות עם החברות לצורך העסקת היועצים לא היתה לפרקי זמן מוגבלים ולעניינים מיוחדים, בהתאם להוראות, אלא לצורך ביצוע עבודה שוטפת לאורך זמן.

קשרי עבודה של היועצים עם גורמים אחרים

בהסכם בין המשרד לבין חברת הייעוץ נקבע, כי על כל אחד מעובדי החברה לחתום על כתב התחייבות שבו יאמר, כי למעט עבודתו בחברה, אין הוא קשור, בין כעובד שכיר ובין כקבלן עצמאי, עם כל גוף שהוא, בארץ או בחו"ל, שתחומי פעולתו מקבילים או קרובים לתחומי פעולתו של המשרד לענייני דתות (לרבות מועצת הרבנות הראשית) וכי יימנע בעתיד מלהעמיד את עצמו במצב של ניגוד עניינים בכל אחד מהנושאים הכלולים במונח "עבודה" על פי הסכם זה. כן נדרש כל אחד מהעובדים לחתום על הצהרת סודיות כללית החלה על כל מידע שיגיע אליו, עקב ביצוע ההסכם או בגינו.

הביקורת העלתה, כי המשרד לא הקפיד על כך שהיועצים יחתמו על כתב ההתחייבות כמפורט בהסכם ובתקשי"ר.

1. אחד היועצים הוא מנהל מחלקת הייבוא ברכנות הראשית. לפי סיכום בין מנכ"ל המשרד לבין חברת הייעוץ, ממאי 1988, המצורף להסכם, אמור היה היועץ להיות מועסק במשרד 45 שעות בשבוע, למעט שעות נוספות, ובהתאם לכך אף שולמה לו משכורת חודשית. נמצא, כי מיוני 1988 עד אפריל 1989, הוא כיהן בה גם כראש מערך הכשרות במועצה דתית; על פי ההסכם שנחתם בינו לבין המועצה הדתית הוא התחייב לעסוק בתפקיד זה במשך שלושה ימים מלאים בשבוע.

המועצה הדתית שילמה לו משכורת באופן סדיר. כך, לדוגמה, בחודשים פברואר ומארס 1989 שולם לו סך של 3,095 ש"ח ו-2,529 ש"ח, בהתאמה; סכומים אלה כוללים תשלומים עבור החזקת הרכב, טלפון וביגוד.

גם הרבנות הראשית שילמה לו משכורת, באמצעות חברת הייעוץ, בכל חודש עבודה באותה תקופה. כך, למשל, הוא דיווח לה שעבר 192 שעות בפברואר 1989, מזה 70 שעות עבודה (מ-12 עד 17 לחודש) בגרמניה, ו-167.5 שעות במארס אותה שנה.

מתשובת המשרד למשרד מבקר המדינה עולה, כי עבודתו של מנהל המחלקה במועצה הדתית נעשה באישור הרב הראשי.

לדעת הביקורת, בעבודתו הנוספת של מנהל המחלקה במועצה הדתית היה משום ביצוע כמות בלתי סבירה של שעות עבודה וכן סטייה מההסכם בין חברת הייעוץ והמשרד בדבר עבודה בגובה שפועלתו קרובה לתחומי פעולתו של המשרד.

2. מחלקת הכשרות הארצית מופקדת, מבחינה מקצועית, על ענייני השחיטה. כך, למשל, היא קובעת את כללי העבודה של צוותי השחיטה וכשירות כלי השחיטה, מאשרת את כשירותו של כל אחד מאנשי הצוות, ומפקחת על עבודתו.

רב המשמש זה כ-18 שנה ראש צוות שוחטים בחו"ל ובמסגרת תפקידו זה הוא יוצא בכל שנה לתקופה של כחצי שנה לחו"ל, כאשר משכורתו בתקופה זו משולמת על ידי חברה פרטית העוסקת בתחום הברשר, הוזמן על ידי הראשון לציון בשנת 1988, לשמש עוזרו בענייני כשרות.

