

היעדרויות לא מדווחות של רבני ערים
לצורכי נסיעות לחו"ל
וליקויים נוספים בהתנהלותם האישית

"והייתם נקיים מאלוקים ומישראל", במדבר פרק ל"ב, פסוק כ"ב

תקציר

רקע כללי

רב העיר הוא המנהיג הרוחני והפוסק העליון בכל ענייני הדת וההלכה היהודית במקום, ומשמש מנהיג דתי לתושבי העיר היהודיים - "מרא דאתרא"¹. הלכותיו והתנהגותו אמורות להיות אות ומופת לדרך ארץ לקהל המאמינים ולציבור בכלל, והוא אמור לשמש דוגמה אישית להתנהלות נאותה, בפרט לעובדי המועצה הדתית. רב העיר ממונה על הטיפול בענייני הלכה ובאספקת שירותי הדת היהודית ביישוב, בתיאום עם ראש המועצה הדתית בו, ויש לו שני תפקידים סטטוטוריים: רישום נישואין ומתן תעודות כשרות. נוסף על כך רבני ערים פועלים בתחומים כמו פסיקה, דרשנות והרצאות, והשתתפות באירועים כמייצגי המועצה הדתית. שכרם משולם מתקציב המועצה הדתית, שמקורו במשרד לשירותי דת (להלן - גם המשרד) וברשות המקומית. משכך, הרבנים מחויבים בדין וחשבון למועצה הדתית או לעומד בראשה בכל הקשור להיבטים המינהליים של תפקידם. כמו כן הם כפופים להוראות המינהליות של המשרד לשירותי דת. נכון לספטמבר 2017 כיהנו 95 רבני ערים ב-83 רשויות מקומיות².

פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד אוקטובר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתנהלותם של רבני ערים בנושאים שונים ואת טיפול הגורמים המסדירים - המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית והמועצות הדתיות. הנושאים שנבדקו: (א) הסדרת נסיעות רבני ערים לחו"ל ודיווחי הרבנים על היעדרויותיהם; (ב) העסקת קרובי משפחתם של רבני ערים במועצה הדתית וכמשגיחי כשרות מטעמה; (ג) מגורי רבני ערים שלא במקום כהונתם; (ד) והטיפול בתלונות על התנהלות לא תקינה של רבני ערים. הביקורת נעשתה במשרד לשירותי דת, ב-21 מועצות דתיות, ובמינהל מעברי גבול שברשות האוכלוסין וההגירה (להלן - ביקורת הגבולות). ביקורת השלמה נעשתה בהנהלת בתי הדין הרבניים, ובמשרד המשפטים, ברבנות הראשית, ברשויות המקומיות קריית מוצקין ויבנאל. כמו כן, נציגי משרד מבקר המדינה קיימו פגישות עם רבני הערים.

כבר בפתח הדברים משרד מבקר המדינה מבקש להבהיר כי בדיקתו העלתה ליקויים של ממש - הן בהתנהלותם של רבנים אחדים, הן בהתנהלות מועצות

1 בארמית - "אדון המקום".

2 יש רשויות מקומיות שאין בהן רב עיר, ויש רשויות שבהן שני רבני עיר - ספרדי ואשכנזי.



רבני ערים אחדים
 כופרים בחובתם
 המינהלית לדווח על
 היעדרותם מעבודה.
 רבני ערים נוסעים
 לחו"ל למטרות
 שונות, לרבות
 נסיעות שקשה
 להגדירן נסיעה
 בתפקיד.
 מממצאי הביקורת
 בולט חלל רגולטיבי
 - היעדר כללים
 המסדירים את
 נסיעות הרבנים
 לחו"ל במסגרת
 תפקידם

דתיות ויתר הגורמים המאסדרים. מן הבדיקה עולה צורך דחוף בהסדרה ברורה של כמה תחומים ובטיפול בחריגות שנחשפו, אך אין מטרתה להשחיר את פניו של ציבור גדול של רבני ערים, העושים מלאכתם נאמנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנכ"ל המשרד לשירותי דת, גם על דעתו של השר, כי דוח המבקר מעלה ממצאים חמורים המחייבים התגייסות של כל הגורמים היכולים לסייע בתיקונם. רבני הערים ממלאים תפקיד ציבורי משמעותי וחשוב, והוא רואה את השמירה על כבודם ומעמדם הציבורי הייחודי כערך מרכזי. דווקא מתוך כך רואה המשרד חשיבות עליונה בהתנהלות תקינה של כל רבני הערים ובהסדרת הפיקוח הנדרש והמכבד על התנהלותם. המנכ"ל הוסיף כי טיפול נאות בנושאים אלה לא רק שלא יפגע בכבודם של הרבנים, אלא אף ירומם את מעמדם הציבורי ואת מעמדם בקהילה ובעיר.

ממרץ 2013 ועד למאי 2015 כיהן השר נפתלי בנט בתפקיד השר לשירותי דת ומאותו מועד ועד לסיום הביקורת מכהן השר דוד אזולאי בתפקיד זה.

הליקויים העיקריים

אי-הסדרת הדיווח על היעדרויות רבני ערים

רבני ערים אחדים כופרים בחובתם המינהלית לדווח על היעדרותם מעבודה, בהתבסס על עמדה שלפיה לרב בישראל אין חופשה והוא משועבד לציבור בכל ימות השנה זמין 24 שעות ביממה, גם בימי היעדרותו ממשרדי הרבנות או מהעיר.

רבני ערים נסעו לחו"ל בין השאר למטרות אלה: הקמת ישיבה וטיפול בתחזוקתה; גיוס תרומות למוסדות חינוך ומוסדות דת שהם מעורבים בהנהלתם ובקידומם - בין אם אלה פועלים לרווחת בני עירם אם לאו; הפצת תורה בתפוצות ישראל; השתתפות באירועים משפחתיים וקהילתיים ובכנסי רבנים; טיפוח הקשר של מדינות אחרות עם ישראל והאדרת שמה; עבודה במסגרת תפקידים אחרים שלהם; טיפוח הקשר עם "שלוחים" של חסידות חב"ד; לשמש בדין בבית דין רבני של חב"ד; תפילות באומן שבאוקראינה; העברת קורסים בחופה וקידושין לשלוחי חב"ד; ויעוץ בענייני כשרות.

רבני ערים נוסעים לחו"ל למטרות שונות, לרבות נסיעות שקשה להגדירן נסיעה בתפקיד ואין הן חלק מעבודתם וממשימותיהם. מממצאי הביקורת בולט חלל רגולטיבי - היעדר כללים המסדירים את נסיעות הרבנים לחו"ל במסגרת תפקידם, לרבות מטרותיהן המאושרות, מתכונת הדיווח עליהן ומימונן.



חלק מן הרבנים
 שהו בחו"ל תקופות
 ארוכות מאוד
 בנסיעות שלרבות
 מהן לא הייתה זיקה
 לצורכי תושבי העיר.
 כשני שלישים
 מהרבנים שנאספו
 נתונים לגביהם
 דיווחו למועצה
 הדתית על פחות
 מ-80% מימי
 היעדרותם לצורך
 נסיעות לחו"ל, וימי
 ההיעדרות לא
 נספרו במניין ימי
 החופשה שניצלו.
 שלושה רבנים לא
 דיווחו על נסיעותיהם
 כלל

תדירות הנסיעות ומשכי השהות בחו"ל של רבני הערים מרבי הנסיעות

22 מכלל 95 רבני הערים נמצאו מרבים בנסיעות לחו"ל בתקופה שנסקרה³. חלקם שהו בחו"ל תקופות ארוכות מאוד, עד כדי מאות ימים, בנסיעות שלרבות מהן לא הייתה זיקה לצורכי תושבי העיר. שמונה מ-22 הרבנים מרבי הנסיעות נסעו בתדירות גבוהה במיוחד - בארבע וחצי השנים האחרונות נסעו עשרות פעמים לחו"ל (אחד מהם נסע 87 פעם); ותשעה מהם שהו בתקופה זו בחו"ל יותר מ-26 יום בשנה בממוצע - המכסה השנתית של ימי החופשה המוקצים לרבנים.

השהיות הארוכות של הרבנים האמורים בחו"ל עשויות לפגוע ביכולתם לשרת את קהילותיהם ואת בני עירם, להקפיד על טיפוח הקשר עםם ולעמוד באופן שוטף לרשותם ולרשות המועצה הדתית.

אי-עמידת רבני הערים בחובת הדיווח על היעדרויות

14 מ-22 הרבנים מרבי הנסיעות שנאספו נתונים לגביהם (כשני שלישי) דיווחו למועצה הדתית על פחות מ-80% מימי היעדרותם לצורך נסיעות לחו"ל, וממילא ימי ההיעדרות - כאשר נעדרו שלא במסגרת התפקיד - לא נספרו במניין ימי החופשה שניצלו. שלושה רבנים לא דיווחו על נסיעותיהם כלל. תופעה זו מנוגדת לסדרי המינהל התקין ולהנחיות מפורשות של המשרד, ומשמעה קבלת שכר מלא עבור ימי היעדרות מהעבודה.

השווי הכספי של ימי ההיעדרות ש-12 רבני הערים מרבי הנסיעות לא דיווחו עליהם כנדרש בתקופה שנבדקה עומד על קרוב ל-1.3 מיליון ש"ח⁴. יצוין לחיוב כי בעקבות הביקורת הודיעו תשעה רבני ערים ויושבי ראש מועצות דתיות כי הם נערכים להשבת ימי חופשה שלא דווחו או שנרשמו ביתר, בהיקף כספי שמסתכם בכ-535 אלף ש"ח.

אי-דיווח סדור ואמין של רבני הערים על היעדרויות לצורך נסיעות לחו"ל מנע מהמועצות הדתיות לעקוב אחר ניצול ימי החופשה שלהם. משמעות הדבר כי צברו לזכותם, שלא כראוי, ימי חופשה שלכאורה לא היו זכאים להם - הטבה כלכלית שאף יכולה לעמוד לרשותם כשיפרשו לגמלאות ויפדו את שווי ימי החופשה שלא ניצלו.

בעקבות הביקורת הודיעו המשרד, מועצת הרבנות הראשית וחלק מן המועצות הדתיות כי הם מקבלים את עמדת משרד מבקר המדינה בדבר הצורך להסדיר את התחומים שבהם התגלו החריגות; חלק ניכר מהרבנים מרבי הנסיעות אף הודיעו כי הם מוכנים לחישוב מחדש של מאזן יתרת ימי

3 בתוקפה 1.1.13 - 30.6.17.

4 חישוב על בסיס 6 ימי עבודה של רב עיר בשבוע.



כ-56% מנסיעות
15 רבני הערים היו
במימון גורמים
חיצוניים. המשרד
לשירותי דת לא
קבע שנסיעת
רבנים לחו"ל
במימון שאינו
ממשלתי תותנה
בפנייה ליועץ
משפטי.
לחמישה רבני
ערים היה לפחות
קרוב משפחה
אחד שהועסק
במועצה הדתית
של אותה עיר או
הוצב מטעמה
כמשגיח כשרות
בבתי עסק

חופשותיהם בהתאם להמלצות משרד מבקר המדינה, וחלקם כבר השיבו כספים שניתנו להם ביתר. נוכח זאת ונוכח העובדה כי בעניין נסיעות הרבנים לחו"ל מדובר בתופעה נרחבת מאוד, החליט מבקר המדינה, לעת הזו, שלא לפרסם את שמותיהם של אותם רבנים שהרבו לנסוע ולא דיווחו על שיעור ניכר מהיעדרויותיהם. מצופה, אם כן, כי הגורמים המאסדרים יתקנו את הליקויים שעלו בביקורת וכי יטופל לאלתר עניינם של הרבנים מרבי הנסיעות שטרם הסדירו את נושא היעדרויותיהם. משרד מבקר המדינה יעקוב אחר עניין זה לאחר פרסום הדוח.

נסיעות רבני הערים בגין עיסוקים נוספים והמימון לנסיעותיהם

כ-56% מנסיעות 15 רבני הערים שהשיבו לשאלון משרד מבקר המדינה על מטרת נסיעותיהם בתקופה 1.1.15 עד 30.6.17 ועל מקורות מימון - היו במימון גורמים חיצוניים, לרבות קהילות בחו"ל, מוסדות ועמותות שהם עומדים בראשם, וגורמים עסקיים (יבואני מזון). המשרד לשירותי דת לא קבע שנסיעת רבנים לחו"ל במימון שאינו ממשלתי תותנה בפנייה ליועץ משפטי ומסירת כל המידע על הנסיעה המתוכננת - כנהוג לגבי שרים בממשלה, ראשי רשויות, עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות, כדי למנוע ניגוד עניינים וקבלת טובות הנאה.

קרבה משפחתית בין רבני ערים לבין עובדי מועצה דתית ומשגיחי כשרות - חשש לניגוד עניינים

לחמישה רבני ערים היה לפחות קרוב משפחה שהועסק במועצה הדתית של אותה רשות מקומית או הוצב מטעמה כמשגיח כשרות בבתי עסק (בסך הכל שמונה קרובי משפחה); זאת בניגוד להנחיות המשרד והרבנות הראשית, וכללי המינהל התקין למניעת ניגוד עניינים. העסקת קרובי משפחה של רבני ערים כעובדי המועצה הדתית או כמשגיחי כשרות בתחומה מעמידה את הרבנים ואת קרובי המשפחה המועסקים במצב של ניגוד עניינים. המועצות הדתיות שבהן הועסקו קרובי המשפחה לא דאגו לנטרל את ניגוד העניינים, על מנת למנוע מצב שבעת מילוי תפקידו הציבורי יושפע רב העיר מאינטרסים זרים, שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם מתוקף תפקידו הציבורי.



הרבנים הראשיים
והשרים לשירותי דת
לא טיפלו בתלונות
חוזרות ונשנות על
התנהלות לא תקינה
של רבני ערים.
אי-הטיפול בתלונות
הופך את הליך הדין
המשמעותי לאות
מתה

רבני ערים שאינם גרים במקום כהונתם

למשרד ידוע על רבני ערים שאינם מתגוררים ביישוב שהם מכהנים בו, ואף על פי כן הוא התמהמה בטיפול בכך במשך שנים רבות.

הטיפול בתלונות על התנהלותם של רבני ערים

במשך השנים התקבלו אצל הרבנים הראשיים לישראל, אצל השר לשירותי דת, ואצל היועצים המשפטיים של הרבנות הראשית ושל המשרד תלונות חוזרות ונשנות על התנהלות לא תקינה של רבני ערים. בדיקה של הטיפול בתלונות בנוגע לשלושה רבני ערים העלתה כי רוב הפונים לא קיבלו מענה ממצה לתלונותיהם, וכי הרבנים הראשיים והשרים לשירותי דת לא טיפלו ברובן וגם לא העבירו אותן לבדיקת שרת המשפטים, הממונה על פי חוק על הדין המשמעותי לרבני ערים. אי-הטיפול בתלונות הופך את הליך הדין המשמעותי לאות מתה.

ההמלצות העיקריות

נסיעות רבני ערים לחו"ל: על המשרד לשירותי דת ומועצת הרבנות הראשית להסדיר כללים בנוגע לנסיעות בתפקיד של רבני ערים. עליהם גם לדון בהצדקת מימון המשרד והרשות המקומית לשהיית רבנים בחו"ל בנסיעות שמטרתן אינה מילוי צרכים ישירים ומובהקים של תושבי העיר או כאלה הקשורים למוסדות שבניהול הרבנים.

על יושבי הראש של המועצות הדתיות לבדוק את ימי ההיעדרות של רבני הערים על בסיס דיווחי ביקורת הגבולות ולחשב מחדש את מאזן ימי חופשותיהם מתחילת כהונתם. במידת הצורך יש לעדכן את המאזן או לנכות משכר הרבנים את שווי ימי ההיעדרות.

על יושבי הראש של המועצות הדתיות להקפיד לנהל כנדרש את כרטסות ימי החופשה של רבני הערים ולמלא את הוראות המשרד לגביהן, לרבות ניכוי ממאזן החופשות או מהשכר, בהתאם לנסיבות.

על המשרד לשירותי דת לממש את אחריותו לתקינות ההליכים המינהליים הקשורים להתנהלות עובדי המועצות הדתיות, ובכלל זה רבני הערים. עליו לדרוש מיושבי הראש של המועצות למסור לו תוך זמן קצוב את תוצרי בדיקותיהם לגבי תקינות הדיווח והרישום של חופשות רבני הערים, ולעקוב באופן תדיר אחר דיווחם.

על המשרד להסדיר את נושא נסיעות רבני ערים לחו"ל במימון חיצוני ולהתקין הנחיה המחייבת אותם לדווח מבעוד מועד ליועץ המשפטי למשרד

על נסיעותיהם, לרבות מטרותיהן ומקורות מימון; זאת כדי שגורם מוסמך יבחן אם הנסיעות המתוכננות קשורות למילוי התפקיד ויבחן את סוגיית ניגוד העניינים האפשרי, כנהוג לגבי עובדי המדינה, שרים וסגני שרים.

העסקת קרובי משפחה של רבני ערים: על המשרד לפעול בנחישות להפסקת תופעת העסקתם של בני משפחות רבני ערים במועצות הדתיות שבהן הם מכהנים-אם כמשגיחי כשרות מטעם המועצה הדתית, אם כעובדיה.

רבני ערים שאינם מתגוררים במקום כהונתם: על המשרד לוודא שרבני ערים מתגוררים בעיר כהונתם. על המשרד לטפל בפרק זמן סביר במידע ובתלונות העומדות לפניו בנושא רבנים הגרים מחוץ למקום כהונתם.

הטיפול בתלונות על התנהלות רבני ערים: על המשרד ועל הרבנות הראשית לפעול בהתאם לחוק ולבחון העברת התלונות לשרת המשפטים, או להקים ועדת בירור עליונה במידה וקיימים חילוקי דעות בין רב עיר לבין המועצה הדתית בעירו⁵. על שרת המשפטים לתת מענה לתלונות שרק מיעוטן הועבר לטיפול, ולפעול להפיכת הליך הדין המשמעתי לכלי אפקטיבי בטיפול בתלונות כנגד רבני עיר, במקרים בהם הדבר נדרש.

סיכום

לרב עיר מעמד חשוב וערכי בקרב רוב הציבור, דתי, מסורתי וחילוני - כולם כאחד. רב עיר הוא מנהיג רוחני ופוסק עליון בכל ענייני הדת וההלכה במקום כהונתו, ומשמש מנהיג דתי של תושבי העיר. הלכותיו והתנהגותו אמורות להיות אות ומופת לדרך ארץ לקהל המאמינים ולציבור בכלל, והוא אמור לשמש דוגמה אישית להתנהלות נאותה לתושבי העיר בכלל ולעובדי המועצה הדתית בפרט. דוח ביקורת זה עוסק בהתנהלותם האישית של רבני עיר והעלה ליקויים אשר השלכתם מרחיקת לכת - נקם רב בשל הפגיעה האפשרית בשמם הטוב של כלל רבני הערים וערעור מעמדם בציבור.

נמצא שרבים מרבני הערים דיווחו דיווח חסר מאוד על ימי נסיעותיהם לחו"ל. מדובר בתופעה שכיחה ממנה בולט חוסר בהסדרה בכל הנוגע לכללים באשר לנסיעות בתפקיד של רבני ערים. במהלך הביקורת רבים מאותם רבנים הצהירו על נכונותם להסדיר את רישום ימי היעדרותיהם והגיעו עם מועצות דתיות להסדר לפיו ינכרו משכרם את שווה הערך של ימי חופשה שניצלו ביתר.

נמצא שיש רבני ערים להם קרובי משפחה, המועסקים העסקה אסורה כעובדי המועצה הדתית שעליה הם מופקדים מהבחינה ההלכתית, או שמועסקים כמשגיחי כשרות שמינתה המועצה הדתית בעירם. נמצא כי טיפול המשרד ברבני עיר שאינם מתגוררים בעיר כהונתם נמשך זמן רב מאוד. לגבי

5 ועדה האמורה לברר את חילוקי הדעות בין רב העיר לבין המועצה הדתית; הנהל קובע כי אם יתגלו חילוקי דעות בין חברי הוועדה יובא העניין להכרעת הרבנים הראשיים והשר.

כמה רבני עיר נמצאו תלונות קשות על התנהגותם שאינה עולה בקנה אחד עם המצופה והנדרש מהם, ואולם המשרד לשירותי דת, מועצת הרבנות הראשית ומשרד המשפטים לא טיפלו בתלונות אלה.

מצופה מהמאסדרים לתקן את הליקויים שעלו בביקורת. משרד מבקר המדינה יעקוב אחר עניין זה, לאחר פרסום הדוח.

מבוא

המשרד לשירותי דת (להלן גם - המשרד) מופקד, בין היתר, על הסדרת פעילותן של 129 מועצות דתיות, על ניהול כוח האדם שלהן ועל תקציביהן. מועצה דתית אחראית לספק לאוכלוסייה היהודית שבתחומה את צורכי הדת, בין היתר באמצעות רבני הערים, עובדי המועצה הדתית ורבני השכונות, במגוון תחומים: נישואין, כשרות, שחיטה, מקוואות, עירובין, קבורה, רבנות, תמיכות ותרבות תורנית. השר לשירותי דת (להלן גם - השר) ממונה על ביצוע חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971 (להלן - חוק שירותי הדת) והתקנות שהותקנו על פיו. ממרץ 2013 ועד למאי 2015 כיהן השר נפתלי בנט בתפקיד השר לשירותי דת ומאותו מועד ועד לסיום הביקורת מכהן השר דוד אזולאי בתפקיד זה.

בתקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007 (להלן - התקנות) נקבע כי "רב עיר יבחר באמצעות אסיפה בוחרת בבחירות אישיות ישירות, שוות וחשאיות", וכי "ליישוב שהוא עירייה או מועצה מקומית יהיה רב עיר אחד שיכהן במשרה מלאה; ואולם ביישוב שמספר תושביו אינו עולה על 15,000 יקבע השר, בהסכמת מועצת הרשות המקומית את היקף המשרה".

רב העיר הוא המנהיג הרוחני והפוסק העליון בכל ענייני הדת וההלכה היהודית במקום, ומשמש מנהיג דתי לתושבי העיר היהודיים - "מרא דאתרא"⁶; הוא ממונה על הטיפול בענייני הלכה ובאספקת שירותי הדת לתושבי העיר היהודיים, בתיאום עם ראש המועצה הדתית. הלכותיו והתנהגותו אמורות להיות אות ומופת לדרך ארץ לקהל המאמינים ולציבור בכלל, והוא אמור לשמש דוגמה אישית להתנהלות נאותה לתושבי העיר בכלל ולעובדי המועצה הדתית בפרט.

