

המשרד לשירותי דת

פעולות הביקורת

במשרד ובשש מועצות דתיות - אשדוד, ירושלים, כפר סבא, לוד, ראשון לציון ותל אביב-יפו נבדקו היבטים הנוגעים להעסקת רבני השכונות ובכללם: מינויים; מצבת כוח האדם; הגדרת התפקיד; דיווח על נוכחות בעבודה ועל היעדרות ממנה והפיקוח על עבודת הרבנים; עבודה נוספת ופרישה לגמלאות.

רבני שכונות המועסקים במועצות הדתיות

תקציר

המועצות הדתיות (להלן גם - המועצות) מוסמכות ואחראיות, מכוח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, לספק את שירותי הדת היהודיים בישראל, בין היתר באמצעות רבני העיר ורבני השכונות. הרבנים מספקים לתושבים שירותי דת במגוון תחומים כמו נישואין, כשרות, אבלות, תפילות ושיעורי תורה. בארץ פועלות 112 מועצות דתיות בתחומי הרשויות המקומיות. מנתוני המשרד לשירותי דת (להלן גם - המשרד) המעודכנים ליולי 2009 עולה כי ב-52 מ-112 המועצות הדתיות מכהנים 207 רבני שכונות.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להעסקת רבני השכונות ובכללם: מינויים; מצבת כוח האדם; הגדרת התפקיד; דיווח על נוכחות בעבודה ועל היעדרותם ממנה והפיקוח על עבודתם; עבודה נוספת ופרישה לגמלאות. הבדיקה נעשתה במשרד ובשש מועצות דתיות - אשדוד, ירושלים, כפר סבא, לוד, ראשון לציון ותל אביב-יפו.

עיקרי הממצאים

המשרד לא בחן את צורכי הדת של תושבי השכונות ולא הגדיר את מהות התפקיד של רב השכונה, את דרישות היסוד המתחייבות מכך, את סמכויותיו ואת תקן המשרה. כפועל יוצא מכך מוקנית לרב היכולת לפעול במסגרת תפקידו על פי יזמתו, השקפתו ושיקול דעתו.

בשנים האחרונות גדל במידה ניכרת שטחן ומספר תושביהן של שכונות קיימות, וסביר להניח שרב שכונה אחד אינו יכול לספק את שירותי הדת לכלל התושבים בשכונה. נמצא כי נוסף על רבני השכונות פועלים בחלק מהערים גם רבני קהילות (רבני בית כנסת) הממלאים חלק מתפקידי המסורתיים של רב שכונה.

נמצא כי הרבנים אינם מדווחים על נוכחותם בעבודה ועל פעילותם בשכונות, וכי המשרד והמועצות אינם מחייבים אותם לעשות כן, אף שלנוכח העצמאות, הגמישות ומרחב הפעולה המוקנים להם מעצם תפקידם ראוי לבצע בקרה ופיקוח על פעילותם. רק חלק מהמועצות הכירו בחשיבות הדיווחים וניהלו רישום נוכחות ידני.

לפי חוזר מנכ"ל המשרד מיוני 2001 המועצות הדתיות מחויבות לנהל רישום של ימי חופשה או מחלה של עובדים ואמורות לנכות ימים אלו ממאזן ימי החופשה או המחלה של העובד, ולעתים אף משכרו השוטף. נמצא כי 43 מ-68 רבני שכונות המכהנים בשש המועצות הדתיות שנבדקו יצאו לחו"ל בשנים 2007-2008 למשך שלושה עד 311 ימים, כי סכומם הכולל של ימי היעדרות שלהם היה 2,039 ימים¹, וכי מרביתם לא דיווחו על היעדרותם מהעבודה למועצות שבהן הם מכהנים. עשרה מ-43 הרבנים האמורים שהו בחו"ל באותן שנים יותר מ-52 ימים - מכסת ימי החופשה השנתית לאותה תקופה. בהיעדר דיווח לא ניתנה המועצה את הימים שבהם נעדרו הרבנים מעבודתם ממכסת ימי החופשה שלהם ושילמה להם שכר עבורם, אף שחלקם לכאורה לא היו זכאים לכך.

נמצא כי נוכח אי-הדיווח על היעדרותם מהעבודה של רבני השכונות כל מועצה דתית פועלת לפי הסדרים פנימיים שקבעה לעניין פדיון ימי חופשה ומחלה שלא נוצלו המשולם לרבנים בעת פרישתם לגמלאות. נוסף על כך בתקופת היעדרות הרבנים אין באפשרות המועצה לבצע בקרה על מתן שירותי הדת לתושבי השכונה. ממצאים אלה מחזקים את הצורך שהמועצות הדתיות יבצעו מעקב אחר היעדרויותיהם של הרבנים מעבודתם.

חוקת העבודה של עובדים ברשויות המקומיות, החלה על עובדי המועצות הדתיות², מחייבת את רבני השכונות המעוניינים לעבוד בעבודה נוספת לקבל את אישור המועצה לכך. האישור נדרש גם כדי לאפשר למועצה לבדוק אם יש בעבודה הנוספת משום ניגוד עניינים לתפקיד רב שכונה ואם העבודה הנוספת אינה פוגעת בזמינותו של הרב, בהיקף השירותים שהוא נותן לתושבים וברמתם. נמצא כי 25 רבני שכונות עובדים, בד בבד עם עבודתם במועצות הדתיות, גם בגופים פרטיים שונים; חלקם מקבלים שכר עבור העבודה הנוספת, ומרביתם לא ביקשו את אישור המועצה הדתית לעבוד בעבודה נוספת.

נמצא כי ל-25 מ-207 רבני השכונות המכהנים (כ-12%) כבר מלאו 67 שנים, ואף על פי כן הם לא פרשו לגמלאות וממשיכים לעבוד. יצוין כי בבית הדין הארצי לעבודה בירושלים תלויה ועומדת עתירה³ בנושא גיל הפרישה של רבני שכונות. במועד סיום הביקורת טרם ניתן פסק דין בעתירה.

1 מספר הימים מתייחס לכלל הימים שבהם שהו הרבנים בחו"ל, כולל ימי שישי ושבת.
2 בדצמבר 1975 נחתם הסכם קיבוצי כללי עם עובדי המועצות הדתיות, ובו נקבע כי חוקת העבודה של עובדים ברשויות המקומיות תחייב את עובדי המועצות הדתיות, ובכללם רבני השכונות.
3 סק 59/09, הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות המעו"ף וארגון רבני השכונות נ' מדינת ישראל - המשרד לשירותי דת ואחרים, טרם פורסם.

ועדת תקינה הפועלת במשרד היא המוסמכת לאשר למועצות הדתיות איוש משרות של רבני שכונות. נמצא כי המשרד אישר העסקת רבני שכונות במועצה הדתית בתל אביב-יפו אף שחברי ועדת התקינה לא חתמו על פרוטוקול הדיון. יצוין כי בסופו של דבר לא אוישו התקנים והמשרד דרש להקפיא אותם. עוד יצוין כי ממאי 2008 לא אישרה הוועדה משרות לרבני שכונות כיוון שטרם גובש נוהל לבחירתם. בשל כך ובשל פרישת רבנים או פטירתם פחת מספר רבני השכונות המכהנים.

נמצא כי כמה רבנים המכהנים במועצות הדתיות אינם רשומים במצבת כוח האדם של המשרד, וכמה רבנים הרשומים במצבת כוח האדם של המשרד אינם מכהנים במועצות. במצב זה נפגעת יכולתו של המשרד, האמור לפקח על פעילותן של המועצות בתחום כוח האדם, לבצע מעקב תקציבי ולקיים בקרה על כוח האדם המועסק במועצות הדתיות.

סיכום והמלצות

רבני השכונות הם נציגיה של המועצה הדתית בשכונות האחראים לספק לתושבים שירותי דת במגוון תחומים במעגלי החיים. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים הן במישור המהותי, הנוגע לתפקידו של רב שכונה ולסמכויות המוקנות לו, והן במישור המינהלי, הנוגע לסדרי העבודה כמתחייב מכללי מינהל תקין.

על המשרד לבחון ולמפות את הצרכים הדתיים של התושבים בשכונות, ולפיהם להגדיר את סמכויותיהם של רבני השכונות ואת תפקידיהם, ובכלל זאת את תפקידם כמתווכים בין המועצה לתושבים ולרבני הקהילות הפועלים בחלק מהשכונות תוך שיתוף ותיאום אתם. לנוכח הצמצום במספר רבני השכונות והתרחבות השכונות מצד אחד והשיפורים הטכנולוגיים באמצעי התקשורת מצד אחר, על המשרד לבחון את האפשרות להרחיב את אזורי הפעילות של רבני השכונות. על המשרד לקבוע את התקן של מספר הרבנים שיכהנו בכל מועצה דתית ולהקפיד כי העסקתם תאושר רק בהתאם להחלטת ועדת תקינה ועל פי אמות מידה מפורטות שייקבעו בנוהל. כמו כן עליו לפעול לכך שמצבת כוח האדם במועצות הדתיות תהיה מעודכנת ואמינה.

על המשרד לפתח נוהלי עבודה מתאימים לרבני השכונות, לגבש נוהלי דיווח ובקרה על נוכחות והיעדרות מהעבודה ולקבוע כללים לעניין זכאותם לפדיון ימי חופשה ומחלה במועד הפרישה לגמלאות ולקיים בקרה ומעקב בעניין על מנת להבטיח שרבני השכונות ימלאו את תפקידם כראוי ויספקו תמורה הולמת בעד השכר המשולם להם.

על המועצות הדתיות להקפיד על יישום הנחיות המשרד לעניין עבודה נוספת שפורסמו בשלהי שנת 2009 כדי לוודא שאין בה משום ניגוד עניינים או פגיעה בזמינותם של הרבנים ובהיקף השירותים שהם מחויבים לתת לתושבי השכונה. נוכח תופעת עיסוקם הנוסף של רבני השכונות, על המשרד לבחון מחדש את מהות התפקיד ואת היקף המשרה של רב שכונה.



מבוא

המועצות הדתיות (להלן גם - המועצות) מוסמכות ואחראיות, מכוח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971, לספק את שירותי הדת היהודיים בישראל, בין היתר באמצעות רבני העיר ורבני השכונות.

בחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980, נקבע כי רב שכונה הוא מי שהמועצה הדתית מינתה לתפקיד, באישור השר לשירותי דת. אופן המינוי של רבני השכונות ותנאי העסקתם מוסדרים בהנחיות שפרסם המשרד לשירותי דת (להלן גם - המשרד) וכפופים להסכמים קיבוציים החלים בעניינם. לפי חוזר מנכ"ל המשרד (להלן - חוזר מנכ"ל) מספטמבר 1987, רב שכונה הוא מי שמכהן בשכונה שבתחום המועצה הדתית, ואת תפקידו וסדרי עבודתו קובע רב העיר, הממונה על הטיפול בענייני הלכה ובאספקת שירותי הדת בעיר, ובתיאום עם ראש המועצה הדתית באותה עיר.

בדצמבר 1975 נחתם הסכם קיבוצי כללי בדבר עובדי המועצות הדתיות, ובו נקבע כי חוקת העבודה של עובדים ברשויות המקומיות (להלן - חוקת העבודה) תחייב את עובדי המועצות הדתיות, ובכללם רבני השכונות. בספטמבר 1988 נחתם הסכם הקובע את שכרם של רבני שכונות ומושבים על פי דירוג ייחודי ועצמאי ומחיל עליהם סולם שכר ותפקוד (להלן - הסכם השכר).

המועצות הדתיות מממנות חלק מתקציבן מהכנסותיהן העצמיות. 40% מהוצאות התקציב של המועצות, בניכוי ההכנסות העצמיות, ממומנים מתקציב המשרד, ו-60% מהן ממומנים בידי הרשויות המקומיות. המשרד מפקח על פעילות המועצות בכל הנוגע לניהול כוח אדם, לניהול התקציב וליישום כללי מינהל תקין. בארץ פועלות 112 מועצות דתיות בתחומי שיפוטן של הרשויות המקומיות. מנתוני המשרד לשירותי דת המעודכנים ליולי 2009 עולה כי ב-52 מ-112 המועצות הדתיות מכהנים 207 רבני שכונות. בשנת 2008 היה השכר החודשי הממוצע של 168 מרבני השכונות המכהנים כ-9,000 ש"ח ברוטו⁴.

בחודשים פברואר-ספטמבר 2009 בדק משרד מבקר המדינה כמה היבטים הנוגעים לרבני שכונות במשרד לשירותי דת ובשש מועצות דתיות שבהן מכהנים 68 רבני שכונות, כמפורט להלן: באשדוד מכהנים שלושה רבני שכונה, בירושלים - 27 רבנים, בכפר סבא - שישה, בלוד - שבעה, בראשון לציון - שמונה, ובתל אביב - 17 רבנים. ההיבטים שנבדקו הם מינויים; מצבת כוח אדם; הגדרת התפקיד; דיווח על נוכחות בעבודה ועל היעדרות ממנה בשל חופשה ומחלה והפיקוח על עבודתם; עבודה נוספת ופרישה לגמלאות.

מינויים של רבני השכונות

בחוזר מנכ"ל מספטמבר 1987 נקבעו, בין היתר, התנאים לבחירת רבני שכונות במועצות הדתיות, ובכללם: הרב המקומי והמועצה הדתית החליטו כי יש צורך באישור המשרה הדרושה, והמשרד אישר את תקן המשרה. לפי תנאי הכשירות, על מועמד להיות בעל תעודת כושר לרב מהרבנות הראשית לישראל. כמו כן נקבע כי על המועצה לפרסם מכרז לאישור המשרה וכן לפרסם את תנאי הכשירות לאישור בעיתון יומי ובבתי הכנסת בשכונה, דהיינו מכרז חיצוני.

4 הנתונים התקבלו ממשרדי רואי חשבון שהמשרד מינה כדי לבחון את הצורך בכיצוע תכנית הבראה במועצות הדתיות.

1. בדומה להחלטות הממשלה בדבר הקפאה של קליטת עובדים חדשים במשרדי הממשלה⁵, החליט באפריל 2003 סגן שר הדתות דאז, הרב יצחק לוי, להקפיא קליטת כוח אדם במועצות הדתיות. מאותו מועד איושם של תקנים קיימים או אישורם של תקנים חדשים מחויבים באישור של המשרד.

נמצא כי ביולי 2003 מינתה המועצה הדתית בתל אביב שלושה מעובדיה⁶ לרבני שכונות, וכי הם נבחרו במכרז פנימי. באותו חודש מינתה גם המועצה הדתית בירושלים רב שכונה, והוא הועסק על סמך חוזה אישי. שתי המועצות הדתיות הללו לא פעלו כמתחייב מחוזר המנכ"ל האמור, המחייב בחירה באמצעות מכרז חיצוני. כמו כן, נוכח ההחלטה מאפריל 2003 להקפיא קליטת עובדים חדשים, היה על המועצה בירושלים לקבל את אישור המשרד למינוי.

המשרד לשירותי דת הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי המינויים האמורים לעיל הובאו לידיעתו לראשונה באמצעות דוח מבקר המדינה, וכי הם אינם מקובלים עליו.

2. בתחילת שנת 2008 מינה מנכ"ל המשרד, מר אביגדור אוחנה, ועדה בראשותו שתפקידה לאשר קליטת עובדים קבועים וזמניים ושינויי תקינה במועצות הדתיות (להלן - ועדת התקינה). עם חברי הוועדה נמנים היועץ המשפטי של המשרד או נציגתו, נציג מאגף פיקוח ובקרה ומנהלת תחום תקינה במועצות הדתיות.

במאי 2008 התכנסה ועדת התקינה לדון בבקשה לאישור העסקה זמנית של ארבעה רבני שכונות בתל אביב, ואולם חברי הוועדה לא חתמו על פרוטוקול הדיון. למרות זאת הודיע המשרד ביולי 2008 ליו"ר המועצה הדתית בתל אביב כי הוועדה החליטה "לאשר העסקה זמנית של 4 רבני שכונות". יצוין כי בסופו של דבר לא אוישו התקנים.

3. נמצא כי ממאי 2008 לא אישרה ועדת התקינה משרות לרבני שכונות. היועץ המשפטי של המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה כי הוחלט להקפיא את מתן האישורים לאיוש משרות של רבני שכונות עד שיגובש נוהל חדש לבחירתם.

המשרד לשירותי דת הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי לאחר שהוחלט לגבש נוהל חדש, המשרד הודיע ליו"ר המועצה הדתית בתל אביב-יפו שיש להקפיא את האישור שניתן לו ולא לקדם מהלכים לבחירת רבני שכונות. עוד הודיע המשרד כי הוא "פועל ויפעל לאישור תקנים אך ורק באמצעות ועדת התקינה המשרדית או במסגרת הליך תוכנית הבראה" אשר מתבצע במועצות הדתיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי להבטיח שרבני שכונות ימונו על פי נוהלי המשרד ולמנוע מינויים שאינם נדרשים ראוי כי אישור התקנים או איושם יבוצע רק באמצעות ועדת התקינה שבה שותפים הגורמים המקצועיים במשרד, וכי מסקנות תכנית הבראה, שאותן מגבשים גורמים חיצוניים, ישמשו כהמלצה בלבד ולא כמסלול מקביל לוועדת התקינה. כמו כן על המשרד לאשר תקנים על בסיס תהליך מובנה וסדור ועל פי תבחינים מפורטים שייקבעו בנוהל.

5 החלטה 2361 מיולי 2002 והחלטה 66 מאפריל 2003.

6 רב אחד ששימש רב מנהל מחלקה, ושני רבנים ששימשו משגיחי כשרות.

מצבת רבני השכונות במועצות הדתיות

לפי חוזר מנכ"ל מיוני 2001 יפקח המשרד על מצבת העובדים במועצות הדתיות לצורכי מעקב ותקצוב. נקבע כי על מועצה דתית שחל שינוי במצבת עובדיה לדווח על כך בתוך שבעה ימים למשרד, ובתחילת כל שנה עליה להעביר דוח מפורט ובו שמותיהם ופרטיהם של כל העובדים שהיא מעסיקה.

1. עד אוגוסט 2008 הטיפול בנושאי התעסוקה והפרישה של עובדי המועצות הדתיות היה באחריותם של מחלקת תקינה ופרט ושל תחום תקינה במועצות הדתיות (להלן - תחום תקינה) במשרד. בספטמבר 2008 הוקם במשרד אגף כוח אדם במועצות הדתיות ורישום נישואין (להלן - אגף כוח אדם), שאליו הועבר הטיפול ברוב נושאי התעסוקה והפרישה של עובדי המועצות. נושא התקינה נשאר באחריותו של תחום תקינה במשרד.

בתיאור התפקיד של מנהל אגף כוח אדם פורטו הנושאים שבאחריותו, ובכללם "ריכוז, עיבוד וטיוב נתוני השכר ונתוני העובדים, לרבות מערכות לאחזור מידע, לצורך הפקת דוחות שונים". כלומר המשרד ביצע את השינוי הארגוני האמור לעיל כדי לרכז את כל נתוני עובדי המועצות ולדאוג לעדכוןם. למרות זאת התברר כי אגף כוח אדם ותחום תקינה מנהלים מאגרי מידע עצמאיים ונפרדים שאינם מתואמים ביניהם. עקב כך כאשר שינויים מדווחים ליחידה אחת הם אינם מתעדכנים אוטומטית ביחידה השנייה. יצוין כי שתי היחידות מטפלות באותה אוכלוסייה, ולעתים מידע שמגיע ליחידה אחת חיוני גם לשנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי לאפשר בקרה ופיקוח על מצבת כוח האדם במועצות הדתיות ועל השינויים שחלים בה, ראוי שהמשרד ידאג לאיחוד מערכות הנתונים של מחלקת כוח אדם ושל תחום התקינה, ובשלב ראשון יבצע לפחות תיאום בין שתי המערכות.

המשרד לשירותי דת הודיע בתשובתו כי נושא איחוד מערכות הנתונים יטופל במסגרת שינוי ארגוני שעתידי להתבצע במשרד באמצעות חברה לייעוץ ארגוני. לדבריו, המשרד נמצא בשלב של סיום הליכים לבחירת החברה.