לדעת הביקורת, היות היועץ בד בבד יועץ לענייני כשרות של הראשון לציון וראש צוות שוחטים עומד בניגוד להסכם עם חברת הייעוץ, שאסר עליו לעסוק בתקופת עבודתו כעוזר הראשון לציון גם בתחומי פעולה מקבילה או קרובה לתחומי פעולתו של המשרד.

3. רב נוסף שהועסק כיועץ בתחום הפיקוח על מזון מיובא פרש מעבודתו ברבנות הראשית בסוף 1989, ומאז משמש בתפקיד של יועץ לענייני כשרות לחברות פרטיות המיבאות מזון. עיקר תפקידו הוא להשיג הכשרים מטעם הרבנות הראשית למוצרי המזון של החברות שהוא מייצג וסמוך לאחר פרישתו מעבודתו ברבנות הראשית החל להופיע בפניה בענייניהם של לקוחותיו. בדרך זו נוצר במקרה זה מצב של היעדר תקופת צינון בין העסקתו על ידי הרבנות הראשית בתחום הכשרות לבין עיסוקיו הפרטיים באותו תחום. מבקר המדינה עמד לא פעם בעבר, על הצורך שיעבור פרק זמן נאות בין מועד סיום התפקיד של עובד ציבור לבין מועד העסקתו בסקטור הפרטי בתחומי פעולה מקבילים או קרובים לתחומי פעולתו של משרד. על עובדי המדינה בנסיבות כאמור חלים עקרונות אלה מכוח חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 ואף אם "היועצים" בהם מדובר אינם מבחינה פורמלית עובדי המדינה, מן הנכון היה להחילם עליהם במפורש בהסכמים עמם.

בעקבות הביקורת, הינחה מנכ"ל המשרד את הגורמים הנוגעים בדבר להוסיף בהסכם העסקה של העובדים סעיף המחייב "תקופת צינון".

סדרי תשלום ליועצים

1. התשלום לחברת הייעוץ בגין העסקת היועצים בתקופה יוני 1988 עד מאי 1990 הסתכם ב-644,000 ש"ח, מזה 630,000 ש"ח בתחום הפיקוח על הכשרות וכ-14,000 ש"ח ייעוץ למינהל לשם הכנת הצעה למבנה ארגוני של "מינהל הכשרות".

הבדיקה העלתה, כי חלק מההוצאה על העסקת יועצים נזקף לתקנות תקציביות שאינן מתאימות כלל למהות ההוצאה שבוצעה, כגון: הוצאות בסך כ-45,000 ש"ח שנוקפו לשמירה וביטחון. שינוי כזה בייעוד הכספים היה טעון, לפי חוק יסודות התקציב, פנייה למשרד האוצר והודעה לוועדת הכספים.

2. בהסכם עם חברת הייעוץ נקבע, כי התמורה בעד שירותיה תתבסס על השקעת תשומות כוח אדם בפועל ולפי התעריף ליועצים שקבע משרד האוצר לחברות ייעוץ (בתקופה הנסקרת כ-50 ש"ח לשעת ייעוץ); החברה בלבד תהיה אחראית לתשלום משכורת למועסקים; למועסקים לא יהיו "זכויות כלשהן כנגד הממשלה, מכוח הסכם זה, בגין או עקב ביצועו". בנספח להסכם נאמר, כי תיקבע מסגרת תקציבית של כ-20,000 שעות עבודה. מכאן שעמד לרשות המשרד תקציב של

כמיליון ש"ח לצרכי העסקת יועצים. בהסכם נקבע, כי על חברת הייעוץ להגיש לחשב המשרד מידי חודש בחודשו חשבון, המפרט את שעות העבודה בפועל.