לרבני ערים שני תפקידים סטטוטוריים: רישום נישואין ומתן תעודות כשרות, והם פועלים במגוון תחומים: פסיקה, דרשנות והרצאות, והשתתפות באירועים כמייצגי המועצה הדתית. שכרם נקבע על פי החלטות ממשלה, וכיום הוא מוצמד, בשיעור מוגדר, לשכרו של מנכ"ל רשות מקומית, בהתאם למספר תושביה. המועצה הדתית משלמת את השכר, הממומן על ידי המשרד לשירותי דת והרשות המקומית. משכך מחויבים רבני הערים בדין וחשבון למועצה הדתית או לעומד בראשה בהיבטים המינהליים של תפקידם. כמו כן הם כפופים להוראות המינהליות של המשרד. רבני הערים אינם מוגדרים עובדי מדינה והתקשי"ר אינו חל עליהם. חוק שירותי הדת מסדיר את הדין המשמעתי לרבני ערים אשר לעבירות משמעת או אתיקה, וקובע כי "רב עיר יהיה נתון לשיפוטו של בית דין משמעתי".

המשרד לשירותי דת מפקח על פעילות המועצות הדתיות בכל הנוגע לניהול כוח אדם, לניהול התקציב וליישום כללי המינהל התקין. מנתוני המשרד המעודכנים לספטמבר 2017 עולה כי 95 רבני ערים כיהנו ב-83 רשויות מקומיות⁷.

6 בארמית - "אדון המקום".

7 יש רשויות מקומיות שאין בהן רב עיר, ויש רשויות שבהן שני רבני עיר - ספרדי ואשכנזי.

פעולות הביקורת

בחדשים יוני עד אוקטובר 2017 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בהתנהלותם של רבני ערים בנושאים שונים ואת טיפול הגורמים המאסדרים - המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית והמועצות הדתיות. הנושאים שנבדקו: (א) הסדרת נסיעות רבני ערים לחו"ל ודיווחי הרבנים על היעדרויותיהם; (ב) העסקת קרובי משפחתם של רבני ערים במועצה הדתית וכמשגיחי כשרות מטעמה; (ג) מגורי רבני ערים שלא במקום כהונתם; (ד) והטיפול בתלונות על התנהלות לא תקינה של רבני ערים. הביקורת נעשתה במשרד לשירותי דת, ב-21 מועצות דתיות, ובמינהל מעברי גבול שברשות האוכלוסין וההגירה (להלן - ביקורת הגבולות). ביקורת השלמה נעשתה בהנהלת בתי הדין הרבניים, ובמשרד המשפטים, ברבנות הראשית ברשויות המקומיות קריית מוצקין ויבנאל. כמו כן, נציגי משרד מבקר המדינה קיימו פגישות עם רבני הערים.

כבר בפתח הדברים, משרד מבקר המדינה מבקש להבהיר כי בדיקתו העלתה ליקויים של ממש - הן בהתנהלותם של רבנים אחדים, הן בהתנהלות מועצות דתיות ויתר הגורמים המאסדרים (המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית); מן הבדיקה עולה צורך דחוף בהסדרה ברורה של כמה תחומים ובטיפול בחריגות שנחשפו, אך אין מטרתה להשחיר את פניו של ציבור גדול של רבני ערים - מרא דאתרא⁸, העושים מלאכתם נאמנה.

היעדרויות רבני ערים לצורך נסיעות לחו"ל

על פי חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951 וחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, ובהתאם לחוזר מנכ"ל המשרד מיוני 2001⁹, המועצות הדתיות חייבות לנהל רישום של היעדרויות עובדים מעבודתם בשל חופשה (להלן - כרטסת ימי חופשה). בחוזר מנכ"ל המשרד הודגש כי "המועצה הדתית חייבת להקפיד על יציאת העובד לחופשה, שכן [המשרד] לא יאשר פדיון ימי חופשה לעובד אשר צבר מעבר למכסה המאושרת". עוד הובהר כי "חובה זו חלה גם לגבי רבנים ובכללם רבני ערים". לפי חוזר המנכ"ל, לקראת סוף השנה על המועצה הדתית לשלוח מכתב התראה לעובד אשר לא ניצל את מכסת ימי החופשה שעליו לנצל, ואם לא עשה כן גם לאחר ההודעה - ינוכו מימי החופשה שלו הימים שמעבר לזכות הצבירה. כמו כן, על פי נוהלי המשרד חובת הדיווח על הנוכחות בעבודה חלה הן על המעסיק הן על העובד, לרבות רבני הערים¹⁰.

הדרישה לניהול כרטסת ימי חופשה תכליתה לאפשר קיום כללי מינהל תקין ולאפשר למועצה הדתית לנהל את כוח האדם שלה בהתאם לדיון, תוך אספקת שירותי הדת כנדרש; וכן לאפשר לעובדי המועצה הדתית, לרבות רבני העיר, בסיום יחסי עובד-מעביד, למצות את הזכויות שצברו במהלך עבודתם, לרבות פדיון ימי חופשה ומחלה שלא ניצלו.

אי-הסדרת הדיווח על היעדרויות רבני ערים

1. מבקר המדינה הצביע בעבר¹¹, אשר לרבני שכונות, על כך שמרבית הרבנים שיצאו לחו"ל לא דיווחו על היעדרותם מהעבודה למועצות שכיהנו בהן. בהיעדר דיווח לא ניכתה המועצה הדתית את ימי ההיעדרות ממכסת ימי החופשה של הרבנים ושילמה להם שכר עבורם, אף שחלקם לכאורה לא היו זכאים לכך. עוד העלה מבקר המדינה אז כי נוכח אי-הדיווח על היעדרות רבני השכונות מהעבודה, כל מועצה דתית פועלת לפי הסדרים פנימיים שקבעה לעניין פדיון ימי חופשה שלא נוצלו המשולם לרבנים בעת פרישתם לגמלאות.
2. המשרד לשירותי דת מודע לקיומו האפשרי של אי-סדר בניהול ימי היעדרויות רבני הערים, לרבות ימי החופשה שלהם.

9 חוזר המנהל הכללי של המשרד לענייני דתות (בתוארו אז), סא/2, יוני 2001.

10 "מידעון תנאי העסקה", ינואר 2015. ראו גם חוזר מנהל תחום תקצוב ובקרה במשרד בנושא "עובדי המועצה הדתית השוהים בחו"ל", 17.9.09.

11 **דוח שנתי 2010** (2010), בפרק "רבני שכונות המועסקים במועצות הדתיות", עמ' 1075.

א. בדצמבר 2009 פנה מנהל תחום תקצוב ובקרה במשרד לשירותי דת לכל יושבי הראש של המועצות הדתיות והפנה את תשומת לבם לממצאי ביקורת שעשה המשרד, ולפיהם בחלק מהמועצות יש עובדים השוהים בחו"ל לצרכים פרטיים ובה בעת מקבלים את שכרם כאילו נכחו בעבודה. הוא הנחה את יושבי הראש לפנות למרשם התושבים לגבי עובדים ששהו בחו"ל בעבר ולברר את משך שהותם, ואם יתברר כי שולם להם שכר בגין תקופות אלה שלא כדין - לנכות להם ימי חופשה, במידת האפשר, או לנכות משכרם. מנהל תחום תקצוב ובקרה ציין במכתבו כי הוראה זו נוגעת גם לרבנים.

ב. במסמך מטעם לשכת היועץ המשפטי למשרד¹² צוין: "על אף האמור בחוק ובהנחיות המשרד מעת לעת, חובה זו [ניהול כרטסת ימי חופשה] לא יושמה בכל המועצות הדתיות... כפי שידוע למשרד לרוב רבני עיר אין כרטסת חופשה מסודרת... ומשכך, ישנם עובדים, שחלקם כבר פרשו, אשר לא נוהלה עבורם כרטסת מסודרת של ניצול ימי חופשה ומחלה... משמעות הדבר היא כי במועד סיום יחסי עובד-מעביד, לרבות פרישה לגמלאות, קיים קושי לשערך את ימי החופשה ו/או המחלה שנוצלו ע"י העובד, שעה שלא קיים כל דיווח כאמור... מעבר לכך, לאור החובה החוקית של המועצה כמעסיק לנהל כרטסת חופשה ומחלה והעבירה הקיימת בצד אי מילוי החובה, לכאורה, עלולה להיות למשרד לשירותי דת, כרגולטור, בעיה מהותית לאשר תשלום פדיון ימי חופשה ו/או מחלה לעובד כאשר המועצה פועלת בניגוד לחוק".

סירוב עקרוני של רבני ערים אחדים לדווח על היעדרות

לרבני ערים אין סדר יום קבוע, הם אינם מחתימים כרטיס נוכחות או מדווחים על נוכחות. המשרד ומועצת הרבנות הראשית גם לא קבעו "תיאור תפקיד" לרבני הערים. אופי עבודתם עלול להקשות על המועצה הדתית המשלמת את שכרם לפקח על היעדרויות, אם בשל מחלה או חופשה ואם לצרכים אחרים, ולנהל רישום שלהן - ודאי ללא שיתוף פעולה מלא מצד הרבנים.

רבני ערים אחדים מסרו למשרד מבקר המדינה כי מעצם מהותו של תפקידם אי-אפשר לתחום אותן בזמן או להגדירן בפעולות, והוא מלווה אותם לאורך כל שעות היממה. על פי עמדתם, דיווח על פעולות הרב, לרבות על שעות עבודה וימי היעדרות, כמוהו כאי-הבנת מהות התפקיד.

12 "בחינת הזכאות לפדיון ימי חופשה צבורה וימי מחלה צבורה בנסיבות בהן לא נוהלה כרטסת במועצות דתיות", אוגוסט 2014.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תפקיד רב עיר מוגדר בחוק ובתקנותיו, והממלא אותו מועסק על ידי רשויות המדינה ושכרו משולם מכספי ציבור, ולפיכך ברי הוא שיתנהל על פי דרישות מינהליות הקשורות לכך. דרישות אלו נועדות להגדיר את כללי ההתנהגות וההתנהלות הבסיסיים המצופים מרב עיר ולאפשר בקרה על קיומם. אופיו המיוחד של התפקיד אינו מבטל את הדרישה המינימלית המחויבת שממלא המשרה ידווח לממונים על כך מטעם הציבור על ימי עבודה שבהם אינו מבצע את תפקידו, הלכה למעשה, עקב היעדרות או מחלה.

כדי שהמועצות הדתיות יוכלו לנהל כהלכה את כרסות ימי החופשה של רבני הערים, לרבות ניכוי ימים או ניכוי מהשכר, בהתאם לצורך, מתבקש שהם ידווחו על היעדרויותיהם באופן שוטף, מיזמתם ובכתב.

בביקורת התברר כי כמה רבני ערים כופרים בחובתם המינהלית לדווח על ימי חופשה או מחלה, לדבריהם בהתבסס על עמדה הלכתית. להלן פרטים:

עמדת רב העיר ט': במענה לדרישה חוזרת של ראש המועצה הדתית בעירו לדווח לו על היעדרות בשל חופשה ומחלה, כתב רב העיר ט' במרץ 2017: "אינני צריך לדווח לך על מהות עבודתי (חלק ממהות עבודתו של רב בישראל קשורה גם בנסיעות במסגרת תפקידו לחו"ל). עוד לא נשמעה החוצפה שראש מועצה דתית בישראל ידרוש דיווח על כך".

רב העיר ט' כתב בתשובותיו מנובמבר 2017 למשרד מבקר המדינה כי אינו מסרב לדווח על חופשותיו, וזאת מסיבה פשוטה: "אינני יוצא לחופשות!... נסיעות לחו"ל של רבנים והשאלה האם זה חלק מתפקידם - על כך צריכה לתת את הדעת מועצת הרבנות הראשית שהיא גוף רוחני האמור להיות אמון על כגון דא. אני, עכ"פ, כל נסיעותיי קשורות בתפקידי הרבני" (ההדגשה במקור).

עמדת רבני העיר י"א: בהמשך לפניית נציג משרד מבקר המדינה לרבני העיר י"א, פנה בספטמבר 2017 ראש המועצה הדתית בעיר י"א לרב העיר האשכנזי ולרב העיר הספרדי, בבקשה לקבל מהם דיווחי חופשה ומחלה. בתשובותיהם לפנייתו הביעו רבני העיר עמדה אחידה שלפיה לרב בישראל אין חופשה, אף בימי בין הזמנים¹³. עוד טענו כי הרב משועבד לציבור כל ימות השנה, וגם בימי היעדרותם ממשרד הרבנות או מהעיר הם זמינים 24 שעות ביממה בטלפון לשאלות הלכתיות, ליעוץ והדרכה ולשאר תפקידים בכל המערכות. רבני העיר האשכנזי והספרדי מסרו שהסתמכו בתשובותיהם על "הוראות" שקיבלו מרבנים פוסקים. דברים ברוח זו מסר בתשובתו מנובמבר 2017 למשרד מבקר המדינה רב העיר האשכנזי.

משרד מבקר המדינה מעיר, מבלי להיכנס לפולמוס דתי בנושא, כי משמקבל אדם על עצמו תפקיד ציבורי - קל וחומר תפקיד חשוב ונכבד כרב עיר - הוא מצהיר שהוא מקבל על עצמו את כל החובות שמטיל עליו התפקיד גם במישור המינהלי והחוקי, ולענייננו - את הנחיות המשרד לשירותי דת, המופקד על ניהולן התקין של המועצות הדתיות במישור המינהלי. אין דרך שבעל תפקיד יכול לפטור עצמו מחובות שהוחלו כדין על התפקיד שהוא נושא, ולכן לא ניתן לקבל את עמדת רבני הערים ט' וי"א.

עמדת רב העיר ד': בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 טען רב העיר האשכנזי בעיר, כי כלל נקוט הוא שרבנים אינם פועלים בדיוק על פי נוהלי השירות הציבורי, וכי סירובם העקרוני להכיר בחובותם לדווח על ימי חופשה, לרבות נסיעה לחו"ל, הוא חלק ממחלוקת רבת שנים על הגדרת עיסוקם בחו"ל. רב העיר ד' הוסיף בתשובתו כי רב עיר נבחר על ידי גוף בוחר, ולא ברורה סמכות המועצה הדתית להיות מעסיקו ולקבוע את אופי תפקידו. כפועל יוצא מאופי תפקיד זה, כפוסק עליון בכל ענייני הדת וההלכה, רב העיר לבדו הוא שקובע את שעות העבודה, את אופייה, את משימותיה ואת סדר העדיפויות - והכול בהתאם לחוק, ואלה, טען הרב אינם יכולים להיקבע על פי כללי המועצה הדתית.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי בדרך כלל יש כללים ברורים המנחים עובדי ציבור ואף נבחר ציבור איך לפעול כדי שנסיעתם לחו"ל תוכר כנסיעה בתפקיד: עובדי ציבור נדרשים לאישור הממונים עליהם, שרים נדרשים לאישור הממשלה או ראש הממשלה¹⁴ וראשי רשויות מקומיות נדרשים לאישור מליאת הרשות כדי שתקופת ההיעדרות תיחשב ימי עבודה¹⁵.

ככלל, הענקת סמכות לעובד ציבור או נבחר ציבור לקבוע על דעת עצמו, וללא בקרה כלשהי, אילו מנסיעותיו ייחשבו נסיעה בתפקיד הייתה פותחת פתח מסוכן לניצול לרעה, ופוגעת הן ביכולת הממונים מטעם הציבור לפקח על התנהלות עובדי הציבור ועל הוצאת כספי המדינה, והן באמון הציבור במערכת כולה.

14 ראו תקנוני הממשלות השונות.

15 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממאי 2004 בנושא "תנאי השכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר" נקבע כי "שליחות של ראש רשות בתוקף תפקידו טעונה אישור מליאת הרשות המקומית. אושרה בקשת השליחות, תקופת ההיעדרות תיחשב כימי עבודה".

יוסף ויוער כי רב העיר אמור להדריך את המועצה הדתית מהבחינה ההלכתית ולשמש המנהיג הרוחני בכל ענייני הדת וההלכה במקום. חוק מגורי רבנים במקום כהונתם, התשס"ג-2002, מחייב רב עיר לנטוע את שורשיו בקהילה שהוא מכהן בה. מדברי ההסבר להצעת חוק זה עולה כי הדרישה נקבעה מכיוון שמילוי חובתו של הרב לקהילתו כרוך במגע יומיומי עמה. כאשר החוק קובע קשר ישיר וחד-משמעי בין תפקיד לבין מקום מילוי - כפי שעולה מחוק זה - הרי הדבר מחייב שהשירותים שנותן בעל התפקיד יוענקו ישירות לתושבי היישוב הרלוונטי ובקשר אליהם; מכאן שעל פני הדברים, מי שיטען שביצע את תפקידו בעת שנעדר מאותו יישוב, עליו נטל הראיה שבכל זאת עסקינן בשירותים למען תושבי היישוב שהוא מופקד עליו.

בתקופת הביקורת רבני ערים נסעו לחו"ל, בין השאר, למטרות אלה: הקמת ישיבה וטיפול בתחזוקתה; גיוס תרומות למוסדות חינוך ומוסדות דת שהם מעורבים בהנהלתם ובקידומם, בין אם אלה פועלים לרווחת בני עירם אם לא; הפצת תורה בתפוצות ישראל; השתתפות באירועים משפחתיים וקהילתיים ובכנסי רבנים; טיפוח הקשר של מדינות אחרות עם ישראל והאדרת שמה; עבודה במסגרת תפקידים אחרים שלהם; טיפוח הקשר עם "שלוחים" של חסידות חב"ד; לשמש בדין בבית דין רבני של חב"ד; תפילות באומן שבאוקראינה; העברת קורסים בחופה וקידושין לשלוחי חב"ד; וייעוץ בענייני כשרות.

לפחות כמה מהמטרות שנמנו לעיל, קשה להגדיר כחלק מתפקידו של רב עיר לספק שירותי דת לתושבי עירו. יתר על כן, נסיעות רבנים לחו"ל לצורך גיוס תרומות למוסד תורני או חינוכי שהם מנהלים עשויות להיות בעייתיות, בין אם המוסד מצוי בעירם בין אם לא; שכן נסיעה למען מוסד הנמצא בעיר עלולה להיחשב אפליה של מוסדות חינוך או מוסדות תורניים אחרים בעיר, שלרב העיר אין זיקה אישית אליהם. אף על פי כן, בביקורת עלה כי לעתים קרובות לא דיווחו רבני הערים למועצה הדתית על היעדרויות כאלו, ואם דיווחו על היעדרות צפויה, לא ביקשו כי תיחשב כחופשה, אף שלכאורה לא עסקו בעניינים הקשורים ישירות בתפקיד רב העיר, או לחלופין, לא ביקשו כי היעדרות זו תיחשב במניין ימי העבודה שלהם¹⁶.

בתשובות רבני ערים למשרד מבקר המדינה, לרבות זו של רב ראשי לשעבר, הם ציינו כי הכללים אשר ליציאת רבני ערים לחו"ל לא נקבעו בצורה מפורשת. ודאי לא נקבעו כללים ביחס לנסיעותיהם בתפקיד, או אילו נסיעות מותרות במסגרת תפקידם. לדוגמה, אין הנחיות המגבילות פעולות של רב עיר בתחומי קירוב קהילות יהודיות בחו"ל לישראל או הנצחת זיכרון השואה - פעולות שראוי שהרב יקדמן גם במסגרת מינויו כרב עיר.

על הגורמים
המאסדרים - המשרד
לשירותי דת ומועצת
הרבנות הראשית -
למלא את החלל
האסדרתי ולקבוע
כללים המסדירים את
נסיעות רבני הערים
לחו"ל בתפקיד,
בהתחשב באופיו
המיוחד של עיסוקם

רב ראשי לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 כי ביחס לנבחרי ציבור אחרים, לרבות רבנים ראשיים, הוכרו נסיעות למטרות לאומיות או ציבוריות (השתתפות בכנסים בין-דתיים, הכתרות רבנים, ביקורים בקהילות יהודיות) כחלק מתפקידם. כך גם לגבי רב עיר, טוען הרב הראשי לשעבר, אם הפעולות בוצעו לקידום מטרות ראויות אלו. הרב מסר כי הוא רואה את הצורך בייצוג העיר שהוא מכהן בה כרב עיר ובייצוג המדינה כחלק אינטגרלי מתפקידו.

בולט מתוך כך חלל רגולטיבי - היעדר כללים המסדירים את נסיעות רבני הערים לחו"ל במסגרת תפקידם, לרבות מטרות הנסיעה המאושרות, מתכונת הדיווח עליה ומימונה. לחלל ריק זה נכנסו נסיעות רבנים שספק רב אם הן קשורות לתפקיד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 (להלן - תשובת המשרד) מסר המשרד לשירותי דת כי רבני הערים הם עובדי המועצות הדתיות ולכן אין הצדקה להשתתפות המשרד במימון ימי עבודה בזמן נסיעותיהם שאינם לצורך שאושר. עם זאת, ניתן לאשר ולהביא בחשבון נסיעות לצורך התפקיד, לטובת העיר או הקהילה, בהיקף מוגבל או למטרה מוגדרת. עוד הבהיר המשרד כי הוא פועל עם אגף הממונה על השכר במשרד האוצר לגיבוש כללים ונוהל להסדרת הנושא: המטרות המאושרות לנסיעות, מתכונת הדיווח, מימון הנסיעות, ניגוד עניינים, ימי חופשה. ההסדרה מתעכבת מכיוון שהנושא תלוי ועומד מהבחינה המשפטית, עקב תביעות שהוגשו ועדיין לא התבררו באופן סופי.

על הגורמים המאסדרים - המשרד לשירותי דת ומועצת הרבנות הראשית - למלא את החלל האסדרתי ולקבוע כללים המסדירים את נסיעות רבני הערים לחו"ל בתפקיד, בהתחשב באופיו המיוחד של עיסוקם. אין להתעלם מהעובדה שבמימון שכרו של רב עיר נושאים הרשות המקומית והמשרד; הצדקת מימון לימי עבודה בגין נסיעות רבנים לחו"ל שלא למילוי צרכים ישירים ומובהקים של תושבי העיר אלא למילוי צרכים ציבוריים אחרים או כאלה הקשורים למוסדות שבניהולם, היא אחת הסוגיות המתעוררות בנושא זה. עצם השימוש בתואר רב עיר לצורך גיוס כספים עשוי לעורר בעיות, בין אם קיבל רב העיר מימון ציבורי לנסיעה אם לאו. השאלה אם מינוי רב עיר מחייב גם ניתוק ממוסדות ספציפיים מצריכה הסדרה אף היא.

המשרד לשירותי דת הודיע בתשובתו כי יבחן את האפשרויות לטיפול בנושא בתיאום עם הנהלת הרבנות הראשית ומועצת הרבנות הראשית.

המנהל הכללי לרבנות הראשית מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 (להלן - תשובת הרבנות הראשית) כי אף שהרבנות הראשית איננה המעסיקה של רבני ישראל, ראוי שתהא מעורבת ותבחן במשותף עם המשרד לשירותי דת קביעת כללים בנוגע למטרות המאושרות לנסיעות, מתכונת הדיווח, מימון הנסיעות, ניגוד עניינים, ימי חופשה וכו'.



