

מערך משגיחי הכשרות במועצה הדתית תל אביב – יפו

כללי

1. תקציב המועצה הדתית הסתכם בשנת 2013 בכ- 31 מיליון ש"ח. מתוך סכום זה, 24 מיליון ש"ח מהווים השתתפות עיריית תל אביב – יפו והממשלה, כאשר חלקה של העירייה בהשתתפות הוא 75% (כ- 18 מיליון ש"ח).
2. דוח ביקורת זה נערך על פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת של עיריית תל אביב – יפו המוסמכת על פי דין להורות למבקר העירייה לערוך בדיקה בשני נושאים לפי דרישתה, בכל שנת עבודה. הוועדה ביקשה ממבקר העירייה לבדוק את מערך משגיחי הכשרות בעיר תל אביב – יפו.
3. לצורך הבדיקה נפגשה הביקורת עם: יו"ר המועצה הדתית, מנהל מחלקת הכשרות, 2 מפקחי כשרות, נציג חברת התוכנה המקימה מאגר נתונים במחלקת הכשרות.

הבסיס החוקי / נהלי לפעולת משגיחי הכשרות

4. משגיחי הכשרות כפופים למועצה הדתית הפועלת מתוקף חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), תשל"א-1971.
5. המועצה הדתית מספקת שירותי דת שונים הניתנים במסגרת המחלקות הבאות:
מחלקת נישואין, המחלקה לטהרת המשפחה, מחלקת הכשרות, המחלקה לתשמישי קדושה גניזה ושעטנז, המחלקה לבתי כנסת והדרכה דתית, המחלקה לתרומות ומעשרות, מחלקת שבת ועירובין, והמחלקה לפניות הציבור.
6. נושא הכשרות מעוגן בחוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג-1983 והתקנות שמכוחו, וכן חוק העבירות המנהליות התשמ"ו-1985 והתקנות שמכוחו.
מטרת החוקים והתקנות היא למנוע הונאת צרכנים בכל הנוגע לכשרות ולהביא לכך שבית העסק לא יוצג ככשר אלא אם ניתנה לו תעודת הכשר מהרבנות המקומית או מגורם אחר שהוסמך על פי החוק. החוקים אינם מסדירים את סמכויות הפיקוח והאכיפה הנוגעות לעבירות שבתחום הונאה בכשרות.
7. בשנת 2004 עתרה התנועה להגינות שלטונית לבג"צ (בג"צ 336/04) נגד מועצת הרבנות הראשית לישראל, המשרד לשירותי דת ומשרד ראש הממשלה. העתירה התייחסה לשלושה נושאים עיקריים:
 - א. קביעת אמות מידה להעסקת מפקחי כשרות ומשגיחי כשרות.
 - ב. קיום מבחני הסמכה למקצועות ההשגחה והפיקוח על הכשרות.
 - ג. ניתוק תלותם של משגיחי הכשרות בבעלי העסקים לעניין תשלום שכרם של המשגיחים.



8. בעקבות העתירה, החלה פעילות בין משרדית לטיפול בנושא.
- בחודש יולי 2010 הפיץ מנכ"ל המשרד לשירותי דת נוהל מעודכן שנושאו "הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" (להלן: הנוהל). הנוהל הוכן בשיתוף הרבנות הראשית לישראל ועל דעת הרבנים הראשיים לישראל דאז "ומטרתו להביא לחיזוק וקידום מערך הכשרות הממלכתי הפועל מטעם המועצות הדתיות והרבנויות המקומיות להסדרת פעילותו, ליצירת אמות מידה אחידות בקליטת משגיחי כשרות ושיבוצם ולמניעת ניגודי עניינים". הנוהל מסדיר, בין השאר, את הנושאים הבאים: קליטת משגיחי כשרות, קליטת מפקחים, ניהול תיקי משגיחים, ניהול תיקי בתי עסק מושגחים, הנפקה והסרה של תעודות הכשר, דיווחים ופיקוח על משגיחי ומפקחי הכשרות.
9. במהלך החודשים ינואר - פברואר 2013 נערכה במחלקת הכשרות של המועצה הדתית ביקורת על קיום/יישום הוראות הנוהל. הביקורת נערכה ע"י משרד רו"ח חיצוני ונעשתה עפ"י הזמנה של המשרד לשירותי דת. בביקורת זו נבדקו מדגמית כל אחד מהנושאים שהוזכרו בנוהל.
10. בתאריך 18/02/14 הגיש משרד רוה"ח לוועדת הביקורת של המשרד לשירותי דת דוח על "בדיקת ממצאי הביקורת במחלקת הכשרות" של המועצה הדתית תל אביב. מהדוח עולה כי מרבית הליקויים הטכניים, תוקנו.
11. לפיכך, הביקורת הנוכחית של מבקר העירייה התמקדה באופן ניהול הפעילות השוטפת של משגיחי הכשרות והבקרה על פעילותם.

מבנה ארגוני של מחלקת הכשרות במועצה הדתית תל אביב – יפו

12. מחלקת הכשרות עוסקת בתחום הכשרות בבתי מלון, אולמות אירועים, בתי אבות, שירותי מזון והסעדה, וכו'.
13. עד שנת 2008 המחלקה פיקחה גם על בית המטבחים בחולון והעסיקה בו שוחטים, מנקרים, בודקים ומשגיחים. מאז שנת 2008 המחלקה לא פיקחה על בתי מטבחים. השוחטים והמנקרים הפכו להיות עובדי המפעיל. במהלך שנת 2012 נסגר בית המטבחים בחולון, ולמרות זאת, נכון לתאריך 02/07/14, בתי המטבחים הופיעו בתרשים האירגוני של המחלקה המוצג באתר האינטרנט של המועצה.
- בתגובה לטיטוט הממצאים מסר יו"ר המועצה הדתית כי העדכון יעשה בהקדם.
14. במועד הביקורת, תחילת חודש מאי 2014, המחלקה כללה מנהל מחלקה, מזכיר מחלקה, מפקח כשרות ראשי ו-12 מפקחי כשרות. כל אלה פיקחו על 270 משגיחי כשרות שהשגיחו ב-925 בתי עסק שקבלו תעודת הכשר (בתחילת חודש יוני 2014 – 957 בתי עסק). באתר האינטרנט של המועצה הופיעו שתי מחלקות כשרות: מחלקת כשרות מזון ומחלקת כשרות בשר. יו"ר המועצה מסר לביקורת כי מבנה זה היה קיים בעבר אך עקב צמצום כוח אדם המחלקות אוחדו.



15. משגיחי הכשרות הם אותם עובדים האמורים להשגיח בבתי העסק על נושא הכשרות לפי הזמנים שנקבעו להם. להבדיל ממפקחי הכשרות שהם עובדי המועצה הדתית, משגיחי הכשרות (מלבד שלושה) אינם עובדי המועצה אלא עובדים של בעל העסק והוא משלם להם את שכרם. נושא המשגיחים יידון בהמשך.

16. בהשוואה שערכה הביקורת בין רשימה של מפקחי הכשרות שנתקבלה ממנהל מחלקת הכשרות לבין רשימת המפקחים שצוותו לעסקים והופיעו במערך המחשב, נמצא כי ברשימה השנייה הופיעו שלושה מפקחים שלא הופיעו ברשימה הראשונה:

הרב ב. מ. (נרשם כמפקח על 64 עסקים);

הרב ט. ע. (נרשם כמפקח על 27 עסקים);

הרב י. ז. (נרשם כמפקח על עסק אחד).

יו"ר המועצה הדתית ומנהל מחלקת הכשרות מסרו לביקורת כי הרבנים הנ"ל הינם רבני שכונות ולהם הסכם עבודה ע"פ דירוג רבני. הם אינם מוגדרים כמפקחים אך נושאים באחריות במסגרת תפקידם על עסקים שעליהם הופקדו. הרב ז. פרש מהעבודה לפני למעלה משנה.

