



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

מועצה דתית - הרצליה

תוכן העניינים

עיקרי הממצאים וההמלצות	3
1. מבוא.....	23
2. מטרות הביקורת.....	28
3. היקף וגבולות הביקורת.....	28
4. מינוי מבקר פנים למועצה.....	28
5. תקציב המועצה.....	29
6. התכנסות המועצה וועדותיה.....	30
7. ניהול כח אדם.....	33
8. מחלקת כשרות.....	43
9. מחלקת רישום נישואין.....	61
10. מחלקת טהרת המשפחה (מקוואות).....	68
11. עירוב.....	72
12. תמיכות.....	73
13. תרבות תורנית.....	77
14. תקציב פיתוח.....	83

עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות. כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

כללי

1.

המועצה הדתית מופקדת על מתן שרותי הדת היהודים בעיר, בפיקוח ובהנחיית המשרד לשרותי דת על פי חוק שרותי הדת היהודים והתקנות שהותקנו לפיו וחוזרי מנכ"ל המשרד לענייני דת. שרותי הדת המסופקים על ידי המועצה הינם כדלהלן:

- מתן תעודות כשרות ופיקוח על קיום התנאים הכלולים בהם.
- רישום נישואין.
- תחזוק מערך העירוב.
- הפעלת מערך המקוואות.
- פעילות "תרבות תורנית".

יצוין כי שרותי הקבורה בעיר ניתנים על ידי החברה קדישא ותאגיד עירוני שאינם קשורים למועצה הדתית.

תקציב המועצה הסתכם בשנת 2015 ב- 7,680 אלפי ש"ח וכולל השתתפות משרד הדתות השתתפות העירייה והכנסות עצמיות. שיעור ההשתתפות של המשרד לשרותי דת במימון המועצות הדתיות נע בין 25% ל- 75% אחוזי השתתפות. העיר הרצליה הינה בין הרשויות שקיבלו את שיעור ההשתתפות הנמוך של המשרד 25%. השתתפות העירייה בתקציבי המועצה הדתית בשנת 2015 הגיעה לכ- 4,765 אלפי ש"ח. תקציב המועצה הכולל לשנת 2015 הסתכם בסך של 7,680 אלפי ש"ח.

מינוי מבקר פנים למועצה

4.

למועצה לא מונה מבקר פנימי, אין לה ועדת ביקורת ולא נערכה ביקורת פנימית על פעולותיה של המועצה. זאת, בניגוד למתחייב מסעיפים 1,2 לחוק הביקורת הפנימית.

המלצה

- לפעול למינוי מבקר פנים, למנות ועדת ביקורת, ולדון בדוחות הביקורת שיערכו.

תקציב המועצה

5.

סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בהוצאות המועצות הדתיות לשנת 2015 פורסם רק בחודש פברואר 2016. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות המועצה עולה כי לא התקיים דיון בתקציב המועצה לשנת 2015, המועצה עובדת במתכונת של הוצאת 1/12 מתקציב השנה הקודמת מידי חודש, על פי פרוטוקול ישיבת מועצה מיום 6/4/16 נוהג זה מתקיים כבר 3 שנים.

אנו סבורים כי קיימת חשיבות רבה לבניית תקציב שנתי ואישורו במסגרת ישיבת המועצה. תקציב משקף את מטרות הארגון. ובאמצעותו, החלטות המועצה יכולות להתגשם. גם במקרה דנן בו פועלים על סמך תקציב השנה הקודמת ניתן לבנות תקציב ולהביאו לדיון ואישור מליאת המועצה. בשולי הדברים נציין כי בחינת תקציבי המועצה בשנים קודמות מעלה כי התקציבים שאושרו הינם באותו סדר גודל באופן שמאפשר הסתמכות על התקציב בשנה העוקבת.

המלצה

- לקיים דיון בתחילת שנת הכספים על תקציב המועצה במליאת המועצה ולאשרו, במקרה בו אישור ההקצאה מתעכב, יש לבסס תקציב זה על סמך תקציב השנה הקודמת.

התכנסות המועצה וועדותיה

.6

מועדי כינוס המועצה

6.1

על פי תקנות שרותי הדת על מליאת המועצה להתכנס פעם בחודש למעט בחודשי תשרי וניסן. מהפרוטוקולים שהועברו לביקורת עולה כי בשנת 2015 התכנסה המועצה ב- 4 מועדים. בשנת 2016 עד ספטמבר התכנסה המועצה 3 פעמים שלא בהתאם לתקנות האמורות.

ועדות המועצה

6.2

- ועדת מכרזים: לא מונתה ועדת מכרזים, זאת בניגוד להנחיות תקנות חובת מכרזים המחייבת הקמת ועדת מכרזים.
- ועדת תמיכות: לא מונתה ועדת תמיכות בהתאם לנוהל תמיכות של המשרד לשרותי דת.
- ועדת בחינה (כוח אדם): התכנסה פעם אחת במהלך השנים 2015 – 2016 לצורך החלטה על קליטתה של בלנית במקווה נווה עמל.
- ועדה לאישור עבודה נוספת: מורכבת מיו"ר המועצה ומזכיר המועצה, מונתה בישיבת המועצה בתאריך 30/12/2015. החלטת ועדה זו הועברה לאישור המועצה.
- ועדת מקצועית למינוי משגיחי כשרות: כוללת את מנהל מחלקת כשרות ושניים מעובדיה.
- ועדת כספים: למרות שאין חובה למנות ועדת כספים אנו סבורים שיש מקום למנות ועדה שתדון בדוחות הכספים ובתקציב המועצה, הקמת הועדה תאפשר דיונים מקצועיים בפורום מצומצם, הועדה תביא את החלטותיה לאישור מליאת המועצה. בשולי הדברים נציין כי בעבר פעלה ועדת כספים ליד מליאת המועצה.