על המשרד ועל
מועצת הרבנות
הראשית לקבוע את
הליך אישור נסיעות
רבני ערים לצורך
עבודתם קודם
הנסיעה, בדרך
שתבטיח שהבחינה
והאישור ייעשו לפי
אמות מידה שקופות
שוויוניות, ובכלל זה
לקבוע כללים בסוגיית
המימון

נוכח האמור, מתעצם הצורך שהמשרד לשירותי דת ומועצת הרבנות הראשית יקבעו כללים ברורים שיחייבו את רבני הערים בנסיעותיהם בתפקיד לחו"ל ואת המועצות הדתיות בפיקוח עליהם. כמו כן, על המשרד ועל מועצת הרבנות הראשית להגדיר, על פי אמות מידה שקופות ושוויוניות, את הליך אישור נסיעות רבני ערים לצורך עבודתם, בטרם נסיעה, ובכלל זה לקבוע כללים בסוגיית המימון¹⁷.

פרטים על נסיעות רבני ערים לחו"ל ובחינת דיווחיהם על הנסיעות

בהיעדר חובת דיווח על נוכחות רבני הערים בעבודה, ומאחר שגם בעבר רווחה תופעה של דיווח חסר על נסיעות רבנים לחו"ל, בדק משרד מבקר המדינה אם רבני הערים שנסעו לחו"ל דיווחו על היעדרותם מהעבודה למועצה הדתית - גם לצורכי התאמת הרישום בכרטיס ימי החופשה, ואם המועצות הדתיות אכן ניכו במידת הצורך ימי היעדרות ממכסות ימי החופשה שלהם.

מגבלות הבדיקה - שהסתמכה על דיווחי ביקורת הגבולות - נהירות למשרד מבקר המדינה; אין היא מספקת תמונה כוללת של משכי היעדרויות כלל רבני הערים ממשמרתם, ושל תרבות הדיווח שלהם על היעדרויות. למשל, אין באפשרותה להעלות ממצאים ביחס לרבני ערים הנופשים בארץ, ואין בנמצא כלי בדיקה זמין לבדיקת היעדרויות אלה. עם זאת המסקנות המערכתיות העולות מבדיקת מבקר המדינה כוחן יפה לגבי הסדרת כלל היעדרויותיהם ממשמרתם של רבני הערים, אם בארץ ואם בחו"ל.

בדיקת מבקר המדינה התבססה על הצלבת נתוני ביקורת הגבולות על יציאת רבני ערים לחו"ל בתקופה 1.1.13 עד 30.6.17 (להלן גם - התקופה שנסקרה) עם רישומי המועצות הדתיות על היעדרויותיהם והנתונים בתלושי שכרם¹⁸. הבדיקה התבססה בשלב ראשון על יציאותיהם וכניסותיהם של כלל 95 רבני הערים בישראל. בשלב השני עיבד ומיין משרד מבקר המדינה את הנתונים והעמיק חקר לגבי 22 רבני הערים שנמצאו מרבים בנסיעות לחו"ל¹⁹. בשלב השלישי

17 על מימון הנסיעות ראו להלן בפרק "נסיעות רבני ערים בגין עיסוקים נוספים והמימון לנסיעותיהם".

18 בחלק ניכר מתלושי השכר של רבני הערים יש מידע על יתרות ימי החופשה ועל התנועות החודשיות בהן.

19 22 רבני הערים שמספר נסיעותיהם בתקופה שנסקרה היה הגבוה ביותר. משרד מבקר המדינה מבהיר שבבחינה זו אין אמירה נורמטיבית על אותם רבני ערים, וכי אמירה כזו רלוונטית רק לאלה בהם שלא דיווחו כנדרש למועצות הדתיות על היעדרויותיהם (ראו להלן).

בחן מבקר המדינה את רמת הדיווח של רבני ערים אלה על היעדרויותיהם לצורך נסיעה לחו"ל.

על בסיס המידע שאסף בחן משרד מבקר המדינה נתונים אלה: (א) תדירות נסיעות רבני הערים לחו"ל ומשכי שהייתם; (ב) עמידת הרבנים בחובתם לדווח למועצה הדתית על היעדרויות, לרבות יציאות לחופשה; (ג) עמידת המועצות בחובתן לנכות ממאזני חופשות הרבנים ימים בכלל וימים עודפים בפרט, ובמידת הצורך לנכות משכרם כסף שקיבלו בגין ימי חופשה עודפים שלא נוכו כנדרש.

ימי חופשתם של רבני הערים

בחזורי מנכ"ל המשרד לשירותי דת צוין כי זכאות העובד לפדיון ימי חופשה בעת פרישתו נבחנת בין היתר על פי כרטסת ניהול ימי החופשה של המועצה הדתית. ניהול לא תקין של כרטסת זו עלול לפגוע בזכאותו.

על פי עמדת המשרד לשירותי דת, אשר באה לידי ביטוי בתשובות ששלחו בעלי תפקידים בכירים מהמשרד למשרד מבקר המדינה, חישוב ימי החופשה שזכאי להם אדם הממלא משרת רב עיר מבוסס על שישה ימי עבודה בשבוע²⁰; בהתאם לכך הוא זכאי ל-26 ימי חופשה בשנה²¹. רבני הערים מחויבים לנצל לפחות 12 ימים בשנה מהמכסה השנתית של ימי החופשה, והם זכאים למכסת גרירה מירבית של 14 ימים לכל שנה; ימי חופשה שנותרו מעבר לכך יבוטלו, ורב העיר לא יהיה זכאי לנצלם לאחר אותה שנה או לקבל תמורה בעדם²². רב עיר זכאי לפדיון מירבי של עד 152 ימי חופשה בעת פרישתו²³.

למספר ימי עבודה בשבוע חשיבות ניכרת לעניין חישוב ימי החופשה שיש לזקוף לחובת רב עיר בשל היעדרויותיו: אם אכן שבוע עבודתו מבוסס על שישה ימי עבודה, אזי היעדרות רב עיר ביום שישי, כמוה כיום חופשה; ואילו אם שבוע עבודתו מבוסס על חמישה ימי עבודה, אזי אין להחשיב היעדרות רב עיר ביום שישי כיום חופשה.

במהלך הביקורת, ובעיקר מתשובות המועצות הדתיות ורבני הערים, עלה כי על אף עמדתו של המשרד לשירותי דת כאמור לעיל, ניכרות שונות ואי-בהירות בנוגע להתייחסותם אל יום שישי כאל יום עבודה או לא. בתשובה שמסר מנהל תחום משאבי אנוש במועצות הדתיות, האחראי מטעם המשרד להסדרת ענייני

20 לרבני ערים המשמשים גם דיינים מחושבים ימי החופשה על בסיס חמישה ימי עבודה בשבוע.
 21 הקביעה שלפיה שבוע העבודה של רבני הערים הוא בן שישה ימים מבוססת על המסמכים להלן: חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת סא/2 - תמוז התשס"א (יוני 2001), שם מצוין כי עובדים מועסקים שישה ימים בשבוע זכאים ל-26 ימי חופשה בשנה; מידעון תנאי העסקה (זכויות נלוות לעובדי המועצה הדתית), ינואר 2015, המציין כי רבני ערים זכאים ל-26 ימי חופשה בשנה; חוזר מנכ"ל נט/2 מ-15.2.99, ס' 676, המציין כי ערך יום חופשה של רב מקומי יחושב על ידי חלוקת המשכורת האחרונה ב-26 יום; חוזר מנכ"ל נד/4, ס' 577, (אוגוסט 1994), הקובע כי "תעריף יום לצורך חישוב פדיון ימי חופשה - משכורת חודש מחולק ל-26 ימים".
 22 מכתב הממונה על השכר מ-3.2.08 בעניין "צבירה ופדיון של ימי חופשת מנוחה".
 23 חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, תשס"ג/1, ס' 744 (פברואר 2003); המשרד לשירותי דת, "מידעון תנאי העסקה - זכויות נלוות לעובדי המועצה הדתית", ינואר 2015.

מינהל במועצות הדתיות, לנציג משרד מבקר המדינה בינואר 2018 הוא אישר כי אכן אין הנחיה ברורה בנושא.

בדיקה שנעשתה במשרד לשירותי דת העלתה כי אגף משאבי אנוש במועצות הדתיות לא הבהיר בהנחיה ישירה וברורה למועצות הדתיות ולרבני הערים כיצד יש להתייחס להיעדרות מעבודה ביום שישי - כאל יום חופשה או לא. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד לשירותי דת על כך. על המשרד לשירותי דת לחדד אפוא את הנחיותיו בעניין זה.

תדירות הנסיעות ומשכי השהות בחו"ל של רבני הערים שדיווחו בחסר

מתוך 22 רבני הערים שנמצאו מרבים בנסיעות בתקופה שנסקרה, 14 דיווחו על פחות מ-80% מימי היעדרותם בחו"ל (להלן - רבני ערים שדיווחו בחסר)²⁴. בלוח 1 שלהלן פירוט על משכי השהות של רבנים אלה בחו"ל ועל תדירות נסיעותיהם²⁵.

לוח 1: משכי השהות ותדירות הנסיעות לחו"ל של 14 רבני הערים בתקופה 30.6.17-1.1.13 *

מס' רב העיר	מס' הנסיעות בתקופה	ממוצע נסיעות לשנה (מעוגל)	סך הכול ימי שהייה בחו"ל ברוטו (באחוזים מכלל התקופה) **	ממוצע שנתי של ימי היעדרות עקב שהייה בחו"ל (נטו, על בסיס 6 ימי עבודה בשבוע) ***
1	א'	87	718 (44%)	139
2	ב'	62	264 (16%)	35
3	ג'	50	335 (20%)	51
4	ד'	41	300 (18%)	60
5	ו'	23	113 (7%)	22
6	ז'	19	189 (12%)	38
7	ח'	18	180 (11%)	35

24 בעניין זה ראו בפרק "אי עמידת רבני הערים בחובת הדיווח על היעדרויות".

25 בשל אי הבהירות בעניין ההתייחסות אל היעדרות רב עיר ביום שישי כאל יום חופשה או לאו, החליט משרד מבקר המדינה להציג בלוחות ובדברי ההסבר להם גם התייחסות ליום ו' כאל יום חופשה.

במשך ארבע שנים וחצי שהו בחו"ל חלק מ-14 רבני הערים שנבדקו תקופות ארוכות מאוד. למשל, רב העיר א' שהה בחו"ל 718 ימים, ורב העיר ג' - 335 ימים

ממוצע שנתי של ימי היעדרות עקב שהייה בחו"ל (נטו, על בסיס 6 ימי עבודה בשבוע) ***	סך הכול ימי שהייה בחו"ל ברוטו (באחוזים מכלל התקופה) **	ממוצע נסיעות לשנה (מעוגל)	מס' הנסיעות בתקופה	רב העיר	מס' מס'
27	146 (9%)	3	15	ט'	8
21	122 (7%)	3	15	י'	9
20	101 (6%)	3	12	י"א	10
15	74 (5%)	2	11	י"ב	11
16	83 (5%)	2	10	י"ג	12
17	86 (5%)	2	9	י"ד	13
16	83 (5%)	2	7	ט"ו	14

* על פי מידע שהתקבל מביקורת הגבולות.
 ** סך כל ימי השהייה בחו"ל ברוטו חלקי מספר הימים בתקופה שנסקרה (1,642 ימים).
 *** החישוב לגבי ימי שהייה נטו: בניכוי יום מנוחה שבועי וחגים; היעדרות ביום שישי חושבה כאל יום חופשה; יום היציאה ויום החזרה חושבו במקור כיום חופשה; ימי ההיעדרות תוקנו אם רבני הערים מסרו בתשובתיהם למשרד מבקר המדינה כי בימים אלה גם עבדו.

מלוח 1 עולה כי במשך ארבע שנים וחצי שהו בחו"ל חלק מ-14 רבני הערים שנבדקו תקופות ארוכות מאוד. למשל רב העיר א' שהה בחו"ל 718 ימים (ברוטו); רב העיר ג' - 335 ימים (ברוטו). יצוין כי רב העיר ג' שהה בתקופה שנסקרה 34 שבתות (כ-10% מהשבתות) מחוץ לעירו, וכך נהג גם בכל תקופות חג הסוכות; רב העיר ד' שהה בחו"ל 300 ימים (ברוטו).

עוד עולה מן הלוח כי תדירות הנסיעות של שישה מהרבנים מרבי הנסיעות הייתה גבוהה במיוחד - בארבע וחצי השנים האחרונות הם נסעו לחו"ל 18 עד 87 פעם, ושיעור היעדרות עקב שהייה בחו"ל (ברוטו) מכלל הימים בתקופה היה יותר מ-10%. בלטו במיוחד רב העיר א' (87 נסיעות), רב העיר ב' (62 נסיעות)²⁶, רב העיר ג' (50 נסיעות), רב העיר ד' (41 נסיעות), רב העיר ה' (25 נסיעות), ורב העיר ז' (19 נסיעות).

גם בלא להניח שתקופות היעדרות של רבני הערים היו במלואן לצורך חופשה פרטית, אי-אפשר להתעלם מכך ששבעה מהרבנים שהו בחו"ל בתקופה שנסקרה יותר מ-26 יום בשנה בממוצע²⁷ - המכסה השנתית של ימי החופשה המוקצים לרבנים. בהיעדר דיווח ואישור של יציאות אלה לחו"ל כנסיעה בתפקיד, אי-אפשר לקבוע כי היעדרויות היו במסגרת תפקידם.

מעצם טבעו של תפקידם, על רבני הערים לשרת את קהילותיהם ואת בני עירם ולהקפיד על טיפוח הקשר עם. מצופה מהם כי יעמדו באופן שוטף לרשות המועצה הדתית לשם הדרכה הלכתית ולרשות תושבי העיר בהיותם מנהיגיהם בכל ענייני הדת וההלכה. לא בכדי נקבע בחוק כי על רב העיר לנטוע את שורשיו בקהילה שהוא מכהן בה ולגור בתוכה; רק כך הוא יכול למלא את חובתו היומיומית. היעדרות כה ארוכה וכה תכופה של רבני ערים מעבודתם ומקרב הציבור שהם אמורים לשרת עשויה לפגוע באופן שבו הם ממלאים תפקיד זה, הן כמנהיגי דת והן מבחינת המשימות הסטטוטוריות שלהם.

הסדרת נושא היעדרויות, לרבות הגדרת תבחינים שעל פיהם ייקבע אילו מטרות נסיעה לחו"ל קשורות למילוי תפקיד רב עיר ואילו נחשבות פרטיות, תאפשר בקרה על היעדרויות הרבנים עקב שהייה בחו"ל, לרבות המשמעויות הנגזרות מכך ביחס לשימוש בכספי ציבור לנסיעות אלו.

אי-עמידת רבני הערים בחובת הדיווח על היעדרויות

כדי לבדוק את מידת עמידתם של רבני ערים בחובתם לדווח על היעדרויות עקב נסיעות לחו"ל, הצליב משרד מבקר המדינה נתונים של דיווחי ביקורת הגבולות עם הודעות הרבנים בכתב למועצה הדתית על יציאה לחו"ל ועם חיובי ימי החופשה בכרטסת ימי החופשה ובתלושי השכר של הרבנים. ככלל, אם נמצאו עקבות של דיווח כלשהו - דיווח יזום בכתב או תוצאה של הדיווח בחיובים או בכרטסת - למען הסר ספק, ולקולא, משרד מבקר המדינה ראה זאת כדיווח רב העיר על היעדרות.

להלן בלוח 2 ריכוז דיווחי 14 רבני העיר מרבי הנסיעות על נסיעותיהם לחו"ל, שדיווחו בחסר (שיעור ימי היעדרות שרב העיר דיווח עליהם נמוך מ-80%):

לוח 2: דיווחי רבני הערים שדיווחו בחסר למועצות הדתיות על נסיעות לחו"ל בתקופה 30.6.17-1.1.13 *
 * 30.6.17-1.1.13


מס' סד'	מס' רב העיר	מס' הנסיעות בתקופה	מספר הנסיעות שהרב דיווח עליהן	סך הכול ימי היעדרות נטו ממקום עבודה (על בסיס של 6 ימי עבודה בשבוע)	מספר ימי היעדרות שהרב לא דיווח עליהם	שיעור ימי ההיעדרות שהרב דיווח עליהם
1	ט'	15	0	123	123	0%
2	ו'	23	0	101	101	0%
3	י"א	12	0	89	89	0%
4	ד' **	29	2	179	171	4%
5	ח'	18	3	156	136	13%
6	י"ד	9	5	76	51	33%
7	ג'	50	19	228	147	36%
8	ז'	19	13	169	103	39%
9	י"ב	11	5	67	39	42%
10	ט"ו	7	4	70	32	54%
11	א' ***	64	37	482	203	58%
12	י'	15	11	95	32	66%
13	ב' ****	37	29	98	33	66%
14	י"ג	10	7	70	23	67%
	סך הכול	319	135	2,003	1,283	36%

* ככלל, הנתונים מקבילים לאלה שבלוח 1, למעט התאמות אצל כמה רבני ערים. חישוב על בסיס 5 ימי עבודה בשבוע ישנה במעט את התוצאות: השיעור הממוצע של ימי ההיעדרות שהרבנים דיווחו עליהם יעלה מ-36% ל-40%.

** ימי החופשה של רב העיר ד' חושבו מ-1.1.15, כאשר אופס מאזן ימי החופשה שלו. בעניין זה ראו להלן.

*** מזכירתו האישית של הרב העיר א' הצליחה לאתר דיווחים בכתב על נסיעותיו רק מינואר 2014. על כן חישוב שיעור הנסיעות המדווח של הרב מקיף 3.5 שנים בלבד - 30.6.17-1.1.14.

**** רב העיר ב' סיווג 37 מ-62 נסיעותיו כנסיעות פרטיות, ומשרד מבקר המדינה בחן את דיווחי רב העיר ב' לגבי נסיעות אלה בלבד. יצוין גם כי רב העיר ב' דיווח בטעות על מקצת נסיעותיו לצורכי עבודה כעל נסיעות פרטיות.



רבני ערים שלא דיווחו על היעדרותם לצורך נסיעות לחו"ל שלא בתפקיד צברו לזכותם, שלא כראוי, ימי חופשה שלכאורה לא היו זכאים להם. הטבה כלכלית זו אף יכולה לעמוד לרשותם כשיפרשו לגמלאות ויפדו את שווי ימי החופשה שלא ניצלו

כאמור, הועלה כי 14 מ-22 הרבנים מרבי הנסיעות שנאספו נתונים לגביהם, כשני שלישי, דיווחו על פחות מ-80% מימי היעדרותיהם בחו"ל²⁸ למועצה הדתית, וממילא ימים אלה לא נספרו במניין ימי החופשה שהם ניצלו. שלושה רבנים לא דיווחו על נסיעותיהם כלל - רב העיר ט', רב העיר ו' ורב העיר י"א.

לא ניתן להסכין עם תופעה זו, שמנוגדת לסדרי המינהל התקין ולהנחיות מפורשות של המשרד לשירותי דת, ושמשמעותה - כאשר אין מדובר בהיעדרות לצורך מילוי תפקיד רב העיר - קבלת שכר מלא עבור ימים שבהם הרבנים נעדרו מעבודתם ולא סיפקו את השירותים הנדרשים מהם בעבור שכר זה.

אי-דיווח סדור ואמין של רבני הערים על ימי היעדרותם לצורך נסיעות לחו"ל מנע מהמועצות הדתיות לעקוב אחר ניצול ימי החופשה שלהם. משמעות הדבר כי אותם רבנים צברו לזכותם, שלא כראוי, ימי חופשה שלכאורה לא היו זכאים להם. הטבה כלכלית זו אף יכולה לעמוד לרשותם כשיפרשו לגמלאות ויפדו את שווי ימי החופשה שלא ניצלו.

ראוי לציון לטובה התנהלותו של רב העיר ראשון לציון הרב וולפא, שנמצאו דיווחים על כל חמש נסיעותיו ועל מלוא ימי היעדרותיו.

ראש המועצה הדתית של העיר י"א מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018, כי בהתאם לממצאים שהוצגו למועצה הדתית, הוחלט בסיכום עם רבני העיר, כי להבא קיבלו על עצמם את דרישת מבקר המדינה להתחיל לדווח ימי חופשה וימי מחלה, בהתאמה, זאת למרות טענות הרבנים שהם עוסקים בעבודתם במסירות נפש במשך כל שעות היממה, בכל שטח ובתפוצות מכאן ולהבא. מזכירו של רב העיר ו' השיב בינואר 2018 למשרד מבקר המדינה כי לא היה מודע לחובת רב העיר לדווח על היעדרו.

בתשובותיהם ציינו רבני ערים אחדים כי למיטב ידיעתם דיווחו על כל נסיעותיהם, בכתב או בעל-פה, למועצה הדתית האחראית לרישום ימי חופשתם, וכי המועצה הדתית הייתה מודעת לכל נסיעה שלהם. חלק מרבני הערים ציינו כי המועצה הדתית מעולם לא דרשה מהם לדווח על נסיעותיהם.

בתשובתו ציין המשרד כי יחדד וינחה את המועצות הדתיות לגבי חובת הדיווח של הרבנים למועצות, וכי יבצע מעקב אחר אכיפת הנחייתו.

משרד מבקר המדינה מדגיש את חשיבותו של דיווח סדור, ובכתב, של רבני הערים למועצה הדתית על היעדרותם ועל סיבתה. רק כך יתאפשר למועצות לנהל עבורם כיאות את מאזן ימי חופשתם.

28 על בסיס 6 ימי עבודה בשבוע. חישוב על בסיס 5 ימי עבודה בשבוע לא היה מקטין את מספרם של רבני הערים שדיווחו בחסר. בימי היעדרות אלה לא נכללו, ימי היעדרות בחו"ל עקב נסיעה שבוצעה ודווחה רשמית כנסיעה בתפקיד.

הערך הכספי של ימי היעדרות רבני הערים שדיווחו בחסר

משרד מבקר המדינה חישב את שווי הכספי של ימי ההיעדרות שרבני הערים מרבי הנסיעות לא דיווחו עליהם, על בסיס רישומי ביקורת הגבולות בתקופה שנסקרה, הודעות הרבנים על נסיעות וניכויים (בכרססת ימי החופשה או בשכר) בגין הנסיעות. להלן בלוח 3 תוצאות החישוב:

לוח 3: השווי הכספי של ימי היעדרות רבני הערים שדיווחו בחסר


בתקופה 1.1.13-30.6.17

מס' סד'	רב עיר	שווי כספי של יום היעדרות	מספר ימי היעדרות שהרב לא דיווח עליהם, (על בסיס 6 ימי עבודה בשבוע)	ערך כספי של ימי ההיעדרות בחו"ל שלא דווחו (על בסיס 6 ימי עבודה בשבוע)*
1	ד' **	1,287	171	220,057
2	ח'	1,405	136	191,101
3	ט'	1,317	123	162,038
4	י'	1,353	101	136,696
5	ג'	1,317	99	130,421
6	ז' ***	1,449	103	149,196
7	י"א	1,353	89	120,455
8	י"ד	1,317	51	67,187
9	י"ב	1,353	39	52,784
10	י'	1,220	32	39,047
11	ט"ו	1,326	32	42,441
12	י"ג	1,381	23	31,753
	סה"כ			1,343,175

* חישוב על בסיס 5 ימי עבודה בשבוע ישנה במעט את התוצאות: הערך הכספי של ימי היעדרות בחו"ל שהרבנים לא דיווחו עליהם יקטן בכ- 15%, והיה עומד על כ- 1.2 מיליון ש"ח.