17. הביקורת מבקשת לציין כי לכל מפקחי הכשרות מוצמד התואר "רב" אף שלחלקם אין הסמכה לרבנות. כל המפקחים (גם אלה ללא הסמכה לרבנות) הוגדרו כרבנים בתעודות ההכשר של העסקים עליהם פיקחו. יו"ר המועצה הדתית מסר לביקורת כי הנושא יתוקן בחידוש התעודות הקרוב.

18. פרק "מניעת ניגוד עניינים" המופיע בנוהל קובע כי אדם המשמש כמפקח כשרות או כמזכיר מועצה המשמש מורשה חתימה במועצה או כמנהל מחלקת כשרות מטעם המועצה הדתית, לא ישמש גם כמשגיח כשרות מטעמה, אלא אם כן מדובר באזור גאוגרפי שונה או בתחום השגחה שונה וההשגחה אינה מבוצעת בשעות שבהן עליו לפקח. הנוהל מאפשר להנהלת המועצה הדתית להתיר במקרים חריגים העסקה כנ"ל בכפוף למתן אישור מנומק בכתב וכפוף לחוות דעת משפטית לתקופה שלא תעלה על ששה חודשים שבסיומה ייבחן הצורך מחדש. שאר עובדי המועצה רשאים, כפוף לקבלת היתר לעבודה פרטית ולתנאים שיפורטו בו, לשמש כמשגיחי כשרות.

19. בבדיקת הביקורת נמצאו עובדי מועצה שקיבלו אישור לעסוק בעבודה נוספת כמשגיחים. להלן הפירוט:

שם עובד	תפקיד במועצה הדתית	מקום עבודה כמשגיח	הערות
פ. ב.צ.	מנהל מח' כשרות	מלון בירושלים משגיח שבת (לסרוגין)	יש אישור לעסוק בעבודה נוספת, ללא ציון שנה.
מ. ד.	מזכיר המועצה	מלון ה. / אולם אירועים ט. בסופי שבוע או בערב	יש אישור מחודש מאי 2012 לעסוק בעבודה נוספת. *



שם עובד	תפקיד במועצה הדתית	מקום עבודה כמשגיח	הערות
א. ר.	מפקח כשרות בתי מלון	רב משחטה בא. י.	עובד מועצה 70% משרה. העבודה הנוספת היא עבודת לילה, 6 ימים בשבוע 6 שעות עבודה במשמרת. יש אישור לעסוק בעבודה נוספת, ממאי 2014.
א. ש.	בלן	מלון ב.	עובד מועצה 50% משרה. שעות גמישות. יש אישור לעסוק בעבודה נוספת ממאי 2014.
ד. י.	רשם נישואין	לא מצוין	עובד מועצה 50% משרה. העבודה אינה תלויה בשעה מסוימת והיא לזמן קצר. האישור לעסוק בעבודה נוספת מיוני 2012.
מ. מ.	רשם נישואין	מאפיית ה.	עובד 50% משרה. שעות גמישות. האישור לעסוק בעבודה נוספת, ממאי 2014.
פ. צ.	בלן	פ.	עובד כמשגיח בעוד 7 בתי עסק. האישור לעסוק בעבודה נוספת, ממאי 2014.

* נמסר לביקורת כי מזכיר המועצה הדתית אינו משמש מורשה חתימה ולפיכך לא נדרשת חו"ד משפטית למינויו כמשגיח כשרות בעבודה הנוספת. בכל מקרה, מזכיר המועצה המציא לביקורת חו"ד משפטית פרטית מחודש דצמבר 2009 לפיה אין ניגוד עניינים בין תפקידו כמזכיר המועצה הדתית וכמשגיח כשרות (בהתאם להיתר) וכן הצהרה מחודש מאי 2006 לפיה הוא מתחייב להימנע מכל פעולה שיש בה ניגוד עניינים בין מילוי תפקידו כמזכיר המועצה הדתית לבין תפקידו כמשגיח כשרות.

20. הרב י. ז. שפרש מהעבודה כשנה לפני מועד הביקורת עדיין הופיע ברישומי המחלקה כמפקח כשרות במפעל ק. ק. בבני ברק. בפועל, באישורי הכשרות של החברה חתום הרב הראשי לתל אביב – יפו.

תהליך הנפקת תעודת הכשר

21. על פי חוק איסור הונאה בכשרות התשמ"ג-1983) הגוף היחיד המוסמך לתת תעודת הכשר לבתי עסק הוא מועצת הרבנות הראשית לישראל. במסגרת הרבנות הראשית פועל אגף הכשרות הארצי כגוף מקצועי המפקח בכל תחומי הכשרות.

22. מכוח החוק הנ"ל הואצלה סמכות למועצות הדתיות המקומיות, ובאמצעותן למחלקות הכשרות במועצות הדתיות ולרבנים המקומיים, להעניק תעודת הכשר בתחום הרשות המקומית, כולל פיקוח והשגחה במפעלים ובתי עסק, לבדיקת עמידתם בכללי הכשרות הארצית.

23. בעל עסק המבקש לקבל תעודת הכשר נדרש להגיש "טופס בקשה לקבל תעודת הכשר". טופס זה, כולל, בין השאר, פרטים על בעלי העסק, אופי הפעילות בעסק (סוג שירות, סוג מטבח, שעות פתיחה וסגירה וההכשר המבוקש), רשימת הספקים והמוצרים הנרכשים. הטופס מהווה בסיס להתקשרות עם מחלקת הכשרות המקומית. חתימת בעל העסק על המסמך מהווה התחייבות למלא אחר דרישות והנחיות המועצה הדתית.



24. לאחר הגשת הבקשה ע"י בעל העסק, המועצה הדתית שולחת רב האחראי על הכשרות, או נציג מטעמו (בד"כ מפקח כשרות), לבית העסק במטרה לוודא התאמת הבקשה למציאות בעסק. אישר הרב/המפקח האחראי כי הוא ממליץ להנפיק תעודת הכשר, מובאת הבקשה לאישור סופי ולחתמת הרב המקומי. אם הבקשה לא אושרה, יש להודיע על כך למבקש בכתב. למבקש עומדת זכות ערעור לפני מועצת הרבנות הראשית לישראל.
25. על פי הנוהל, אם אושרה הבקשה לכשרות יקבל בעל העסק "נוהלי השגחה" כתובים המתאימים לעסק, וכן "כתב התחייבות" עליו הוא נדרש לחתום.
26. נוהלי ההשגחה הם נוהלי הכשרות שמפרסמת הרבנות הראשית והם כוללים נהלים למסעדות, אטלזים, אולמות, קייטרינג ועוד. כתב ההתחייבות כולל, בין היתר, הוראות כלליות לשמירה על הכשרות וכן סעיף תנאי עבודה הולמים למשגיח ונספח בו נקבע שכרו והיקף עבודתו של המשגיח בבית העסק.
27. נמסר לביקורת כי מחלקת הכשרות מסתפקת בהחתמת בעל העסק על ההוראות המופיעות בכתב ההתחייבות. באשר לנוהלי כשרות ספציפיים לכל סוג עסק התואמים את אופי הפעילות המתנהלת בו, הרי שנהלים אלה אינם נמסרים לבעל העסק. הנהלים מופיעים אמנם באתר הרבנות הראשית באינטרנט אך אין הפנייה של בעל העסק לכתובת האתר הנוגעת לסוג עסקו. מנהל מחלקת הכשרות מסר לביקורת כי הנהלים מיועדים בעיקר למשגיח, וכי המשגיחים מכירים את הנהלים, ובמקרים שהדבר נדרש, נעשה ריענון פרטני של הנהלים בישיבה עם המשגיח. ראוי לציין כי מחלקת הכשרות שולחת חוזרים מתאימים לבתי עסק לפני חגים (פסח, שבועות, ט' באב וכו') ובהם ריענון ודגשים הנוגעים לימי מועד אלה.
28. בנוסף, נדרש בעל העסק לתשלום אגרה שנתית עבור הנפקת תעודת הכשר. להלן סכומי ההכנסות מגביית אגרת הכשרות השנתית לשנים 2011 – 2013 (מס' העסקים כ- 940). הנתונים מתוך הדוחות המבוקרים של המועצה הדתית:
- שנת 2011- 1,125 אש"ח;
- שנת 2012- 1,085 אש"ח;
- שנת 2013- 1,571 אש"ח.
29. "ועדת שיבוץ", שבראשה עומד מנהל מחלקת הכשרות, היא זו שקובעת לכל בית עסק מי יהיה או יהיו המשגיח/ים שיועסקו בו. מנהל מחלקת הכשרות מסר לביקורת כי אין קריטריונים כתובים לציוות משגיח לבית עסק, אבל בשיבוץ משגיח נלקחים בחשבון, בין השאר, האזור בו פועל המשגיח, כישוריו (המוכרים לחברי הוועדה), תפקודו ויכולתו לעמוד בהיקף העבודה/כמות העסקים.