במקביל למה שנקבע בהסכם, סיכם מנכ"ל המשרד בעל פה עם חברת הייעוץ על העסקת אנשים בתפקידים שאינם במהותם תפקידי ייעוץ, חלקם אנשים שכבר הועסקו ישירות ברבנות הראשית כעובדים לכל דבר וברמות שכר של עובדי המדינה. לפי הסיכום ישולם לאנשים אלה שכר בסכום קבוע (שביוני 1988 נע בין 1,300 ש"ח לבין 1,400 ש"ח נטו) ויהיו זכאים לתשלומים בגין אש"ל, אחזקת רכב וכו' כמקובל אצל עובדי המדינה; הם יעבדו 45 שעות בשבוע, לא כולל שעות נוספות (כלומר כ-180 שעות עבודה לחודש). כך אכן עבדו בפועל כפי שמעידים כרטיסי הנוכחות שלהם ודיווחיהם לחברת הייעוץ.

נמצא, כי לצורכי התשלום לחברת הייעוץ התייחסו חשבונות החברה, בהסכמת המשרד, לא לשעות העבודה בפועל לפי דיווחי העובדים, אלא למספר שעות קטן יותר של שעות ייעוץ, שחושב בנספח לחשבונית על ידי חלוקת השכר החודשי ששולם בפועל לעובדים (בתוספת עלויות החברה, תקורה ומע"מ) בשכר שעת ייעוץ הגבוה יותר.

הפסול שבשיטת דיווח כזו דבק על פניו ומעיד בבירור על השמוש שנעשה בתקציבים להעסקת יועצים כדי לעקוף תקני כוח אדם והאישורים המינהליים והתקציביים הדרושים לשינויים.

3. הנהלת המשרד החליטה, בישיבתה מינואר 1990, לחפש חברה לאספקת כוח אדם ארעי, במקום חברת הייעוץ, כך שיחסכו כספי תקורה רבים מדי המשולמים לחברת הייעוץ. ההתקשרות בין המשרד לבין חברת הייעוץ הופסקה, כאמור, במאי 1990. במקום זאת התקשר המשרד עם חברת כוח האדם כאמור.



הממצאים מראים, כי לא ננקטים צעדים לאכיפת חוק איסור ההונאה בכשרות, התשמ"ג-1983; וסדרי הפעלת הפיקוח על הכשרות של מזון מיובא אינם תקינים. ראוי כי הנהלת המשרד לענייני הדתות והרבנות הראשית יתנו את דעתם על הצורך בארגון מחדש של פעילות ממלכתית זאת, על פי המקובל בשירות הציבורי.

סדרי המימון של הפעולות נמצאו לקויים. נקבעו נהלים בדבר גביית כספים מיבואנים לצורך מימון נסיעותיהם של מפקחי כשרות לחו"ל, כדי להפריד הפרדה מוחלטת בין היבואן המעוניין בשירות לבין עובד הציבור - מפקח הכשרות - הנותן את השירות. נהלים אלה הופרו, פעם אחרי פעם, בתחום המזון המיובא; גם הסדרי שנקבעו בעקבות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הופרו. יש לתקן ליקויים חמורים אלה לאלתר.

ממצאי מעקב

בחינות כשירות לדיינות - ענייני מינהל

דוח שנתי 39, עמ' 280

הביקורת בנושא "בחינות כשירות לדיינות - ענייני מינהל" נערכה בחודשים יוני 1987 - אוגוסט 1988, לסירוגין ופורסמה בדוח שנתי 39, עמ' 280.

הביקורת העלתה ליקויים בכמה נושאים, ובהם:

המשרד לענייני דתות לא התקין תקנות בענין חובת ההשתלמות ועמידה בבחינות בתחומי חוק ומשפט וסדרי שלטון ומינהל, בתור תנאי מהתנאים להסמכת רב ככשיר לדיינות, כדרישת מליאת הכנסת אשר אימצה את המלצת הוועדה לענייני ביקורת המדינה; המועדים לבחינות לא נקבעו בתדירות סבירה; ועברו, בדרך כלל, שנים בין בחינה לבחינה; סדרי עריכת שאלוני בחינות היו לקויים ולא נמסר לנבחנים מה משקלה של כל שאלה ותת-שאלה במסגרת הציון בבחינה, מה פירוש תשובה "מלאה" ומה דינן של תת-שאלות בודדות; בשמירת סודיות זהות הנבחנים היו ליקויים, והיו עיכובים בלתי סבירים במסירת תוצאות הבחינות; ניתן ציון עובר לנבחן אחד לפחות שלא עמד בקריטריונים שקבעה ועדת בוחנים לגבי מספר המינימום של תשובות, ואושרו בחינות מיוחדות לחמישה מן המועמדים שלא כמקובל; בבחינה בחושן משפט מונתה ועדה בוחנת של ארבעה דיינים, אולם רק שלושה מחברי הוועדה בדקו את כל הבחינות; לבוחן הרביעי הועברו הבחינות רק של נבחנים שלדעת שלושת חברי הוועדה הבוחנת עמדו בבחינה בהצלחה, כך שדעת הבוחן הרביעי לא היה בה כדי להשפיע על תוצאות הבחינה.