2. משרד מבקר המדינה השווה בין מצבת רבני השכונות המנוהלת בתחום התקינה במשרד ובין מצבת רבני השכונות המנוהלת במועצות הדתיות שנבדקו והעלה כי בכל אחת ממערכות הנתונים האמורות יש נתונים שונים על 13 רבני שכונות, כמפורט להלן:

(א) חמישה מהרבנים רשומים במצבת כוח האדם של המשרד כמכהנים בפועל, אולם הם אינם רשומים במצבת כוח האדם שבמועצות הדתיות. הועלה כי חמשת הרבנים סיימו את עבודתם במועצות בנסיבות שונות, כמפורט להלן: בירושלים - שני רבני שכונות פרשו לגמלאות, האחד במאי 2005 והשני באפריל 2008, ורב אחר שוהה בחופשה ללא תשלום יותר משלוש שנים; בכפר סבא - רב שכונה פוטר מתפקידו בספטמבר 2008, ובאשדוד - רב שכונה נפטר במרס 2009.

(ב) שמונה רבנים רשומים כרבני שכונות מכהנים במועצות הדתיות ואינם רשומים במצבת כוח האדם של המשרד, כמפורט להלן: בירושלים - רב שכונה מונה בחוזה אישי, ורב אחר, שהיה מנהל מחלקה שכבר אינה פעילה, החל לכהן כרב שכונה; בתל אביב - שלושה רבנים מונו באמצעות מכרז פנימי, ובעניין שני רבנים אחרים - המועצה הודיעה למשרד על פרישתם הצפויה לגמלאות באוקטובר 2007 אולם השר לשירותי דת דאז הורה להקפיא את פרישתם, והרבנים ממשיכים לכהן כרבני שכונות (ראו להלן בפרק הדן בפרישת רבני השכונות לגמלאות); בלוד - רב שכונה מונה באפריל 2008.

מהמסמכים שעמדו לרשות משרד מבקר המדינה עולה כי המועצות באשדוד, בירושלים ובלוד לא דיווחו לתחום התקינה על השינויים האמורים במצבת כוח האדם שלהן. לעומתן, המועצות בתל

אביב ובכפר סבא דיווחו לתחום התקינה על השינויים בכוח האדם שהן מעסיקות, כנדרש בחוזר מנכ"ל האמור, אולם תחום תקינה לא ערכן חלק מהשינויים האמורים שהועברו אליו. יצוין כי בעקבות הביקורת פנתה מנהלת תחום התקינה באפריל 2009 למועצות הדתיות וביקשה עדכון על העובדים המועסקים במועצה וערכנה לפיו את מצבת כוח האדם של המשרד.

המועצה הדתית מירושלים הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2009 כי שני הרבנים הוצאו לגמלאות במסגרת תכנית התייעלות שהוחלה על המועצה באפריל 2009 והביאה לשינויים במצבת כוח האדם במועצה. היא הוסיפה כי המועצה והמשרד שוקדים על עדכון מצבת כוח האדם ועל בניית מצבה חדשה על פי הכללים שנקבעו בתכנית התייעלות.

במצב הקיים נמנע מהמשרד לבצע מעקב תקציבי ובקרה ראויה על העובדים המועסקים במועצות הדתיות, ובכלל זה פיקוח על מספרם, על תפקידיהם ועל התקנים שהם מאיישים. היעדר נתונים מעודכנים עלול להביא לקבלת החלטות שגויות ולגרום לשיבושים ולחוסר ודאות, למשל בעניין התקנים הנדרשים והצורך באיושם. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לדאוג לעדכון שוטף של השינויים במצבת כוח האדם במועצות הדתיות.

המשרד לשירותי דת הודיע בתשובתו כי הוא פועל לקבלת עדכונים שוטפים על שינויים הנוגעים לנתוני העובדים המועסקים במועצות.

3. כאמור, באפריל 2003 הוחלט להקפיא תקנים במועצות הדתיות, ובכלל זה להקפיא מינויים חדשים של רבני השכונות. במועד זה היו רשומים במצבת כוח האדם של המשרד 258 רבני שכונה מכהנים. ביולי 2009, כשש שנים לאחר מכן, היו רשומים 207 רבני שכונות מכהנים. כלומר בשש השנים הללו פחת מספר רבני השכונות המכהנים בכ-20%,⁷ והגורמים לכך הם פרישה של רבני השכונות או פטירה מצד אחד, והיעדר מינויים חדשים בגלל הקפאת תקנים חדשים מצד אחר.

מתחשיב שעשה משרד מבקר המדינה⁸ עולה כי רב שכונה מכהן נותן שירותים לכ-2,800 עד כ-71,600 תושבים יהודים, ובמוצע לכ-19,000 יהודים. בעמנואל, יישוב המונה 2,800 תושבים, מכהן רב שכונה אחד, וגם בעיר חדרה, המונה 71,600 תושבים יהודים, מכהן רק רב שכונה אחד. עוד הועלה כי יש הבדלים ניכרים במספר רבני השכונות גם בין יישובים שמספר תושביהם דומה. למשל, בערים קריית-אתא ונהרייה יש כ-46,000 תושבים יהודים, ומספר המשרות של רבני שכונה בהן הוא 6.5 ו-2 בהתאמה. בערים ראשון לציון וחיפה יש כ-210,000 תושבים יהודים, ומספר משרות רבני שכונה בהן הוא 8 ו-23.6 בהתאמה. מכאן שקביעת מספר הרבנים המכהנים והנדרשים בכל יישוב אינה מבוססת על תהליך סדור, מובנה ושיטתי.

כמה מיושבי הראש של המועצות הדתיות שנבדקו הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה כי בשל הקפאת התקנים של רבני השכונות הם נאלצו להרחיב את השטח שעליו אחראים הרבנים המכהנים ולצרף שכונות נוספות לתחום כהונתם. עם זאת, יש שכונות חדשות שלא מונה להם רב שכונה והם אף לא צורפו לתחומי אחריותם של רבנים מכהנים, כמו מערב העיר ראשון לציון ומערב העיר כפר סבא (שבכל אחד מהם כשש שכונות).

4. בירושלים פועלים חמישה רבני שכונות, שהתמנו בשנות השבעים של המאה עשרים, ובאותה עת הם שובצו בשכונות שבמועד סיום הביקורת כבר אינן נכללות ברשימת השכונות היהודיות המוגדרות בעירייה⁹. בדיקת האזורים שעליהם הם ממונים, על פי מפת העיר ירושלים, העלתה כי

7 הנתון עלול להיות מוטא בשל ההבדלים במצבות כוח האדם שתוארו לעיל.
8 חלוקה של מספר התושבים היהודים בעיר (הנתונים נלקחו מאתר האינטרנט של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומעודכנים לנובמבר 2009) במספר הרבנים המכהנים.
9 על פי פירוט השכונות המופיע באתר האינטרנט של עיריית ירושלים.

מדובר באזורים ששטחם ומספר תושביהם קטנים, וכי המרחקים ביניהם הם כ-400 מטר עד 1.3 ק"מ. לעומת זאת הועלה כי לא מונה רב שכונה ל-15 שכונות ששטחן ומספר תושביהן גדולים. בעקבות השינויים שחלו בחלוקת השכונות ובפריסת התושבים ראוי לבדוק את האפשרות להרחיב את אזורי הפעילות של הרבנים, באופן שייכללו בהם גם שכונות שלא מונה להם רב.

המועצה הדתית בירושלים הסבירה בתשובתה כי הרבנים האמורים מונו כחוק, אלא שמאז שינתה העירייה את גבולות השכונות. המועצה הוסיפה כי תבחן את האפשרות שהציע משרד מבקר המדינה בדבר "בחינה מחודשת של גבולות הפעילות של רבני השכונות והרחבתם לשכונות נוספות הגובלות עם 'שכונות המקור'".

על המשרד לקבוע את התקן של מספר רבני השכונות שיכהנו בכל עיר תוך בחינת הצרכים בפועל ובדיקת נתונים נוספים כמו מספר הרבנים המכהנים באזור. לדעת משרד מבקר המדינה, עד שתגובש מדיניות אחידה בדבר התקן הנדרש לתפקיד רב שכונה וייקבע נוהל בנושא, על המשרד לבחון את האפשרות להרחיב את אזורי הפעילות של רבני השכונות.

תפקידם של רבני השכונות

1. על פי חוזר מנכ"ל מספטמבר 1987, רב העיר יקבע בתיאום עם ראש המועצה את תפקידיו של רב שכונה ואת סדרי עבודתו. ואולם לא נמצא בחוזר כל פירוט של תחומי אחריותו ותפקידיו של רב שכונה. בין המסמכים שעמדו לרשות הביקורת היה פרוטוקול מדיון של הנהלת המועצה הדתית בירושלים משנת 1968, ובו נקבעו התחומים שעליהם מופקדים רבני השכונות בעיר: "1. השגחה כללית על מוסדות הכשרות בשכונה, אטליזים ועופות, חנויות ומסעדות, קונדיטוריות וכד'. 2. שמירת שבת ועירובין. 3. טהרת המשפחה, ופקוח על המקוה בשכונה. 4. עריכת נישואין לאנשי השכונה. 5. השתתפות בתפילות בית הכנסת לפי תורנות. 6. ארגון שעורי תורה לנוער ומבוגרים. 7. מתן הרצאות בשבתות, מועדים ואירועים שונים בשכונה".

2. משיחות שקיימו אנשי משרד מבקר המדינה עם יושבי הראש של המועצות הדתיות שנבדקו בדבר פעילות של רבני השכונות בשנים האחרונות עולה כי חלק מהתחומים האמורים אינם עוד בסמכותם של רבני השכונות, וכי הם עוסקים בעיקר במתן שיעורי תורה והרצאות, ייעוץ בענייני הלכה והשתתפות בתפילות בבתי הכנסת, עריכת חופה וקידושין והשתתפות בהלוויות ובניחום אבלים. השינויים שחלו בתפקודם ובמעמדם של רבני השכונות באים לידי ביטוי במכתבו של יו"ר אחת המועצות הדתיות למשרד מבקר המדינה מיוני 2009, ובו הסביר כי "לרב שכונה, אין כיום מעמד על, ואם אינו מהווה דמות כריזמטית ומקובלת על מגוון העדות והזרמים, יהיה קשה מאוד למלא את תפקידו המוגדר בשכונה". עוד ציין היו"ר במכתבו כי "היום לכל בית כנסת יש רב אברך, מגיד שיעור שהופך אט-אט למורה הרוחני של הקהילה הקטנה. לכל קהילה יש רב שמקובל עליהם, איתו הם מתייעצים בנושאי הלכה, אותו הם מזמינים לשיחות ולהבדיל לאבלות - אזכרות וכד'".