** ימי החופשה של רב העיר ד' מ-1.1.15, כאשר אופס מאזן ימי החופשה שלו. בעניין זה - ראו להלן.

*** משכרו של רב העיר ג', ניכתה המועצה הדתית 48 ימים, בשל ניצול יתר של ימי חופשה.



 השווי הכספי של ימי
 ההיעדרות של 12
 רבני הערים מרבי
 הנסיעות בתקופה
 שנסקרה, אילו דווח
 עליהם כנדרש, עומד
 על כ-1.3 מיליון ש"ח.
 לגבי כמה מרבני
 הערים מדובר בשווי
 משמעותי מאוד:
 כ-220,000 ש"ח לגבי
 רב העיר ד'
 וכ-191,000 ש"ח לגבי
 רב העיר ח'

מלוח 3 עולה כי השווי הכספי של ימי ההיעדרות של 12 רבני הערים מרבי
 הנסיעות בתקופה שנסקרה, אילו דווח עליהם כנדרש, עומד על כ-1.3
 מיליון ש"ח (ממוצע של כ-103 אלף ש"ח לרב עיר²⁹). לגבי כמה מרבני
 הערים מדובר בשווי משמעותי מאוד: כ-220,000 ש"ח לגבי רב העיר ד'
 וכ-191,000 ש"ח לגבי רב העיר ח'.

הממצאים החריגים שהעלתה בדיקת משרד מבקר המדינה מחייבים את
 יושבי הראש של כלל המועצות הדתיות לבדוק את ימי ההיעדרות של רבני
 הערים ולחשב מחדש את מאזן ימי חופשותיהם, מתחילת כהונתם. על
 החישוב להתבסס - לגבי היעדרויות בנסיעות לחו"ל - על דיווחי היציאות
 והכניסות של ביקורת הגבולות, כפי שנקבע כבר בדצמבר 2009 בחוזר
 מנהל תחום תקצוב ובקרה במשרד לשירותי דת. יש לעדכן את מאזן ימי
 החופשה של הרבנים ובמידת הצורך אף לדרוש מהם השבת כספים עבור
 ימים שבהם שהו בחופשה וקיבלו שכר מלא.

בעקבות הביקורת הודיעו תשעה רבני ערים ויושבי ראש של מועצות דתיות³⁰ כי
 הם נערכים להשבת ימי חופשה שלא דווחו או שנרשמו ביתר:

1. ראש המועצה הדתית י"ז השיב למשרד מבקר המדינה כי רב העיר אכן
 דיווח למועצה על ימי היעדרות, והחוסר ברישום הימים בכרטסת המועצה
 הדתית נבע מטעות במערך הרישום³¹. הוא הוסיף כי לבקשת רב העיר,
 ייקפו לחובתו מלוא הימים שלא נרשמו. עוד הוסיף כי המועצה הדתית
 ערכה ריענון של נוהל בקשת יציאה לחופשה, החל אף על רבני העיר;
2. ראש המועצה הדתית י"ח³² השיב בשם רב העיר כי בנובמבר 2017 כל ימי
 החופשה של הרב שדווחו בחסר (21.4 ימים) הופחתו מיתרת הצבירה שלו;
3. רב העיר ז' הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 כי ביום
 5.11.17 נחתם בינו לבין המועצה הדתית הסכם שלפיו יחזיר את ימי
 ההיעדרות בניכוי ממשכורתו³³. בנובמבר 2017 החלה המועצה הדתית
 להפחית משכרו החודשי ארבעה ימי עבודה;
4. ראש המועצה הדתית ט"ו הודיע כי לאחר בדיקה חוזרת, ולבקשת רב העיר,
 קוזזו לו עוד 15 ימי חופשה משכרו לחודש נובמבר 2017;
5. רב העיר ו' ביקש מראש המועצה הדתית לתקן את הטעון תיקון; ראש
 המועצה הדתית הודיע למשרד מבקר המדינה כי בעקבות זאת העניין סודר
 ותוקן.

29 כ-89 אלף ש"ח - על בסיס שבוע עבודה של חמישה ימים בשבוע.

30 מתוך 22 רבני הערים שנמצאו מרבים בנסיעות.

31 מסיבה זו לא נכלל רב עיר זה בלוחות שעיבד משרד מבקר המדינה.

32 רב עיר זה לא נכלל בלוחות שעיבד משרד מבקר המדינה כיוון ששיעור ימי שהייתו בחו"ל עליהם
 שדיווח עליהם עלה על 80%.

33 בהסכם נקבע כי יחזיר 83 ימי היעדרות בגין השנים 2011 עד 2017.

חלק מהמועצות
הדתיות וחלק מרבני
הערים כבר נערכו
להשבת ימי חופשה
שלא דווח עליהם
בהיקף כספי של
כ-535 אלף ש"ח

6. רב העיר י"ט הורה למזכירות בית הדין הרבני³⁴ לפעול לתיקון רישומם של חמישה ימים.

7. מזכיר המועצה הדתית י' הודיע כי בהמשך לביקורת, ולאחר חישוב מחדש של מאזן ימי החופשה של רב העיר האשכנזי מינואר 2013 עד יוני 2017, קוזזו לו 12 ימים.

8. ראש המועצה הדתית ג' צירף לתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 חוות דעת של היועץ המשפטי למועצה הדתית ולפיה הביקורת מוצדקת, ולמעט מקרים חריגים לא צפוי שרב עיר יידרש לנסוע לחו"ל בתפקידו; על כן על רב עיר היוצא לחו"ל לדווח על נסיעתו כחופשה, ויחושבו מחדש ימי החופשות של רבני העיר ג'. בעקבות זאת, הגיע ראש המועצה הדתית לסיכומים חתומים עם רבני העיר, לפיהם רב העיר אחד העביר למועצה הדתית סכום של 45 אלף ש"ח, וממאזן ימי החופשה של רב העיר השני נוכו 39 ימי חופשה בערך כספי של כ-51 אלף ש"ח.

9. הממונה על המועצה הדתית י"ד מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי עם קבלת הביקורת פנה לרב העיר, וזה טען כי כל נסיעותיו מטרטן הרחבת שירותי הדת בעיר וכי לשם כך הוא מכתת רגליו בעולם. למרות זאת, לאור דרישת המבקר ומשום "והייתם נקיים מה' ומישראל", ביקש הרב לעדכן את הנהלת החשבונות בכל נסיעותיו בעבר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד כי בעקבות הביקורת ישקול להרחיב ולחייב את המועצות הדתיות לבדוק את ימי ההיעדרות גם לרבני שכונות ורבני התיישבות, ולחשב מחדש את מאזן ימי חופשותיהם מתחילת כהונתם.

בעקבות הביקורת הודיעו המשרד, מועצת הרבנות הראשית וחלק מן המועצות הדתיות כי הם מקבלים את עמדת משרד מבקר המדינה בדבר הצורך להסדיר את התחומים שבהם התגלו החריגות; חלק ניכר מהרבנים מרבי הנסיעות אף הודיעו כי הם מוכנים לחישוב מחדש של מאזן יתרת ימי חופשותיהם בהתאם להמלצות משרד מבקר המדינה, וחלקם כבר השיבו כספים שניתנו להם ביתר, בהיקף כולל של כ-535 אלף ש"ח. נוכח זאת ונוכח העובדה כי נסיעות הרבנים לחו"ל הן תופעה נרחבת מאוד, החליט מבקר המדינה, לעת הזו, שלא לפרסם את שמותיהם של אותם רבנים שהרבו לנסוע ולא דיווחו על שיעור ניכר מהיעדרויותיהם. מצופה, אם כן, כי ראשי המועצות הדתיות יתקנו, בשיתוף רבני הערים, את הליקויים שעלו בביקורת וכי יטפל לאלתר עניינם של הרבנים מרבי הנסיעות שטרם הסדירו את נושא היעדרויותיהם. משרד מבקר המדינה יעקוב אחר עניין זה לאחר פרסום הדוח.

34 רב עיר זה משמש גם דיין; בעניין זה ראו להלן בפרק "רבני ערים המשמשים גם דיינים בבית דין רבני".

משרד מבקר המדינה מציין כפעולה בולטת לטובה, וכחלק מתיקון הליקויים שעלו בדוח ביקורת זה, את העובדה שמועצות דתיות ורבני ערים כבר נערכו, בסמוך להיוודע להם על הליקויים שעלו בביקורת, להשבת ימי חופשה שלא דווח עליהם או שנרשמו ביתר.

רישום היעדרויות רבני הערים במועצות הדתיות

1. כאמור, על המועצות הדתיות לנהל כרטסת ימי חופשה של עובדיהן, לרבות רב העיר. היעדר רישום מקשה על המועצה הדתית לנהל כנדרש את ימי החופשה הצבורים של הרב, לעקוב אחר ניצול יתר של ימים ולנכותם מהשכר, ולערוך חשבון סופי מהימן של ימי חופשה צבורים לפדיון עם פרישתו של הרב. משרד מבקר המדינה בדק ב-21 המועצות הדתיות שבהן מכהנים 22 הרבנים מרבי הנסיעות את קיומה של כרטסת ימי חופשה לרב העיר ואת אופן ניהולה.

הבדיקה העלתה כי תשע מועצות דתיות בלבד מנהלות כרטסת רישום היעדרויות רב העיר³⁵.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות מרבית יושבי הראש של המועצות הדתיות, שאינם מנהלים כנדרש כרטסת ימי חופשה של רבני הערים ואינם מנכים על פי הצורך את ימי נסיעותיהם לחו"ל ממאזן ימי החופשה שלהם או משכרם.

על יושבי הראש של המועצות הדתיות להקפיד על ניהול כרטסות ימי החופשה של רבני הערים כנדרש ולפי הוראות המשרד לשירותי דת, לרבות עמידה על ניכוי ימי היעדרות ממאזן החופשות או מהשכר, בהתאם לנסיבות.

בתשובתו ציין המשרד כי יבחן את הנושא עם המועצות הדתיות כדי לוודא שיקפידו על כך. אם יימצא כי מאזן ימי החופשה שלילי וכי יש ימים שצריך לנכות ממנו, תבוצע תכנית למילוי מדורג של "קופת ימי חופשה", כדי לא להשאיר את הרב בלי ימי חופשה. המועצות הדתיות אף יידרשו לקזז מפדיון ימי החופשה של רב שמסיים את עבודתו.

2. כאמור, המשרד מודע זה תקופה ארוכה לכך שרבני ערים אינם מדווחים כנדרש לראשי המועצות הדתיות על חופשותיהם, ובפרט על נסיעותיהם לחו"ל, וכן לכך שכרטסות ימי החופשה של רבנים מנוהלות באופן לקוי בידי המועצות.

35 המועצות הדתיות י"א, ד', א', ג', י"ז, י"ד, ראשון לציון, י, ב'.

המשרד אמנם פנה בשני מועדים שונים ליושבי ראש המועצות הדתיות בתזכורת לגבי הצורך בניהול כרטסת ימי חופשה לעובדי המועצות, לרבות רבני הערים, אולם הוא לא פעל באופן אפקטיבי לוודא כי הרבנים אינם מקבלים שכר עבור ימים שנעדרו בהם מעבודתם ושלא נרשמו כימי חופשה; זאת אף שבדצמבר 2009 הנחה מנהל תחום תקצוב ובקרה שבמשרד לעשות כן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אל למשרד לשירותי דת להסתפק בפעולות פאסיביות ולתזכר את המועצות הדתיות מדי פעם בפעם בדבר פעולות שעליהן לעשות; עליו לממש את אחריותו לתקינות ההליכים המינהליים הקשורים להתנהלות עובדי המועצות, ובכלל זה רבני הערים. עליו לדרוש מיושבי ראש המועצות למסור לו תוך זמן קצוב את תוצרי בדיקותיהם לגבי תקינות הדיווח והרישום של חופשות רבני הערים, ולעקוב באופן תדיר אחר דיווחם.

רבני ערים המשמשים גם דיינים בבית דין רבני

ישנם שני סוגי רבני ערים המכהנים גם כדיינים בבתי דין רבניים: רב העיר ודיין ששימש רב עיר בטרם מינויו לתפקיד ראש אבות בתי הדין (להלן - ראב"ד) בעירו; והסוג השני - רב העיר ודיין ששימש דיין קודם למינויו כרב עיר.

רב עיר המכהן בו בזמן כדיין כפוף לאחריותם המינהלית של שני גורמים: המשרד לשירותי דת - אשר לתפקידו כרב עיר, והנהלת בתי הדין הרבניים - אשר לתפקידו כדיין. נדרש אגב כך תיאום מינהלי בין שני גורמים אלה.

הנהלת בתי הדין הרבניים היא המשלמת את שכרו של רב עיר המכהן גם כדיין. משכורתו של דיין נקבעת בהחלטת הכנסת, והיא גבוהה משמעותית מזו של רב עיר. הנהלת בתי הדין הרבניים היא שאחראית לענייני המינהל הקשורים לכלל הדיינים, לרבות אלה המכהנים גם כרבני ערים. משכך, בידיה גם הפיקוח על ניהול כרטסת ימי החופשה שלהם. ביולי 2015 החליטה הממשלה להעביר את האחריות על בתי הדין הרבניים ממשרד המשפטים למשרד לשירותי דת.

על פי הכללים שקבעה הנהלת בתי הדין הרבניים בשנת 2007 (להלן - כללי הנוכחות)³⁶, דיין לא ייעדר מבית הדין שלא בימים שהוגדרו ימי חופשה ללא אישור מראש מנשיא בית הדין הגדול או ממנהל בתי הדין. לפי הנוהג, רב עיר

36 "השוואת חופשות הדיינים לשופטים", 20.5.07. כללים אלה נועדו להשוות את תנאי חופשות הדיינים לתנאי השופטים, ואלה עיקריהם: דיין זכאי ל-30 ימי חופשה שנתיים; בתי הדין הרבניים יוצאים מדי שנה לפגרת קיץ בת 45 יום, ובגינה מחויבים הדיינים ב-20 ימי חופשה; עשרה ימים נוספים יפורזו בין צום גדליה לסוכות ובחנוכה; דיין יכול לצבור משנה לשנה עשרה ימי חופשה.

שהתמנה לדיין לאחר שהתמנה לרב העיר לא נדרש למלא אחר כללי הנוכחות.³⁷

עוד בשנת 2008 עלתה בעיה של היעדר רישום ימי נוכחות וימי חופשה ומחלה אשר לדייני בית הדין הרבני הגדול שנהגו להגיע לבית הדין יומיים או שלושה ימים בשבוע. עם פרישתם לגמלאות לא נמצאה דרך מדויקת לחשב כמה ימי חופשה ומחלה צברו במהלך כהונתם. בתשובתו לפניית מנהל בתי הדין הרבניים דאז בעניין זה³⁸ ציין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז עו"ד יהושע שיפמן, בינואר 2009, כי "יש להצטער על כך שלא נערך רישום של ימי היעדרות... הצענו כי ייקבעו הסדרי מינהל על ידי שר המשפטים, לגבי כל מערכות השיפוט, שיסדירו הצהרה חודשית קבועה של שופטים ודיינים בדבר ימי עבודה, ימי החופשה וימי מחלה... הדבר לא הסתייע... אך אין מניעה כי תונהג שיטת רישום כזאת גם בלי סדרי מינהל שנקבעו בידי שר המשפטים. העדר רישום מסודר של ימי עבודה וימי היעדרות עשוי לפגוע בדיינים עצמם, במיוחד בימי פרישתם".

מנהל בתי הדין הרבניים (בפועל), הרב שמעון יעקבי, טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 כי הסמכות לקביעת סדרי מינהל בנוגע לדיינים נתונה כיום לשר הממונה ולנשיא בית הדין הגדול, ולא להנהלת בתי הדין. הרב הסביר כי במהלך השנים ניסתה הנהלת בתי הדין להסדיר נוהלי נוכחות ודיווח של קבוצות בעולם הדיינים - דייני בית הדין הגדול ורבני ערים שמשמשים ראב"דים, וכי עוד בשנת 2010 התקבלה חוות דעת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים³⁹ המציינת את הבעייתיות שבכפל התפקידים אך קובעת גם כי "קשיים אלו נוצרו במסגרת החקיקה הראשית, ואין להתגבר עליהם אלא בשינויה". לדברי הרב יעקבי, בעקבות חוות דעת זו פנה מנהל בתי הדין הרבניים דאז הרב אליהו בן דהן אל שר המשפטים פרופ' יעקב נאמן ז"ל⁴⁰ בבקשה להסדיר את נושא רישום הנוכחות של ראב"דים המכהנים גם כרבני ערים, אך מאז לא נעשה דבר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018, מסר משרד המשפטים כי מדובר בשאלה שבמדיניות המוצאת את ביטויה בקביעת המחוקק בנושא. משכך, אין מקום לביקורת כלפי משרד המשפטים על כך ששר המשפטים בחר בשעתו שלא לקדם את תיקון החקיקה מפני שבסמכותו לבחור שלא לתקן על אף חוות

37 עד שנת 2004, על פי סעיף 8 (ד) לחוק הדיינים, התשט"ו-1955, יכלו מי שמונו לרבני ערים וגם אחוזו ב"כ"שור לדיינות" להתמנות גם לראב"דים בערים (זאת כפועל יוצא ולאחר המינוי כרב העיר). המינוי לראב"ד מעוגן במנהגי עדות ישראל לדורותיהם, אך תפקידו העיקרי של הרב הוא ברבנות העיר. בתיקון מס' 20 לחוק הדיינים בשנת 2004 נוסח הסעיף מחדש, ומאז רק דיין המשמש בהרכב בפועל - אם נבחר כרב העיר - יכול גם להתמנות לראב"ד בבית הדין (כלומר המינוי לרב העיר מאוחר למינוי העיקרי כדיין).

38 מכתבו של הרב אליהו בן דהן מ-10.11.08.

39 חוות דעת מ-10.2.10 מטעם עו"ד תומר כרמי ממחלקת ייעוץ וחקיקה. בחוות דעתו הדגיש עו"ד כרמי כי כפל תפקידיהם של דיינים המשמשים גם רבני ערים מעורר "ריחוק" תפקידו של רב עיר ממערכת הנהלת בתי הדין הרבניים. רב עיר שמונה לדיין לפני שנת 2004 אינו נדרש על פי דין לכהן בתפקיד דיין הלכה למעשה.

40 במכתב בנושא "פדיון ימי חופשה ומחלה לראב"ד המכהן גם כרב עיר", מ-10.4.19.

הדעת. משרד המשפטים הוסיף כי הסמכות לתיקון הועברה ב- 2015 לשר לשירותי דת, כך שכיום השאלה צריכה להיות לפתחו.

למעלה משמונה שנים מנסה הנהלת בתי הדין הרבניים למצוא פתרון שבתיקון החקיקה הראשית לבעייתיות הכרוכה בכפל התפקידים של רבני ערים המכהנים גם כדיינים, אך לשווא. על הנהלת המשרד לשירותי דת, הנושאת משנת 2015 באחריות על הנהלת בתי הדין הרבניים, לקדם פעולות על מנת להסדיר את הבעייתיות המובנית שנוצרת במצב שבו דיינים מכהנים גם כרבני עיר, לרבות תיקוני חקיקה ככל שנדרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר גם להנהלת בתי הדין הרבניים כי על אף קביעתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, עוד בתחילת 2009, כי בסמכותה להנהיג שיטת רישום כנדרש, היא לא הסדירה דיווח ורישום של ימי חופשה של דיינים המכהנים כרבני ערים, ורבני ערים שכיהנו בעבר גם כדיינים לא נדרשו לדווח לה - וגם לא דיווחו - על ימי היעדרות, לרבות לצורך נסיעות לחו"ל שאינן קשורות לתפקידם כדיינים.

להמחשת הצורך בהסדרת הדיווח והרישום של ימי חופשה של דיינים המכהנים כרבני ערים יצוין כי לפי הנוהג הקיים, רב העיר ודיין א' אינו נדרש לפעול בהתאם לכללי הנוכחות החלים על הדיינים מאחר שכיהן גם כרב עיר. נוצר מצב שבו בתקופה שנסקרה נסע הרב לחו"ל פעמים שלא בתקופות פגרת הקיץ של בתי הדין הרבניים, אך כקודמיו, לא דיווח על נסיעות אלה לגורם מינהלי בהנהלת בתי הדין הרבניים. בעקבות זאת כרטסת ימי החופשה שלו בהנהלת בתי הדין הרבניים לא שיקפה נכונה את זכאותו, אם בכלל, לימי חופשה שנצברו לזכותו.

רב העיר ודיין א' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017, כי מרבית נסיעותיו (בממוצע שלוש נסיעות בשנה) הוקדשו להפצת תורה ויהדות ולאירועים רוחניים בקהילות ישראל שבתפוצות. עוד מסר כי כל נסיעותיו תואמו עם יו"ר המועצה הדתית ודווחו לו. אשר לעבודתו כדיין מסר כי על ראב"ד המשמש גם רב עיר מעולם לא חלו נוהלי נוכחות, ועל כל פנים הוא עצמו מעולם לא קיבל הנחיות בעניין זה, לא בכתב ולא בעל-פה. רב העיר ודיין א' ציין כי תיאם את נסיעותיו עם עוזרו המשפטי כך שהנסיעות, אפילו שלא בתקופת הפגרה, לא פגעו בקיום הישיבות המתוכננות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי בעקבות הביקורת פנה רב העיר ודיין א' להנהלת בתי הדין הרבניים בנובמבר 2017 והודיע, לדבריו, "לפנים משורת הדין", כי מאחר שלא היה רישום כלשהו בכרטסת ימי חופשתו, "אין ולא יהיו בעתיד שום טענות או תביעות כל שהן לגבי תשלום הצטברות ימי חופשות מכל סיבה שהיא, עד אשר יונהגו נוהלי רישום מסודרים בהנהלת בתי הדין".

מנהל בתי הדין הרבניים (בפועל) ציין בתשובתו כי על רב עיר שמונה לראב"ד בעבר לא הוחלו כללי הדיווח של דיינים רגילים, והמצב המקובל הוא כי הרב בוחר לעצמו את זמן עבודתו ואת הנושאים שבהם יעסוק בבית הדין לפי ראות עיניו ושיקול דעתו, במקביל לעבודתו הרבה כרב עיר.