אישור דוחות כספיים

6.3

- הדוחות הכספיים לשנים 2014 ו-2015 אושרו בישיבת מליאת המועצה, כנדרש.

המלצות

- להקפיד על כינוס מליאת המועצה כנדרש בתקנות, כלומר מדי חודש, למעט בחודשים תשרי

וניסן, בהם אין חובה לקיים ישיבות.

- להעביר את החלטות הוועדות השונות לאישור מליאת המועצה.
- למנות למועצה ועדת מכרזים וועדת תמיכות.
- לשקול מינוי ועדת כספים (שפעלה בעבר במועצה), אשר תדון באופן מעמיק בתקציב המועצה ובדוחותיה הכספיים, ותגיש את המלצותיה לאישור מליאת המועצה. יצוין, כי אין חובה חוקית למינוי ועדה זו.

ניהול כוח אדם

7.7

כללי

7.1

במועצה 71 מקבלי שכר מתוכם 34 עובדים פעילים והיתרה מקבלי פנסיה וקצבאות שארים, עלויות השכר במועצה הסתכמו בכ- 5.5 מיליון ש"ח בשנת 2015 מתוכם כ- 2.3 מיליון ש"ח עבור תשלומי פנסיה וקצבאות שארים. יצוין כי ביקורתנו לא כללה סקירת תשלומי שכר, הסכמי העסקה ונאותות התשלומים, בדיקת נושאים אלו ראוי שתעשה במסגרת ביקורת כוללת על תשלומי השכר וניהול כוח אדם.

קליטת עובדים

7.2

בשנים 2014-2015 נקלטו 3 עובדים שניים מהם זמניים. אופן איוש המשרות נמצא תקין.

מועסקים לאחר גיל פרישה

7.3

רב העיר – כהונת רב העיר לאחר גיל הפרישה, תקינה כמפורט בגוף הדוח.

7.3.1

רב שכונה – המשך העסקת אחד מרבני השכונות לאחר גיל פרישה, תקין כמפורט בגוף הדוח.

7.3.2

עובדים רגילים - נוהל המשרד לשירותי דת קובע את התהליך להארכת שירות עובדי המועצות המקומיות מעבר לגיל פרישה חובה. עוד נקבע כי "הארכת השירות תתבצע לתקופה של שנה ובכל מקרה עד גיל 70 בלבד".

7.3.3

במסגרת הביקורת נמצאו 5 עובדי מועצה שגילם בשנת 2015 היה 70.

לביקורת לא הומצאו אישורי העסקה מאגף משאבי אנוש במועצה הדתית ולא בקשות להארכת השרות. יתרה מזאת, כל העובדים הנ"ל עברו את גיל 70, כך שהארכת שירותם אינה אפשרית על פי הנוהל.

המלצה

- להקפיד על העסקת עובדים בהתאם לנוהלי המשרד לשירותי דת. על פי נהלים אלו, יש לקבל את אישור המשרד להעסקת עובדים לאחר גיל פרישה, בכל מקרה לא ניתן להעסיק עובדים מעל לגיל 70.

תשלומי פנסיה וקצבת שארים

7.4

מבדיקת הביקורת עולה, כי בשנת 2015 היו 9 מקבלי פנסיה או קצבת שארים מהמועצה מעל גיל 85, 6 מתוכם מעל גיל 90, נמצא כי נתוני מקבלי ההקצבות תואמים את הנתונים במרשם האוכלוסין.

המלצה

- לבדוק מעת לעת אם בפניה ישירה למקבלי הקצבאות או בבדיקה בקובץ הנפטרים במטרה לוודא כי הקצבאות משולמות כדין.

7.5 דיווחי נוכחות של עובדי המועצה**7.5.1 דיווחי נוכחות**

על פי חוזר מנכ"ל סא/2 של המשרד לשרותי דת, חלה חובה על המועצה להתקין שעון נוכחות ועל כל עובדי המועצה להחתים שעון נוכחות. במשרדי המועצה הדתית לא מותקן שעון נוכחות, דיווחי הנוכחות מבוצעים דרך טלפון, ניתן להתקשר גם טלפון סלולארי, אפשרות זו לדווח על נוכחות מטלפון סלולארי, אינה מתיישבת עם הוראת חוזר מנכ"ל לפיה על כל העובדים להחתים כרטיס בשעון נוכחות בכניסתם וביציאתם, לרבות עובדי חוץ.

7.5.2 ציון שעות העבודה בתלושי השכר

סעיף 24 לחוק הגנת השכר, תשי"ח – 1958, והתוספת לו, קובעים כי בתלוש השכר צריכים להיות מפורטים: " מספר שעות העבודה בפועל של העובד בתקופה שבועה שולם השכר". מספר שעות הנוכחות, לא צוינו בהעתקי תלושי השכר שהועברו לביקורת, וזאת בניגוד לחוק הגנת השכר. אי ציון פרטים אלה אינו מאפשר לערוך בקרה יעילה על תקינות התשלום בהתאם לדיווחי הנוכחות.

7.5.3 עובדים ללא דוח שעות

במסגרת הביקורת נבדקו דיווחי הנוכחות לחודש נובמבר 2015 נמצא כי באופן קבוע רב העיר, רבני השכונות ויו"ר המועצה אינם מדווחים על שעות עבודתם.

לגבי רבני שכונות, חוזר מנכ"ל סג/1 קובע כי: "רב השכונה אינו צריך להחתים כרטיס נוכחות במסגרת עבודתו". אולם דו"ח מבקר המדינה משנת התש"ע-2010 (דו"ח שנתי 60ב) קובע כי: " המשרד אמנם נתן לרבנים פטור מהחתמת כרטיס בשעון הנוכחות, אולם חובת הדיווח הידני נותרה בעינה...דיווח על נוכחות בעבודה על ידי רב השכונה מתחייב מכללי מנהל תקין; חובתו של הרב לספק לתושבים שירותי 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...". ולנו אין אלא להצטרף לדבריו של מבקר המדינה.