3. בנספח להסכם השכר נקבע כי רב שכונה אשר נוסף על תפקידו ממלא במועצה הדתית גם תפקיד המוגדר ברשימת התפקידים שפורטו בנספח, ייחד לתפקיד זה לפחות 15 שעות בשבוע, ועבורן יקבל תוספת שכר (להלן - רב בתפקיד מוגדר). התפקידים הם: רשם נישואין, ממונה על כשרות, שחיטה, תרומות ומעשרות, עירוב, מקוואות, הסברה תורנית, ועדת שבת וועדת שעטנז (בשלוש הערים הגדולות בלבד), מנהל מחלקה, רב פוסק בבית מטבחים ורב חבר לשכה. בחוזר מנכ"ל מיוני 2001 נקבע כי רב בתפקיד מוגדר ימלא את תפקידו הנוסף במשרדי המועצה הדתית.

מתברר כי במהלך השנים חלק מהתפקידים שבעבר היו באחריות רבני השכונות הועברו לעובדי המועצות הדתיות שאינם רבני שכונות, כמו מפקחי כשרות ומשגיחי כשרות בבתי עסק ובמוסדות, ממונים על שמירת שבת ועל עירובין וממונים על מקוואות. נוסף על כך חופה וקידושין נערכים גם על ידי רבנים שהוסמכו לכך ולא רק על ידי רבני שכונות.

מהאמור לעיל עולה כי אף שחלו חליפות ותמורות במשך השנים בתפקידים המסורתי של רבני השכונות, במועד סיום הביקורת המשרד והמועצות הדתיות טרם הגדירו את צורכי הדת של תושבי השכונות ואת תפקידיהם של רבני השכונות והותירו לכל אחד מהרבנים לפעול בנושא ביזמתו ועל פי השקפתו ושיקול דעתו.

4. נוסף על רבני השכונות הפועלים מטעם המועצות הדתיות פועלים בחלק מהערים גם רבני קהילות (רבני בית כנסת), שהוכשרו לתפקידם על ידי עמותות שונות כמו עמותת "לקראת שליחות". עמותה זו החלה לפעול בשנת 2004 והיא עוסקת בהכשרה, בהשמה ובטיפוח של רבנות ומנהיגות בקהילה הישראלית. תכניות ההכשרה מתמקדות בהקניית מיומנויות שונות לרב ולרעייתו שנועדו לסייע להם בתפקידם, למשל בתפקידיהם הנוגעים למדיניות ההלכתית, לתורת הנאום, לליווי משפחות במעגלי החיים המגוונים, לעבודה קהילתית וליישוב סכסוכים. העמותה גם פועלת בשיתוף פעולה כלכלי וארגוני עם הקהילה, אשר בוחרת את רב הקהילה ומשלמת את שכרו. ברחבי הארץ מכהנים כיום 28 רבני קהילות מטעם עמותה זו.

5. בשנת 2007 יזם רב המועצה הדתית בתל אביב, מר אלדר מזרחי, הקמת בית הוראה מרכזי בנושאות רב העיר בבניין המועצה, שמטרתו מתן מענה טלפוני מוסמך וזמין על שאלות בענייני הלכה וזהות יהודית וכן מתן מידע שוטף לרווחת הציבור. בבית ההוראה פועלים בתורנות שלושה מרבני השכונות בעיר בכל ימות השבוע (לרבות יום שישי ומוצאי שבת), והם משיבים על שאלות באמצעות הטלפון, הפקס והדואר האלקטרוני ובפגישות אישיות. בדצמבר 2007 פורסם קובץ של פסקי הלכה המבוסס על תשובות שנתנו רבני בית ההוראה (קובץ ההלכות נקרא "הרב על הקו"). במכתב שהפיץ יו"ר המועצה בתל אביב לבתי הכנסת בעיר הוא הסביר כי מטרתו של פרויקט חדשני זה היא "לסייע ולקרב מעגלי ציבור נוספים ולהקל עליהם את ההתמודדות בתחומי החיים הדתיים, כמו: נישואין, כשרות, טהרת משפחה, אבלות, מילה ועוד".

גם המועצה הדתית בירושלים הקימה בית הוראה לשירות הציבור. בית ההוראה פועל בשלושה מוקדים שאותם מאיישים רבנים מורי הוראה ועונים על שאלות הציבור בענייני הלכה. באחד מבתי ההוראה מכהן רב שכונה.



מאחר שבשנים האחרונות שטחן ומספר תושביהן של שכונות קיימות גדל במידה ניכרת, סביר להניח שרב שכונה אחד אינו יכול לספק את שירותי הדת לכלל התושבים בשכונה. מן הראוי שבמקומות שבהם מכהנים רבני קהילה שממלאים חלק מתפקידיהם של רב השכונה תיבחן האפשרות שרב השכונה יספק את שירותי הדת הנדרשים בשכונה תוך שיתוף ותיאום עם אותם רבנים וישמש מתווך בין המועצה הדתית, שאחראית למתן שירותי הדת לתושבים, ובין תושבי השכונה ורבניה. בדרך זו יתאפשר לרבני השכונות לתת שירותים גם בשכונות ובאזורים ששטחם ומספר תושביהם גדול. הפרויקט שמופעל במועצות הדתיות בתל אביב ובירושלים הוא דוגמה טובה לפתרון זמין ויעיל לאספקת חלק משירותי הדת גם בשכונות חדשות שלא התמנה להן רב שכונה.

השינויים שחלו בשנים האחרונות הן במספרם של רבני השכונות והן בתפקידיהם המסורתיים וכן הגידול הגאוגרפי והדמוגרפי של השכונות מחייבים שינוי והתייעלות באספקת שירותי הדת על ידי רבני השכונות, בין היתר באמצעות השיפורים הטכנולוגיים באמצעי התקשורת. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשירותי דת לבחון ולמפות את הצרכים הדתיים של התושבים בשכונות השונות, ולפיהם להגדיר את תפקידם של רבני השכונות, את סמכויותיהם ואת אזורי כהונתם.

המשרד לשירותי דת הודיע בתשובתו כי הוא פועל בתיאום עם הרבנות הראשית לישראל לגיבוש נוהל חדש שיעסוק בהליכי המינוי של רבני שכונות ובסדרי עבודתם, וכי הערות משרד מבקר המדינה בכל הנוגע להגדרת תפקידיו של הרב על פי צורכיהם של תושבי השכונות בתחום הדת יובאו בחשבון במסגרת גיבוש הנוהל החדש.

הרבנות הראשית לישראל הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2010 כי היא מקיימת דיונים פנימיים בנושא רבני השכונות, וכי היא תפעל בשיתוף הרבנים הראשיים להנחות את המשרד לשירותי דת בנושאים עקרוניים הקשורים לתפקיד הרבנים.

דיווח של רבני שכונות על נוכחות ועל פעילות בעבודה

דיווח על נוכחות

1. לפי חוזר מנכ"ל ממאי 1992 כל עובדי המועצה, לרבות רבני שכונות המועסקים במשרדי המועצה הדתית בתפקיד מוגדר, חייבים בהחתמת כרטיס נוכחות. חוזר מנכ"ל מיוני 2001 קבע כי רבני שכונות ידווחו למועצה על עבודתם בשכונות באמצעות טופס ידני. חוזר מנכ"ל מפברואר 2003 קבע כי רבני השכונות, לרבות רבנים בתפקיד מוגדר, פטורים מהחתמת כרטיס באמצעות שעון כיוון שלפי הסכם השכר תפקידו של רב שכונה "נמנה עם התפקידים הדורשים מידה מיוחדת של אימון אישי, ותנאי עבודתו ונסיונותיה אינם מאפשרים פיקוח על שעות העבודה והמנוחה שלו".

לדעת משרד מבקר המדינה, המשרד אמנם נתן לרבנים פטור מהחתמת כרטיס בשעון הנוכחות, אולם חובת הדיווח הידני נותרה בעינה, כפי שמחייבים כללי מינהל תקין.

2. משרד מבקר המדינה בדק בשש המועצות הדתיות שנבדקו את מערך הדיווח והפיקוח על נוכחותם של רבני השכונות בעבודה. הבדיקה העלתה כי ככלל רבני השכונות אינם מדווחים על נוכחותם בעבודה בשכונה. לעניין נוכחותם של רבני שכונות במועצה לצורך מילוי תפקידם המוגדר הועלה כי רק מקצתם מחתימים כרטיס נוכחות. עוד הועלה כי חלק מהמועצות הדתיות מנהלות רישום ידני של נוכחות הרבנים במועצה. להלן פירוט הממצאים:

(א) רבני השכונות באשדוד ובכפר סבא אינם מדווחים על נוכחותם; ואשר לירושלים, מ-27 רבנים מכהנים, רק שלושה רבנים המשמשים בתפקיד מוגדר מדווחים על נוכחותם באמצעות החתמת כרטיס בשעון הנוכחות בכניסתם למועצה וביציאתם ממנה.

המועצות הדתיות באשדוד ובכפר סבא הודיעו בתשובתן מדצמבר 2009 כי הן נכשלו בניסיון לאכוף על רבני השכונות את חובת הדיווח על נוכחותם, בשל התמיכה שמקבלים רבני השכונות מארגון העובדים היציג שהם חבריו.

(ב) בראשון לציון ובתל אביב מתקיים זה 15 שנים לפחות רישום נוכחות ידני על ידי אחת מעובדות המועצה. בראשון לציון מתנהל הרישום עבור כל שמונת רבני השכונה בעיר, שעובדים במועצה בתורנות בין שלושה לחמישה ימים בשבוע; בתל אביב מתנהל הרישום עבור ארבעה רבני שכונה בלבד שעובדים במועצה במשך כל ימות השבוע (מבין 17 רבני שכונה מכהנים).