בספטמבר - נובמבר 1990, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב במזכירות הרבנות הראשית ובהנהלת בתי הדין במשרד לענייני דתות, שתכליתה לבדוק באיזו מידה תוקנו הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה.

מערכת הבחינות

באשרה את סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, החליטה מליאת הכנסת במארכ 1984, "כי על המשרד לענייני דתות לקבוע חובת השתלמות ועמידה בבחינות, בתחומי חוק ומשפט, וסדרי שלטון ומינהל כתנאי מהתנאים לקבלת הסמכה לדיינות".

ביקורת המעקב העלתה שהחלטות הכנסת טרם בוצעו.

בתחילת 1989, שלח השר לענייני דתות לרבנות הראשית הצעת תקנות, בהן תיקבע חובת בחינה בדיני מדינת ישראל כתנאי מהתנאים לקבלת הסמכה לדיינות, כדי לקבל את הסכמתה, כדרישת סעיף 3 לחוק הדיינים, התשט"ו-1955. עד מועד סיום הביקורת, נובמבר 1990, לא הותקנו התקנות.

קביעת מועדים לבחינות

1. בביקורת מ-1985 (ראה דוח שנתי 35, עמ' 285) נמצא, שפער הזמן בין בחינה לבחינה הוא יותר מארבע שנים. בביקורת שפורסמה ב-1989 (דוח שנתי 39) התברר, שהפער גדל עד לחמש - שש שנים. בביקורת המעקב נמצא, שבמהלך השנתיים, מאז הביקורת הקודמת, נערכו בחינות בכל המקצועות. פער הזמן בין בחינה לבחינה היה בין שלוש לארבע שנים, ואילו הבחינה האחרונה - שנערכה בדצמבר 1990 - התקיימה כשנתיים לאחר הבחינה הקודמת באותו נושא.

2. בביקורת שפורסמה ב-1989 נמצאו עיכובים שנעו מ-10 עד 18 חודש בפרסום תוצאות הבחינות. מאז פורסם הדוח האחרון, נערכו עוד חמש בחינות. נמצא, שחולף עדיין פרק זמן ניכר בין מועד כתיבת הבחינה לבין מועד פירסום תוצאותיה: לגבי שלוש בחינות, שנערכו בתקופה ינואר 1988 - דצמבר 1989, פרק הזמן שחלף בין תאריך הבחינה לבין תאריך פרסום התוצאות נע מ-9 עד 21 חודש; תוצאות שתי הבחינות שנערכו בפברואר ובדצמבר 1990 לא פורסמו עד מועד סיכום ביקורת המעקב בפברואר 1991.

בהתייחס לבחינות שהתקיימו במהלך הביקורת הקודמת (באבן העזר, שהתקיימה ב-20.1.88, ובחושן משפט, שהתקיימה ב-29.3.89), עתר אחד הנבחנים ב-7.8.89 לבית המשפט הגבוה

לצדק נגד מועצת הרבנות הראשית¹, בטענה שחלפו חודשים רבים מאז שניגש לבחינות והמשיבה לא הודיעה את תוצאותיהן.