– מדיווחי הנוכחות לחודשים נובמבר ודצמבר 2015 עולה, כי עובד אחד לא החתים כרטיס בכניסה ו/או ביציאה במשך עשרה ימים ומעלה, הן בחודש נובמבר והן בחודש דצמבר 2015 כמפורט בגוף הדוח. כאמור, הדבר מנוגד לחוזרי מנכ"ל ולסדרי מנהל תקין.

7.5.4 תשלום שבוע עבודה 6 ימים

מלשכת השכר של המועצה נמסר לגבי תלושי שכר של שני עובדים שנבדקו על ידי הביקורת כי השכר חושב לעובדים אלה לפי שבוע עבודה בן 6 ימים, על אף שבפועל העובדים מועסקים 5 ימים.

המלצות

- אין לאפשר לעובדים לדווח על נוכחותם מחוץ למועצה באמצעות טלפון סלולארי לחילופין, דיווחים באמצעי זה ראוי שיעברו בקרה ממוחשבת אחר מיקום העובד בעת הדיווח.
- להקפיד על יישום הוראת סעיף 24 לחוק הגנת השכר והתוספת לו, הקובעים כי בתלוש השכר צריך להיות מפורט " מספר שעות העבודה בפועל של העובד בתקופה שבעדה שולם השכר".
- לוודא כי כל העובדים מדווחים על נוכחותם כפי שנקבע בהנחיות, לרבות רבני שכונות.
- לסקור את תלושי השכר של עובדי המועצה, ולוודא כי חישוב השכר כמו גם חישוב ימי החופשה הינו על פי 5 או 6 ימים בהתאם להעסקה בפועל.

7.6 עבודה נוספת של עובדי המועצה7.6.1 כללי

חוקת העבודה של עובדים ברשויות המקומיות חלה על עובדי המועצה הדתית. חוקת העבודה מאפשרת עבודה נוספת לאחר אישור המועצה ובמספר סייגים המפורטים בגוף הדוח, תוקף האישור מוגבל לשנה.

7.6.2 עובדים המועסקים בעבודה נוספת

במסגרת הביקורת אותרו מספר עובדים העוסקים בנוסף לעבודתם במועצה בעבודה נוספת בשכר. עד למועד הביקורת לא התבקשה מליאת המועצה לאשר את העבודות הנוספות. אישורים להיתר עבודה נוספת הוגשו למליאת המועצה ב: 14.9.16, במהלך תקופת הביקורת. אישור המועצה התבסס על התחייבות המבקשים "שלא יהיה ניגוד אינטרסים, לא תיפגע העבודה במועצה ולא תעשה עבודתם בזמן עבודתם במועצה". אולם בהצהרת המבקשים, אין כדי לענות על הצורך בבחינת מכלול הגורמים המנויים בחוקת העבודה, בין השאר שהעבודה הנוספת אינה עשויה לפגוע בתפקודו של העובד, שאין בה כדי ליצור התקשרות עם גוף העומד ביחסי עבודה עם המועצה כגון עבודה כמשגיחי כשרות, ושאינן בה משום תחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד המועצה.

7.6.3 עבודה בשעות העבודה במועצה

מדיווחי אחד ממפקח הכשרות לגבי החודשים דצמבר 2015 וינואר 2016 עולה כי בחלק מימי העבודה שלו במועצה הוא העסק כמשגיח באמצעות חברת כוח אדם. אי ההפרדה בין עבודתו בהשגחה כעובד כוח אדם עבור המועצה, לבין העסקתו כעובד המועצה במשרת מפקח הביאה לתשלום שכר גלובלי כמפקח מהמועצה ובמקביל מחברת כוח האדם עבור שעות השגחה בעבודתו הפרטית.

עבודה נוספת בהיקף גבוה

7.6.4

בעת אישור העבודה הנוספת יש להביא בחשבון את היקפה ולהבטיח כי לא תפגע בתפקוד העובד בזמינות ואיכות העבודה. למרות שאין הוראה ברורה לגבי שיעור העבודה הנוספת לעובדי המועצה הדתית הרי שהתקשי"ר החל על עובדי המדינה קבע כי עבודה נוספת לא תעלה על 25% ממשרה מלאה. ברור שערכנו העלה כי בפני המועצה לא הונחו נתונים אודות היקף המשרה הנוספת של העובדים שביקשו היתר להעסקה נוספת. לגבי 2 עובדים שנתוני העסקתם זמינים לביקורת מאחר והאחד מועסק על ידי המועצה והאחר מועסק על ידי גוף עירוני אחר. נמצא כי היקף ההעסקה הנוספת הינו בשיעור גבוה כמפורט בגוף הדוח אי הגבלת ההעסקה הנוספת במספר שעות מקסימלי, עשויה לפגוע לרעה בתפקידם כעובדי המועצה.

העסקה נוספת רבני שכונה

7.6.5

רשימת עובדי המועצה העוסקים בעבודה נוספת כוללת את 3 רבני השכונות. דו"ח מבקר המדינה (התש"ע – 2010) בנושא רבני השכונות, קבע כי על המועצות 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".

הנחיות המשרד לשירותי דת פרטו את החובה של רב שכונה לדווח למועצת הרבנות הראשית ולרב העיר בכל ששה חודשים על עבודות פרטיות, מהותן, היקפן והשכר שהתקבל.