(ג) מיולי 2006 מתנהל גם בלוד רישום נוכחות ידני על ידי אחת מעובדות המועצה עבור חמישה מששת רבני השכונה בעיר שעובדים במועצה בתורנות יום בשבוע. נמצא כי בסידור פנימי של המועצה נקבע כי במקום 15 שעות שבועיות שבהן מחויב כל רב למלא תפקיד מוגדר במועצה, יעבדו הרבנים פעם בשבוע רק ארבע שעות ואחת לארבעה שבועות רק שעתיים וחצי, ויקבלו שכר בעד 15 שעות בשבוע. יוצא אפוא כי בפועל הרבנים נוכחים במועצה כ-22.5 שעות חודשיות במקום כ-67.5 שעות חודשיות שבהן הם מחויבים על פי הסכם השכר, ושעבורם משלמת להם המועצה תוספת שכר. התברר כי המועצה לא דיווחה למשרד על ההחלטה האמורה ולא קיבלה את אישורו לביצועה, ובכך פעלה שלא לפי הוראות חוזר המנכ"ל.

דיווח על נוכחות בעבודה על ידי רב השכונה מתחייב מכללי מינהל תקין; חובתו של הרב לספק לתושבים שיירות דת, וזכותו של המעביד המשלם את שכרו לדעת מהו התוצר או התמורה שעבורם משולם השכר. כאמור, אף שחוזר מנכ"ל מפברואר 2003 פטר את הרבנים מחובת החתמת כרטיס נוכחות, הוא לא פטר אותם מדיווח ידני, ולמרות זאת לא דרשו מהם המועצות הדתיות לדווח על נוכחותם. אמנם חלק מהמועצות הכירו בחשיבות הדיווח וניהלו רישום נוכחות ידני, אולם דיווח זה מסייע באופן חלקי בלבד למעקב אחר נוכחות רבני השכונות. זאת ועוד, בדיווח ידני ייתכנו טעויות אנוש ואי-דיוקים. מהאמור לעיל עולה כי למועצה אין כלים לקיים מעקב ובקרה מלאים ומדויקים על נוכחותם של רבני השכונות בעבודתם בשכונות.

המשרד לשיירות דת הודיע בתשובתו כי הערת מבקר המדינה לגבי חובת רישום נוכחות מקובלת עליו, וכי חובה זו תשולב בנוהל החדש לרבני שכונות. בתשובתה מדצמבר 2009 ציינה המועצה הדתית תל אביב-יפו כי בקרה שלא תפגע ברבנים תוסיף להידוק הקשר בין המועצה הדתית והרבנות לרב השכונה ותמנע "אפליה בין עובד לעובד" במועצה הדתית.

דיווח על פעילות

1. לפי חוזר מנכ"ל מיוני 2001, "רצוי לערוך תוכניות עבודה בכתב לעובדים שמילוי תפקידם כרוך בעבודה מחוץ למשרד, וכן לקבוע הנחיות ביחס לשעות העבודה של העובדים הללו". יש להניח כי המשרד ראה צורך בהוצאת הנחיה כזו כיוון שלעובדים כאלה, ובכללם רבני השכונות, יש גמישות ועצמאות רבה בעבודתם מחוץ למועצה, ולכן הוא המליץ ליצור כלים בסיסיים לבקרה הן על פעילותם והן על נוכחותם בעבודה.

עם זאת מתברר כי במסגרת הנחיות המשרד לא נדרש מהרבנים לדווח מפעם לפעם למועצה הדתית על פעילותם. בדוח ביקורת של המבקר הפנימי של המשרד על המועצה הדתית אשדוד משנת 1999 צוין שהרבנות המקומית "צריכה להגביר את הפיקוח על עבודתם של רבני השכונות ולדרוש מהם דיווחים חודשיים על פעילותם", אולם המלצה זו לא הופצה כהנחיה לגבי שאר המועצות הדתיות.

2. משרד מבקר המדינה בדק אם רבני השכונות במועצות שנבדקו דיווחו על פעילותם בשכונות. הבדיקה העלתה כי בכל שש המועצות לא הגישו הרבנים דיווחים על פעילותם בשכונה, וכי בשנים האחרונות לא דרשו מהם המועצות להגיש דיווחים ולא נקטו צעדים נגדם.

יושבי הראש של המועצות הדתיות בירושלים ובתל אביב-יפו הסבירו למשרד מבקר המדינה שלאחר פרסום חוזר המנכ"ל מפברואר 2003 שפטר את רבני השכונות מהחמתם כרטיס נוכחות, החליטו הרבנים לפטור את עצמם גם מדיווח על פעילותם בשכונה, ובשל כך לא אכפו המועצות הדתיות את חובת הדיווח כאמור. נושא חשיבות הדיווח על פעילות בשכונה צוין כבר במכתב משנת 1975 של ראש המועצה הדתית בירושלים דאז אל רבני השכונות, ובו נאמר כי לשם יצירת הקשר הדרוש בין הנהלת המועצה הדתית ובין רבני השכונות, "מוטלת החובה על כל רב שכונה לדווח מדי חודש על פעולותיו השגרתיות והבלתי שגרתיות בשכונה. ללא דיווחים אלה אין ההנהלה יודעת אל-נכון את מה שקורה בשכונות ובקושי מכירה את פעולות הרבנים בהן. עוברות תקופות ארוכות שאין כל מגע בין ההנהלה... לבין הרבנים וכתוצאה מכך נגרם חוסר ידע בסיסי וחיוני לגבי הצרכים של תושבי השכונות בנושאי הדת למיניהם. חיוני ביותר עבור המועצה הדתית לבדוק ולהכיר את הצרכים הרוחניים... וזאת תוכל להשיג רק באמצעות הרב שהוא נציגה של המועצה הדתית במקום. לאור הדיווחים שנקבל מדי חודש, נוכל להזמין את הרבנים לשיחה כדי לסייע ולתרום את חלקנו בקידום מתן השירותים הדתיים בשכונה. זאת ועוד, ברצונה של המועצה הדתית לקדם את רבני השכונות בדירוג ובזכויות וזאת היא יכולה לעשות רק ע"י מגע צמוד לרבנים והכרת פעולותיהם החשובות".

לדעת משרד מבקר המדינה, היה צפוי שבעקבות ההמלצות של המבקר הפנימי של המשרד על המועצה הדתית אשדוד משנת 1999, כמפורט לעיל, ולנוכח העובדה שמצבן של שאר המועצות דומה למצבה של מועצה זו, ידרוש המשרד מרבני שכונות בכל הארץ לדווח על עבודתם בשכונות כנדרש לפי כללי מינהל תקין. אמנם פעילותם מגוונת ולא תמיד אפשר לפרטה במלואה, אולם אפשר לדרוש מהם לדווח על פעילויותיהם הקבועות, כמו מתן שיעורי תורה והשתתפות באירועים ובכנסים ועל שעות קבלת קהל.

3. בחוזר המנכ"ל האמור שבו ניתן פטור מהחמתם כרטיס נוכחות נקבע כי הפיקוח על עבודת רבני השכונות ייעשה בתיאום עם רב העיר. חלק מרבני העיר במועצות הדתיות שנבדקו הסבירו לנציגי משרד מבקר המדינה כי הם משוחחים מפעם לפעם עם חלק מרבני השכונות על פעילותם ועל בעיות שהתעוררו בשכונתם, אולם, כאמור, משרד מבקר המדינה לא מצא שרבני השכונות מדווחים בכתב לרב העיר על פעילותם באופן שוטף ושיטתי.

המועצה הדתית בירושלים ציינה בתשובתה כי אף שעבודתו של הרב היא עבודה שגרתית, "יש בהחלט מקום לקיים מידי חודש או רבעון ישיבה משותפת של כל רבני השכונות עם הנהלת המועצה ובעלי תפקידים במועצה כדי לעמוד על צורכי השכונות במגוון נושאים". בתשובתה מדצמבר 2009 הודיעה המועצה הדתית בלוד כי בעקבות הביקורת היא קבעה נוהל חדש, שנכנס לתוקף ב-1.12.09, ולפיו "מחויב כל רב שכונה לדווח באופן אישי ולתאר את פעילותו היומית בשבוע העבודה בכלל, ולא רק באותו יום תורנות שהוא מבצע במועצה כפי שהיה עד כה".

4. ברוב המועצות הדתיות שנבדקו לא נמצאו פרסומים המעדכנים את תושבי השכונות על שירותי הדת שמספקים רבני השכונות שלהם, על פעילות תורנית קבועה שהם מקיימים כמו שיעורי תורה, הרצאות ותפילות ועל שעות קבלת קהל. בהיעדר דיווח שוטף של הרבנים למועצות הדתיות פרסום כזה יכול לשמש להן מקור מידע על פעילותם הקבועה של הרבנים בשכונה.

מהאמור לעיל עולה כי רבני השכונות, שאופייה המיוחד של משרתם מאפשר להם עצמאות וגמישות בעבודתם, אינם נדרשים לעמוד בהנחיות המשרד לדיווח על נוכחותם ועל פעילותם בשכונות. במצב זה למועצות הדתיות אין מידע ואין כלים לשם בקרה על עבודתם. זאת ועוד, בהיעדר מידע על פעילות הרבנים נבצר מהמועצות הדתיות לסייע בפרסום הפעילות ובקידום מתן השירותים הדתיים לתושבי השכונה.

המועצות הדתיות באשדוד ובכפר סבא ציינו בתשובתן מדצמבר 2009 כי אין ברשותן כל אמצעי בקרה על היקף עבודתם של רבני השכונות ועל אופן מילוי המשרה, מאחר שפעילותם נתונה לשיקול דעתם וליזמתם האישית.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשירותי דת לגבש מדיניות אחידה וברורה בנוגע לדיווחי הרבנים ולקבוע נוהלי דיווח ובקרה על אופי פעילותם של הרבנים בשכונותם ועל היקפה, ובכלל זה אמצעי אכיפה של הנהלים, כמתחייב על פי כללי מינהל תקין.