30. בבדיקת פרוטוקולים של וועדת שיבוץ משגיחים משנת 2013 ועד למועד הביקורת, חודש מאי 2014, (סה"כ 6 פרוטוקולים) עלה כי בתי עסק רבים ששובץ להם משגיח, לא הופיעו במערכת הממוחשבת כעסקים פעילים עם תעודת הכשר.

לשאלת הביקורת מסר מנהל מחלקת הכשרות כי בעבר שיבוץ משגיח לעסק נעשה רק בתום ההליך וטרם הוצאת תעודת ההכשר. לעיתים מסירת תעודת ההכשר לבעל העסק הייתה מתעכבת עד לכינוס והחלטת ועדת השיבוץ. בעקבות כך המחלקה שינתה מהנוהג, ובוועדת השיבוץ נקבע משגיח לכל בית עסק שפתח בהליך של בדיקת אפשרות להוצאת תעודת הכשר, אף שאפשר שבסוף התהליך לא תוצא לו תעודת הכשר. כך בעל העסק לא צריך להמתין עד לכינוס וועדת השיבוץ לקבלת התעודה.

31. כאמור, בעת הגשת טופס הבקשה לתעודת הכשר בעל העסק מציין את אופי העסק וההכשר המבוקש. להלן נתונים על סיווגי העסקים בעלי תעודת הכשר, נכון לחודש מאי 2014:

סוג עסק	מס' עסקים
רגילים	585
מהדרין	68
קונדיטוריה – רגיל	60
רשתות שיווק	51
אטליז	34
תרומות ומעשרות	26
בתי מלון	23
קונדיטוריה – מהדרין	23
אולמות אירועים*	17
קייטרינג*	10
דגים – רגיל	9
בית אבות	6
בית חולים	4
דגים*	2
אטליז- מהדרין	1
תרומות ומעשרות – מהדרין	1
אולם*	1
דגים - משווק	1
מפעל/קייטרינג	1
חנות	1
משווק	1
קייטרינג – כלים	1
אולמות אירועים – מהדרין	1
סה"כ	925

* אין הבדל בין "אולמות אירועים" ל"אולם" וכן בין "דגים – רגיל" ל"דגים" (סיווג כפול לאותו סוג עסק)



32. בעל עסק המבקש תעודת הכשר אינו נדרש על פי הנוהל להציג רישיון עסק.
33. ממצאי הביקורת עלה כי שני עסקים המפוקחים ע"י המועצה הדתית תל אביב יפו נמצאים מחוץ לעיר:

- בית אבות ג. ה., פתח תקווה;
- מפעל ק.ק., בני ברק.

- נמסר לביקורת כי שני בתי העסק מפוקחים בהסכמת הרבנות המקומית של כל אחת מהערים וכן של הרבנות הראשית.
34. תעודת ההכשר ניתנת לבית עסק פעמיים בשנה: בערב ראש השנה ובערב חג הפסח. התעודה נמסרת אישית למשגיח הכשרות של בית העסק והוא אחראי להעבירה לבעל העסק.

הסרת תעודת הכשר

35. על פי הנוהל הסרת תעודת הכשרות מבית עסק תעשה במקרים של גילוי ליקויי כשרות או במקרים של הפרת נהלי הכשרות כפי שחתם עליהם בעל העסק ב"כתב ההתחייבות", לרבות אי עמידתו בהתחייבויות כלפי המשגיח.
36. במקרים אלה על המועצה הדתית להוציא מכתב לבעל העסק ולפרט הסיבות לכוונה לבטל את תעודת ההכשר. לבעל העסק ניתנת אפשרות לשימוע וערעור.
37. להחלטה על הסרת הכשרות מבית עסק יש לתת פומבי, למשל באמצעות אתר האינטרנט של המועצה, ולהביא לידיעת הרבנות הראשית לישראל.
38. בבדיקת הביקורת עלה כי בפרק הזמן שבין תום תוקף תעודת הכשרות לתקופה הקודמת (ערב חג הפסח, 13/04/14) לבין מחצית חודש מאי 2014 הוסרה/לא חודשה כשרות ל- 47 בעלי עסק. בבדיקת הסיבות לביטול/אי חידוש תעודת ההכשר נמצא כי 36 עסקים נסגרו, ל- 4 בתי עסק הוחזרה התעודה לאחר ביצוע שיפוץ בבית העסק ומ- 7 בתי עסק נשללה התעודה עקב אי עמידה בתנאי הכשרות.
39. הביקורת בדקה 5 מקרים בהם נמצא כי בעל עסק הפר את כללי הכשרות. בכל המקרים נשלח לכל אחד מבעלי העסק מכתב, והוא הוזמן לשימוע. השימוע לווה ברישום פרוטוקול. במקרים בהם לאחר השימוע הוחלט להסיר את הכשרות, נשלח מכתב על כך לבעל העסק בו האחרון נדרש שלא להציג את העסק ככשר. על משגיח הכשרות להחזיר את תעודת הכשרות מבעל העסק.

משגיחי כשרות

40. "משגיח כשרות" הוא אדם העוסק בהשגחה על כשרותם ההלכתית של מוצרי מזון במקום בו הוא עובד. במסגרת העבודה מפקח משגיח הכשרות, בין השאר, על עבודת מכיני המזון בשלבי השונים, בדיקת כשרות חומרי הגלם (תעודות, ותוויות) המוכנסים לעסק ולעיתים נדרש לבצע עבודות שונות כמו ניקוי ירקות עלים מתולעים, בדיקת עופות, ניפוי קמח ועוד.
41. בעבר יכול היה לשמש כמשגיח כשרות כל אדם שומר מצוות שהייתה לו זיקה כלשהי לתחום הכשרות. משנת 2004 החליטו הרבנים הראשים דאז כי על כלל המשגיחים לעבור הכשרה מקצועית אצל גופים פרטיים שהרבנות הראשית הסמיכה לצורך כך ולעבור מבחן הסמכה של הרבנות הראשית על מנת לקבל תעודה רשמית של "משגיח כשרות מוסמך". בבדיקה מדגמית שערך משרד רו"ח חיצוני בתיקי משגיחי הכשרות נמצא כי תנאי הסף לקבלתם, ובכלל זה תיעוד לגבי כשירותם של משגיחי הכשרות, נמצאו תקינים.
42. בין שאר המסמכים אותם נדרש להציג משגיח כשרות, אמור להימצא אישור רפואי. לא נדרש בנוהל אישור רפואי תקופתי.
- הביקורת מבקשת לציין כי עובדי מזון בארגונים כמו צ.ה.ל ומשטרת ישראל נדרשים לבדיקות רפואיות תקופתיות (לדוגמה, בפקודת המטה הארצי – "פיקוח רפואי על עובדים במגזרים מסוימים" מוגדר עובד מזון כמי שמתקף תפקידו בא המגע עם מצרכי מזון בשלבי הובלה, אחסון, בישול או הגשה. אלה נדרשים לבצע בדיקות רפואיות מסוימות אחת לשנה ואחרות אחת לשלוש שנים).
43. כאמור, נכון לתחילת חודש מאי 2014 היו רשומים במועצה הדתית 270 משגיחי כשרות פעילים שהשגיהו ב- 925 בתי עסק.
44. משגיחי הכשרות בעיר פועלים בשתי צורות העסקה:
- א. חוזה שבו המשגיח הוא שכיר של בעל בית העסק – רוב רובם של המשגיחים.
- ב. המשגיח הוא שכיר של המועצה הדתית – מדובר בשלושה משגיחי כשרות ותיקים המשגיחים ב- 16 סניפים של רשת שיווק. הרשת מעבירה שכרם למועצה הדתית וזו משלמת שכר לאותם עובדים. ברישומי המחלקה השלושה מופיעים כ"מפקחי כשרות".
45. המועצה הדתית היא זו שבודקת כשירותם של המועמדים להיות משגיחים, היא זו שקולטת אותם מנהלית ומצוותת אותם לעסקים תוך קביעת היקף שעות העבודה של המשגיח בכל בית עסק. כמו כן קובעת המועצה הדתית מספר המשגיחים לבית העסק. ישנם משגיחים האחראים על השגחת כשרות במספר בתי עסק, מספר שעות בכל עסק, ואחרים העובדים בבית עסק אחד.