העסקת רב שכונה בעבודה נוספת בתאגיד הקבורה

אחד מרבני השכונות מועסק ב- 100% משרה במועצה הדתית. במקביל לעבודתו זו, מונה רב השכונה כרב תאגיד הקבורה, שהינו תאגיד עירוני ב- 90% משרה. העסקה נוספת זו לא קיבלה את אישור מנכ"ל המועצה והיועץ המשפטי של המועצה כנדרש, וממילא לא נשקל האם העסקה זו פוגעת בזמינותו כרב שכונה או פוגעת בהיקף ובאיכות השרות הניתן לתושבי השכונה, אולם העסקה נוספת זו בהיקף של 90% משרה לגוף עירוני חורגת מבעיה פורמלית של אי קבלת אישור העסקה. אין להתעלם מהעובדה שרב השכונה מועסק בשני גופים הקשורים לרשות מקומית, מצד אחד המועצה הדתית ומהצד השני תאגיד עירוני, המחוקק קבע כי אין להעסיק עובד מעבר ל-4 שעות עבודה נוספות ביום דהיינו מקסימום של 12 שעות עבודה יומיות או 15 שעות עבודה נוספות בשבוע. ואילו כאן מועסק הרב בכ- 16 שעות עבודה ביום, באופן המנוגד לחוק שעות עבודה ומנוחה. נדגיש שניתן כי שני הגופים המעסיקים את הרב קשורים בקשר הדוק לרשות המקומית. בנוסף, העסקה זו בהיקף של 190% משרה אינה מתיישבת עם חוזה ההעסקה בין הרב לבין תאגיד הקבורה. תאגיד הקבורה הסב את החוזה שנחתם עם הרב לבין העירייה טרם יצירת התאגיד. הסכם זה קבע בסעיף 2 כי "תנאי ההעסקה יהיו לפי נוסח החוזה שהועבר לעירייה ע"י נציבות שרות המדינה". בנוסח החוזה האמור נקבע בסעיף 12 כי על העובד יחולו הוראות התקשי"ר והודעות שירות המדינה למעט הפרקים שהוחרגו במפורש מהוראה זו המפורטים בחוזה. מכאן שעל הרב לעמוד בהוראות התקשי"ר לגבי

עבודת חוץ, הוראות התקשיר (פרק 42.4) הגבילו את היקף העבודה הנוספת ל- 25% נוספת דהיינו עבודה כוללת בהיקף 125% לכל היותר.

אולם החשוב מכל הינו הפגיעה האפשרית בשירותים להם זכאים תושבי השכונה בה מכהן הרב כרב שכונה. עד למנוייו כרב בית העלמין נהנו תושבי השכונה מרמת זמינות, מהיקף שירותים ומאיכות שירותים הנגזרת מהעובדה שרב השכונה כיהן ב- 100% משרה במועצה. עם העסקתו של רב השכונה בשיעור של 90% נוספים ברור לכל כי זמינות הרב כמו גם היקף השירותים ואיכותם הניתנים כיום לתושבי השכונה נפגעו.

דיווח באמצעות טופס 101

7.7.6

בטפסי 101 מחויבים כל העובדים לכלול את הפרטים הרלוונטיים לחישוב המס על משכורתם במסגרת זו מדווחים העובדים גם על עבודה נוספת. נמצאו 2 עובדים שלא דווחו כנדרש על עבודתם הנוספת במסגרת טופס 101 לשנת 2015, נציין כי בשנת 2016 דווחו כל העובדים שנדגמו על עבודתם הנוספת במסגרת טופס 101 כנדרש. אי דיווח על הכנסות מעבודה נוספת בטופס 101 עלול לגרום לדיווח בלתי נאות לרשות המיסים ולעבירה על החוק.

המלצות

- להקפיד על הליך מתן אישורים לעבודה נוספת בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל.
- במסגרת אישורי העבודה הנוספת יש לוודא כי העבודה הנוספת הינה בהיקף שאינו פוגע בשירות הניתן לתושבי העיר.
- לכלול באישור העבודה הנוספת מגבלה על היקף שעות העבודה באופן שלא יפגע בתפקוד העובד במועצה.
- תוקף האישור הינו לשנה, יש לאשר מחדש כל שנה את ההיתר לעבודה נוספת.
- לפעול לאישור העבודה הנוספת של רב השכונה ולהגבילה ל 25% בהתאם לחוזה העסקתו ובאופן שלא יפגע בשירותים הניתנים לתושבי השכונה.
- לרענן אצל העובדים את החשיבות של מילוי הפרטים בטופס 101 באופן שחישוב המס על ידי המועצה יהיה כדין.

מחלקת הכשרות

8

כללי

8.1

הסדרת פעילות מערכת הכשרות בעיר הרצליה מופקדת בידי המועצה הדתית. המועצה אחראית על ניפוק תעודות הכשרות בהתאם לחוק איסור הונאה בכשרות ותקנותיו ובכפוף לכללי חוזר מנכ"ל המשרד לענייני דת והוראות הרבנות הראשית. ההשגחה מבוצעת על ידי משגיחי כשרות הנבחרים על ידי המועצה ומוקצים

לעסקים השונים, העסקת המשגיחים הינה באמצעות חברות כוח אדם, המשגיחים במלונות מועסקים על ידי המלונות. המועצה מעסיקה מפקחי כשרות שתפקידם לפקח על עבודת המשגיחים.

בחירת וקליטת משגיחי הכשרות וניהול תיקיהם

8.2

בחירת המשגיחים

8.2.2

על פי חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת תש"ע, על המועצה מוטלת האחריות לנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות. ממצאינו מעלים כי קיימים משגיחים, שהחלו את עבודתם לאחר פרסום חוזר מנכ"ל ללא קיום הליך פומבי לבחירת משגיחים כאמור בהוראות החוזר. אי קליטת משגיחים בהליך פומבי שוויוני פוגעת במנהל תקין ועלולה ליצור מראית עין של אי שוויון ומשוא פנים.

בדיקת תיקי המשגיחים

8.2.3

במסגרת הביקורת נבדקו תיקיהם של 9 משגיחים מבחינת הימצאותם של המסמכים והאישורים הנדרשים תוצאות בדיקתנו מפורטים בגוף הדוח.

ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על מילוי טפסי הצהרה, על קבלת תעודת משגיח, אישור רפואי לעבוד עם מזון, אישור רב לכשירות המועמד וקבלת תעודת יושר. חלק מהמשגיחים לא אושר ב- "ועדת קבלה מקצועית" ובתיקי המשגיחים לא נמצאו רשימות בתי העסק בהשגחתם. כל אלו נדרשים מהוראות חוזר מנכ"ל המשרד לענייני דת.

קבלת משגיחים לעבודה בלא שתועדו בתיקיהם האישורים הנדרשים או קבלת האישורים או המסמכים חודשים לאחר תחילת עבודתם מנוגדת להוראות חוזר מנכ"ל תש"ע.

אולם החשוב מכל, אי מילוי חלק מהתנאים כגון סיום קורס משגיחים ועמידה בבחינות, אישור רב מוסמך, כי המשגיח מנהל אורח חיים דתי וחוסר באישורים רפואיים יכולים לפגוע בכשרות המוסדות המפוקחים עקב היעדר הכשרה מספקת או אי ניהול אורח חיים דתי ואף לפגוע בבריאות הציבור במקרה בו לא מורשה המשגיח לעבוד עם מזון.

המלצות

- לקיים הליך פומבי ושוויוני לבחירת משגיחי הכשרות מטעם המועצה כנדרש.
- בטרם קבלת מועמד למשרת משגיח כשרות, יש לוודא כי הוא עומד בכל התנאים הנדרשים, והמציא את כל האישורים לפי חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת תש"ע. אין לקבל משגיחים שאינם עומדים בתנאים הנדרשים.
- לסקור את כל תיקי המשגיחים ולפעול לקבלת כלל האישורים.

קביעת שעות ההשגחה בבתי העסק

8.3

הקף שעות ההשגחה

8.3.2

מעיון בתיקי בתי העסק עולה כי במקום היקף שעות ההשגחה בכל בית עסק, נרשם בהם גובה השכר של המשגיח. לבתי העסק נמסרים נתוני שכר המשגיחים ולא מספר שעות ההשגחה שנקבעו להם באופן שפוגע ביכולת הבקרה על מערך ההשגחה בבית העסק, לרבות באפשרות של בעל העסק לוודא כי המשגיח נוכח בכל שעות העבודה בגינן חויב. התנהלות זו של מסירת סכום החיוב ולא את מספר שעות ההשגחה אינו מתיישב עם עיקרון השקיפות של גוף ציבורי כלפי לקוחותיו.

קריטריונים לקביעת היקף שעות ההשגחה

8.3.3

היקף שעות ההשגחה נתון לשיקול דעתו של מנהל מחלקת הכשרות, אולם גם בתחום זה היינו מצפים לקיומן של אמות מידה לקביעת היקף שעות ההשגחה בהתחשב באפיון בית העסק, שעות הפעילות סוג המטבח וכדומה. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח ממצאינו המצביעים על שונות גבוהה בהקצאת שעות השגחה לעסקים בעלי מאפיינים דומים. בתיקי העסקים לא מפורטים הנימוקים לקביעת מספר שעות ההשגחה, הסברי המועצה שניתנו במסגרת הביקורת לא הניחו את דעתנו. אנו סבורים כי מינהל תקין מחייב קביעת קריטריונים להקצאת שעות ההשגחה תוך מתן שיקול דעת לגורם המקצועי הקובע את היקף שעות ההשגחה. בנוסף יש לתעד באופן ברור את האפיונים של בתי העסק ששימשו לקביעת שעות ההשגחה לצורכי בקרה ופיקוח. בעקבות הממצאים שהוצגו לעיל אנו סבורים שיש מקום לבחינה מחודשת של שעות ההשגחה במטרה לוודא כי הקצאת השעות אכן עונות על הצורך.

המלצות

- לשקול לעדכן את בעלי העסקים במספר שעות ההשגחה שנקבעו להם ובכך להגביר את השקיפות ויכולת הבקרה על עבודת המשגיחים.
- לקבוע קריטריונים כללים לקביעת שעות ההשגחה קריטריונים שיביאו בחשבון את סוגי העסקים המאפיינים הרלוונטיים וכן שעות השגחה מינימליים.
- יש לתעד בתיק העסק את הנימוקים לקביעת שעות ההשגחה ואת אפיון העסק ששימש בסיס לקביעה זו.
- לערוך בחינה מחודשת של הקצאות שעות ההשגחה במטרה לוודא כי הקצאות אלו עונות על הצרכים.

הקצאת שעות העבודה למשגיחים

8.4

היקף עבודתם של המשגיחים בבתי העסק הינו על פי הקצאת השעות כפי שנקבעה על ידי המועצה כל משגיח אחראי על מספר בתי עסק. בדיקה שערכנו העלתה כי קיימים משגיחים להם הוקצו למעלה מ-234 שעות השגחה בחודש ולחלקם למעלה מ-100 שעות נוספות בחודש.

העסקה זו אינה מתיישבת עם הגבלת מספר השעות הנוספות בהתאם להיתר הכללי לפי חוק שעות עבודה ומנוחה המאפשר העסקה של עד 48 שעות נוספות בחודש. אולם לצורת העסקה זו היבט נוסף הנוגע ליכולת המשגיח לבצע את עבודתו נאמנה. נזכיר כי מדובר בהקצאת שעות תאורטית לא מן הנמנע כי המשגיח אינו מבצע השגחה בהיקף השעות האמור.

המלצות

- להקפיד כי הקצאת שעות ההשגחה למשגיחים תהיה בהיקף של משרה מלאה עם חריגה אפשרית בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה.
- לפעול לקליטת משגיחים נוספים באופן שימנע את המצב הקיים בו מוקצים מעל ל 150% משרה לחלק מהמשגיחים.