המשרד לשירותי דת הודיע בתשובתו כי הוא מקבל "את ההמלצה הנוגעת לחובת הדיווח החודשי. במסגרת גיבוש הנוהל החדש נבחנת האפשרות לדרוש גיבוש תכנית עבודה לכל רב שכונה בתיאום עם רב העיר, והגשת דו"ח פעילות מפורט מידי תקופה, לצורך מעקב על הפעילות השוטפת של רב השכונה ותפקודו".

דיווח על ימי חופשה ומחלה ורישום

בפרק ט' לחוקת העבודה נקבעו מכסת ימי החופשה השנתית ומכסת הימים המרבית שמותר לעובד לצבור. עובד המועסק במשך שישה ימים בשבוע זכאי ל-26 ימי חופשה ורשאי לצבור עד 65 ימי חופשה, ועובד המועסק חמישה ימים בשבוע זכאי ל-22 ימי חופשה ורשאי לצבור עד 55 ימי חופשה. עובדי המועצות הדתיות, ובכללם רבני השכונות, עברו לשבוע עבודה מקוצר (חמישה ימים בשבוע) בהתאם להסכם קיבוצי (כללי) שצורף להסכם השכר. היועץ המשפטי של המשרד הסביר לנציגי משרד מבקר המדינה כי נוכח האופי המיוחד של תפקיד רב שכונה, אי-אפשר לקבוע כמה ימים בשבוע הוא עובד. רבני השכונות שנפגשו עם נציגי משרד מבקר המדינה טענו כי הם נותנים שירותי דת גם בימי שישי ושבת.

חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951, ותקנותיו מטילים על המעביד חובה לנהל פנקס חופשה וקובעים מה הם הפרטים שהמעביד חייב לציין בו, ובכללם ימי החופשה שבהם נעדר העובד מעבודתו.

לפי חוזר מנכ"ל מיוני 2001, המועצות הדתיות חייבות לנהל רישום לגבי היעדרות עובדים מעבודתם בשל חופשה או מחלה, לרבות רבני שכונה, והעובד מחויב להמציא תעודת מחלה מרופא ולהודיע על כך לממונה. כמו כן לקראת סוף השנה על המועצה לשלוח מכתב התראה לעובד אשר לא ניצל את מכסת ימי החופשה שעליו לנצל. עוד נאמר בחוזר כי "במידה והעובד לא ניצל ימים אלו לאחר הודעת המוע"ד [המועצה הדתית] ינוכו ממאזן החופשות הימים שמעבר לזכות הצבירה".

1. (א) בדיקת אופן רישום היעדרותם של רבני השכונה מהעבודה במועצות הדתיות שנבדקו העלתה כי בכל שש המועצות מנוהלת כרטסת ממוחשבת לרישום היעדרויות, ואולם התברר כי הרישום בה לא התבצע באופן שוטף ומלא, כמפורט להלן: באשדוד לא התבצע רישום כלל;

בירושלים התבצע רישום רק בנוגע לימי ההיעדרות של שלושת הרבנים המשמשים בתפקיד מוגדר ומחתימים כרטיס נוכחות; בכפר סבא קיזז החשב ממאזן ימי החופשה השנתית של כל הרבנים ימים שבהם המועצה נמצאת בחופשה מרוכות, כגון ימי חול המועד בסוכות ובפסח, כמו כן נמצא כי רק רב אחד דיווח על היעדרויותיו; בלוד ובראשון לציון התבסס הרישום על מנגנון הדיווח הידני שהונהג במועצות, המתייחס רק לימי התורנות במועצה, ובתל אביב-יפו התבצע רק רישום בעניינם של שבעה רבנים שדיווחו על היעדרותם למחלקת מנגנון.

(ב) נמצא כי המועצות הדתיות באשדוד, ירושלים וראשון לציון לא עדכנו את הרבנים בדבר יתרת ימי החופשה או המחלה העומדים לזכותם ובדבר מספר ימי החופשה שהיה עליהם לנצל עד תום השנה. לעומת זאת, המועצות הדתיות בכפר סבא, לוד ותל אביב-יפו שלחו במהלך השנה לכל רב פירוט של יתרת ימי חופשה שעמדו לזכותו ופירוט של מספר ימי החופשה שהיה עליו לנצל עד תום השנה. רק המועצה בכפר סבא ציינה גם את ימי המחלה שנצברו לכל רב. כמו כן דרשו המועצות מהרבנים לדווח בטופס המיועד לכך על היעדרות מעבודה, ובמידת הצורך לצרף אישורי מחלה.

2. נוכח היעדר דיווח על נוכחות של רבני השכונות בדק משרד מבקר המדינה במועצות הדתיות שנבדקו אם רבני השכונות שנסעו לחו"ל דיווחו על היעדרותם מהעבודה, ואם המועצות הדתיות ניכו את ימי החופשה האמורים ממכסת ימי החופשה שלהם. הבדיקה נעשתה באמצעות קובץ מרשם האוכלוסין, המבוסס על נתוני ביקורת הגבולות לשנים 2007 ו-2008. בקובץ זה נרשמים, בין היתר, התאריכים שבהם תושבי ישראל יוצאים מהארץ ונכנסים אליה. הבדיקה העלתה כי רוב רבני השכונה שנסעו לחו"ל לא דיווחו על היעדרות מהעבודה בימים שבהם שהו בחו"ל, וכי חלק מאלה שדיווחו לא הקפידו על דיווח מלא. להלן פירוט הממצאים:

(א) באשדוד - שניים משלושת הרבנים המכהנים יצאו לחו"ל ל-321 ימים בסך הכול (כולל ימי שישי ושבת) ולא דיווחו על כך למועצה. למשל, בשנת 2007 נסע אחד הרבנים לחו"ל 33 פעמים ושהה שם 159 ימים בסך הכול, ובשנת 2008 הוא נסע 34 פעמים ושהה שם 152 ימים בסך הכול.

(ב) בירושלים - נמצא כי 19 מ-27 הרבנים המכהנים יצאו לחו"ל ל-1,125 ימים בסך הכול, וכי רק שניים מהם דיווחו על כך; אחד מהם דיווח רק על 39 מ-62 ימים. שמונה מהרבנים שהו בחו"ל בשנים שנבדקו בין 28 ל-131 ימים, מספר ימים הגדול ממכסת ימי החופשה המותרת להם בשנה. לדוגמה, בשנת 2007 נסע אחד הרבנים ל-103 ימים ובשנת 2008 ל-131 ימים, ועל פי המסמכים הוא לא דיווח על כך למועצה. באחת מנסיעותיו שהה הרב בחו"ל כחודשיים רצופים, שעבורם שילמה המועצה לרב שכר מלא.

שניים מהרבנים שנסעו נהגו אמנם לדווח על היעדרותם מהעבודה, כאמור לעיל, אולם למרות זאת המועצה לא ניהלה רישום או מעקב אחר ימי החופשה שהם ניצלו. הבדיקה העלתה כי אחד מהם דיווח על עצם יציאתו לחו"ל ביוני 2008 ואף קיבל את אישור המנגנון לכך, אולם באישור לא צוין כמה ימים היה רשאי להיעדר. הרב השני קיבל מהמועצה בשנת 2008 אישור להיעדרות של 23 ימים בתקופת חגי תשרי.

לדעת משרד מבקר המדינה, היעדרות בתקופת החגים, שבה נוכחותו של רב שכונה היא חיונית ביותר, עלולה לפגוע בתושבים הזקוקים לשירותי דת שהרב אמור לספק, כמו מענה לסוגיות הלכתיות, תפילות ושיעורים.

המועצה הדתית בירושלים הודיעה בתשובתה כי היא תבדוק אפשרות לנכות משכרם השוטף של הרבנים האמורים את הימים החורגים ממכסת ימי החופשה שניתנת לצבירה. כמו כן היא ציינה כי תשלח לרבני השכונה תזכורת בדבר החובה לקבל אישור מוקדם ליציאה לחופשה, ובדבר זכאותם ל-22 ימי חופשה בשנה בלבד. המועצה גם תתריע לפני הרבנים כי אם ימי היעדרותם עקב נסיעה

לחול"ל יחרגו ממכסת ימי החופשה השנתית, ינוכה משכרם התשלום עבור אותם ימים. זאת ועוד, המועצה הודיעה כי תקיים מעקב אחר נסיעות לחול"ל של רבני השכונה באמצעות קובץ ביקורת הגבולות, וכי כל חריגה מההוראות תטופל.

(ג) בכפר סבא - ארבעה מבין ששת הרבנים המכהנים שהו בחול"ל 66 ימים בסך הכול. התברר כי רק שניים מהרבנים דיווחו על כך, וכי אחד מהם דיווח רק על חלק מהיעדרויותיו: בשנת 2007 הוא דיווח על שלושה מבין 12 הימים שבהם שהה בחול"ל, וסגן יו"ר המועצה, שהשווה נתונים אלה לביקורת הגבולות, ביקש מהרב לתקן את הדיווח. נוסף על כך לא דיווח הרב על היעדרות של 18 ימים שבהם שהה בחול"ל בשנת 2008.

(ד) בלוד - חמישה משבעת הרבנים המכהנים שהו בחול"ל 133 ימים בסך הכול ולא דיווחו על כך למועצה. כאמור, בשיטת רישום הנוכחות המונהגת במועצה מתבצע מעקב אחר נוכחות הרבנים בימי תורנותם במועצה, ובהתאם לכך המועצה מחשבת רק היעדרויות מימי התורנות. בשל שיטה זו ניתנה להם המועצה רק 49 ימי חופשה בגין 133 הימים ששהו בחול"ל. למשל, אחד הרבנים שהה בחול"ל בשנת 2007 במשך 38 ימים, אך נוכח רק 14 יום ממכסת ימי החופשה שלו.

המועצה הדתית בלוד ציינה בתשובתה מדצמבר 2009 כי לפי הנוהל החדש הרבנים נדרשים לדווח על ימי מחלה וחופשה או על היעדרות מכל סיבה שהיא, לרבות נסיעה לחול"ל, וכי המועצה תנכה את אותם הימים שבהם שהו הרבנים בחול"ל ממכסת ימי החופשה שלהם.