46. להלן התפלגות מספר עסקים למשגיה נכון לחודש מאי 2014:

מספר עסקים למשגיה	מספר משגיחים	סה"כ עסקים
1	77	77
2	48	96
3	30	90
4	34	136
5	27	135
6	25	150
7	12	84
8	8	64
9	3	27
10	2	20
11	3	33
13	1	13
סה"כ	270	925

47. ראוי לציין כי במקרים של משגיחים הפועלים במספר גדול של בתי עסק הנטייה היא לשבצם בבתי עסק במתחם מסוים שזמן ההשגחה בכל אחד מהם הוא מועט, למשל חנויות ירקות, בתי עסק בקניון אחד, אטלזים צמודים בשוק וכו'. לא תמיד הדבר מתאפשר.
48. שכרו של משגיה הכשרות (במועד הביקורת – 37 שח/שעה) והתנאים הנלווים, אמורים להיות משולמים ע"י בעל בית העסק, כך שלהוציא את שלושת המשגיחים המוזכרים בסעיף 44 ב', לא מתקיימים יחסי עובד-מעביד בין המשגיה למועצה הדתית.
49. כאמור, המועצה הדתית היא זו שמציבה משגיה כשרות בעסק והיא זו שקובעת את תנאי העסקתו. על מנת לקבל תעודת הכשר חותם בעל העסק על "כתב התחייבות" מול המועצה הדתית ובה הוא מתחייב לשלם את שכרו של המשגיה ובכלל זה תשלום מלוא זכויותיו הסוציאליות כעובד העסק (דמי הבראה, חופשה שנתית, החזר הוצאות נסיעה, פיצויי פיטורין).
50. במקרה שמשגיה כשרות יוצא לחופשה, נעדר בגין מחלה, הבראה וכו', אמור להישלח לבית העסק משגיה מחליף, וגם לו מחויב בעל העסק לתשלום שכר וזכויות סוציאליות. לשאלת הביקורת האם יש מעקב אחר תשלום השכר למחליפים, נמסר כי במקרים בהם מודיע משגיה על היעדרותו למנהל מחלקת הכשרות, אזי המנהל מנייד משגיה מבית עסק סמוך. נושא השכר והנלווים של המחליף לא מפוקחים. ייתכנו מקרים שמשגיה כשרות ייעדר מהעבודה ללא דיווח למחלקת הכשרות. בבדיקתנו נמצא מקרה שמשגיה כשרות דאג בעצמו למשגיה מחליף בהעדרו, מבלי לדווח למחלקת הכשרות.
51. במחלקת הכשרות אין תיעוד על החלפת משגיחים עקב היעדרות לתקופות קצרות (חופשה, מחלה וכו').



52. אף שהמועצה הדתית קובעת את תנאי העסקתו של המשגיח, המועצה אינה מפקחת על קיום תנאי ההעסקה אלא רק על תחום הכשרות. במקרים שתנאי ההעסקה לא מתקיימים ומשגיח הכשרות אינו מתלונן, אין המועצה יודעת על כך. למשל, יכול מעסיק לשלם למשגיח פחות מהשכר שסוכם, יכול לשלם במזומן ללא תלוש משכורת, יכול שלא לשלם את הזכויות הסוציאליות המגיעות (ראה תביעה עב 4656/06). המועצה הדתית אינה דורשת אסמכתא לביצוע התשלום כפי שסוכם ב"כתב ההתחייבות" (למשל, צילום תלוש/י השכר או ט' 106).

53. סוגיית קיומם של יחסי עובד – מעביד, או במילים אחרות, מיהו המעביד של משגיח הכשרות, בעל בית העסק או המועצה הדתית, עלתה מדי פעם גם בבית הדין הארצי לעבודה, שקבע כי בעל בית העסק הוא המעביד וכי עליו לשלם את שכרו וזכויותיו הסוציאליות של המשגיח (ראה לדוגמה תיק עב 004656/06. בסעיף 22 לפסק הדין מוזכרים תיקים נוספים).

54. אחת הבעיות הנגזרות מסוגיית "משגיח - מושגח", היא העובדה שמשגיח הכשרות מקבל את שכרו מבעל העסק ולמעשה תלוי בו בפרנסתו. זהו מצב מובנה של ניגוד עניינים הידוע גם לגורמים הממלכתיים ונדון, בין השאר, גם בדוחות מבקר המדינה (1992, 2008), בוועדות בכנסת, ובבג"צ (עתירת התנועה להגינות שלטונית מ-2004).

55. ככלל, משגיחי הכשרות אמורים לצאת לחופשה שנתית בימי חג הפסח. אז עובר מערך הכשרות למתכונת של "מהדרין", דהיינו פיקוח צמוד יותר של משגיח (יותר שעות בבית העסק). לפיכך, ערב חג הפסח מתקשרת המועצה הדתית עם חברה חיצונית שמפקחים מטעמה (שיכולים להיות גם מקרב המשגיחים הקבועים שבחרו לא לצאת לחופשה בימי החג) מבצעים את עבודת ההשגחה בבתי העסק שקיבלו תעודת הכשר לפסח. המועצה מספקת לחברה רשימה של בתי עסק הכשרים ומתדרכת את המשגיחים בנוהלי ההשגחה בפסח.

דיווחים הנדרשים ממשגיח כשרות

56. עפ"י הנוהל, שפרסם מנכ"ל המשרד לשירותי דת, על משגיח הכשרות להגיש שלושה דוחות למפקח הכשרות הממונה עליו:

- א. דוח נוכחות בחתך יומי. תדירות הגשה - אחת לחודש.
- ב. דוח ליקויים. תדירות הגשה - לפי שיקול דעת המשגיח.
- ג. מצב כשירות העסק. תדירות הגשה - אחת לחודש.

57. בבדיקותינו נמצא כי:

א. משגיח כשרות ממלא דוח נוכחות שבו נרשמים באופן ידני שעת הכניסה שלו לעסק ושעת היציאה, וכן פעולות ובדיקות שערך (ניקוי ירקות, אורז קטניות וכו'). הדוח לא מועבר למחלקת הכשרות מדי חודש כנדרש אלא נשמר אצל המשגיח או בבית העסק כחצי שנה. מפקח הכשרות אמור לבדוק את הדוח בעת ביקורו בבית העסק, אלא שלא תמיד בעת ביקורו נמצא המשגיח בבית העסק להצגת דוח הנוכחות.



ב. המשגיח מגיש פעמיים בשנה דוח "סדר עבודת המשגיח". בדוח זה עליו לפרט שמות העסקים בהם עבד, ימים/שעות פעילות העסק, שעות ומשך ההשגחה, ופירוט העבודות שנעשו על ידו. שני הדוחות מוגשים ע"י המשגיח למחלקת הכשרות פעמיים בשנה, ערב ראש השנה וערב חג הפסח, ורק עם הגשתם נמסרת למשגיח תעודת ההכשר החדשה על מנת למסרה לבעל העסק.

תלונות על משגיחי כשרות

58. לעיתים ישנן תלונות של בעלי עסק כלפי המשגיח שמינתה המועצה הדתית המופנות למנהל מחלקת הכשרות.