דיווחי הנוכחות של המשגיחים

8.5

מבדיקת מדגם של 9 המשגיחים עולה, כי המשגיחים בבתי המלון ממלאים דיווחי נוכחות ממוחשבים, באמצעות שעון הנוכחות במלונות. אולם יתר המשגיחים ממלאים דיווחים ידניים בלבד, שהם לרוב דוחות ביצוע על פעולותיהם, דיווח שאינו כולל את מספר שעות הנוכחות בעסק, או את מועדי הכניסה והיציאה, ואין בו חתימה של בעל העסק. מילוי דוחות באופן זה נוגד את הנחיות הרבנות הראשית, ואינו מאפשר בקרה ראויה על נוכחות המשגיח בעסקים להם הוא אחראי.

התנהלות זו מעלה חשש כבד כי להקצאת שעות ההשגחה אין משמעות אופרטיבית המשגיחים אינם מדווחים על שעות עבודתם, בעל העסק אינו נדרש לאשר את השעות בהן שהה המשגיח בעסק. כפי שיפורט להלן משכורתם של המשגיחים אינה נגזרת משעות עבודתם בפועל, כך שאין שום גורם בקרתי כגון דוח שעות, או תפעולי, כגון תשלום על פי שעות בפועל, המבטיח כי מלוא שעות ההשגחה שהוקצו אכן מבוצעים בפועל. היקף שעות ההשגחה שנקבע נובע מחישוב מושכל של הצורך בהימצאות המשגיח במטרה להבטיח כי העסק עומד בנהלי הכשרות שנקבעו לו וכי הוא רשאי להחזיק בתעודת הכשרות, התנהלות זו של המועצה אינה מתיישבת עם מטרה זו.

המלצות

- להקפיד כי המשגיחים ידווחו כל שעות נוכחותם בבתי העסק כולל שעות כניסה ויציאה כנדרש מנהלי המשרד לשרותי דת.
- לשקול החתמת בעל העסק על דיווחי נוכחות של המשגיחים על מנת לאפשר בקרה ראויה על נוכחות המשגיחים.

- 8.6 התנהלות מול חברת כוח אדם**
- 8.6.1 כללי**
- מרבית המשגיחים מועסקים על ידי 2 חברות כוח אדם. למועד הביקורת מועסקים 39 משגיחים באמצעות חברות כוח האדם הנותנים שרותי השגחה ל- 108 בתי עסק. היקף העסקת המשגיחים באמצעות חברות כוח האדם מגיע לכ- 3 מיליון ₪ בשנה.
- 8.6.2 קיום מכרז**
- על אף הוראת חוק חובת מכרזים, החל על המועצה, ההתקשרות עם חברות כוח האדם המעסיקות את המשגיחים לא התבצעה באמצעות מכרז. לפני כ-13 שנה פנתה המועצה לקבלת הצעות משלוש חברות בלבד שלא באמצעות מכרז פומבי, ונבחרה ההצעה היקרה יותר של אחת החברות, אין תיעוד לאופן בחירת החברה השנייה. מאז לא התקיים מכרז. נזכיר כי ההתקשרות הינה להעסקת כ- 39 עובדים באופן שוטף בהיקף כספי של מעל ל- 3 מיליון ₪.
- 8.6.3 חוזה התקשרות**
- בין המועצה לבין חברות כוח אדם לא קיים חוזה פורמלי המסדיר את תנאי ההתקשרות. יצוין, כי קיימת טיוטה שאינה חתומה תחת הכותרת הסכם "למתן שירותי עזר וייעוץ מקצועיים בתחום הכשרות", טיוטה זו כוללת סעיפים כלליים ואינה עולה לכדי סיכום דברים וחלק מסעיפיה אינם רלוונטיים לפעילות החברות עם המועצה. ניהול מערך הכשרות הינו אחד מהשירותים החשובים הניתנים על ידי המועצה הדתית זאת באמצעות משגיחי הכשרות מטעמה. התקשרות ללא מכרז במשך תקופה כה ארוכה של כ-13 שנה ללא עיגון פורמלי והסדרה של התחייבויות חברות כח האדם זכויות המשגיחים ודרכי העבודה, אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מנהל תקין ויכול שפגעה ביעילות ניהול מערך הכשרות והגדילה את עלויות הכשרות.
- 8.6.4 תשלום שכר למשגיחים**
- כל משגיח אחראי על מספר עסקים באופן שמשכורתו החודשית הינה סכום התשלומים של בתי העסק בהם הוא מועסק בניכוי תקורות החברה והתחשבות בהפרשות הסוציאליות. המשגיח אינו מדווח על שעות עבודתו לחברת כוח האדם, התשלום נקבע כפונקציה של תשלום בית העסק. המשגיחים מחויבים לדווח על עבודתם למועצה אולם כפי נכתב לעיל בהרחבה דיווח זה אינו כולל את שעות עבודתם בכל עסק ובכל מקרה אינו משווך לשכר. **במצב הדברים האמור אין כל בקרה ופיקוח על שעות המשגיחים. ממצאינו שפורטו לעיל בדבר הקצאת שעות של כ- 290 שעות השגחה למשגיח מעלה חשש כבד כי בהעדר בקרה ודוח שעות לשכר, המשגיחים אינם שוהים בעסקים את מכסת השעות עבורם משלמים בעלי העסקים. כפי שהזגשנו בדוח זה חזור והזגש הקצאת שעות ההשגחה הינה תוצר מקצועי של שיכול נתוני העסק ושעות ההשגחה שנקבעו נחוצות לצורך אישוש תעודת הכשרות. השגחה בשיעור נמוך משנקבע יכול שפוגעת ביכולת המועצה לעמוד מאחורי תעודות הכשרות שהנפיקה.**
- 8.6.5 בקרה ופיקוח על חברת כוח האדם**
- בהעדר הסכם התקשרות, לא עוגנה מתכונת הדיווחים או צרכי העבודה עם חברות כוח האדם. ברור שערכנו העלה כי אין בידי המועצה פרטים אודות שיעור הרווח או התקורה של חברת "דנאל". בעקבות הביקורת נערכה ישיבה משותפת עם נציגי חברת "דנאל" ונדרשו פרטים אודות שיעור התקורה והמקדמים

העומדים בבסיס התשלומים למשגיחים. נתונים אלו לא נמסרו למועצה גם לאחר ישיבה זו. למעשה אין בידי המועצה כל אפשרות לבחון האם שיעורי הרווח או התקורה של חברת כוח האדם הינם בגדר הסביר ומהם המקדמים על פיהם מחושב שכר המשגיחים.