(ה) בראשון לציון - שלושה משמונת הרבנים המכהנים שהו בחול"ל 120 ימים בסך הכול ולא דיווחו על כך למועצה. בשל שיטת רישום הנוכחות בימי התורנות בלבד המונהגת במועצה, ניתנה המועצה ממכסת ימי החופשה שלהם רק 37 ימי חופשה.

המועצה הדתית בראשון לציון הסבירה בתשובתה מדצמבר 2009 כי בעבר רב שיצא לחול"ל הודיע רק על היעדרות מימי התורנות שלו במועצה, וכי בעקבות פרסום הביקורת הונחו הרבנים לדווח על חופשה מיום היציאה ועד יום חזרתם לעבודה. המועצה אף הודיעה כי היא תנכה את מספר הימים שבהם שהו הרבנים בחול"ל ממכסת ימי החופשה שלהם.

(ו) בתל אביב - 10 מ-17 הרבנים המכהנים שהו בחול"ל 274 ימים בסך הכול. התברר כי רק שלושה מהם דיווחו על כך, וכי שניים מהם דיווחו רק על חלק מימי היעדרות: רב אחד דיווח על 19 מ-41 ימי היעדרות, ורב שני דיווח על 27 מ-62 ימים.

בתשובותיהם של מרבית רבני השכונות שיצאו לחול"ל ולא דיווחו על כך למועצה נאמר כי הם לא נדרשו לעשות כן ולא ידעו כי מחובתם לעשות זאת, וכי להבא יקפידו לדווח על יציאתם לחול"ל. חלקם הסבירו כי יציאתם לחול"ל הייתה לצורך השתתפות בכנסים דתיים, הרצאות ומתן שיעורים או לצורך גיוס כספים לעמותות ובתי הוראה שהם מפעילים בשכונה, וכי הם ראו בכך חלק בלתי נפרד מתפקידם כרבני שכונה, ולכן לא דיווחו על כך.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הרבנים חייבים לקבל את הסכמתו של המעביד ליציאתם לחול"ל ולתאם את עניין הנסיעה, אף אם הם סבורים שהם יוצאים לחול"ל במסגרת תפקידם. קבלת אישור המועצה הדתית לכך מאפשרת למועצה לבחון אם היא רואה בכך חלק מחובותיו במסגרת תפקידו כרב שכונה או עבודה נוספת שמחייבת אותה לבחון אם הנסיעה אינה פוגעת במילוי חובותיו של רב השכונה (ראו להלן בפרק הדין בעבודה נוספת של רבני שכונות).

משרד מבקר המדינה מביע תמיהה על כך שעובד ציבור פועל לאיסוף כספים על דעת עצמו ורואה בכך חלק מתפקידו. מן הראוי שהמשרד ייתן דעתו על כך ויוציא הנחיות בעניין.

3. משרד מבקר המדינה בדק גם אם רבני השכונות מדווחים על היעדרותם בגין חופשת מחלה. הבדיקה העלתה כי למעט רבנים במועצות בתל אביב-יפו ובראשון לציון, שהגישו למחלקת מנגנון במועצה תעודות מחלה מרופא עבור הימים שנעדרו עקב מחלה, ביתר המועצות לא דיווחו הרבנים על היעדרות בגין מחלה.

מעקב אחר היעדרויות בשל יציאה לחו"ל אינו יכול להתבצע לגבי היעדרויות מטעמי מחלה או חופשה בארץ, כיוון שבנושא זה אין מאגר מידע הדומה למאגר של ביקורת הגבולות. אולם מאחר שהתאפשרה התופעה של היעדר דיווח ובקרה על יציאות לחו"ל (ובכללן חופשות שארכו יותר משבוע), סביר להניח שלא התבצעו דיווח ובקרה גם בענייני של היעדרויות שאינן כרוכות בנסיעה לחו"ל.



מהאמור לעיל עולה כי רוב רבני השכונות אינם מדווחים על ימי היעדרותם מהעבודה בשל חופשה או מחלה, וכי הם מקבלים שכר מלא עבור אותם ימים והמועצה אינה מנכה ימים אלה ממכסות ימי החופשה והמחלה שלהם, וכי ימים אלה נצברים לזכותם אף שלכאורה הם אינם זכאים להם. זאת ועוד, אם אין רבני השכונה מדווחים למועצה על היעדרות ממושכת מעבודתם, נבצר מהמועצה להודיע על כך לתושבי השכונה ולוודא שרב מלא מקום ייתן להם את שירותי הדת הנחוצים.

המשרד לשירותי דת הסביר בתשובתו כי מאחר שהוא היה ער לבעיות האמורות, הוא קיים בשנה האחרונה ישיבות בהשתתפות נציגי אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר ונציגי פרקליטות המדינה בנושא דיווח ורישום של ימי חופשה ומחלה. בעקבות הישיבות גיבשה הלשכה המשפטית של המשרד טיוטת נוהל בנושא סוגיית החופשה והמחלה. נוהל זה, שנמצא בשלבי גיבוש סופיים, דן בהיבטים שונים של סוגיית הדיווח של רבנים על ימי חופשה ומחלה, והוא יחול הן על רבני שכונות מכהנים והן על רבני שכונות שיתמנו בעתיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לשירותי דת להבטיח שהנהל ייכנס לתוקף בהקדם ולקיים מנגנוני פיקוח ובקרה כדי לאכוף את הוראות המשרד ונהליו.

פדיון במועד הפרישה של יתרת ימי חופשה ומחלה

עובדים שפרשו לגמלאות זכאים הן לגמלה והן לתשלומים נוספים, ובכללם פדיון ימי חופשה שלא נוצלו ופיצוי עבור ימי מחלה שלא נוצלו. לפי סעיף 34 לחוקת העבודה, "אין לצבור חופשה אלא על-פי הסכמת הרשות המקומית, אך לא יותר מאשר 65 יום למועסקים 6 ימים בשבוע ו-55 יום למועסקים בשבוע בן 5 ימים". לפי סעיף 52.2 לחוקת העבודה, הזכאות לפיצוי עבור ימי מחלה שלא נוצלו מותנית בשיעור ימי המחלה הניתנים בתקופת שירותו של העובד וכן ברישום (מלא או חלקי) של ימי המחלה שהעובד כבר ניצל. בסעיף מפורט גם מנגנון הפיצוי של יתרת ימי המחלה. בחזור מנכ"ל מיוני 2001 נקבעו הנחיות בעניין פדיון ימי חופשה וימי מחלה כאמור בחוקת העבודה.

משרד מבקר המדינה בדק את התשלומים הנלווים לגמלה ששילמו שש מועצות דתיות לחלק מרבני שכונה שפרשו משנת 2001, שנת פרסומו של החוזר האמור. להלן פירוט הממצאים:

1. נמצא כי מאחר שרוב הרבנים לא מדווחים על היעדרות בשל חופשת מחלה ולא מגישים למועצה תעודות מחלה, המועצות באשדוד, בכפר סבא ובלוד צוברות עבורם את כל ימי המחלה שעמדו לרשותם במהלך שנות שירותם, גם אם חלקם נוצלו. במועד הפרישה של רבני השכונות המועצות האמורות משלמות פיצויים עבור ימי מחלה שלא נוצלו על פי נוסחה המזכה את העובד בתשלום פיצוי מרבי.

2. עוד נמצא כי המועצה בראשון לציון, שניהלה רישום ידני חלקי של נוכחות הרבנים במועצה, והמועצה באשדוד, שלא ניהלה כל רישום, שילמו לרבנים את תמורת הפדיון של מכסת ימי החופשה המרבית לצבירה שלה זכאים עובדים שמועסקים שישה ימים בשבוע - 65 ימים; לעומת זאת, המועצה הדתית בתל אביב-יפו שילמה לרבנים עבור כל ימי החופשה שנצברו גם כאשר הם חרגו ממכסת הימים המרבית לפדיון; המועצה הדתית בירושלים שילמה לרבני שכונות שפרשו לפי הסדר פנימי שנקבע לפני שנים רבות ולפיו רב שפורש יהיה זכאי ל-25 ימי חופשה ולא יהיה זכאי לפדיון בגין ימי מחלה.

בהיעדר רישום מסודר של ימי היעדרות מהעבודה לא ניתן לבצע כלל מעקב אחר ניצול ימי חופשה ומחלה של הרבנים. לפיכך כל מועצה פועלת לפי הסדרים פנימיים שקבעה לעצמה, ויש חשש שהמועצות הדתיות שילמו לרבנים תשלומי יתר או תשלומי חסר.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לגבש מדיניות אחידה בנושא ולקבוע נוהלי רישום ודיווח על נוכחות בעבודה ועל היעדרות ממנה וכן על זכאות לפדיון ימי חופשה ומחלה במועד הפרישה לגמלאות, לרבות נהלים בנושא המכסה המרבית לפדיון.

המשרד לשיירות דת הודיע בתשובתו כי הנוהל המתגבש בנושא חופשה ומחלה כולל גם הנחיות ברורות לעניין הזכאות לפדיון חופשה ומחלה במועד הפרישה לגמלאות, וכי הוא עוסק גם במכסה המרבית לפדיון.

עבודה נוספת של רבני השכונות

1. (א) סעיף 28 לחוקת העבודה אוסר על המועסקים במשרה מלאה לבצע עבודות חוץ בשכר נוסף על עבודתם העיקרית ללא היתר של הרשות המקומית. קבלת ההיתר האמור מותנה באלה: העבודה הנוספת תהיה לטובת הכלל; היא אינה עשויה לפגוע בתפקידיו של העובד; אין בה משום תחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד רשות; אין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד ובין אדם, תאגיד או מוסד שיש להם מגע כספי, מסחרי או ענייני עם הרשות; העובד הצהיר על התמורה שיקבל בעדה. על רבני השכונות חלה אפוא החובה לבקש מהמועצה הדתית היתר לביצוע עבודה נוספת.

(ב) רבני שכונות המבקשים לעבוד בעבודה נוספת עלולים להימצא במצב של ניגוד עניינים כאשר עניינים שעליהם הם מופקדים מתוקף תפקידם הציבורי עלולים להתנגש עם עניין פרטי שיש להם או עם תפקיד אחר שהם ממלאים בד בבד עם תפקידם הציבורי.