59. בבדיקת 5 תלונות של בעלי עסקים משנת 2013, נמצא כי 4 תלונות היו נגד תפקוד המשגיח ובקשה להחלפתו (אי מילוי שעות שהוסכמו, אי ביצוע העבודה כראוי, חוסר אמון בין המעסיק למשגיח). בכל המקרים המשגיח הוחלף. במקרה אחד הופסקה עבודת המשגיח.

תלונה אחת נגעה למחלוקת בין בעל העסק לבין המשגיח על היקף שעות העבודה הנדרשות בעסק (שמהן נגזר למעשה שכר המשגיח). גם במקרה זה המשגיח הוחלף.

60. תלונות על משגיחי כשרות יכולות לעלות גם כתוצאה מביקורת של מפקח, להלן דוגמאות:

א. משגיח עבד באופן קבוע במלון שהגיש רק ארוחות בוקר חלביות, בעוד 6 בתי עסק וכן במלון אחר פעמיים בחודש בשבתות.

לימים, המלון הפעיל מטבחים באופן מלא והגיש גם ארוחות בשריות. המשגיח לא דיווח על כך למחלקת הכשרות וסגר את נושא השכר בינו לבין הנהלת המלון.

ב. בבדיקת דוחות הנוכחות של המשגיח ע"י המפקח עלה כי המשגיח דיווח על הימצאותו בבית העסק ובבית המלון בשעות מקבילות. המשגיח נקרא לשימוע ועניינו נדון בבית הדין לעבודה.

ג. משגיח בבית מלון התבטא באופן בוטה כלפי מנהל מחלקת הכשרות, שביקר במלון ערב חג הפסח, בנוכחות אורחי המלון. בנוסף, יצא לחופשה תוך מינוי משגיחים מחליפים, מבלי לתאם זאת ומבלי לקבל הסכמה של מנהל מחלקת הכשרות. המשגיח הוזמן לשימוע.

ד. עקב סכסוך כספי בין משגיח לבעל בית עסק הסיר משגיח את תעודת הכשרות מהעסק בטענה כי ירק שנמצא בפתח העסק לא היה נקי מחרקים. בדיקה של המפקח, אותה רשם בדוח שכתב, תמכה בגרסת בעל העסק.

מפקחי כשרות

61. "מפקח כשרות" הוא עובד המועצה הדתית שתפקידו לפקח על פעולות משגיחי הכשרות.

62. ציוות מפקח לבית עסק נעשה ע"י מנהל מחלקת הכשרות או מזכיר המחלקה. נמסר לביקורת כי אחת לתקופה נעשה סבב בין המפקחים בתיאום עם ראש המועצה ובאישור הרב הראשי.

63. במועד הביקורת שימשו במועצה הדתית 12 מפקחי כשרות.

64. ברשימת המפקחים שהתקבלה מהמנגנון, נכון לחודש מאי 2014, הופיעו 13 מפקחים. שלושה מתוכם לא היו מפקחים אלא משגיחי כשרות ברשתות שיווק.
- בקובץ העסקים (שבו משויכים משגיחים ומפקחים לכל עסק) הופיעו 13 מפקחים. מתוכם אחד פרש לפני למעלה משנה מטעמי בריאות ושניים נוספים לא הופיעו ברשימת המפקחים שהומצאה ע"י המנגנון (הרב ב. מ., 64 בתי עסק; הרב ט., 27 בתי עסק). כאמור, נמסר לביקורת כי אי הופעתם ברשימה היא מכיוון שהם מוגדרים כרבני שכונה.
65. על פי הנוהל, מפקח כשרות אמור לערוך תכנית עבודה חודשית ולהגישה לאישור מנהל מח' הכשרות. בנוסף, עליו למסור דיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח (שמות העסקים, מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל, ככל שישנן). בבדיקתנו עלה כי לא הוגשו תכניות עבודה כנ"ל.
- יו"ר המועצה הדתית מסר לביקורת כי בעבר ביקורות המפקחים נעשו באופן יזום על ידם או בעקבות פניות. לאחר חג הפסח 2014 (חודש מאי 2014) העבודה שונתה כך שהמפקחים מקבלים ממנהל מחלקת הכשרות או מהמפקח הראשי תכנית עבודה מוגדרת של רשימת העסקים לביקורת וזאת במקביל לריכוז המפקחים בשטח גאוגרפי מוגדר.
66. עבודת מפקח כשרות בבית עסק היא משני סוגים:
- א. ביקורת ראשונה בבית העסק בעקבות בקשה לקבלת תעודת הכשר.
- ביקורת זו כוללת בדיקה מקיפה על מקורות הרכישה של המוצרים וקיום תעודות כשרות לכל מוצר, וכן אופן האחסון והשימוש באותם מוצרים (בשר, חלב ביצים, ירקות, יינות וכו'). בנוסף, מפקח הכשרות מעריך את שעות ההשגחה הנדרשות (בוקר, צהריים, ערב) בהתאם לסוג הכשרות המבוקשת (רגילה, מהדרין). מהערכת שעות ההשגחה נגזר גם שכרו של המשגיח.
- תוצאות הבדיקה נרשמות ב"דוח ביקורת למתן תעודת כשרות". העתק מהדוח נשאר בבית העסק ועותק אחר מתויק במחלקת הכשרות ומשמש אסמכתא למתן או אי מתן תעודת הכשר.
- ב. ביקורת שוטפת.
- ביקורת תקופתית בבית העסק. ביקורת זו כוללת, בין השאר, בדיקה של נושאים שונים הרשומים כרשימת תיג ב"דוח פיקוח כשרות" כמו נוכחות המשגיח, הימצאות תיק כשרות בבית העסק, סקירת דוחות המשגיח ובדיקה של אופן הטיפול בבשר, קטניות, ירקות מאפים וכו'.
- העתק הדוח נשאר בבית העסק, ועותק נוסף מועבר למנהל מחלקת הכשרות ונשמר במחלקה.



67. להלן התפלגות מספר העסקים המפוקחים ע"י כל מפקח כפי שהופיעו במערכת הממוחשבת של המועצה לחודש מאי 2014:

<u>שם המפקח*</u>	<u>מס' עסקים</u>
הרב מ.ז.	132
הרב ע.י. (קונדיטוריות ומאפיות)	107
הרב מ.מ.	92
הרב ב.מ.	88
הרב ב.ה.	89
א.ל.	85
הרב ר.א. (70% משרה)	66
הרב ב. מ.	64
הרב א. ז.	62
הרב מ. מ.	60
ג. פ.	51
הרב ט. ע.	27
הרב י. ז. **	1
(ריק) ***	1
סה"כ	925

הערות:

* כאמור, ישנם מפקחים משתמשים בתואר רב אף שלא הוסמכו לרבנות. שמם ותוארם מופיע על תעודות ההכשר.

** הרב י. ז. הופיע בקובץ אך לא עובד מזה למעלה משנה.

*** לא הופיע שם מפקח ליד בית העסק.

68. שיבוץ מפקחי הכשרות לעסקים נעשה גם הוא בהתחשב בריכוז עסקים באזור מסוים וכן בתחומי התמחות של כל אחד מהמפקחים. יו"ר המועצה הדתית ומנהל מחלקת הכשרות מסרו לביקורת כי קיימת מצוקת כוח אדם בקרב מפקחי הכשרות. מצוקה זו עולה גם מעיון בטבלת ההתפלגות המוצגת בסעיף הקודם.

מנהל מחלקת הכשרות

69. מנהל מח' כשרות אמור לאשר תכניות עבודה חודשיות המוגשות לו ע"י מפקחי הכשרות, אמור לקבל ולרכז את דוחות המפקחים, לבחון אותם, לוודא שאכן נעשה פיקוח על כל העסקים עליהם מופקד כל מפקח, ולאחר ולפעול לתיקון ליקויים הדורשים טיפול. כמו כן עליו לקיים ישיבת צוות עם המפקחים, לפחות אחת לחודש, במטרה לרענן הנהלים ולדון בבעיות העולות מפעם לפעם ולתת הנחיות. לכל ישיבה ייכתב סיכום שייחתם בידי ראש המועצה הדתית.