בית המשפט הגבוה לצדק קבע, ש"עשרים ושנים (22) חודשים! חלפו ועברו ממועד הבחינה באבן העזר ועד שהודיעו לעותר תוצאותיה ... לא מתקבל כלל על הדעת, שאדם, אשר ניגש לבחינות, יצטרך להמתין בדריכות ובחוסר ודאות במשך 22 חודשים, עד אשר תובא לידיעתו התוצאה ... השיהוי בפרסום תוצאות הבחינה באבן העזר חרג מכל סבירות שהיא. הרי אפילו היה כל בוחן בודק שלושה מבחנים בשבוע (!), וזה מעט שבמעט לאדם אשר מקבל על עצמו תפקיד ואחריות כלפי הנבחנים, גם אז הייתה צריכה הבדיקה להסתיים תוך שמונה חודשים (!) לכל היותר".

באשר לבחינה ב"חושן משפט" ציווה בית המשפט על מועצת הרבנות הראשית לפרסם את תוצאות הבחינות לא יאוחר מ-23.2.90.

תוצאות הבחינה אכן פורסמו בפברואר 1990 (ביום 26.2.90).

בתשובת הרבנות הראשית לישראל למשרד מבקר המדינה, מפברואר 1991, נאמר, שבתקנון הבחינות, שהוכן ברבנות הראשית בתמוז התש"ן (ראה להלן), על הבוחנים לגמור את בדיקת הבחינות תוך שישה חודשים.

הבחינה בחושן משפט

בביקורת הקודמת נמצא, שלבחינה בחושן משפט, שהיתה ב-1985, ניגשו 121 מועמדים, ורק 32 (26%) מהם עמדו בה בהצלחה. בעקבות הכישלון של מספר כה גדול של נבחנים, הוגשו תלונות למבקר המדינה. בבדיקה הנוכחית נמצא, שלבחינה במקצוע זה, שנערכה לאחרונה במארס 1989, ניגשו 84 מועמדים, מהם רק 19% עמדו בה בהצלחה.

סדרי עריכת שאלון הבחינה

הביקורת הקודמת העלתה, כי לא נמסר לנבחנים מה משקלה של כל שאלה ותת-שאלה במסגרת הציון בבחינה, ואיך לצרף תת-שאלות לשאלה אחת שלמה מתוך סך כל השאלות שנבחן נדרש לענות עליהן.

בדיקת המעקב העלתה, שרק בבחינה האחרונה, שנערכה בדצמבר 1990, צורף דף הודעה לנבחן העונה על הערות הביקורת.

פיקוח על הבחינה

בביקורת הקודמת נקבע, כי דפי התשובה לא נכרכו יחדיו למחברת ואף לא היו ממוספרים במספר סידורי, כך שלא מנעו נשירת דפים, הוספת דפים והחלפת דפים במהלך העברתם ממקום למקום. בתשובתה הודיעה הרבנות הראשית לישראל, שבבחינה שנערכה בדצמבר 1990 קיבלו הנבחנים מחברות במקום דפים.

תהליך הבדיקה

בביקורת שפורסמה ב-1989 נמצא, שנבחן אחד זכה בציון עובר בבחינה בחושן משפט, אף שלא ענה על המספר המזערי של שאלות שקבעה הוועדה הבודקת כתנאי לעמידה בבחינה, גם לאחר שזו הורידה את המספר המזערי מ-16 ל-13 שאלות.

¹ בג"צ 657/89, גולדשמידט נ. מועצת הרבנות הראשית, מ"ד (1) פ"ד, 622.

בבחינה באבן העזר, שהתקיימה בינואר 1988, נדרשו הנבחנים לענות על 18 מתוך 36 שאלות (50%). מרבית השאלות במבחן הורכבו מתת-שאלות, אולם לא נקבע משקלן של תת-השאלות, והדבר היה נתון לשקול דעתו של כל בוחן.

תוצאות הבחינה באבן העזר פורסמו בספטמבר 1989. ביקורת המעקב העלתה, ש-4 מתוך 25 הנבחנים שזכו בבחינה לציון עובר ענו על פחות מ-18 שאלות; גם מספר תת-השאלות שענו עליהן הגיע לפחות מ-50% מסך כל תת-השאלות.