(ג) בעקבות דוח של מבקר המדינה בנושא הפיקוח על כשרות המזון¹⁰ פרסם המשרד לשירותי דת באוקטובר 2009 הנחיות "לרבנים עובדי ציבור בנושא עריכת חופות, עבודה פרטית, מתן שיעורים והרצאות וכיו"ב". בהנחיות אלה פורטו התנאים למתן היתרים לקבלת תמורה בגין ביצוע עבודה פרטית על ידי רב עובד ציבור, ואלו הם: על רבני שכונות נאסר לעבוד בעבודה נוספת ללא אישור של ראש המועצה הדתית ושל היועץ המשפטי שלה (ובהיעדרו - היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת); היקף העבודה הפרטית לא יעלה על מגבלת השעות של עובדים בעבודה נוספת ברשות המקומית ותוקף האישור יוגבל לשנה אחת עם אפשרות לחדשו. בהנחיות אף נקבע כי על רב השכונה לדווח למועצת הרבנות הראשית ולרב העיר בכל שישה חודשים על עבודות פרטיות שביצע באותה תקופה, על מהותן והיקפן ועל השכר שקיבל בעדן. על המשרד והמועצות הדתיות לעקוב אחר ביצוע ההנחיות ולפעול לכך שהן ייאכפו בקפידה בכל המועצות הדתיות.

2. משרד מבקר המדינה עשה בדיקה, באמצעות מאגרים שונים, בעניינם של רבני השכונות בכל רחבי הארץ, ובמסגרתה בדק אם חוץ מעבודתם במועצה הם עובדים בד בבד גם בעבודה נוספת. בבדיקה הועלו הממצאים האלה:

(א) 2 רבני שכונות (שמונה מהם מכהנים במועצה הדתית במשרה חלקית בהיקף של 50% או 75%) עובדים בד בבד עם עבודתם במועצות הדתיות גם בגופים פרטיים כגון כוללים, ישיבות, בתי כנסת, בתי חולים, בד"צ פרטי, קרנות ומוסדות חינוך תורניים, וחלקם אף מקבלים שכר עבור העבודה הנוספת. יצוין כי תשעה מהרבנים האמורים מכהנים בתפקיד מוגדר במועצה.

(ב) 17 מ-25 הרבנים האמורים מכהנים במועצות הדתיות שנבדקו. מבדיקת תיקיהם האישיים של 17 הרבנים האמורים עולה כי רק שניים מאותם רבנים ביקשו אישור לעבודה נוספת. יצוין כי בתיקם של שניים מהם נמצאו מסמכים המתעדים את עבודתם הנוספת, אך לא נמצא אישור של המועצה הדתית לכך.

הגשת בקשה לעבודה נוספת על ידי רבני השכונות מאפשרת למועצות הדתיות לבדוק אם יש בעבודה זו משום ניגוד עניינים לתפקיד רב שכונה או לרב בתפקיד מוגדר ולקבל מידע על היקף עבודתם הנוספת, על השכר שהם מקבלים או על קיומן של טובות הנאה כלשהן. עבודה נוספת של רבני שכונות, בעיקר של רבנים המכהנים במשרה מלאה או מועסקים בכמה עבודות נוספות, עלולה לפגוע גם בזמינותם, בהיקף השירותים שהם נותנים לתושבים וברמת השירותים. האחריות המוטלת על המועצות הדתיות מעצם היותן המעסיק של רבנים אלו היא להבטיח שרבני השכונות ימלאו את תפקידם כראוי ויספקו תמורה הולמת בעד השכר המשולם להם.

המועצה הדתית בירושלים הסבירה בתשובתה כי אין בשכר המשולם לרבנים ובתנאי העסקתם תמריץ עבור רב שכונה שנזקק להשלמת הכנסה. המשרד לשירותי דת הודיע בתשובתו כי לדעתו אין מניעה לאשר לרבני שכונה עבודה נוספת בכפוף לקבלת אישורים מהמועצות הדתיות, ובתנאי שהיא לא תפגע בעבודתם כרבני שכונה, הן מבחינת היקף השעות של העבודה הנוספת, והן מבחינת ניגוד העניינים.

בתשובותיהם של רבני השכונות מדצמבר 2009 הם אישרו כי הם עובדים בעבודה נוספת, ובעקבות פרסומם של הביקורת ושל הנהל שהוציא המשרד בעניין זה ביקשו מקצתם את אישור המועצה לעבודתם הנוספת, והאחרים טרם עשו זאת.

10 מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, עמ' 955 ואילך.

על המועצות להקפיד על יישום הנחיות המשרד לעניין עבודה נוספת ולדרוש מכל הרבנים לדווח על עבודותיהם הנוספות. מהעובדה שהביקורת העלתה כי רבני שכונות רבים עובדים בעבודה נוספת אפשר ללמוד שמדובר בתופעה רווחת ולא במקרים מעטים. יתרה מזו, לנוכח הדרישה הלגיטימית שעיקר זמנו של הרב ייוחד למילוי תפקידו כרב שכונה, עולה השאלה אם ההיקף הניכר של עבודות פרטיות מותר לרבני השכונה די זמן למלא כהלכה את תפקידם. לחלופין, אפשר להסיק מתופעה זו שעם הזמן הצטמצם תפקידו של רב השכונה והוא אינו דורש היקף של משרה מלאה, ואם כך יש להגדיר את התפקיד מחדש ולשקול להקצות לו משרה חלקית בלבד. כאמור, גם המשרד היה ער לבעיית עיסוקיהם הנוספים של רבני השכונות ופרסם הנחיות חדשות ולפיהן רבני שכונות יורשו לעבוד בעבודה נוספת רק בכפוף לדיווח על כך למועצות ולקבלת אישורן לכך.

פרישת רבני שכונות לגמלאות

1. במאי 2007 הנחה מנכ"ל הרשות הארצית לשירותי דת, מר מאיר שפיגלר (להלן - מנכ"ל הרשות), את ראשי המועצות הדתיות להוציא לגמלאות את העובדים אשר הגיעו לגיל פרישה. ההנחיה פורסמה בעקבות חוות דעת שנתן אגף הייעוץ המשפטי במשרד ראש הממשלה בנושא גיל פרישת חובה לעובדי המועצות הדתיות. בחוות הדעת נקבע כי גיל פרישתם של רבני השכונות יהיה גיל פרישת החובה הקבוע בחוק.

באוגוסט 2007 הודיע השר הממונה על שירותי הדת במשרד ראש הממשלה באותה עת, מר יצחק כהן, כי יש להקפיד את הוראת מנכ"ל הרשות בדבר הוצאת רבני שכונות לגמלאות עד שהנושא יוסדר בתכניות הבראה.

2. במאי 2009 הורה השר לשירותי דת, מר יעקב מרגי, למנהלת אגף כוח אדם במשרד לשלוח ליושבי הראש של המועצות הדתיות הנחיה להוציא לגמלאות עובדים בגיל פרישת חובה ולהתחיל להליכי פרישה של העובדים המפורטים בנספח שצורף להנחיה.

מנתוני המשרד מיולי 2009 על רבני השכונות עולה כי ל-25 מ-207 (כ-12%) הרבנים המכהנים מלאו 67 שנים ולמרות זאת הם לא פרשו לגמלאות וממשיכים לעבוד. חמשת המבוגרים שבהם בני 79-83. עוד עולה מנתוני המשרד כי בשנים 2004-2008 פרשו לגמלאות 107 רבני שכונות. התברר כי במועד פרישתם היו 52 מהם בני 70 לפחות (13 מהם היו בני 85-91), והיתר פרשו לפני הגיעם לגיל הפרישה מסיבות אחרות.

יצוין כי בבית הדין הארצי לעבודה בירושלים תלויה ועומדת עתירה¹¹ בנושא גיל פרישה של רבני שכונות.

11 סק 59/09 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות המעו"ף וארגון רבני השכונות נ' מדינת ישראל - המשרד לשירותי דת ואחרים, טרם פורסם.

סיכום

רבני השכונות הם נציגיה של המועצה הדתית בשכונות האחראים לספק לתושבים שירותי דת במגוון תחומים במעגלי החיים. משרד מבקר המדינה העלה ליקויים הן במישור המהותי, הנוגע לתפקיד רב שכונה והסמכויות המוקנות לו, והן במישור המינהלי, הנוגע לסדרי העבודה כמתחייב מכללי מינהל תקין.

על המשרד לבחון ולמפות את הצרכים הדתיים של התושבים בשכונות, ולפיהם להגדיר את סמכויותיהם של רבני השכונות ואת תפקידם, ובכלל זה כמתווכים בין המועצה לתושבים ולרבני הקהילות הפועלים בחלק מהשכונות תוך שיתוף ותיאום אתם. לנוכח הצמצום במספר רבני השכונות והתרחבות השכונות מצד אחד והשיפורים הטכנולוגיים באמצעי התקשורת מצד אחר, על המשרד לבחון את האפשרות להרחיב את אזורי הפעילות של רבני השכונות. על המשרד לקבוע את התקן של מספר הרבנים שיכהנו בכל מועצה דתית ולהקפיד כי העסקתם תאושר רק בהתאם להחלטת ועדת תקינה ועל פי אמות מידה מפורטות שייקבעו בנוהל. כמו כן עליו לפעול לכך שמצבת כוח האדם במועצות הדתיות תהיה מעודכנת ואמינה.

על המשרד להתקין נוהלי עבודה מתאימים לרבני השכונות, לגבש נוהלי דיווח ובקרה על נוכחות והיעדרות מהעבודה ולקבוע כללים לעניין זכאותם לפדיון ימי חופשה ומחלה במועד הפרישה לגמלאות ולקיים בקרה ומעקב בעניין על מנת להבטיח שרבני השכונות ימלאו את תפקידם כראוי ויספקו תמורה הולמת בעד השכר המשולם להם.

על המועצות הדתיות להקפיד על יישום הנחיות המשרד לעניין עבודה נוספת שפורסמו בשלהי שנת 2009 כדי לוודא שאין בה כדי לגרום לניגוד עניינים או לפגיעה בזמינותם של הרבנים ובהיקף השירותים שהם מחויבים לתת לתושבי השכונה. נוכח תופעת עיסוקם הנוסף של רבני השכונות, על המשרד לבחון מחדש את מהות התפקיד ואת היקף המשרה של רב שכונה.