70. ממצאי הביקורת העלו כי מנהל מחלקת הכשרות קיבל את דוחות המפקחים שנמסרו לו ובדק את תוכן הדיווח. לא הוגשו תכניות עבודה שבועיות או חודשיות.
71. מנהל המחלקה מסר לביקורת (והדבר נרשם גם בפרוטוקול ישיבת המפקחים מתאריך 25/12/13) כי השאיפה היא לבקר לפחות פעם אחת בחודש בכל בית עסק. המנהל לא יכול היה להמציא לביקורת רשימה של כל בתי העסק בהם בוצעו ביקורות בשלושת החודשים האחרונים. למעשה אין בקרה על ביצוע ביקורת בכל בתי העסק לפחות פעם בחודש, כפי שהוחלט.
72. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות המפקחים, ברשות מנהל מחלקת הכשרות, עלה כי לפחות עד סוף שנת 2013 לא נכתבו דוחות בצורה מסודרת, לא לכל המפקחים הייתה רשימה מעודכנת של העסקים בתחום אחריותם וכן פרטי המשגיה בכל אחד מהעסקים. למעשה, על מגמה לפעולה בכיוון עבודה מסודר יותר ניתן ללמוד מסיכום ישיבת המפקחים מתאריך 11/05/14 שם נאמר: **"רשימות המפקחים יעודכנו סופית לפי מיקום העסק ותצא רשימה מעודכנת + תוכנית עבודה למפקחים, בימים הקרובים."**
- יו"ר המועצה הדתית מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי הנאמר בישיבת המפקחים הנ"ל **"מתייחס לאחר סבב הרוטציה בין המפקחים שנוערך מיד לאחר פסח 04/14 – לעיתים יש צורך בהשלמות בשל היקף ופיזור העסקים (רוטציה נערכת אחת לתקופה)."**
73. במקרים שמתקבל מידע על עסקים שהפרו את דרישות הכשרות, בין אם מדובר בהתנהלות במהלך העבודה ובין אם מדובר בנעילה של בית עסק לאחר כניסת השבת או חג או עבודה בבית העסק טרם יציאת השבת או החג, אזי יוזם מפקח הכשרות של העסק פגישה עם בעל בית העסק ומציג לפניו בע"פ את הממצאים ומתרה בו. אם ההפרה נשנית שולח מנהל מחלקת הכשרות לבעל בית העסק מכתב (פורמט קבוע) ובו התראה כי **"במידה ואם הדבר ישונה, נאלץ להסיק את כל המסקנות הדרושות"**. במקרים חמורים יותר נדרש בעל העסק לחתום על מסמך "התחייבות" בו מתחייב בעל העסק להקפיד על קיום הוראות מחלקת הכשרות.
74. במקרים שבעל העסק אינו עומד בתנאי הכשרות גם לאחר ההתראות, הוא מוזמן לשימוע שעלול להסתיים בשלילת תעודת ההכשר שלו.
75. בבדיקת חמשת המקרים שהוזכרו בסעיף 39 בהם הוזמן בעל העסק לשימוע נמצא כי לעסק אחד נשללה תעודת הכשרות (מכר סנדוויצ'ים בשריים בעודו מחזיק תעודת כשרות חלבית); במקרה אחד עסק ויתר בהסכמה על תעודת הכשרות שלו עקב טענתו כי אינו יכול לעמוד בעלות שכר המשגיה (הכרוכה בניפוי קמח); בשלושה מקרים נשללה תעודת הכשרות הקודמת ונחתם הסכם כשרות חדש עם בעל העסק (לאחד מהם ניתן "אישור כשרות זמני").

גופי כשרות פרטיים – בד"צים

76. חוק איסור ההונאה בכשרות, התשמ"ג 1983 מסמיך את הרבנות הראשית לישראל או לרבנים שהיא הסמיכה לכך, ובכלל זה רבני ערים, לתת תעודת הכשר.
77. יש ציבור, בעיקר חרדי, שאינו סומך או אינו מסתפק בפיקוח הכשרות הממלכתי של הרבנות המקומית, וצורך מזון שניתן לו הכשר ע"י גופים פרטיים מסוימים, שכשרותם נחשבת בעיני אותו ציבור כמהודרת יותר. גופים אלה נקראים "בד"צים".
78. הבד"צים אינם נמצאים בפיקוח הרבנות הראשית והמועצות הדתיות, אלא כפופים לסמכות הרבנים שבראשם. הבד"צים מעניקים לבתי עסק "תעודת השגחה" (להבדיל מ"תעודת הכשר" הניתנת ע"י המועצה הדתית).
79. לבקשת הביקורת נתקבלה רשימת בתי עסק שקיבלו תעודת כשרות מהמועצה הדתית והחזיקו בנוסף תעודת השגחה מאחד הבד"צים. ברשימה הופיעו 57 עסקים לפי הפירוט הבא: 49 בתי עסק בהשגחת בד"צ "בית יוסף"; 7 בתי עסק בהשגחת בד"צ "יורה דעה"; 1 בית עסק בהשגחת בד"צ "נווה ציון".
80. יו"ר המועצה הדתית מסר לביקורת כי "בד"כ המשגיח בעסק כשיש בד"צ הוא משותף ומתמנה ע"י המועצה הדתית (בנוסף לנאמן כשרות ככל שקיים)".

אכיפה

81. כאמור, חוק איסור הונאה בכשרות התשמ"ג-1983 אוסר על הצגת מוצר מזון או בית אוכל ככשר אם לא ניתנה להם תעודת הכשר מטעם הרבנות הראשית לישראל או למי שהוסמך מטעמה.
82. ברבנות הראשית לישראל ישנה יחידה ארצית לאכיפת החוק הנ"ל. היחידה מבצעת ביקורות שוטפות וכן ביקורות בעקבות תלונות, כולל של המועצות הדתיות.
83. בסמכות היחידה הארצית לאכיפת החוק הנ"ל להטיל קנס מינהלי על בעל עסק שעבר על החוק. מידע על עסקים כנ"ל מופץ הן לציבור והן למועצות המקומיות באתר האינטרנט של הרבנות הראשית (שם המוצר או המקום ותמונתו).
84. ממצאי הביקורת העלו כי הודעות על שלילת תעודת כשרות מבעלי עסקים בעיר בגין הפרה חמורה של כללי הכשרות מתפרסמות בלוחות מודעות. ההסתמכות היא בעיקר על מתן אפשרות גישה לנתוני הכשרות לכל עסק המחזיק בתעודת הכשר, בין באמצעות אפליקציה ייעודית ב"טלפון חכם" כפי שיוסבר בהמשך, או במוקד טלפוני מאויש.