מנהל בתי הדין הרבניים (בפועל) הוסיף כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה ויבהיר לרב עיר המכהן גם כראב"ד כי מעתה והלאה יחולו עליו הכללים המתייחסים לדיינים שמונו באופן הרגיל לעניין חובת הדיווח על נוכחות, חופשות ומחלה (בהתאמות לכך שהוא ממלא תפקיד נוסף כרב עיר). עוד יחולו עליו כללי האתיקה לדיינים וחובות ההתייעצות וקבלת האישורים לגבי מתנות, נסיעות לחו"ל וכיוצ"ב, ועליו לעדכן את הנהלת בתי הדין על היעדרויות מעבודתו ברבנות המקומית ובבית הדין. מנהל בתי הדין הרבניים הוסיף כי עניין חלוקת זמני העבודה של נושא התפקיד - כמה יוקדש לבית הדין וכמה לרבנות המקומית - טעון הסדרה נפרדת.

ככלל, עובד ציבור הנעדר מעבודתו לצורך נסיעה לחו"ל אמור להסדיר את הרישום המינהלי של היעדרותו, בין היתר לצורך התחשבנות על ניצול ימי החופשה. לא ניתן להסכין עם מצב שבו אדם מתמנה לדיין ומקבל את כלל הסמכויות והשכר הנלווים לתפקיד, אך בהיעדר הנחיה ספציפית ביחס לרב עיר המשמש גם דיין, כל המעורבים מתנהלים כאילו נקבע לו פטור מדיווח סדור לגורם המינהלי על היעדרויותיו ומניהול רישום של ימי חופשתו.



משרד מבקר המדינה מעיר להנהלת בתי הדין הרבניים על שאיפשרה קיומה של אי-בהירות בתחום המינהלי שבאחריותה אשר לרבני ערים המכהנים גם כדיינים. בכך איפשרה התנהלות שעלולה למנוע מן המדינה - ומנעה ממנה בעבר - רישום סדור של ימי החופשה שצברו עובדי ציבור כאלה ליזכותם או לחובתם.

המנהל (בפועל) של בתי הדין הרבניים השיב למשרד מבקר המדינה בינואר 2018 כי הוא סבור שמן הראוי לתקן את חוק הדיינים כך שלא תתאפשר כהונת רב עיר כראב"ד בעירו. הוא ציין כי שני התפקידים קשים ותובעניים, וניסיון השנים מלמד כי נושאי התפקיד הכפול הקדישו את מירב עשייתם לתפקיד רב העיר, ובתי הדין נפגעו מכך. כמו כן יש קשיי דיווח, פיקוח ובקרה על פעילות נושא התפקיד כאשר שני גופים "אוחזין" באותו אדם, וחלקם נדונו בדוח הביקורת.

עוד הוסיף מנהל בתי הדין הרבניים כי הוא מקבל את הערת משרד מבקר המדינה כי הן הדיינים הן ההנהלה אמורים להסדיר את הרישום המינהלי של היעדרויות, וציין כי כל עוד לא יוסדר הנושא בדרך של תיקון כללי המינהל על ידי המוסמכים לכך, צפוי קושי ביישום הביקורת.

נוכח הממצאים דלעיל, על הנהלת בתי הדין הרבניים והמשרד לשירותי דת לתאם ביניהם את סדרי הפיקוח והבקרה על התנהלותם בתחום המינהלי של רבני ערים המשמשים גם דיינים. בפרט יש להסדיר ולקבוע הנחיות מחייבות לגבי התקופות שבהן מותר לרב עיר המשמש גם דיין להיעדר מתפקידו כרב עיר בהתחשב בפגרת הקיץ של בתי הדין הרבניים, המתקיימת ממילא. נדרש גם מנגנון שיבטיח כי הן המועצה הדתית הן הנהלת בתי הדין הרבניים יהיו מודעים להיעדרותיו של רב עיר שכזה.

התנהלות אחדים מרבני הערים אשר לדיווחים על נסיעות לחו"ל

התנהלות רב העיר ד'

רב העיר ד' משמש רב העיר מתחילת שנות השבעים של המאה העשרים. בביקורת שעשה אגף התקציבים שבמשרד האוצר במועצה הדתית של העיר ד' ב-2014, עלה כי הרב ד' נוסע לעתים קרובות לחו"ל ואינו מדווח למועצה על היעדרותיו, וכי המועצה הדתית אינה מנהלת עבורו כנדרש כרטסת ימי חופשה. עוד עלה, על בסיס דיווחי ביקורת הגבולות על יציאותיו וכניסותיו של הרב ד' מאז 2006, כי נכון לדצמבר 2014 עמד מאזן ימי החופשה שלו ביתרת חובה של 292 ימים.

בעקבות ביקורת אגף התקציבים שבמשרד האוצר, ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת, דרש החשב המלווה של המועצה הדתית ד' כי ינוכה משכרו של רב העיר ד' חלק מיתרת החובה בניכוי חודשי. החשב המלווה אף ניסח סיכום בעניין זה לחתימת הרב, ועל פיו בינואר 2015 אופס מאזן ימי החופשה של הרב ומדי חודש מנוכה סכום משכרו. על פי הסיכום נדרש רב העיר להתחייב כי מאותו מועד יקפיד לדווח למועצה הדתית על כל יום חופשה, לרבות כל נסיעה לחו"ל, גם נסיעה לצורכי עבודה. בדצמבר 2014 חתם החשב המלווה בשם המועצה הדתית על הסיכום, אך רב העיר ד' לא עשה כך.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בתקופה 1.1.15 עד 30.6.17 נסע הרב ד' 29 פעמים לחו"ל ונעדר 179 ימי עבודה נטו; הרב לא דיווח על חלק הארי של היעדרותיו - על 171 ימי היעדרות ועל 27 נסיעות לחו"ל. אי-הדיווח מצער במיוחד לנוכח העובדה שהרב כבר הוזהר בעבר על היעדר דיווח למועצה הדתית על נסיעותיו, אפילו סבר שהן לצורכי עבודה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 כתב הרב ד' כי הוא חולק מהותית על עמדת משרד מבקר המדינה לגבי הגדרת שהותו בחו"ל, שכן

לטענתו נסיעה לאיסוף תרומות למוסדות חינוך ומוסדות דת היא "החמצן" של עבודתו כרב עיר, ועל כן היא נסיעה בתפקיד.

משרד מבקר המדינה סבור שיש לדחות את ההסבר שבתשובת רב העיר ד'; תשובתו משמעה אי-כיבוד דרישת הגורם השלטוני המופקד מטעם המשרד לשירותי דת על ניהול ענייניו המינהליים.

על המועצה הדתית ד' לבדוק אם הנסיעות האמורות היו לצורכי עבודה, ובמידת הצורך לפעול לקיזוז ימי חופשה מהמכסה הצבורה של הרב שבעבורם שולם לו שכר עבודה, ולחלופין קיזוז משכרו בגין ימים אלו.

התנהלות רב העיר ז'

רב העיר ז' משמש בתפקידו מאמצע שנות השבעים של המאה העשרים וכן מנהל מוסד תורני. בביקורת נמצא כי הרב מרבה לנסוע לחו"ל: בתקופה שנסקרה נסע 19 פעמים (כארבע נסיעות בשנה בממוצע) ושהה בחו"ל 169 ימי עבודה נטו (כ-12% מכלל הימים שבתקופה).

ממסמכי המועצה הדתית ז' הקשורים לנסיעות רב העיר עולה כי הוא נוסע לצורך גיוס תרומות למוסד התורני שהוא מנהל - עניינים שאינם נוגעים ישירות לתפקידו כרב העיר. אף על פי כן לא קיזזה המועצה הדתית משכרו את ימי היעדרות וגם לא חייבה את מכסת החופשה הצבורה לזכותו.

במסמכים נמצא חישוב שעשתה המועצה הדתית ז' בנוגע לימי החופשה של הרב לתקופה ינואר 1976 עד דצמבר 2015. על פי חישוב, נכון לסוף שנת 2015 היה הרב ביתרת חובה של 314.5 ימי חופשה שלא קוזזו משכרו - גירעון שווה ערך לכ-456 אלף ש"ח (!). ואולם המועצה הדתית לא קיזזה את שווי ימי היעדרותו של הרב מהשכר שקיבל. יודגש כי החישוב לא כלל את נסיעותיו בתקופה 1.1.16 עד 30.6.17.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה התנהלות זו של הרב ז', שמשמעה קבלת שכר מלא עבור ימי עבודה אף שבפועל נעדר מהם ולא סיפק את השירותים הנדרשים ממנו בעבור השכר.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה הדתית ז' על שידעה שלרב חוב גדול בגין שכר שקיבל על ימי היעדרות מעבודתו, אך לא פעלה לשמירה על הקופה הציבורית המופקדת בידיה.

כאמור, בעקבות הביקורת חתם הרב ז' על הסכם עם המועצה הדתית שלפיו יחזיר את ימי היעדרות בניכוי ממשכורתו⁴¹. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את העובדה שהצדדים הגיעו להסדר בנושא.

התנהלות רב העיר ט'

רב העיר ט' משמש בתפקידו מאמצע שנות השמונים של המאה העשרים. כאמור, רב העיר ט' מסרב עקרונית לדווח על ימי החופשה שלו. עמדתו, שאינה עולה בקנה אחד עם הנחיות המשרד, היא שרב עיר אינו מחויב בדיווח על חופשה משום שכל נסיעותיו הן במסגרת תפקידו.

כפי שצוין לעיל, משרד מבקר המדינה דוחה את עמדת רב העיר ט'. משרד מבקר המדינה מעיר לרב כי קבלת שכר בגין ימי היעדרות שאינם מדווחים כנסיעה בתפקיד, ובפרט למשימות הנגזרות מתפקיד רב העיר - כמוה, בלשון המעטה, כקבלת שכר ללא תמורה.

ראש עיריית ט' פנה בסוף מרץ 2017 ליועץ המשפטי של הרבנות הראשית בדרישה שיפעל לטפל בסירובו של רב העיר ט' לדווח על נסיעות לחו"ל; זאת מתוקף העובדה שהעירייה משתתפת ב-50% ממימון תקציב המועצה הדתית. בסוף אפריל 2017 פנה ראש המועצה הדתית בעיר באותו עניין ליועץ המשפטי של המשרד וביקש לקבל הנחיות לפעולה נוכח התנהלות הרב.

עד מועד סיום הביקורת לא חיווה היועץ המשפטי של המשרד את דעתו בסוגיית אי-הדיווח של רב העיר ט'; בחודשים אפריל-מאי 2017 נסע הרב פעם אחת לחו"ל ולא דיווח על כך למועצה הדתית.

שקיפות ההתנהלות של רב העיר א'

רב העיר א' הוא בין השאר מייסדם של כמה מוסדות חינוך. מאז נבחר לרב העיר הוא משמש למעשה בשני כובעים - רב העיר וראש מוסדות החינוך שייסד, תפקיד שהוא ממלא בשכר.

בתקופה שנסקרה נסע רב העיר א' 87 פעם לחו"ל (כ-19 נסיעות בשנה בממוצע) ונעדר 718 ימי עבודה ברוטו (כ-44% מכלל הימים בתקופה); הרב דיווח בכתב למועצה הדתית על 58% מנסיעותיו ועל 58% מימי שהייתו בחו"ל.

41 כאמור, בהסכם נקבע כי יחזיר 83 ימי היעדרות בגין השנים 2011 עד 2017. בנובמבר 2017 החלה המועצה הדתית ז' להפחית משכרו החודשי של רב העיר ארבעה ימי עבודה.

בשל כפל התפקידים ולנוכח היעדרותו מן הארץ לתקופות בלתי מבוטלות בחר הרב לפני כ-20 שנה, בלי שנדרש לכך, לצמצם את היקף משרתו במועצה הדתית ל-70% בלבד, ובחלק מהתקופה אף ל-35%. הפרשי השכר שנבעו מצמצום המשרה שולמו על ידי המועצה הדתית לרב אחר, אשר על פי בקשת רב העיר א' שימש מחליפו בעת היעדרויותיו. בינואר 2017 הודיע רב העיר א' למועצה הדתית כי הוא מוותר על זכאותו לימי חופשה וכן על זכאותו לפדיונם; הבדיקה העלתה כי המועצה הדתית אכן אינה מזכה את רב העיר בימי חופשה.

מזכירתו של רב העיר א' ציינה בשמו במכתב למשרד מבקר המדינה כי נסיעותיו לחו"ל כללו טיפול בצורכי המוסדות והרצאות באירועים ובבתי כנסת רבים; זאת מתוקף מעמדו כרב ישראלי המעודד הזדהות עם ישראל, תמיכה בה ועלייה אליה, ומשמש דמות רוחנית והוגה דעות בעולם התורני.

רב העיר א' ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 שפעילותו כרב והעסקתו הנוספת כראש המוסדות הן במסגרת הסדר מקובל רב שנים שאישרו ראשי המועצה המקומית לדורותיהם וכן ראשי המועצה הדתית לדורותיהם. לדברי הרב, כולם ראו בשילוב ייחודי זה תוספת ברכה לבניין מוסדות החינוך והדת ביישוב ולרווחת תושביו. עוד מסר הרב כי הקפיד לדווח לראש המועצה הדתית או לגזבר המועצה על נסיעותיו בכתב או בעל-פה או שניהם, כדי שמחליפו ימלא את תפקידו, ובפרט בעניינים דחופים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יוזמת רב העיר א' לשקף את היקף הזמן שהוא מקדיש לתפקידו כרב המועצה ולהתאימו לשיעור משרתו. דווקא מתוך כך עולה הצורך בהסדרה כוללת של הגדרת תפקידי רבני הערים אל מול עיסוקים נוספים שלהם, והצורך בהתאמת היקפי משרתם למכלול עיסוקיהם.

עם זאת, ההסדר שלפיו מינה רב העיר א' רב אחר שימש מחליפו בעת היעדרויותיו - הגם שאושר עוד ב-1997 בידי המועצה הדתית - לא אושר כנדרש בידי מועצת הרבנות הראשית⁴², המוסמכת להסמיך רבנים למלא את תפקידי רב העיר. כמו כן, על רב העיר א' להקפיד שהדיווחים על היעדרויותיו יימסרו בכתב למועצה הדתית.

נסיעות רבני הערים בגין עיסוקים נוספים והמימון לנסיעותיהם

1. בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979 מוגדר עובד ציבור כמי שנושא משרה או תפקיד מטעם המדינה; בצו שירות הציבור (מתנות) (החלת החוק על עובדים ציבוריים אחרים), התשמ"ז-1987 הוחל החוק גם על בעלי

42 על פי חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, מועצת הרבנות הראשית מוסמכת לתת כשירות לרב לכהן כרב רשם נישואין ולמנות רשמי נישואין מבין הרבנים שקיבלו כשירות כאמור.

משרות ותפקידים מטעם גופים שהוקמו מכוח החוק. גם נבחרו ציבור כגון חברי כנסת נחשבים בבחינת עובדי ציבור לעניין זה⁴³, ויש לראות ברבני ערים אף הם עובדי ציבור לעניין חוק זה.

כאמור, עלה מן הביקורת, ומהודעות רבני הערים עצמם, כי הם נוסעים לחו"ל למטרות שונות, למשל גיוס תרומות למוסדות חינוך ומוסדות דת שהם מעורבים בהנהלתם ובקידומם, הפצת תורה, השתתפות באירועים, טיפוח הקשר של מדינות אחרות עם ישראל והאדרת שמה, טיפוח הקשר עם שלוחים של חב"ד, ייעוץ בענייני כשרות ומטרות פרטיות שונות.

על פי תקנות שירותי הדת, על המועמד לתפקיד רב עיר להתחייב שאם ייבחר לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק בהתנדבות ובלא תמורה. סייג דומה נקבע בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו בכהונתם), התשל"ה-1975, לגבי ראשי רשויות מקומיות.

נסיעה לחו"ל של עובד ציבור, לרבות רב עיר, הממונת מכספי גורמים חיצוניים עלולה להעמידו במצב של ניגוד עניינים, ולו למראית עין, וליצור מחויבות בלתי ראויה שלו לגורם המממן. הדבר עלול להשפיע על שיקול דעתו ולפגוע בטוהר המידות ובסדרי המינהל התקין - או למצער לעורר חשש להשפעה כזאת, ובכך לפגוע באמון הציבור במוסד רב העיר. לכן נסיעה במימון גוף חיצוני עלולה בנסיבות מסוימות להיחשב קבלת מתנה או טובת הנאה⁴⁴. בדומה לכך קבעה ועדת האתיקה של הכנסת ב-2002, אשר לנסיעות שרים וסגני שרים לחו"ל, כי בנסיבות מסוימות נדרשת פנייה לוועדת המתנות לקבלת היתר לנסיעה במימון שאינו ממשלתי.

אשר לנסיעה לחו"ל של עובדי מדינה, שרים וסגני שרים וראשי רשויות מקומיות במימון גוף חיצוני שאינו ממשלתי, לפי הוראות התקשי"ר ותקנות כספים ומשק של החשכ"ל, נסיעה כזו תיבחן על ידי היועץ המשפטי של המשרד; היועץ יבדוק אם אין במימון החיצוני משום ניגוד אינטרסים או פגיעה בטוהר המידות וסדרי המינהל התקין⁴⁵.

גם על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, הזמנה לנסיעה במימון שאינו ממשלתי המתקבלת במסגרת תפקידו של שר או של סגן שר תיבחן על ידי היועץ המשפטי למשרד הרלוונטי⁴⁶.

כבר בדוח קודם⁴⁷ קבע מבקר המדינה כי ראוי שנבחרים ברשויות המקומיות יקפידו שנסיעותיהם לחו"ל במימון שאינו ממשלתי ייבדקו בקפדנות בידי

43 כפי שעולה מבג"ץ 10339/05, **עמותת אומ"ץ נ' היועץ המשפטי לממשלה**. למותר לציין גם שהיועץ המשפטי ראה ברב הראשי לישראל עובד ציבור, כפי שמשתקף בפסקה 4 לפסק הדין של הנשיאה בייניש בבג"ץ 3495/06, **מצגר נ' היועץ המשפטי לממשלה**.

44 חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979.

45 בעניין זה ראו ס' 26.141 בתקשי"ר, וכן מבקר המדינה, **דוח שנתי 51ב'** (2001), בפרק "נסיעות של עובדי מדינה", עמ' 191.

46 פניית המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) דאז, עו"ד מלכיאל בלס, אל היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, מינואר 2010.

47 ראו מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2016), בפרק "נסיעות לחו"ל של נבחרו ציבור ועובדים ברשויות המקומיות", עמ' 308.



המשרד לשירותי דת
לא הסדיר את
נסיעותיהם לחו"ל של
רבני ערים במימון
שאינו ממשלתי ולא
התנה את אישור
הנסיעות בבחינת יועץ
משפטי, כדי למנוע
מצב של ניגוד עניינים
וקבלת טובות הנאה

גורם משפטי מוסמך, כדי להימנע מניגוד עניינים ולשמור על הכללים בנושא קבלת טובות הנאה ומתנות.

משרד מבקר המדינה העביר ל-22 רבני הערים מרבי הנסיעות שאלון לקבלת מידע על נסיעותיהם בתקופה 1.1.15 עד 30.6.17, שעלו מנתוני ביקורת הגבולות: מטרות הנסיעות ומקורות מימון.

15 רבני ערים השיבו לשאלון האמור, לגבי 172 נסיעות: 96 מהן (כ-56%) במימון חיצוני ו-76 במימון עצמי של הרבנים. מדובר בשיעור גבוה של נסיעות הממומנות בידי גורמים חיצוניים, ובהם קהילות בחו"ל, מוסדות ועמותות שרב העיר עומד בראשם וגורמים עסקיים (יבואני מזון).

רב עיר אינו עובד מדינה, הוא נבחר בידי גוף בוחר. עם זאת, מהות תפקידו והעובדה שניתן לראות בו עובד ציבור מאפשרות לגזור לגביו הלכה דומה בעניין הנסיעות במימון חיצוני: כמו שרים, סגני שרים וראשי רשויות מקומיות, עליו להסדיר עם הייעוץ המשפטי הרלוונטי את נסיעותיו במימון גופים חיצוניים, כדי למנוע ניגוד עניינים ופגיעה בטוהר המידות ובמינהל התקין.

ואולם בדיקת משרד מבקר המדינה במשרד לשירותי דת ובהנהלת בתי הדין הרבניים העלתה כי גורמים אלה לא הסדירו את נסיעותיהם לחו"ל של רבני ערים במימון שאינו ממשלתי, לרבות הרבנים שמשמשים גם דיינים; כל שכן הם לא התנו את אישור הנסיעות בבחינת יועץ משפטי, כדי למנוע מצב של ניגוד עניינים וקבלת טובות הנאה.

לנוכח השכיחות הגבוהה של נסיעות רבני הערים לחו"ל, ולנוכח מטרות הנסיעות העולות מדיווחי הרבנים עצמם, על המשרד לשירותי דת והנהלת בתי הדין הרבניים להתקין הנחיה שלפיה על רבני הערים לדווח, בטרם נסיעה, ליועץ המשפטי של המשרד או של הנהלת בתי הדין הרבניים על נסיעותיהם לחו"ל שאינן במימון ממשלתי, לרבות מטרותן ומקור המימון. בכך תתאפשר בחינה של גורם מוסמך אם הנסיעות המתוכננות קשורות למילוי התפקיד ויבחן את סוגיית ניגוד העניינים האפשרי, כנהוג לגבי עובדי המדינה, שרים וסגני שרים.

המשרד מסר בתשובתו כי עמדתו היא שהנושא באחריות המועצות הדתיות, לרבות הטיפול המשפטי. מסיבות של תקציב ויעילות אין לצפות ממועצות דתיות קטנות לפנות לייעוץ משפטי רק משום שהרב מבקש לצאת לחו"ל, ולכן במועצות שאין להן ייעוץ משפטי קבוע, הדבר ייבחן על ידי הלשכה המשפטית במשרד. המשרד הוסיף כי הלשכה המשפטית תוציא הנחיות מפורשות כדי להקל את הטיפול ואת ההחלטה.

גם הנהלת בתי הדין הרבניים מסרה בתשובתה כי היא מקבלת עקרונית את עמדת משרד מבקר המדינה. אשר לרבני ערים המשמשים גם ראב"דים ציינה כי אלו יידרשו לקבל חוות דעת משפטית ואישור לגבי נסיעה לחו"ל שאינה חופשה במימון הפרטי. הייעוץ המשפטי יבחן לפני הנסיעה את

מטרתה, מקור המימון וכיוצ"ב. הנהלת בתי הדין הרבניים ציינה עוד כי תבוא בדברים עם היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת, לשם הפצת נוהל אחד בנושא זה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את קבלת העיקרון האמור על ידי המשרד לשירותי דת והנהלת בתי הדין הרבניים. נוכח ממצאי הביקורת, עליהם להבהיר לאלתר לרבני הערים, וגם לרבני השכונות וההתיישבות, מהן המגבלות אשר למטרות הנסיעות לחו"ל ומימוןן בידי גורמים פרטיים.