המלצות

- לצאת לאלתר למכרז להעסקת משגיחי כשרות באמצעות חברות כח אדם.
- לפעול לעיגון תנאי ההתקשרות במסגרת פורמלית שתכלול את התחייבויות חברת כח האדם את סדרי העבודה ואת זכויות משגיחי הכשרות
- לעמוד על הוראות חוזר מנכ"ל ולחייב את המשגיחים בדווח שעות עבודתם בכל בית עסק.
- לשנות את שיטת חישוב השכר למשגיחים ולבססו על שעות עבודתם בפועל.
- לקבוע מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח מול חברות כוח האדם ולוודא כי הינם פועלים בשקיפות במיוחד בכל הקשור בחישוב התקורות ושכר המשגיחים.

דיווחי המשגיחים על ביצוע פעולות השגחה

8.7

כללי

8.7.1

הרבנות הראשית פרסמה את הבדיקות השוטפות שעל המשגיח לבצע בכל סוג עסק, באתר הרבנות קיים טופס ביקורת לדוגמא הכולל רשימת תיג של פעולות השגחה.

פורמט דוחות הביצוע

8.7.2

דוחות הביצוע החודשיים הנמצאים בשימוש המועצה כוללים "טופס לדווח על שמירת כשרות בבית העסק" טופס זה כללי מאוד, אינו מכסה את כלל הבדיקות שיש לבצע לפי הנהלים וטופס העזר שפרסמה הרבנות הראשית, ואינו מאפשר לערוך בקרה יעילה אחר טיב הבדיקות המבוצעות, תדירותן והיקפן.

אופן מילוי דוחות הביצוע

8.7.3

ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על מילוי כל הסעיפים הרלוונטיים בדוח הביצוע. משגיח אחד הסתפק בציון שמות בתי העסק בלא לפרט את הפעולות שביצע. משגיחים אחרים לא דווחו על חלק מהבדיקות שעליהם לבצע.

דוחות ביצוע בתיקי העסק

8.7.4

חוזר מנכ"ל תש"ע קובע כי, בתיקי בתי העסק המושגחים צריכים להימצא "דוחות שונים שהופקו בעניינו, לרבות ממצאי פיקוח וביקורת". בדיקתנו העלתה כי אין בתיקי העסקים תיעוד על ממצאי בדיקות במשך שנה ומעלה, אף בעסקים בהם נדרשו בדיקות מעקב נוכח חריגות וליקויים שנמצאו בהם בעבר.

המלצות:

- לרענן את הוראות חוזר מנכ"ל בדבר הצורך לדווח על פעילות הפיקוח על המשגיחים.
- למסד טופס דיווח שיכלול את הפעולות הנדרשות בכל בית עסק בהתאם להוראות הרבנות הראשית.

- להקפיד כי מפקחי הכשרות ידווחו במסגרת הטפסים הייעודיים על הפעולות שביצעו.
- לתעד בתיקי העסקים ליקויים וחריגות שנמצאו והטיפול בהן.

פיקוח על ידי מפקחי הכשרות ומנהל המחלקה

8.8

כללי

8.8.1

בנוסף למנהל מחלקת הכשרות מועסקים במועצה שני מפקחי כשרות שתפקידם לפקח על פעילות משגיחי הכשרות.

תוכנית עבודה

8.8.2

חוזר מנכ"ל קובע כי יש לערוך תוכנית עבודה חודשית למפקחים. בחינת תוכנית העבודה מעלה כי, רק חלק קטן מהשבוע, פחות משני ימי עבודה, מוקדש בפועל לביקורי המפקח בעסקים. זאת למרות שעל פי נוהל הרבנות הראשית חלק חשוב מתפקידי המפקח הינו ביקורת פיזית בעסקים ופיקוח על נוכחות המשגיח במקום, בנוהל צוין במפורש כי: "אנו מייחסים לביקוריו התכופים ונוכחותו של המפקח בכל המקומות-המפוקחים על ידו ממד נוסף ומשמעותי של הרתעה ולא רק כגורם מבקר". ספק אם שעות העבודה המוקדשות לבקרה בפועל, מאפשרים בקרה יעילה על תפקוד עשרות משגיחים, בכ-150 בתי עסק בעיר.

תוכנית העבודה אינה מפורטת דיה, ואינה קובעת, באלו עסקים יבקר כל מפקח בכל שבוע ואלו בדיקות יבצע בהם.

דיווחים שבועיים

8.8.3

סקירת הדיווחים השבועיים של המפקחים מעלה כי הדיווחים אינם מפורטים ואינם תואמים את אופן הדיווח כפי שהוגדר בחוזר מנכ"ל אחד המפקחים דיווח בחודש דצמבר על כ-5-6 ימי עבודה בהם ערך ביקורות בעסקים מתוקף תפקידו כמפקח. לא נרשם מה בוצע במהלך הביקורות בעסקים אותן ערך כמפקח. דיווחו של המפקח האחר, מפורט עוד פחות: במהלך דצמבר דווח בכל יום על "הכנת תעודות כשרות, ישיבה עם הרב", או "ביקור בעסקים, ישיבה עם הרב", או "ספקי משגיחים, ישיבה עם הרב" וכד' מבלי לציין באלו עסקים ביקר, מתי, ומה בוצע במסגרת הביקורות שערך. אנו סבורים כי אופן הדיווח מנוגד לחוזר מנכ"ל תש"ע. אינו מאפשר פיקוח ובקרה ראויים על מערך הכשרות, כנדרש בחוזר מנכ"ל תש"ע.