מחשוב ותהליכי עבודה

85. במועד הביקורת, חודש מאי 2014, ניהול נושא הכשרות נעשה באמצעות תכנה שנכתבה ע"י "חברת ט. ק. מ בע"מ", (להלן: "החברה").
86. ברקע ההתקשרות עם החברה היו תופעות של הונאה בכשרות, דהיינו, זיוף תעודות הכשר, שימוש בצילום תעודות ישנות ששונו בהם תאריכים, הצגת תעודות הכשר ישנות וכד'.
87. לחברה היה פתרון טכנולוגי: הצמדת ברקוד + מדבקות אבטחה (הולוגרמות) לתעודת ההכשר ולחזית בית העסק, כך שלקוח המבקש לבדוק מצב כשרות של בית עסק יוכל לעשות זאת באמצעות אפליקציה ייעודית ("בודק כשרות") שפיתחה החברה וניתן להורידה חינם ל"טלפון חכם". כך יכול הלקוח לקבל על צג המכשיר פרטים על העסק, סוג ההכשר, תוקף תעודת ההכשר ופרטים נוספים.
88. סביב אותם "פרטים נוספים" נדרש היה להקים בסיס נתונים שכלל פרטי העסק, בעלים, סוג הכשרות, שם ופרטי המפקח, שם ופרטי המשגיח וכו'.
89. אחת הבעיות הקיימות בבקרת הכשרות היא נוכחות המשגיח ו/או מפקח הכשרות בבית העסק. במהלך פיתוח בסיס הנתונים עלה רעיון לנצל את הברקוד ומדבקות האבטחה לרישום נתוני נוכחות של המשגיחים והמפקחים. במועד הביקורת, חודש יוני 2014, נמסר כי נמצאות בפיתוח שתי אפליקציות: "משגיח כשרות", אפליקציה שתשמש לרישום דיגיטלי של שעות נוכחות משגיח בעסק (כניסה ויציאה), ואפליקציית "מפקח כשרות" שתרושם נתוני ביקור מפקח בבית עסק. טרם נעשתה בדיקה של הלוגיסטיקה הכרוכה בהפעלת התהליך (הסכמת המשגיחים והמפקחים, קיום/רכישה של "טלפונים חכמים", בקרת הדיווחים וכו').
90. רעיון נוסף שעלה: מתן אפשרות למפקחים לדווח באמצעות ה"טלפון החכם" את דוח הביקורת בעסק, ולשגררו לבסיס הנתונים.
91. כפי שעולה מהסקירה הקצרה לעיל, וכפי שנמסר לביקורת בפגישה שהתקיימה עם נציג החברה, פיתוח התכנה "נעשה תוך כדי תנועה". כלומר, ישנו חזון – שקיפות מלאה של הנתונים לאזרח על מצב הכשרות של בית עסק וכן על עבודת המפקחים והמשגיחים – אך החזון לא תורגם לתכנית עבודה כוללת. הצרכים מסופקים אד-הוק בהתאם לרשימת דרישות המועברת מפעם לפעם לחברה. עלות פיתוח התכנה כוללת הפקת מדבקות בר קוד ומדבקות אבטחה הסתכמה עד מועד הביקורת בכ- 50,000 ₪. כל הפרויקט היה בחזקת פיילוט.

92. המועצה הדתית לא מינתה פרויקטור מטעמה לנושא, דהיינו, עובד שיש לו ידע גם בנושא הכשרות וגם בנושאי מחשוב ואו"ש ואשר יכול להוביל/לרכז את נושא המחשוב ותהליכי העבודה הנגזרים ממנו.

בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מסר יו"ר המועצה הדתית כי "פרויקט רישום נוכחות משגיחים/מפקחים דיגיטלי באמצעות אפליקציה או "טלפון חכם" נמצא בפיתוח מתקדם של החברה "תוכנת ניהול". אכן, יש צורך בפרויקטור שיוביל את אפיון התהליך יישומו והממעתו בקרב המשגיחים/המפקחים."

93. יש לציין כי במועד הביקורת כל תעודות ההכשר שנתנו לבתי עסק בעיר נשאו בר קוד ומדבקות אבטחה, כך שכל אזרח יכול לקבל נתונים על מצב הכשרות של בית עסק. במצב הנוכחי, לא ניתן לזייף תעודת הכשר תקנית.

94. לשאלת הביקורת נמסר כי מספר בדיקות הכשרות באמצעות האפליקציה לא היה רב אף שפורסמו הודעות לעיתונות ולמגזר הדתי. לא נעשה מסע פרסום אינטנסיבי יותר לאפשרות שנפתחה בפני הציבור.

95. הביקורת מבקשת לציין כי בחודש נובמבר 2013 פרסם המשרד לשירותי דת מכרז "לאפיון מפורט ופיתוח מערכת לניהול ותפעול המועצות הדתיות" (ובכלל זה ניהול מערך הכשרות). המועד האחרון להגשת הצעות היה תחילת חודש פברואר 2014.

הצעת חוק הרשות למתן שירותי השגחה על הכשרות התשי"ע – 2010 (להלן: הצעת החוק)

96. בתאריך 17/03/10 הונחה על שולחן הכנסת גרסה ראשונה של הצעת החוק. מטרת החוק הוגדרה אז: "להקים רשות לאספקת שירותי השגחה על הכשרות, שתפעל ליישום הוראות חוק זה ובכך תייעל את מתן שירותי ההשגחה העל כשרות בתי עסק ומצרכים."

97. מאז, נעשו עדכונים להצעת החוק, ובגרסה שהונחה על שולחן הכנסת בתאריך 12/05/14 נרשם כי "מטרת החוק להקים רשות לפיקוח על הכשרות שתפעל ליישום חוק זה ובכך תייעל את שירותי ההשגחה על הכשרות בבתי עסק."

98. על פי הצעת החוק האחרונה הרשות תהיה גוף מבוקר כמשמעו בסעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (נוסח משולב). בהצעת החוק הוגדר "בעל רישיון – מי שקיבל רישיון למתן תעודת הכשר". תפקידיה של הרשות יהיו לפקח על מתן שירותי השגחה על הכשרות בישראל, להעניק רישיון למתן תעודות הכשר על פי כללים שתקבע הרשות, לחדש רישיון למתן תעודות הכשר, ולפקח על בעל הרישיון.



99. בנוסף, הוגדרו בהצעת החוק סוגי רישיונות:
- רישיון למתן תעודת הכשר בסיסית.
 - רישיון למתן תעודת הכשר למהדרין.
 - רישיון לפיקוח על בשר ומוצריו המיובאים מחו"ל.
- משגיחי הכשרות ומפקחי הכשרות יועסקו ע"י בעל הרישיון על פי קריטריונים שתקבע הרשות.
100. ככלל, לטענת המצדדים בהצעת החוק, החוק עשוי להסדיר את בעיית סטטוס ההעסקה של משגיחי הכשרות, ולחזק את הכשרות הממלכתית. אחת מטענות המתנגדים היא שהחוק לא ישנה הרבה מהפיקוח על הכשרות הקיים היום, וכל מטרת החוק היא חיסול/הקטנה של פעילות גופי ההשגחה הפרטיים (בד"צים).
101. במועד כתיבת הממצאים לדוח הביקורת החוק היה בגדר הצעה.
102. יחד עם זאת, יו"ר המועצה הדתית הודיע לביקורת כי בינתיים, עד שיאושר החוק, הוא מתכוון להתקשר עם חברה קבלנית להעסקת משגיחי הכשרות.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטוט ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א - התייחסות גזבר העירייה ואגף תקציבים וכלכלה מתאריך 30.7.2014.

נספח ב – התייחסות יו"ר המועצה הדתית מתאריך 18.8.2014.

מסקנות

103. המצב הנוכחי בו משגיחי כשרות מקבל את שכרו מבעל העסק ותלוי בו למעשה בפרנסתו, הוא מצב מובנה של ניגוד עניינים שעלול להביא לפגיעה באיכות הפיקוח על הכשרות.
104. ניכר שהנהלת המועצה הדתית שואפת ויוזמת, כמיטב יכולתה, שיפור תהליכים במחלקת הכשרות. הדבר בא לידי ביטוי, למשל, בקיצור משך הזמן שבין שיבוץ משגיח לבית עסק ע"י ועדת שיבוץ ובעקבות כך מניעת עיכוב במסירת תעודת ההכשר; שימוש בטכנולוגיה מתקדמת למניעת זיוף תעודות הכשר והעמדת יישום ב"טלפון חכם" ותמיכה באמצעות שירות טלפוני לבדיקת כשרות בבתי עסק ע"י אזרחים; חשיבה על בקרת נוכחות משגיחים ומפקחים באמצעות ה"טלפון החכם"; טיפול בתלונות נגד משגיחי כשרות.