2. בחוק נקבעו הוראות שונות שנועדו להבטיח, נוכח חשיבותה של משרת רב עיר, ששירותיו לתושבי המקום יינתנו ברמה ובזמינות הראויות ושנושא התפקיד יתמקד בתפקידו כרב עיר ולא יעסוק בעיסוקים נוספים, ובייחוד עיסוקים שלצדם "תמורה". תקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974, קובעות שעל רב עיר לחתום על תצהיר שלפיו לא יעבוד בעבודה נוספת בשכר או יצא לחל"ת אלא באישור מועצת הרבנות הראשית. לפי תקנות שירותי הדת המעודכנות, מאז 2007 לא ניתן לאשר את מועמדותו של אדם לתפקיד רב עיר אלא אם כן חתם על תצהיר שלפיו אם ייבחר לרב עיר, "לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, לרבות עריכת חופות, מתן שיעורים ומתן שירותי השגחת כשרות, למעט עיסוק בהתנדבות ובלא תמורה"⁴⁸; עוד נקבע בתקנות כי תמורה אסורה אינה רק תמורה כספית, אלא אף תמורה חומרית, כגון העמדת משרד או שירותי משרד או רכב לרשות הרב, "הן לצרכיו הפרטיים והן לצורך העיסוק בהתנדבות ובלא תמורה". בספטמבר 2009, בהסכמת מועצת הרבנות הראשית, משרד המשפטים והמשרד לשירותי דת, נקבעו "כללים לרבנים עובדי ציבור בנושא עריכת חופות, עבודה פרטית, מתן שיעורים והרצאות וכיו"ב" (להלן - הכללים); בכללים נקבע כי על אף האיסור הכללי על קבלת תמורה בגין פעולות אלו, רב עיר יכול להגיש בקשה מיוחדת למועצה הדתית⁴⁹ להתיר לו לקבל "החזר הוצאות נסיעה" ו"דמי ביטול זמן" לפי תעריפים הקבועים בכללים. בכללים יש טופס בקשה וגם טופס דיווח שעל רב העיר להמציא מדי תקופה למנכ"ל הרבנות הראשית על היקף עבודתו, לרבות "מתן שירותי כשרות פרטיים".


במאי 2002, מטעמים של מניעת ניגוד עניינים אפשרי, קבעה מועצת הרבנות הראשית כי רב עיר לא יוכל לשמש יועץ כשרות או רב של רשת שיווק⁵⁰.

רב העיר נס ציונה הרב אברהם יחזקאל צוריאלי: רב העיר נס ציונה מכהן בתפקידו מ-1996. משכך, חלות עליו תקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974,

48 יצוין שלפי התקנות הקודמות (תקנות בחירות רבני עיר, התשל"ה-1974) נוסח התצהיר קבע ש"לא יעבוד עבודה נוספת בשכר... אלא אם כן קיבל לכך אישור ממועצת הרבנות הראשית".

49 או לוועדה למתן אישורי עבודה פרטית בראשות הרב הראשי לישראל.

50 החלטה מב' סיוון תשס"ב (13.5.02).



רב העיר נס ציונה
שימש יועץ לחברות
העוסקות ביבוא
ובהפצה של מוצרי
מזון כשר ובכך הפר
את החלטת מועצת
הרבנות הראשית
האוסרת על רב עיר
לעסוק בפעילות זו

שקובעות שעליו לחתום על תצהיר שלפיו לא יעבוד בעבודה נוספת בשכר או יצא לחל"ת אלא באישור מועצת הרבנות הראשית. בביקורת הועלה כי הרב נוהג לנסוע רבות לחו"ל למטרת ייעוץ בענייני כשרות לגורמים עסקיים - גורמים שלדבריו משלמים את כל ההוצאות בגין טיסה ולינה, כמפורט להלן:

הועלה כי בתקופה 1.1.15 עד 30.6.17 נסע הרב צוריאל לחו"ל 16 פעמים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 מסר הרב כי נסע 13 פעמים לצורך ייעוץ בתחום הכשרות: תשע פעמים במימון חברה א', פעמיים במימון חברה ב' ופעם אחת במימון חברה ג'. מדובר בחברות מוכרות בתחום היבוא והשיווק של מוצרי מזון ומשקאות מחו"ל, הפועלות ברמה הארצית, ושמקום מושבן אינו בעיר נס ציונה.

פעם נוספת נסע הרב במימון חברה ד', העוסקת באותו התחום ופועלת ברמה הארצית וכן במתן שירותי כשרות בינלאומיים. על פי בדיקת משרד מבקר המדינה, חברה ד' נרשמה בבעלות ששת ילדי הרב צוריאל, והיא רשומה בשתי כתובות בנס ציונה - בכתובת הפרטית של רב העיר ובכתובתו של בנו.

על פי הנתונים שהעביר רב העיר נס ציונה למשרד מבקר המדינה, מימון טיסותיו על ידי ארבע החברות האמורות הסתכם בכ-22,000 דולר. יודגש כי הסכום אינו כולל את החזר הוצאות הרב בהיקף של אלפי דולרים נוספים בעבור מקומות הלינה, על חשבון הגורמים העסקיים האמורים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרב העיר נס ציונה הרב צוריאל, שבשמשו יועץ לחברות העוסקות ביבוא ובהפצה של מוצרי מזון הוא הפר את החלטת מועצת הרבנות הראשית האוסרת על רב עיר לעסוק בפעילות זו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 טען הרב צוריאל כי לא היה כל פסול בהתנהלותו בעניין זה, שכן הנסיעות היו בתקופות החופשה שלו, "**ביזמנו הפרטי, בהתנדבות מלאה, וללא קבלת שכר בעבור עמלו**" (ההדגשה במקור). לדבריו, לא קיבל "תמורה" אלא "החזר הוצאות (טיסה ולינה)" בלבד. בתשובתו הדגיש רב העיר נס ציונה כי פעל בענייני כשרות באופן אקראי ובהתנדבות, למתן ייעוץ ללא תמורה "מתוך שליחות ומסירות". הרב אף הצדיק את פועלו בהסתמך על נוהל הכשרות של המשרד לשירותי דת, שלפיו רב מקומי רשאי להעניק, במסגרת תפקידו, ייעוץ הלכתי לגופים עסקיים הפועלים בתחומו, ובלבד שהייעוץ יינתן ללא תמורה.

מבקר המדינה מציין כי ההוראה שאליה הפנה הרב צוריאל מופיעה בנוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות (להלן - נוהל כשרות)⁵¹ בפרק על "עבודה בגופי כשרות פרטיים" - ובו איסור מפורש על רב מקומי להיות מועסק "בתמורה או שלא

51 המשרד לשירותי דת, "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות", חוזר המנהל הכללי, התש"ע/1, 1.7.10.

בתמורה" בגוף כשרות פרטי, אף אם שירותי הכשרות אינם ניתנים בתחומי היישוב שהוא מכהן בו. ההוראה נועדה אך להבהיר כי תפקידו של רב מקומי כולל מתן ייעוץ הלכתי ללא תמורה לגופים עסקיים הפועלים בתחומי היישוב שהוא מכהן בו, "ובכפוף לעמידה בעקרונות השוויון ביחס לכלל הפונים". ואילו כאמור, לפי הרב צוריאל, ה"ייעוץ" שנתן היה בחו"ל, ולא במקום מגוריו וכהונתו כחלק מתפקידו.

מכל מקום, העמדת טיסות לחו"ל וחדרים בבתי מלון לרשותו של הרב, בעלות של עשרות אלפי דולרים, באה בגדר של "תמורה" על פי התקנות. ציון שגם אילו היה אפשר לאשר תמורה בהיקף כזה, הרי שעל פי הכללים שנקבעו היה על הרב צוריאל להגיש בקשה מראש להיתר קבלת "החזר הוצאות" בגין עיסוקו במתן ייעוץ כשרות לגופים עסקיים, וכן להגיש דיווח בנושא למנכ"ל הרבנות הראשית. בדיקת משרד מבקר המדינה במועצה הדתית נס ציונה, במשרד לשירותי דת וברבנות הראשית העלתה כי רב העיר נס ציונה לא הגיש בקשה להיתר לעבודה פרטית על פי הכללים ולא דיווח על כך, ואף לא הודיע להם בכתב כלל על עיסוקו הנוסף במתן ייעוץ פרטי בתחום הכשרות - כל זאת, לכאורה, בהפרה של הכללים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרב העיר נס ציונה על שהעניק ייעוץ בתחום הכשרות לגורמים עסקיים, בהם בעלי אינטרסים עסקיים רחבים בישראל, ללא היתר וללא ידוע הגורמים הרלוונטיים, ובתמורה מימנו אותם גורמים עסקיים את כל הוצאות הטיסה והלינה שלו, שעלותן מגיעה לכדי עשרות אלפי דולרים לפחות. על הרב צוריאל להפסיק לאלתר התנהלות זו ולחשוף בפני הגורמים הרלוונטיים, ובראשם היועץ המשפטי של המשרד, את כל הפרטים והמסמכים הנוגעים לעניין זה.

בתשובתו הנוספת של רב העיר נס ציונה למשרד מבקר המדינה מתחילת ינואר 2018 מסר כי הוא נכון להפסיק את מתן הייעוץ אם יידרש לכך, ולמען הסר ספק, אךן חדל בפועל ממתן ייעוץ. עם זאת הוסיף כי טיוטת הדוח שוגה בדרך הילוכה ומסקנותיה, שכן "נוכח חוסר הבהירות ופרשנות שמשמעת לשני פנים (בכל הנוגע לשאלה האם החזר הוצאות בעין בלבד מהווה 'תמורה' לצורך העניין, ועל כן אין הדבר עולה כדי 'עיסוק נוסף'), נוכח העובדה כי הרב פעל **בתום לב מוחלט**, והואיל ואינו מועסק על ידי גורם כלשהו, **מן הראוי יהיה להסתפק בקביעת הנחיות מכאן ואילך**, ולוותר על אמירות ערכיות ביחס לרב צוריאל שמהן יכול להשתמע כאילו נפל פסול מוסרי בפעילות הרב (ולחלוטין לא כך הדבר)" (ההדגשות במקור).

המשרד לשירותי דת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי נושא הדין המשמעתי נתון לסמכות שרת המשפטים, ואם יידרש יפעל המשרד בהתאם להנחיותיה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד לקבל לידי את כל המידע והמסמכים הנוגעים לעניין, לבחון לעומק את היבטי המקרה מול הגורמים הרלוונטיים האחרים ולהחליט אילו צעדים הוא נדרש לנקוט.

קרבה משפחתית בין רבני ערים לבין עובדי מועצה דתית ומשגיחי כשרות - חשש לניגוד עניינים

מבקר המדינה נדרש בעבר לסוגיית העסקתם של קרובי משפחה, וקבע כי העסקת קרובי משפחה בגוף ציבורי עלולה ליצור תלות וניגוד עניינים המקלקלים את השורה. היא עלולה להעמיד עובדים קרובי משפחה בעמדת כוח, והדבר עלול לפגוע בתפקיד הארגון.⁵²

מעמדו ותפקידו של רב עיר כאחראי לתחום הכשרות מקנים לו השפעה ניכרת על מיונם ובחירתם של משגיחי הכשרות: על פי הנוהל הכשרות, הרב מוסמך לאשר סופית קבלתו לעבודה של מועמד לתפקיד משגיח. על כן חשוב במיוחד שיקפיד למנוע את ניגוד העניינים שעלול להיגרם מהעסקת קרובי משפחה כעובדי המועצה הדתית או כמשגיחי כשרות מטעם המועצה בבתי עסק.

ואכן נוהל כשרות אוסר על קיומה של קרבה משפחתית בין בעלי תפקידים במועצה הדתית, לרבות רבני ערים, לבין משגיחי כשרות⁵³. בנוהל נקבע: "לא ישובץ אדם למשרת משגיח כשרות מטעם מועצה דתית במידה שקרוב משפחתו מכהן... כרב עיר או כרב הממונה על הכשרות או כמפקח כשרות". בנוהל מוסבר החשש לניגוד עניינים בשל מצב זה. יצוין כי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 אינו חל על רבני ערים, ואלה נתונים לשיפוטו של בית דין משמעתי בהתאם לחוק שירותי הדת.

בספטמבר 2017, בהמשך לדוח קודם של מבקר המדינה⁵⁴, פנו המנהלים הכלליים של המשרד לשירותי דת ושל הרבנות הראשית במכתב משותף לרבנים המקומיים ולראשי המועצות הדתיות בנושא ניגוד עניינים והעסקת משגיחי כשרות ומפקחי כשרות, והסבו את תשומת לבם לכך שבדוח מבקר המדינה עלו עשרות מקרים של העסקת משגיחי כשרות שיש להם קרבה משפחתית לבעלי תפקידים באותן מועצות דתיות⁵⁵. הם הדגישו כי על המועצות הדתיות והרבנים המקומיים לפעול לאלתר למניעת ניגוד עניינים בהעסקת קרובים, ולהפסיק כל העסקה שאינה עולה בקנה אחד עם עקרונות המינהל התקין ועם חזון מנכ"ל המשרד.

52 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58א** (2007), בפרק "העסקת קרובים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 9, ועמ' 105.

53 נוהל הכשרות מתייחס, בין היתר, לבן זוג, הורה, בן, בת זוג ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, חתן.

54 **דוח שנתי 26ב** (2016), בפרק "הפיקוח על כשרות המזון".

55 מכתב עו"ד עודד פלוס, מנכ"ל המשרד לשירותי דת, והרב משה דגן, מנכ"ל הרבנות הראשית, מ-4.9.17.



לחמישה רבני ערים
היה לפחות קרוב
משפחה אחד
שהועסק במועצה
הדתית של אותה עיר
או הוצב מטעמה
כמשגיח כשרות בבתי
עסק (בסך הכול
שמונה קרובי
משפחה)

בביקורת הנוכחית של מבקר המדינה עלה כי לחמישה רבני ערים היה לפחות קרוב משפחה אחד שהועסק במועצה הדתית של אותה רשות מקומית או מטעמה כמשגיחי כשרות בבתי עסק (ובסה"כ שמונה קרובי משפחה). להלן פרטים:

רב העיר אילת - הרב משה הדאיה: רבה הספרדי של אילת מכהן בתפקידו מ-1957 - יותר מ-60 שנה. הרב אחראי לתחומי הכשרות והנישואין.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי בנו של הרב הדאיה מועסק במועצה הדתית אילת מ-2004. בן הרב מועסק במחלקת נישואין, ועיקר עבודתו הוא הכנת תיקי נישואין המוגשים לחתימת רב העיר - אביו.

עלה כי במשך כל שנות העסקתו של בן רב העיר לא הסדירה המועצה הדתית אילת את ההעסקה כך שיימנע מצב של ניגוד עניינים. נכון לאוקטובר 2017 שמו לא נכלל ברשימת עובדי המועצות הדתיות של המשרד. עם זאת, זה יותר מעשר שנים שיש במשרד מדע על העסקתו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 מסר הרב הדאיה כי ב-2004 פנה לרבנים הראשיים דאז בשל היעדרות ארוכה מעבודתו בעקבות פציעה, ואלה יעצו לראש המועצה הדתית דאז לקבל לעבודה את בנו בתפקיד רושם נישואין.

המשרד מסר בתשובתו כי עניין העסקת בנו של הרב הדאיה הועבר אליו באופן רשמי רק לאחרונה. המשרד יבחן את העניין ויטפל בו בהתאם לכללים ולחוזרי מנכ"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה הדתית אילת ולמשרד לשירותי דת על שידעו על ניגוד עניינים המתקיים שנים רבות אצל רבה הספרדי של אילת ובנו ולא מנעו זאת.

רב העיר רמלה - הרב יחיאל אבוחצירא: הרב אבוחצירא מכהן בתפקידו מ-1976 ומשמש רב יחיד ברמלה; משכך, הוא ממונה על כלל תחומי העיסוק של המועצה הדתית, ובכלל זה הכשרות.

הביקורת העלתה כי שני בניו של הרב מועסקים כמשגיחי כשרות על ידי בתי עסק ברמלה מטעם המועצה הדתית; מצב זה עומד בניגוד לאיסור המפורש בנוהל כשרות ויוצר חשש לניגוד עניינים. בנוהל נקבע כי משגיחי כשרות שאינם מחזיקים בתעודת הסמכה נדרשים להשלים הסמכה תוך חצי שנה, ולא תופסק עבודתם. יצוין כי לבני הרב האמורים אין הסמכה של הרבנות הראשית לשמש משגיחי כשרות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 מסר הרב אבוחצירא כי בהתאם לנוהל הכשרות ערך עם המועצה הדתית רמלה הסדר ניגוד עניינים למשך חצי שנה שלפיו יוכלו בניו לשמש משגיחי כשרות; עם זאת הודיע כי עד סוף 2017 הם יחדלו מתפקידיהם אלה. הממונה על המועצה הדתית רמלה אישר בתשובתו מינואר 2018 את הודעת הרב.

רב העיר קריית אתא - הרב אליהו מימון: הרב מימון משמש מינואר 2011 רבה הספרדי של קריית אתא.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי משנת 2010, ובניגוד לנוהל כשרות, מועסק בנו של רב העיר כמשגיח כשרות מטעם המועצה הדתית. בן הרב החל בתפקידו בשנת תשע"א אף שבאותו מועד לא הייתה בידיו תעודת הסמכה כמשגיח כשרות מטעם הרבנות הראשית - זו ניתנה לו רק בדצמבר 2014.

רב העיר יוקנעם עילית - הרב מיכאל ועקנין: הרב ועקנין מכהן כרב עיר יחיד מ-1981. בתוקף זה הוא ממונה על כלל תחומי העיסוק של המועצה הדתית, לרבות הכשרות. רב העיר משמש בפועל גם כמפקח הכשרות מטעם המועצה הדתית.

נמצא כי שלושת חתניו של הרב ועקנין מועסקים כמשגיחי כשרות על ידי בתי עסק ביוקנעם עילית מטעם המועצה הדתית. מצב זה עומד בניגוד לאיסור המפורש בנוהל כשרות ויוצר חשש לניגוד עניינים. שניים מחתניו החלו לעבוד כמשגיחים ב-2004, והשלישי החל לעבוד לאחר פרסום חוזר מנכ"ל ב-2010 בנושא מערך הכשרות, ובכלל זה איסור ניגוד עניינים.

ניגוד העניינים במקרה זה חריף במיוחד משום היותו של רב העיר יוקנעם עילית גם ממונה על הכשרות בעיר וגם מפקח הכשרות מטעם המועצה הדתית.

הרב ועקנין מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2018 כי בעבר לא עמד לרשותו כוח אדם מתאים הבקיא בענייני כשרות ולכן לקח לתפקיד אברכים בני משפחתו שמבינים את הנושא. הוא הוסיף כי גם כיום אי אפשר למצוא כוח אדם מתאים בשכר המשולם.

המועצה הדתית יוקנעם מסרה בתשובתה מינואר 2018 כי על פי מכתבם של מנכ"לי המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית, המורה להפסיק העסקת קרובי משפחה, עליהם לטפל בעניין ניגוד העניינים בתוך חצי שנה כלומר עד חודש מרץ 2018.

רב המועצה המקומית אזור - הרב אברהם רוזנטל: הרב רוזנטל מכהן מ-1975 כרב עיר במועצה המקומית אזור, ומ-2016 כרב עיר יחיד בה. בתוקף זה הוא ממונה על כלל תחומי העיסוק של המועצה הדתית.

אשתו של הרב רוזנטל, שהחלה בעבודתה במועצה הדתית ב-1989, מועסקת על ידי המועצה הדתית כמדריכת כלות. מצב זה מעלה חשש לניגוד עניינים.

הרב רוזנטל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 כי הרבנית ביצעה את תפקידה במסגרת העסקה שעתית, בסכום סמלי, וכי לאור האמור בדוח הביקורת ובתיאום עם ראש המועצה הדתית הוסכם כי תפרוש בקרוב לגמלאות. ראש המועצה הדתית מסר בתשובתו כי המועצה הדתית מקבלת את הערת המבקר ותפעל לתקן את הליקוי.



משרד מבקר המדינה מעיר לרב העיר אילת הרב משה הדאיה, לרב העיר רמלה הרב יחיאל אבוחצירא, לרב העיר קריית אתא הרב אליהו מימון, לרב העיר יוקנעם הרב מיכאל ועקנין ולרב המועצה המקומית אזור הרב רוזנטל, כי היה מצופה מהם, שלא יאפשרו את העסקת בני משפחותיהם בכפיפות ישירה אליהם במועצה הדתית בעיר כהונתם, בניגוד להנחיות נוהל כשרות. אין זה לכבודם של הרבנות ושל רבני הערים, המשמשים מרא דאתרא ומגדלור לתושבי עירם, שיהיו נגועים בחשש לניגוד עניינים בשל העסקת קרובי משפחה.

המועצות הדתיות שבהן הועסקו קרובי המשפחה לא דאגו לנטרל את ניגוד העניינים, על מנת למנוע מצב שבעת מילוי תפקידו הציבורי יושפע רב העיר מאינטרסים זרים, שלו או של גורם הקשור אליו, המנוגדים לאינטרסים שהוא מופקד על שמירתם מתוקף תפקידו הציבורי.

על המועצות הדתיות בכלל והמוזכרות לעיל בפרט, לפעול בהתאם לכללי ניגוד עניינים, להנחיות נוהל כשרות, ולמכתב המנכ"לים מספטמבר 2017 בנושא העסקת משגיחי כשרות, האוסרים על העסקת בני משפחה של רב עיר. על המשרד לשירותי דת לשוב ולרענן כללים אלו ולעקוב אחר יישומם.

המשרד מסר בתשובתו כי בינואר 2018 יבצע ריענון ויוציא הנחיה בדבר האיסור על העסקת קרובי משפחה והצורך במניעת ניגוד עניינים בהעסקת עובדים בהתאם לנוהל כשרות ולחוזר המנכ"ל.

כאמור, כבר בספטמבר 2017, ושוב לאחר שמשרד מבקר המדינה הסב את תשומת הלב להעסקת קרובי משפחתם של עובדי מועצות דתיות במערך הכשרות, פנו מנכ"לי המשרד והרבנות הראשית לרבני הערים ולראשי המועצות הדתיות כדי שיפסיקו את התופעה. על המשרד ליזום מהלכים לאיתור מקרים של העסקת קרובי משפחה ולפעול בנחישות להפסקתה.



למשרד ידוע על רבני
 ערים שאינם
 מתגוררים ביישוב
 שהם מכהנים בו, ואף
 על פי כן הוא
 מתמהמה בטיפול
 בכך במשך שנים

מגורי רבני ערים שלא במקום כהונתם

רב עיר אמור לשקף במידה מסוימת את הרכב בני עירו ולייצג את הציבור כדמות הלכתית. הוא אמור להיות בקשר עם, כדי להיענות לבקשות, ואמור גם להגיע לבתי כנסת בעיר - בפרט בשבתות ובחגים. רב העיר הוא חלק מנוף עירו, ומכאן מתחייבים מגוריו במקום. ואכן, בשנת 2002 נחקק חוק מגורי רבנים במקום כהונתם, התשס"ג-2002, המחייב את רבני הערים להתגורר ביישוב שהם מכהנים בו, ולא - תופסק כהונתם.