בבחינה בחושן משפט, שתוצאותיה פורסמו בפברואר 1990, נדרשו הנבחנים לענות על לפחות 14 מתוך 20 שאלות (70%). נמצא, שמתוך 16 הנבחנים שזכו בציון עובר, ענה נבחן אחד על 13 שאלות בלבד. נבחן אחר ענה אמנם על 15 שאלות, אך מסך כל תת-השאלות הוא ענה על 37% בלבד.

בתשובתה הודיעה הרבנות הראשית לישראל, ש"נושא זה נמצא באחריות הרבנים הגאונים אבות בית דין, שהם חברי הוועדה לבחינות של הדיינים, בלבד". כבר בביקורת הקודמת קבעה מבקר המדינה, ש"למען מראית הצדק והיחס השווה לנבחנים, דרושה הקפדה על כללים קבועים מראש. אפילו תשובת הנבחן על שאלה פלונית היא מרשימה במיוחד ומצביעה בעליל על בקיאותו הרבה, אין להסתפק בה אם, למשל, דרושות תשובות על עוד שאלות שלא ענה עליהן". דרישה זו עומדת בעינה גם היום.

תקנון

בעקבות הביקורת שפורסמה ב-1989 קבעה מבקר המדינה, כי יש להכין תקנון מפורש ומפורט לבחינות אשר ימנע את הליקויים שנתגלו.

בעקבות הביקורת הודיע מנכ"ל הרבנות הראשית למשרד מבקר המדינה, כי תוקם ועדה שתציע נהלים קבועים לבחינות. הוועדה מונתה ביוני 1989, ובנובמבר 1990 שלח מנכ"ל הרבנות הראשית למשרד מבקר המדינה עותק של תקנון בחינות.

בתקנון נקבע, בין היתר, ש"במבחן יצויין מהו הניקוד שיינתן עבור כל שאלה" ו"מהו מספר השאלות המינימלי שיש להשיב עליהן". הקפדה על כללים אלה עשויה לפתור את הליקוי עליו העירה הביקורת לעיל, שנבחנים שלא ענו על 50% מהשאלות זכו לציון עובר.

מבדיקת התקנון עולה: בסעיף 5 לתקנון נקבע, שבקשה להירשם לבחינות יש להגיש חודשיים לפני מועד הבחינה. סעיף 6 קובע שמנהל הרבנות הראשית ישיב למבקש תוך חודשיים מיום הגשת הבקשה.

יוצא, איפוא, שמועמד שהגיש בקשה להירשם לבחינות חודשיים לפני מועדן, כקבוע בתקנות, עשוי לקבל תשובה שהוא זכאי לגשת לבחינה ביום הבחינה עצמה. פירוש הדבר, שלמעשה הוא לא יוכל להיבחן. בעקבות הערת הביקורת, הודיעה הרבנות הראשית לישראל שהתקנון יתוקן.

לעריכת הבחינה בחושן משפט מונתה וועדה בוחנת של ארבעה דיינים. בביקורת הקודמת הועלה, שרק שלושה, מתוך ארבעת חברי הוועדה הבוחנת, בדקו את כל הבחינות בחושן משפט; לבוחן הרביעי הועברו הבחינות רק של הנבחנים שלדעת שלושת חברי הוועדה הבוחנת עמדו בבחינה בהצלחה.

מבקר המדינה הדגישה את הצורך להבטיח, כי דעתו של כל אחד מחברי הוועדה הבוחנת תובא בחשבון בעת קביעת הציון הסופי בבחינה. לכל בוחן חייבת להינתן הזדמנות לשכנע את חבריו להרכב שעמדתו צודקת וגם להשתכנע שחבריו, או מי מהם, צודקים.

בתקנון נקבע, ש"מועצת הרבנות הראשית תבחר ארבעה חברי ועדה לבחינות לדיינות" וש"כל בחינה תיבדק על ידי שלושה חברי ועדה לפחות, בסיום הבדיקה תחליט הוועדה על תוצאות הבחינה עפ"י הרוב".