105. יחד עם זאת נמצאו ליקויים שמקורם בתהליכי עבודה ובקרה לא ברורים, למשל:
- א. אי עדכון אתר האינטרנט של המועצה בכל שינוי החל בנתוני המועצה הדתית המופיעים באתר. כתוצאה מכך הופיע באתר האינטרנט של המועצה מבנה ארגוני לא מעודכן של מחלקת הכשרות.
 - ב. אי הקפדה על עדכון בסיס הנתונים במחשב בזמן אמתי. כתוצאה מכך הופיע בקובץ משגיח כשרות שפרש מהעבודה כשנה לפני מועד בדיקת הביקורת וטענות של המפקחים בתחילת רוטציה על רשימה ל מעודכנת בתי העסק בהם עליהם לבקר.
 - ג. סיווג כפול לבתי עסק דומים.
 - ד. העדר בקרה מקוונת על נוכחות משגיח כשרות בבית העסק והעדר תיעוד על החלפת משגיחים היוצאים לחופשה עלולים להביא לכך שבית עסק לא יפוקח על ידי משגיח בתקופה מסוימת.
 - ה. העדר מידע מרוכז על בתי עסק שבהם ביקרו או לא ביקרו מפקחי הכשרות פוגע בבקרה על בתי העסק והמשגיחים הפועלים בהם. כמו כן לא ניתן לבדוק עמידה ביעד הפיקוח שנקבע – ביקור בבית עסק לפחות פעם אחת בחודש.
 - ו. אי הגדרת מנהל לפרויקט המחשוב, מטרות הפרויקט, היקפו, אפיונו, משאבים נדרשים, תהליכי עבודה הנגזרים מהפרויקט וכו', עלולים להכשיל את הפרויקט, להביא לבזבוז זמן ומשאבים אחרים ופגיעה בבקרה ובשירות.
 - ז. לבעלי העסקים נמסרת בעת החתימה על כתב ההתחייבות תמצית נהלי הכשרות. הם אינם מופנים לנהלי הכשרות שמפרסמת הרבנות הראשית. אי מסירה או אי הפנייה של בעלי העסקים לנהלי כשרות המתאימים להם, העלול להביא לאי הכרת כללי הכשרות הנוגעים לאותם עסקים.
106. נוהל המשרד לשירותי דת אינו מחייב הצגת רישיון עסק כתנאי למתן תעודת הכשר. כמו כן הנוהל אינו מחייב התייחסות למשגיחי כשרות המטפלים במזון כעובדי מזון על פי הגדרתם, למשל, בפקודת המטה הארצי של המשטרה. אי דרישה של שני תנאים אלה עלול להביא לכך שעסק שלא אושר לפתיחה יקבל תעודת הכשר ועלול לחשוף את צרכני המזון למחלות שמקורן במשגיח הכשרות המטפל במזון.
107. שימוש בתואר "רב" וחתימה על תעודות הכשר הנושאות שמו של מפקח כשרות שלא הוסמך לרבנות, יש בה משום הטעיית הציבור.
108. העדר קריטריונים כתובים לציוות משגיח כשרות לבית עסק ואי רישום הסיבה לציוות משגיח לבית עסק, עלולים להעלות טענות בדבר שיקולים זרים במינוי משגיח.



המלצות

הבטחת איכות הפיקוח על הכשרות

109. מערך משגיחי הכשרות נמצא במגמה של הפרטה, ונראה שתהליך זה ילך ויעמיק.
110. על הרצף שבין ניהול מלא של מערך הכשרות ע"י המועצה הדתית, על כל המשתמע מכך (גיוס עובדים, ציוותם, תשלום שכר ונלווים, פנסיה וכו') לבין הפרטה מלאה של השירות, המצב כיום הוא שחלק מהתהליך (גיוס, ציוות, קביעת היקף ההעסקה, פיקוח) נעשה ע"י המועצה הדתית ונושא התשלום בפועל של השכר והנלווים וההתנהלות בנושא זה מול בעל העסק הועבר לאחריות המשגיח.
111. כפי שנמסר לביקורת ע"י יו"ר המועצה הדתית, כוונתו היא להתקשר עם חברה חיצונית / קבלן להעסקת משגיחי הכשרות. מהלך כזה הוא שלב נוסף של הפרטת הכשרות הממלכתית.
112. על פניו, נראה שהיתרונות הכלכליים/בירוקרטיים למועצה הדתית ממהלך כזה די ברורים. כמו כן מהלך כזה יסיר את התלות הכלכלית של המשגיח בבעל בית העסק. השאלה היא כיצד יובטחו איכות הפיקוח וההשגחה על הכשרות באותם בתי עסק שיקבלו תעודת הכשר.
113. לדעת הביקורת, קודם להתקשרות יש הגדיר באופן ברור את המשמעויות של מהלך כזה, למשל, מה חלקו ואחריותו של כל אחד "מהשחקנים" בתהליך, מה יהיו תהליכי הרגולציה של המועצה הדתית / המשרד לשירותי דת להבטחת איכות הפיקוח על הכשרות במצב החדש שעשוי להיווצר, הרווח או הפסד הכלכלי מהמהלך וכו'.

תהליכי עבודה פנימיים

114. יש לבצע מיפוי תהליכי עבודה ותהליכי בקרה במחלקת הכשרות ולעגן אותם בנהלים, ובכלל זה: עדכון אתר האינטרנט, טיוב הנתונים ועדכון בסיס הנתונים בזמן אמת, רמות והרשאות עדכון, הגשת תכניות עבודה חודשיות ודיווחים שבועיים ע"י מפקחי הכשרות וביצוע מעקב אחר החומר המוגש וכו'. מומלץ לבצע מטלה זו באמצעות איש/אנשי מקצוע מתחום האו"ש.
115. כוח אדם: יש לבצע בדיקה או"שית של נושא כוח אדם במחלקת הכשרות ובכלל זה בדיקת כמות העסקים האופטימלית לכל מפקח והתאמת מספר המפקחים והתמחותם לכמות ואופי העסקים המפוקחים למול ההחלטה על תדירות הימצאות מפקח בבית עסק (לפחות אחת לחודש).
116. מכיוון שלציוות משגיח לבית עסק ישנה משמעות כספית, הביקורת ממליצה להגדיר ולכתוב את הקריטריונים לפיהם מצוות משגיח לבית עסק. בנוסף, בעת שיבוץ משגיח לבית עסק (בוועדת שיבוץ) ירשמו הנימוקים לפיהם נקבע השיבוץ.



117. עד לשינוי באופן ההעסקה של המשגיחים, מומלץ לשקול, יחד עם יועץ משפטי, אפשרות לשמירה על האינטרסים של המשגיחים באופן שתתבצע בקרה/פיקוח על תשלום השכר למשגיחים (כולל נלווים) כפי שנקבע בנספח ל"כתב ההתחייבות" עליו חתם כל בעל עסק שקיבל תעודת הכשר.
118. הביקורת ממליצה להציע למשרד לשירותי דת להוסיף לנוהל דרישה להצגת רישיון עסק לפני מתן תעודת הכשר. כמו כן להחיל על משגיחי הכשרות הבאים במגע עם מזון את הוראות המטה הארצי (משטרת ישראל) בדבר ביצוע בדיקות רפואיות לעובדי מזון.

מחשוב

119. החשיבה על מחשוב תהליכי עבודה במחלקת הכשרות, הן לצרכים פנימיים והן לתועלת הציבור המבקש מידע על עסקים כשרים, היא מגמה ברוכה. אלא, שלדעת הביקורת, אין ביכולת הצוות הקיים במועצה הדתית לקדם את הנושא בצורה טובה ויעילה.
120. לפיכך, ממליצה הביקורת להעסיק פרויקטור לקידום נושא המחשוב ותהליכי העבודה הנגזרים ממנו, על מנת שיקדם את הנושא בהתאם לכללים של כל ניהול פרויקט מחשוב אחר (הגדרת המשימה, חקר מצב קיים, ניתוח בעיות במצב הקיים, חקר דרישות מהמערכת החדשה, בדיקת ישימות וכו').
121. במסגרת זו ייבחנו צורכי המועצה הדתית בנושא ניהול הכשרות וכיצד הם משתלבים בפרויקט "מערכת לניהול ותפעול המועצות הדתיות" שאותה מתכוון לפתח המשרד לשירותי דת, הן מבחינת צרכי המידע והן מבחינת הזמן. כלומר, אפשר שלאור פיתוח מערכת המחשוב ע"י המשרד לשירותי דת זקוקה מחלקת הכשרות ל"מערכת ביניים" עד להתקנת המערכת של המשרד לשירותי דת.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח ג - התייחסות גזבר העירייה ואגף תקציבים וכלכלה מתאריך 11.9.2014.