בביקורת עלה שלמשרד היה ידוע על רבני ערים שאינם מתגוררים ביישוב שהם מכהנים בו, ואף על פי כן התמהמה בטיפול בכך במשך שנים רבות. יצוין כי רק לאחרונה, בדצמבר 2017, הביאו המשרד ומשרד המשפטים, בפעם הראשונה מאז נחקק החוק, להפסקת כהונתו של רב עיר שלא התגורר במקום כהונתו. להמחשת הדברים, להלן תיאור הטיפול של המשרד לשירותי דת בשלושה מקרים שבהם הגיע לפתחו מידע על רב עיר שאינו מתגורר בעיר כהונתו:

רב מועצה מקומית (רב העיר י"ח): במשרד לשירותי דת וברבנות הראשית התקבלו פעם אחר פעם תלונות על כך שהרב אינו מתגורר בעיר כהונתו עוד בשנת 2001 לפחות. באותה שנה גם זומן רב העיר י"ח לשימוע בנושא בפני מנכ"ל המשרד דאז.

בשנים שלאחר מכן קיבל המשרד תלונות דומות, ובעקבותיהן יזם בשנת 2015 בדיקות שהעלו כי הרב מתגורר דרך קבע שלא בכתובתו המדווחת ביישוב כהונתו, כי אם בעיר אחרת. בהמשך לבדיקות הזמין המשרד את הרב בשנת 2017 לשימוע, אך השימוע טרם התקיים.

רב עיר (רב העיר י"ט): באמצע 2015 ובתחילת 2016 התקבלו בלשכת השר לשירותי דת וברבנות הראשית תלונות, לרבות מהמועצה הדתית בעיר, לפיהן רב העיר אינו מתגורר בעיר כהונתו. המשרד יזם בדיקה ובעקבות תוצאותיה החליט להקים ועדת שימוע לרבנים שאינם מתגוררים במקום כהונתם. בנובמבר 2017 החליטו חברי הוועדה כי הרב אינו מתגורר במקום כהונתו וחתמו על פרוטוקול להפסקת כהונתו כנדרש בחוק. מנכ"ל המשרד, החבר בוועדה, טרם חתם על הפרוטוקול, ועל כן לא ניתן לפרסם את ההחלטה.

רב העיר כפר סבא - הרב אברהם שלוש: משך שנים רבות התקבלו במשרד וברבנות תלונות על כך כי הרב שלוש אינו מתגורר בכפר סבא וממעט להגיע למשרדי המועצה הדתית. בהתאם טיפלו המשרד ומשרד המשפטים בהפסקת

כהונתו כרב עיר. בדצמבר 2017 דחה בג"ץ⁵⁶ את עתירתו של הרב כנגד היועץ המשפטי לממשלה והורה על הפסקת כהונתו כרב העיר כפר סבא.

על המשרד לטפל בתלונות המוגשות לו בפרק זמן סביר ולא להגיע למצב שאינן מטופלות או שהטיפול בהן נמשך שנים רבות מאוד – מצב שעשוי לפגוע בשמם הטוב של כלל רבני הערים. על המשרד לוודא שרבני ערים מתגוררים בעיר כהונתם.



על המשרד לטפל בתלונות על התנהלות רבני עיר המוגשות לו בתוך פרק זמן סביר. אי-טיפול בתלונות או התמשכות הטיפול בהן שנים רבות מאוד עלולים לפגוע בשמם הטוב של כלל רבני הערים

הטיפול בתלונות על התנהלות של רבני ערים

הגורמים המטפלים בתלונות כנגד רבני ערים

תלונות על התנהלות לקויה של רבני ערים מתקבלות אצל הרבנים הראשיים לישראל, בלשכת השר לשירותי דת ואצל היועצים המשפטיים של המשרד ושל הרבנות הראשית.

חוק שירותי הדת מסדיר את הדין המשמעותי לרבני ערים ונועד לתת מענה לעבירות משמעותיות או אתיות שלהם. על פי החוק, "רב עיר יהיה נתון לשיפוט של בית דין משמעותי". עוד על פי החוק, "השר [שר המשפטים]⁵⁷ רשאי להגיש קובלנה על רב עיר על יסוד אחד מאלה: (1) הרב נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו; (2) הרב התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של רב בישראל; (3) הרב הורשע בעבירה שבנסיבות העניין יש בה משום קלון". מועצת הרבנות הראשית תמנה את שלושת חברי בית הדין⁵⁸.

על פי תקנות שירותי הדת היהודיים (שיפוט משמעותי של רבני עיר), התשנ"ו-1996, שהותקנו בהתאם לחוק, הקובלנה תוגש לנשיא מועצת הרבנות הראשית. מצא בית הדין את הנקבל חייב בדינו, יטיל עליו את אחת מאלה: הערה, התראה, מיפה או "קביעה שאין הרב ראוי להמשיך בתפקידו וכי יש להעבירו מכהונתו, בין בתשלום קצבה ובין בשלילתה, כולה או מקצתה".

במקרה של מחלוקת בין מועצה דתית לרב עיר, חלופה להגשת תלונה נגד הרב היא הקמת ועדת בירור עליונה בהתאם לנוהל⁵⁹. את הוועדה יקים השר לשירותי דת, והיא תמנה שישה חברים: שלושה נציגי מועצת הרבנות הראשית, שני נציגי השר ונציג חבר המועצות הדתיות. תפקידה לברר את חילוקי הדעות ולהביא לפתרון הסכסוך בין הצדדים. הנוהל קובע כי אם יתגלעו חילוקי דעות בין חברי הוועדה יובא העניין להכרעת הרבנים הראשיים והשר.

במהלך הביקורת הובאו לידיעת נציגי משרד מבקר המדינה מקרים של התנהגות חריגה מצד רבני ערים, שנוגדת את המצופה מהם ועשויה לפגוע בכבודו של המוסד הרבני. אלה מצטרפים לתלונות שקיבל משרד מבקר המדינה על תפקוד חסר של רבנים ועל רבני ערים שאינם מבצעים את עבודתם מסיבות שונות.

57 בשל פירוק המשרד לענייני דתות החליטה הממשלה ב-2005 להעביר את הסמכויות שהוקנו בעבר לשר לענייני דתות בכל הקשור להגשת קובלנה - לשר המשפטים, ואלה נותרו בידו גם לאחר הקמת המשרד לשירותי דת.

58 חברי בית הדין המשמעותי הם דיין או דיין שיצא לגמלאות - המשמש יו"ר בית הדין, ושני רבני ערים.

59 חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת, ס"א/2.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפול הגורמים המופקדים על תלונות כנגד רבני הערים. הבדיקה נעשתה במועצות הדתיות קריית אתא, קריית מוצקין ויבנאל, ברשויות המקומיות קריית מוצקין ויבנאל, במשרד לשירותי דת וברבנות הראשית. כמו כן, נציגי משרד מבקר המדינה קיימו פגישות עם רבני הערים. בדיקת השלמה נעשתה במשרד המשפטים. להלן פירוט דרך הטיפול בתלונות אחדות:

רב העיר קריית אתא - הרב אליהו מימון

הרב אליהו מימון, רבה הספרדי של קריית אתא, והרב שלמה חיים דיסקין, רבה האשכנזי, נבחרו לתפקידם ב-2011. במסגרת חלוקת האחריות בין השניים הרב דיסקין ממונה על כשרות, מקוואות ועירובין, והרב מימון - על נישואין⁶⁰. במהלך השנים הוגשו תלונות כנגד הרב מימון לרבנים הראשיים, לשרים לשירותי דת ולבעלי תפקידים נוספים⁶¹.

תלונות על אלימות ואיומים כלפי עובדי המועצה הדתית: בין השנים 2014 ו-2017 העבירו ראש המועצה הדתית בקריית אתא, מזכירת המועצה הדתית ומזכירה במחלקת הכשרות לשרים לשירותי דת, לרבנים הראשיים וליועץ המשפטי למשרד כמה תלונות הקשורות להתנהלות הרב מימון. מהתלונות עולה לכאורה התנהגות לא הולמת של הרב, לרבות אלימות מילולית ופעולות בוטות עד מאוד כלפי עובדי המועצה הדתית וכלפי הרב האשכנזי של קריית אתא הרב דיסקין.

נוכח חומרת התלונות והחשש שהסוגיה היא גם בגדר בעיה משמעתית והתנהלותית, מצופה היה כי הגורמים המאסדרים - הרבנים הראשיים והשר - יפעלו לבירור תלונות אלה, כל אחד בתחומו.

תלונה מספר 1 בגין אימונים: באוקטובר 2014 היה הרב מימון מעורב באירוע חריג שבעקבותיו הגישו הרב דיסקין והמזכירה במחלקת הכשרות תלונה נגדו במשטרת זבולון שסווגה כ"איומים". האירועים המתוארים בתלונה מצביעים על התנהגות חמורה מאוד של הרב.

בשל מעמדו של הנילון ביקשה משטרת זבולון בנובמבר 2014 את אישור ראש אגף חקירות במטה הארצי לחקור את רב העיר, והאישור התקבל בדצמבר 2014. אלא שהתחנה לא ביצעה כל פעולות חקירה בתיק, וביולי 2016 המשטרה

60 על מצב של ניגוד עניינים אצל הרב מימון ובנו המועסק כמשגיח כשרות ראו לעיל בפרק "קרבה משפחתית בין רבני ערים לבין עובדי מועצה דתית ומשגיחי כשרות - חשש לניגוד עניינים".

61 מכתב יו"ר המועצה הדתית מר שמעון חזן לרב הראשי יצחק יוסף מ-4.9.14; מכתב למר אלחנן גלט, מנכ"ל הרבנות הראשית דאז, וליועץ המשפטי למשרד מ-1.10.14 ותשובת היועץ המשפטי, ולסגן השר אלי בן דהן מ-2.10.14; מכתב מזכירה במועצה הדתית לשר נפתלי בנט מ-6.10.14; מכתב מזכירת המועצה הדתית לרבנים הראשיים לישראל מ-8.6.17 (העתק לשר) ותשובת ראש לשכת הרב הראשי יצחק יוסף.

סגרה את התיק בנימוק של חוסר עניין לציבור, בלא שהודיעה על כך למתלוננים כנדרש בחוק⁶².

משטרת ישראל מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2017: "התלונה נבדקה ונבחנה תוך ביצוע פעולות חקירה ובסיומן נסגר התיק מאחר ונסיבות העניין לא הצדיקו המשך חקירה".

ואולם עיון בתיק החקירה העלה כי לא התנהלה חקירה מקיפה וממצה, שכן הרב מימון, נשוא התלונה, כלל לא נדרש למסור עדות, וכך גם המתלוננים לא נקראו למסור עדות, מעבר לתלונה שהגישו.

במכתב למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 כתב ראש היחידה הארצית לביקורת ותלונות הציבור במשטרת ישראל כי "מעיון מעמיק בתיק החקירה עולה כי נדרשות לבצע מספר השלמות חקירה נוספות".

בתשובתה מינואר 2018 מסרה המשטרה כי בעקבות הביקורת בחנה חטיבת החקירות את התיק, ו"הוברר, כי עלו מספר ליקויים מהותיים באופן הטיפול בתיק".

מהאמור לעיל עולה טיפול לקוי לכאורה של משטרת ישראל בתלונה שהוגשה לה עוד באוקטובר 2014 על התנהלות הרב מימון, רב העיר הספרדי של קריית אתא - תלונה שטרם נחקרה עד תום.

תלונה מספר 2 בגין אלימות מילולית ואיומים כלפי עובדי המועצה הדתית ביוני 2017: אירוע חריג נוסף התרחש ביוני 2017. על פי תלונה שהגישה מזכירת המועצה הדתית קריית אתא לרבנים הראשיים ביולי 2017, הרב מימון התנהג בצורה אלימה, בוטה ומעליבה כלפי ראש המועצה וכלפיה, ובכלל זה השמיע אלימות מילולית ואיומים. בהמשך לכך הגישה מזכירת המועצה, ביולי 2017, תלונה גם במשטרה.

טיפול הרב מימון בנושא הכשרות: כאמור, על פי חלוקת תחומי האחריות בין הרבנים בקריית אתא הרב דיסקין ממונה על תחום הכשרות. בביקורת עלה כי כמה בתי עסק שהרב דיסקין נאלץ לשלול מהם את ההכשר עקב אי-עמידה בתנאי הכשרות פנו לרב מימון, והרב הנפיק להם תעודות כשרות אף שתחום זה אינו באחריותו.

בעניין התערבות הרב מימון בנושא הכשרות כתב עוד ב-27.8.15 עוזרו הבכיר של הרב הראשי דוד לאו לרב דיסקין: "נתבקשתי ע"י כבוד הרב הראשי לישראל הגר"ד לאו שליט"א, להשיבך, כי עפ"י הוראתו ישלח צוות, לבדיקה מדוע ניתנה תעודת הכשר [לאחד מבתי העסק] לאחר שאתה סירבת לבקשה".

נמצא כי צוות בדיקה כזה מטעם הרבנות הראשית לא הוקם, וממילא לא בדק את הנשוא.

התלונות שהוגשו כנגד רב העיר הספרדי של קריית אתא משיקות לעילות המפורטות בחוק והמצדיקות לכאורה בחינת הצורך בטיפול משמעותי. ואולם בדיקת משרד מבקר המדינה ברבנות הראשית ובמשרד לשירותי דת העלתה כי הרבנים הראשיים והשר לא דנו באופן מסודר בתלונות ובמידע שקיבלו על ההתנהגות הבעייתית לכאורה של הרב מימון, לא נקטו כל פעולה וגם לא העבירו את המידע לשר הממונה - שרת המשפטים, לשם בחינת האפשרות להגיש קובלנה על התנהגותו.

זאת ועוד, סגירת התיק נגד הרב מימון במשטרה מחוסר עניין לציבור ביולי 2016 ופתיחתו מחדש לחקירה בנובמבר 2017 מלמדות כי התנהלותו של הרב מימון לא נבדקה ולא טופלה זה שנים על ידי הגורמים הממונים על כך - לא במישור המשמעותי ולא במישור הפלילי.

רב עיר הוא המנהיג הדתי של תושבי העיר היהודיים - מרא דאתרא. הלכותיו והתנהגותו אמורות להיות אות ומופת לדרך ארץ לקהל המאמינים בדרכו ולציבור בכלל, ועל כן חשוב להבטיח כי יהיו ללא דופי. נוכח חומרת התלונות שהוגשו נגד הרב מימון - ואף אם מצאה המשטרה שאין מקום לחקירה בגין התלונה שהוגשה ב-2014, ועד שתתברר התלונה שהוגשה ב-2017 - יש צורך שהגורמים הממונים ימצו את כל הכלים לבדיקת התלונות. במידת הצורך, עליהם גם למצות את שקבע החוק אשר לתלונות על רב עיר - אם קיים חשש כי התנהג שלא כהלכה או באופן לא הולם, יהיה נתון לשיפוטו של בית דין משמעותי. התנהלות לא מכובדת ולא מכבדת של רב עיר פוגעת במעמד רבני הערים כולם, בכבודם ובכבודה של הרבנות. התלונות הקשורות להתנהלות הרב מימון ולאופן תפקודו מחייבות את שרת המשפטים, השר לשירותי דת והרבנים הראשיים לקיים בחינה מעמיקה ולנקוט את הפעולות המתחייבות.

המשרד מסר בתשובתו: "באשר להתנהלות הרב מימון הרי שמדובר בהתנהלות שערורייתית. ... המלצנו להגיש תלונות במשטרה. צר לנו על כך שהמשטרה החליטה לסגור את התיק מחוסר עניין לציבור. זהו המקרה האחרון שניתן להגדירו כמקרה שאין לציבור עניין בו".

רב העיר קריית מוצקין - הרב דוד מאיר דרוקמן

הרב דרוקמן נבחר לתפקידו ב-1987, ובמשך שנים כיהן כרב האשכנזי של העיר קריית מוצקין לצד רב ספרדי - הרב יוסף אוחנה ז"ל, שפרש לגמלאות ב-2016. הרב אוחנה טיפל בענייני נישואין וכשרות וחתם על תעודות הנישואין ועל תעודות הכשרות.

בשנים 2014 עד 2017 הוגשו תלונות רבות מצד ראש עיריית קריית מוצקין וחברי מועצת העיר על התנהלותו של הרב דרוקמן⁶³. התלונות הועברו לרבנים הראשיים לישראל הרב דוד לאו והרב יצחק יוסף, למועצת הרבנות הראשית, לשר לשירותי דת לשעבר נפתלי בנט, לשר לשירותי דת דוד אזולאי ולשרת המשפטים לשעבר ציפי לבני, ונגעו להתנהלות הרב בתחומים שונים: היעדר נוכחות במועצה הדתית ואי-קביעת שעות קבלה, נישואין, מערך הכשרות בקריית מוצקין (הפעלת כשרות פרטית מחוץ לעיר), מקוואות ואי-השתתפות באירועים פומביים בעיר⁶⁴. להלן תמצית התלונות:

נישואין: מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי לרב דרוקמן אין הסמכה מטעם הרבנות הראשית לחתום על תעודות נישואין⁶⁵. בשנת 2016, עם פרישתו לגמלאות של הרב אוחנה ז"ל, ביקשה מועצת הרבנות הראשית מהרב דרוקמן לעבור מבחן בנושא כללי רישום נישואין. הרב סירב בטענה כי עבר את המבחן לפני שנים רבות. לפיכך הועברה סמכות החתימה על תעודות נישואין בקריית מוצקין לרב קריית ים הרב יוסף אברקי.

כשרות: עם יציאת הרב אוחנה ז"ל לגמלאות הועברה הסמכות לענייני כשרות לרב דרוקמן.

סירוב הרב לחתום על תעודות כשרות של בתי עסק שרמת הכשרות בהם רגילה: חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983 (להלן - חוק איסור הונאה בכשרות) קובע מי הם הרשאים לחתום על תעודת כשרות, ובין השאר קובע כי רב מקומי המכהן במקום שבו נמצא בית האוכל רשאי לחתום על תעודה זו. כך נקבע גם בנוהל כשרות של המשרד. כמו כן, על פי חוק איסור הונאה בכשרות בית עסק לא יציג תעודת הכשר מגוף השגחה אחר, בהיעדר תעודת הכשר מטעם הרבנות המקומית. העובר על הוראה זו צפוי לקנס.

הרשות המקומית והמועצה הדתית קריית מוצקין העבירו במרץ 2017 וכן במאי 2017 לרבנים הראשיים תלונות על כך שהרב דרוקמן מסרב לחתום על תעודות כשרות של בתי עסק שרמת הכשרות בהם רגילה, ודורש שיעמדו בדרישות כשרות למהדרין כתנאי לקבלת התעודה⁶⁶.

63 מכתבי ראש העירייה לרבנים הראשיים לישראל יצחק יוסף ודוד לאו מ-10.6.14, 29.12.14, 18.1.15, 23.2.15, 17.5.15, 29.9.16, 26.10.16 ו-1.3.17 (לרב דוד לאו תשובה מ-16.3.17); מכתבי ראש העירייה לשר נפתלי בנט מ-15.5.14 ותשובה מ-23.7.14, מ-28.7.14 ומ-28.12.14; מכתב לשר לשירותי דת ח"כ דוד אזולאי מ-19.10.15; מכתב לשרת המשפטים ציפי לבני מ-26.8.14.

64 למשל תפילה לזכר חללי צה"ל בבית הכנסת הגדול ביום הזיכרון, אירועי יום השואה, הקפות שניות בשמחת תורה, חגיגות יום ירושלים.

65 מכתב הרב רפאל פרנק, מזכיר מועצת הרבנות הראשית, לרב דוד מאיר דרוקמן מ-30.11.16.

66 מכתבי ראש העירייה לרב דוד לאו, הרב הראשי לישראל, מ-1.3.17 וליועץ המשפטי לרבנות מ-28.5.17.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי רב העיר קריית מוצקין אכן סירב לחתום על תעודות כשרות עבור כשרות רגילה, וכי תעודות כשרות רגילה לבתי עסק מטעם רבנות קריית מוצקין חתומות, באופן המנוגד לחוק, בידי מנהל מחלקת הכשרות במועצה הדתית - הגם שאינו מוסמך לרבנות, ובתוקף תפקידו אינו מוסמך לחתום על תעודות הכשרות.

עלה כי התלונות של הרשות המקומית והמועצה הדתית לרבנים הראשיים הופנו לטיפול האגף לכשרות ברבנות, אך הן לא טופלו.

בספטמבר ואוקטובר 2017 הודיעו למשרד מבקר המדינה הרב דרוקמן והלשכה המשפטית ברבנות הראשית, כל אחד בנפרד, כי ממועד תעודות ערב ראש השנה התשע"ז (ספטמבר 2017) החל הרב דרוקמן לחתום על תעודות הכשרות ברמת כשרות רגילה בקריית מוצקין.

כשרות פרטית של הרב דרוקמן: במרץ 2017, בביקורת של היחידה לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות שפועלת במסגרת הרבנות הראשית, נמצא שהרב דרוקמן חתום, בניגוד לחוק, על תעודות הכשר בבתי עסק שמחוץ לתחום העיר קריית מוצקין - בחיפה ובקריית ביאליק. התעודות ניתנו כבד"ץ פרטי של הרב, ובכותרתן נכתבו פרטי מעניק ההכשר - "הרב דוד מאיר דרוקמן, רב העיר קריית מוצקין ורב קהילות חב"ד בקריות". בשלטים מטעם בעלי העסקים המושגחים נכתב "בהשגחת הבד"ץ הרב דוד מאיר דרוקמן שליט"א, רב קהילת חב"ד בקריות" או "המקום בהשגחת הרב דרוקמן חב"ד", ללא אזכור היותו רב העיר קריית מוצקין. לאותם בתי עסק לא הייתה תעודת כשרות של הרבנות המקומית חיפה וקריית ביאליק בהתאם לנדרש. בהמשך לכך פנה היועץ המשפטי לרבנות הראשית לרב דרוקמן ומסר לו כי מפניית נציגי יחידת האכיפה ברבנות עולה כי "אף שהובהרה לך המניעה המשפטית במתן הכשר מחוץ לתחום כהונתך, הנך מסרב, לכאורה, לפעול בהתאם לדין".

משרד מבקר המדינה מעיר לרב דרוקמן כי מתן תעודות כשרות מחוץ לעירו מנוגד לחוק. בבתי האוכל מחוץ לקריית מוצקין שבהם ניתנו התעודות מטעמו של הרב דרוקמן, אין תעודת הכשר מטעם הרבנות המקומית; לכן הצגת תעודות כאילו מדובר במקומות כשרים עלולה להיות בבחינת עבירה של בתי העסק על הנקבע בחוק איסור הונאה בכשרות, שלפיו בעל בית אוכל לא יציג את בית האוכל ככשר, אלא אם כן ניתנה לו תעודת הכשר מאת הרבנות⁶⁷. עוד מעיר משרד מבקר המדינה לרב דרוקמן כי הוא פעל בניגוד לנוהל כשרות, הקובע ש"רב עיר לא רשאי להיות מועסק בתמורה או שלא בתמורה בגוף כשרות פרטי".

מנכ"ל הרבנות הראשית מסר בתשובתו כי הלשכה המשפטית ברבנות הראשית הבהירה לרב דרוקמן שיש מניעה משפטית שרב מקומי יעניק הכשר מחוץ לתחום כהונתו למעט אם הסמיכה אותו מועצת הרבנות הראשית לכך.

במהלך הביקורת, באוקטובר 2017, מסר הרב דרוקמן לנציגי משרד מבקר המדינה כי הפסיק לתת תעודות כשרות כבד"ץ פרטי מחודש תשרי התשע"ח (אוקטובר 2017); כמו כן ציין שפנה לבתי העסק בבקשה שלא ימשיכו לפרסם את שמו, אך אין בידו לאכוף זאת.

קבלת קהל במשרדי המועצה הדתית: חוזר המנהל הכללי⁶⁸ קובע שעל רב העיר לקבוע שעות קבלת קהל בלשכתו, בהתייעצות עם המועצה הדתית. בהקשר זה מסר ראש תחום נישואין ורבנים במשרד כי המשרד אוסר על פתיחת לשכת רבנות בביתו של רב עיר⁶⁹.

עלה כי במשך שנים מסרב הרב דרוקמן להגיע למשרדי המועצה הדתית ולקבל קהל בהם. הרב הודיע למועצה כי הוא מקבל קהל בביתו. בביקור של נציגי משרד מבקר המדינה בביתו של הרב דרוקמן אכן נצפתה כניסה נפרדת הצמודה לבית ונצפה השלט "לשכת הרבנות קריית מוצקין". בפגישה אישר הרב דרוקמן כי הוא מקבל קהל ב"לשכתו" שבביתו.

יו"ר המועצה הדתית קריית מוצקין מסר בתשובתו מדצמבר 2017 כי הרב מנהל את ענייניו דרך הלשכה בביתו, והוסיף כי לאחרונה החל להגיע מדי פעם למועצה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרב דרוקמן כי עליו לקבוע שעות קבלת קהל במשרדי המועצה הדתית והרבנות כנדרש מרב עיר.

אי-ציות להוראות בעניין הסדרי הטבילה במקוואות: חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מחייב תשלום עבור טבילת נשים וגברים, ואוסר על טבילת גברים במקווה נשים. הוראות אלה מטרתן להבטיח את כיסוי הוצאותיה הכספיות של המועצה הדתית לתחזוקת המקוואות, וכן את צנעת פרטיותן של הנשים הטובלות. זאת ועוד, על פי החלטת הוועדה העליונה משנת 2013⁷⁰ רב עיר לא יחזיק במפתח מקווה נשים.

בדצמבר 2016 פנה ראש המועצה הדתית קריית מוצקין במכתב לרב דרוקמן שבו התלונן כי: (א) הרב העביר את מפתחות מקווה הגברים (עין ישעיהו) לאנשים שלא קשורים למקווה ולמועצה הדתית, ובהם קרוב משפחתו של הרב; (ב) מקורבים של הרב טובלים בקביעות במקווה נשים (דורה); (ג) ציבור גדול של טובלים לא משלמים עבור טבילתם. בפנייתו הזכיר ראש המועצה הדתית גם את נושא הבטיחות ואת דרישות המשרד שלפיהן רק מורשים מטעם המועצה הדתית יהיו אחראים לפתיחה וסגירה של המקוואות בעיר.

68 המשרד לענייני דתות, חוזר המנהל הכללי, סא/2 יוני 2001.

69 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 63א** (2012), בפרק "רישום נישואין במועצות הדתיות", עמ' 197.

70 ועדה לבירור סכסוכים בין ראש מועצה דתית ובין רב עיר. מעוגן בחוזר מנכ"ל ס"א/2.

לנוכח האמור החליף ראש המועצה הדתית את המנעולים למקוואות וכן נחתם הסכם "הצהרה מחייבת" בינו לבין רב העיר ובו התחייב הרב, בין היתר, שמפתחות המקוואות שיקבל הם אישיים ופרטיים ושלא יעבירם לשום אדם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2017 מסר הרב דרוקמן כי מדובר באירוע יחיד בערב יום הכיפורים, כי הצהרתו נכתבה מתוך לחץ וכי ציין בה שאין בחתימתו אישור על "האשמות" נגדו.

הטיפול בתלונות עיריית קריית מוצקין כנגד רב העיר

תלונות ראש עיריית קריית מוצקין מר חיים צורי הופנו לרבנים הראשיים, לשרים לשירותי דת נפתלי בנט ודוד אזולאי ולשרת המשפטים ציפי לבני, וכן לרב רפאל פראנק, מזכירו של הרב הראשי. המדובר בתלונות על סירוב הרב להגיע למשרדי המועצה הדתית ולקבל קהל בהם, סירוב לדווח על היעדרות בשל נסיעות לחו"ל, החרמת אירועי יום הזיכרון ושמחת תורה, התבטאויות בנושאים שונים ועוד.

הבדיקה העלתה כי על אף חומרת התלונות, אף לא אחד מהגורמים שהתלונות הופנו אליהם נקט פעולה מעשית. אין תיעוד לכך שהרבנים הראשיים והשרים קיימו בירור בעניין. יתרה מכך, אף שמדובר לכאורה בעילות המנויות ככאלו המאפשרות הגשת קובלנה לבית הדין המשמעתי⁷¹, השרים לא העבירו את התלונות לשרת המשפטים, המוסמכת לבחון את הצורך בהגשת קובלנה כנגד הרב דרוקמן.

עוד העלתה הבדיקה כי הרבנים הראשיים והשרים לשירותי דת אף לא השיבו בכתב לפניות המרובות של ראש העירייה; נשלח רק מכתב של מר משה דגן, סמנכ"ל בכיר לשירותי דת דאז, לראש העירייה, שבו הבהיר כי הסמכות להגיש קובלנה על רב עיר נתונה בידי שר המשפטים.

ראש עיריית קריית מוצקין, מר חיים צורי, מסר בתשובתו מינואר 2018 כי בחודשים האחרונים פנה בנושא התנהלותו של רב העיר לשר לשירותי דת⁷², ליועץ המשפטי של המשרד וכן ישירות לשרת המשפטים⁷³ וכי גורמים אלה אמנם הביעו נכונות לבדוק ולהתייחס לתוכן המכתבים, אולם עדיין לא התקבלה תשובה מאף לא אחד מהם.

בתשובתו מפברואר 2018 השיב משרד המשפטים כי מדובר בפניות שהגיעו ללשכתה של השרה בחודשים נובמבר ודצמבר 2017, והן מצויות בטיפול.

71 העילות: הרב נהג שלא כהלכה במילוי תפקידו; הרב התנהג באופן שאינו הולם את מעמדו של רב בישראל.

72 פנייה נוספת של ראש העיר לשר לשירותי דת מ-17.9.17.

73 פנייה נוספת של ראש העיר לשרת המשפטים מ-13.11.17 ומ-21.12.17.



צבר התלונות הקשורות להתנהלות הרב דרוקמן ולאופן תפקודו מחייב את השר לשירותי דת והרבנים הראשיים לקיים בחינה מעמיקה שלהן, להשיב לראש העירייה ולמועצתה על פניותיהם ולפעול בהתאם לממצאים שיועלו. בכלל זה עליהם לבחון את הצורך בהפניית התלונות לשרת המשפטים.

רב המועצה המקומית יבנאל - הרב סיני מאיר פרנקל

הרב פרנקל נבחר לתפקידו ב-1974 - לפני 43 שנה. משנת 1978 קיבל הרכב המועצה הדתית פעם אחר פעם החלטות לפטרו מתפקידו, לרבות בשנים 2012 ו-2013. במשך השנים הוגשו תלונות על התנהלות הרב ועל עניינים כמו פתיחת הלשכה בביתו וסירובו לקבל קהל במועצה הדתית, ואלה נדונו לא פעם במועצת הרבנות הראשית ובוועדות משנה ייעודיות שהקימו הרבנים הראשיים. הסכסוך המתמשך כולל גם פניות הזדירות לבתי משפט, ובכלל זה פניות הרב לבית הדין הארצי לעבודה ולבג"ץ⁷⁴.

קבלת קהל ונוכחות במשרדי המועצה הדתית: לרב פרנקל יש כיום לשכה במשרדי הרבנות-המועצה הדתית, אך בשל הסכסוך המתמשך עם המועצה הדתית, מ-1978 לפחות, העתיק את פעילותו מן המשרדים לביתו - דבר שכאמור מנוגד לעמדת המשרד והרבנות הראשית⁷⁵. זה שנים שהרב אינו מגיע ללשכתו שבמועצה הדתית ומקבל קהל בביתו, וזאת בניגוד להחלטות הרבנים הראשיים והשר לשירותי דת.

פעילות בענייני נישואין: בהמשך לתלונות שהתקבלו כנגד תפקודו של רב העיר יבנאל בנושא נישואין, הפסיק מנהל מחלקת נישואין ורבנות במשרד לשלוח לרבנות יבנאל תעודות נישואין, ובכך מנע פתיחת תיקי נישואין ביישוב. מהמועצה הדתית נמסר כי הרב מנפיק תעודות רווקות מביתו. בפגישה עם נציג משרד מבקר המדינה אישר הרב כי הוא מנפיק תעודות רווקות מביתו, אך הטעים כי אין איסור על כך.

74 בתחילת דצמבר 2017 דחה בג"ץ את עתירתו של הרב פרנקל נגד הרבנות הראשית.
75 סיכום דיון ועדת בירור עליונה מ-11.2.14; תרשומת דיון עם הרב ברבנות הראשית מ-12.2.16; וסיכומים נוספים במהלך השנים.

יש לראות בחומרה את העובדה שהרב פרנקל מנפיק תעודות רווקות מביתו, פעולה החורגת מסמכותו; הדבר חמור שבעתיים נוכח הנחיות המשרד המחייבות כי בהנפקת תעודת רווקות, הדורשת בדיקת יהדות ובדיקת פסולי חיתון⁷⁶, יאומתו פרטי המבקשים להינשא באמצעות שאילתה מקוננת למשרד⁷⁷, ואין אפשרות לשלוח שאילתה כזו מבית הרב פרנקל.

החלטות ועדת הרבנים הראשיים והשר לשירותי דת: הבעיות במועצה הדתית יבנאל הועלו כמה פעמים בשנים 2012 עד 2016 בדיוני מועצת הרבנות הראשית ובוועדות משנה ייעודיות שהקימו הרבנים הראשיים במעורבותם של שרים לשירותי דת. במועדים שונים (אוגוסט 2010, ספטמבר 2014 ודצמבר 2016) התחייב הרב פרנקל לחזור לעבוד במשרדי הרבנות המקומית ולקבל שם קהל, אך הוא לא עמד בהתחייבותו. לדוגמה, בדצמבר 2016 התכנסו הרבנים הראשיים לישראל והשר כפורום "ועדת הרבנים הראשיים והשר לשירותי דת" והחליטו⁷⁸ על חזרת הרב לפעילות במשרדי הרבנות הראשית והמועצה הדתית, ובכלל זה החליטו כי ייקבעו שעות קבלת קהל של הרב במשרדי הרבנות, וכי כל הפעילות הקשורה לכשרות, עירובין, מקוואות וכו' תיעשה דרך משרדו של הרב בבניין המועצה הדתית". עוד קבעו כי הרב ידווח על היעדרויותיו לצורך נסיעות לחו"ל.

מבדיקת משרד מבקר המדינה באוגוסט 2017 עלה כי הרב אינו מקיים את החלטת ועדת הרבנים הראשיים והשר. אין הוא מגיע כלל למשרדי המועצה הדתית והוא לא קבע שעות קבלת קהל.

למרות זאת הרבנים הראשיים והשר לא נקטו שום פעולה לאכיפת החלטתם ולא הפעילו אף צעד תגובתי מתבקש, לרבות בחינת התאמת הרב פרנקל לתפקידו ושקילת האפשרות לנקוט צעדים משמעותיים נגדו. בכך נתנו יד להפיכת החלטותיהם – והוראות חזרי המנכ"ל והנהלים שעליהם הן מבוססות - "לאות מתה".

היועץ המשפטי למשרד לשירותי דת מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2017 כי המשרד מנהל מול הרב פרנקל מאבק של שנים המלווה בהליכים משפטיים, וכי רק בתחילת דצמבר 2017 ניתן פסק דין בבג"ץ המאמץ את החלטות ועדת הרבנים הראשיים והשר.

המשרד מסר בתשובתו כי פעל בעניין התלונות על התנהלות רב העיר יבנאל בפניות למשרד המשפטים, ובהתדיינויות עם הרב. עם זאת ציין, "לצערנו החוק עצמו אינו מאפשר לעשות דבר", וכן "גם בית המשפט לא הצליח לגרום לרב העיר להגיע ללשכתו במועצה הדתית".

76 לאיתור ממזרים, ספק יהודים וכדומה.

77 קובץ מושגים, נהלים והנחיות לרישום נישואין, המשרד לשירותי דת, סיון תשע"ז.

78 "החלטות ועדת הרבנים הראשיים והשר לשירותי דת בהמשך לוועדת הברירה העליונה בעניין שבין הרב המקומי למועצה הדתית יבנאל", י"ח כסלו תשע"ז, 18.12.16.

הממונה על המועצה הדתית יבניאל מסר בתשובתו מינואר 2018 כי "המועצה הדתית שלחה עשרות ואף מאות מכתבים לרב ולגורמים שונים במטרה להביא את הרב למלא את תפקידו, אך ללא הצלחה: הרב ממשיך להחזיק מסמכים חיוניים בביתו, אינו מעניק שירותים בלשכה שהועמדה לרשותו במשרדי המועצה הדתית, אינו מעניק שירותי נישואין ומעניק תעודות כשרות בעצמו ושלא באמצעות המועצה - בניגוד לכל עקרונות המינהל התקין".

בינואר 2018, לאחר סיום הביקורת, פנה בא כוח המועצה הדתית יבנאל לרב פרנקל וזימן את הרב לשימוע. במכתב הזימון נכתב: "עקב מצבה הכלכלי של המועצה הדתית יבנאל ועקב אי מתן שירותים דתיים על ידך, שוקלת המועצה הדתית יבנאל להפחית את היקף משרתך להיקף של 25%".



היועץ המשפטי למשרד מסר למשרד מבקר המדינה⁷⁹ לגבי כלל הטיפול בתלונות על התנהלות רבני ערים כי שרת המשפטים היא הגורם המופקד על הדין המשמעתי לרבני עיר. לדבריו, אמנם על המשרד ועל הרבנות הראשית "להרים דגל" בשעת הצורך, אולם הסמכויות אינן בידיהם. במקביל המשרד מטפל בהצעות חוק בדבר הליכי בירור לרבני עיר ודין משמעתי.

לגבי כלל המקרים המתוארים מסר המשרד כי נושא הדין המשמעתי לרבני עיר נתון בסמכות שרת המשפטים, ואם יוסדר דין משמעתי בעניין יפעל המשרד בתיאום עמה ועם הרבנות הראשית כפי הצורך וכפי שתנחה אותו השרה.

גם מנכ"ל הרבנות הראשית מסר בתשובתו כי במצב המשפטי הנוכחי, הגורם המופקד על הגשת קובלנות כנגד רבני עיר הוא שרת המשפטים. לדעת הרבנות הראשית, בנסיבות אלו על משרד המשפטים להסדיר את אופן טיפול בתלונות כנגד רבני ערים לרבות הגורמים שיטפלו בהן ושיוכלו לגבש בפני השרה המלצות לעניין הגשת קובלנה משמעתי. הוא הוסיף כי הרבנות הראשית מקבלת את הביקורת לעניין אי-העברת תלונות המגיעות לידיה על התנהלות רבני עיר, אולם כלל לא ברור לה מיהו הגורם במשרד המשפטים שיש להעביר אליו תלונות אלו, ועל כן הנושא טעון התייחסות רחבה יותר. המנכ"ל ציין כי יתכן שעוד לפני חקיקה יש לבחון את האפשרות להעביר את הטיפול בסוגיה למשרד לשירותי דת בתיאום עם הרבנות הראשית.



מתיאור טיפולם של
 הגורמים המוסמכים -
 המשרד לשירותי דת,
 הרבנות הראשית
 ומשרד המשפטים -
 בתלונות על
 התנהלותם של רבני
 עיר, עולה תמונה של
 טיפול כושל שאינו
 מניב תוצאות של
 ממש

מתיאור טיפולם של הגורמים המוסמכים - המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית ומשרד המשפטים - בתלונות דלעיל על התנהלותם של רבני עיר, עולה תמונה של טיפול כושל שאינו מניב תוצאות של ממש. התלונות המוגשות לרבנים הראשיים אינן מועברות לטיפול השר לשירותי דת או שרת המשפטים; ואלו המוגשות לשר לשירותי דת אינן מועברות לטיפול מועצת הרבנות הראשית או שרת המשפטים. אין להסכין עם מצב שבו תלונות כה חמורות אינן מטופלות כלל או אינן זוכות למענה (או שניהם גם יחד). הדבר גם עשוי להכשיל את השרה המוסמכת לקבול כנגד רבני ערים - שרת המשפטים - במילוי תפקידה. התמשכות הטיפול בתלונות על התנהלותם האישי של רבני עיר מעטים עשויה לגרום נזק רחב בשל הפגיעה האפשרית בשמם הטוב של כלל רבני הערים.

על המשרד לשירותי דת ועל הרבנות הראשית לפעול בהתאם להוראות חוק שירותי הדת אשר לטיפול בתלונות על התנהלות חריגה של רבנים, ולבחור בהתאם לאופי התלונה אם לטפל בה במשרד וברבנות או להעבירה לשרת המשפטים. על שרת המשפטים ומשרד המשפטים להסדיר את הטיפול בהגשת קובלנות כנגד רבני עיר במסגרת משרד המשפטים, ובכלל זה למנות גורם אשר יהיה ממונה על הטיפול בתלונות אלו.

משרד המשפטים מסר בתשובתו מינואר 2018 כי עמדת מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים היא שהדין המשמעתי החל כיום על רבני ערים אינו מקנה כלים אפקטיביים לביור תלונות עליהם. בכנסת הקודמת נעשו ניסיונות לקדם תיקון חקיקה, אולם הצעת החוק לא קודמה. עוד נמסר כי ביום 19.1.17 התקבלה החלטת ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, לפיה הוקם צוות בין-משרדי שתפקידו לבחון את מידת האפקטיביות של הדין המשמעתי החל על רבני ערים ולהמליץ על הצעדים הנדרשים לקביעת מנגנון משמעתי אפקטיבי ביחס להם. הצוות קיים כמה פגישות, אולם עבודתו טרם הסתיימה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי ב-15 ינואר 2018, הגיש המשרד לשירותי דת, בהנחיית השר דוד אזולאי, תזכיר חוק לתיקון חוק שירותי הדת היהודיים שנועד להסדיר את הדין המשמעתי לרבני ערים כדי לקבוע מנגנון חדש לטיפול בעבירות משמעת שלהם. בדברי ההסבר לתזכיר צוין כי בהליך הקיים בנוגע לטיפול בעבירות משמעת של רבני ערים חסרים הסדרים הנדרשים לעניין ההליכים המשמעתיים, והמנגנון אינו ממלא את ייעודו כראוי. בין ההסדרים המוצעים בתזכיר החוק - מינוי חוקרים מוסמכים, פתיחה בחקירה והגשת תובענה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנכ"ל המשרד לשירותי דת, גם על דעתו של השר, כי דוח המבקר מעלה ממצאים חמורים המחייבים התגייסות של כל הגורמים היכולים לסייע בתיקונם. רבני הערים ממלאים תפקיד ציבורי משמעותי וחשוב, והוא רואה את השמירה על כבודם ומעמדם הציבורי הייחודי כערך מרכזי. דווקא מתוך כך רואה המשרד חשיבות עליונה בהתנהלות תקינה של כל

רבני הערים ובהסדרת הפיקוח הנדרש והמכבד על התנהלותם. המנכ"ל הוסיף כי טיפול נאות בנושאים אלה לא רק שלא יפגע בכבודם של הרבנים, אלא אף ירומם את מעמדם הציבורי ואת מעמדם בקהילה ובעיר.

סיכום

לרב עיר מעמד חשוב וערכי בקרב רוב הציבור, דתי, מסורתי וחילוני - כולם כאחד. רב עיר הוא מנהיג רוחני ופוסק עליון בכל ענייני הדת וההלכה במקום כהונתו, ומשמש מנהיג דתי של תושבי העיר היהודיים. הלכותיו והתנהגותו אמורות להיות אות ומופת לדרך ארץ לקהל המאמינים ולציבור בכלל, והוא אמור לשמש דוגמה אישית להתנהלות נאותה לתושבי העיר בכלל ולעובדי המועצה הדתית בפרט. דוח ביקורת זה עוסק בהתנהלותם האישית של רבני העיר והעלה ליקויים אשר השלכתם מרחיקת לכת - נזקם רב בשל הפגיעה האפשרית בשמם הטוב של כלל רבני הערים וערעור מעמדם בציבור.

נמצא שרבים מרבני הערים דיווחו דיווח חסר מאוד על ימי נסיעותיהם לחו"ל. מדובר בתופעה שכיחה ממנה בולט חוסר בהסדרה בכל הנוגע לכללים באשר לנסיעות בתפקיד של רבני ערים. במהלך הביקורת רבים מאותם רבנים הצהירו על נכונותם להסדיר את רישום ימי היעדרויותיהם והגיעו עם מועצות דתיות להסדר לפיו ינוכו משכרם את שווה הערך של ימי חופשה שניצלו ביתר.

נמצא שיש רבני ערים להם קרובי משפחה, המועסקים העסקה אסורה כעובדי המועצה הדתית שעליה הם מופקדים מהבחינה ההלכתית, או שמועסקים כמשגיחי כשרות שמינתה המועצה הדתית בעירם. נמצא כי טיפול המשרד ברבני עיר שאינם מתגוררים בעיר כהונתם נמשך זמן רב מאוד. לגבי כמה רבני עיר נמצאו תלונות קשות על התנהגותם שאינה עולה בקנה אחד עם המצופה והנדרש מהם, ואולם המשרד לשירותי דת, מועצת הרבנות הראשית ומשרד המשפטים לא טיפלו בתלונות.

מצופה מהמאסדרים לתקן את הליקויים שעלו בביקורת. משרד מבקר המדינה יעקוב אחר עניין זה, מיד לאחר פרסום הדוח.