מפקחי כשרות המשמשים כמשגיחים

8.8.4

שני מפקחי הכשרות שהם עובדי המועצה מועסקים גם כמשגיחי כשרות מטעמה, באמצעות בתי העסק או חברת כוח אדם. לעניין זה קובע חוזר מנכ"ל תש"ע כי מפקחים יכולים להיות מועסקים כמשגיחים "במקום שהמשגיח אינו מפקח עליו (באזור גאוגרפי שונה או בתחום השגחה שונה)". מבדיקת רשימת העסקים להם אחראים המפקחים. עולה, כי אחד מהמפקחים משגיח בעסקים בהם הוא משמש כמפקח, כלומר מפקח למעשה על עצמו, זאת בניגוד להוראותיו המפורשות של חוזר מנכ"ל תש"ע. נחזור ונציין כי על המפקח בין

שאר תפקידיו לחוות דעתו על תפקוד המשגיה ולפקח על נוכחותו במקום העסק, דבר שאינו מתאפשר כאשר המשגיה הינו המפקח.

המלצות

- לערוך תוכנית עבודה חודשית מפורטת לכל מפקח, שתכלול, בין היתר, את העסקים בהם יבקר המפקח בכל יום ואת הבדיקות שיבוצעו על ידו בכל עסק.
- להקפיד על הגשת דיווח שבועי של המפקחים שיכלול פירוט בדבר העסקים בהם ערכו פיקוח, את מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיה ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל, ככל שישנו, בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל.
- להקצות שעות פיקוח רבות יותר לביקור בעסקים, זאת על חשבון ישיבות בוקר ואדמיניסטרציה.
- להקפיד על הוראת חוזר המנכ"ל, ולא לאפשר למפקח לשמש כמשגיה בעסקים עליהם הוא אמור לבצע פיקוח.

תיקי עסקים

8.9

כללי

8.9.1

חוזר מנכ"ל קובע כי המועצה תנהל לכל עסק תיק נפרד בו יכללו מסמכים שונים, נהלי הכשרות שנקבעו לכל עסק ואישורו של רב מקומי.

נוהלי כשרות

8.9.2

במסגרת הביקורת נבדקו תיקיהם של ארבעה בתי עסק

- בשניים מארבעת העסקים תויק בתיק "נוהל כשרות מלונות" על אף שמדובר במסעדה ובפיצריה.
- אישור ההמלצה לתנאי הכשרות על ידי הרב המקומי חתום בחתימת יד בלתי מזוהה, ללא שם, וללא חותמת ותאריך. לפיכך לא ניתן לזהות בוודאות את הרב המקומי כמאשר את היקף הפיקוח ואת מועד החתימה.

המלצות

- להקפיד כי בכל תיקי בתי עסק יתועדו נהלי הכשרות הספציפיים המתאימים.
- להקפיד כי הגורם המאשר את נהלי הכשרות יזוהה בשמו ובתפקידו.
- לעדכן את תיקי העסקים על הפעולות שננקטו וממצאים חריגים שנמצאו במהלך הפיקוח.

מחלקת רישום נישואין

.9

ירידה במספר תיקי הנישואין

9.2

מספר תיקי הנישואין שנפתחו בשנת 2015 נמוך בכ- 16% ממספר תיקי הנישואין שנפתחו בשנת 2015. ניתן לייחס את הירידה במספר תיקי הנישואין שנפתחו ברפורמת "בחר לך רב" של המשרד לשרותי דת,

רפורמה שביטלה את החובה לפתוח תיק נישואין בלשכת הרבנות שבמקום המגורים, כמו גם לפעילות ארגון "צוהר" הרושם לנישואין דרך לשכות רבנות אחרות.

פתיחת תיקי נישואין

9.3

על תיקי הנישואין לכלול רשימת מסמכים הנדרשים על פי "תקנות והוראות לרישום נישואין" של מועצת הרבנות הראשית לישראל. במסגרת הביקורת נבחן מדגם של 5 תיקי נישואין, ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על תיעוד המסמכים הנדרשים כדלהלן:

- (1) העדר עותק מתעודת הנישואין: באף תיק שנבדק לא נמצא העתק מתעודת נישואין החתומה כנדרש בהנחיות הרבנות הראשית. תעודת הנישואין החתומה משמשת הוכחה רשמית לנישואי בני הזוג, ועל כן, חיוני לתעדה בתיק.
 - (2) העדר חתימת עדים: בתיק אחד לא נמצאה חתימת שני עדים על הצהרה לפיה הכלה היא פנויה ואינה קרובה משפחה של החתן, וכי כל הפרטים שמסרה נכונים.
 - (3) אי הקפדה על מילוי פרטי ההצהרות: בשלושה מחמשת התיקים שנבדקו לא הייתה הקפדה על מילוי פרטי הצהרת העדים ועל רישום תאריך החתימה של העדים. תאריך החתימה של העדים נובע מהנחיות הרבנות הראשית, "נרשם זוג לנישואין, והנישואין לא נערכו תוך שלושה חדשים מיום ההרשמה, פג תוקפן של העדויות בתיק הנישואין".
 - (4) העדר תעודת רווק/פנוי: בשניים מחמישה תיקים לא נמצאו בתיק תעודת רווק/ה או פנוי/ה, וזאת בניגוד לדרישות הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת לגבי בני זוג שלא התגוררו במחצית השנה האחרונה בתחום המועצה.
 - (5) העדר תעודת נישואין להורי בני הזוג: אין הקפדה על תיוק תעודת הנישואין של הורי בני הזוג המשמשת לאימות יהדותם, רק בתיק אחד נמצאו תעודות נישואין של הורי בני הזוג.
 - (6) העדר אישור רשמי לאי היות החתן כהן: בשני תיקים בהם נישאו גרושות, לא נמצאו אישורים רשמיים לאי היותו של החתן כהן. זאת בניגוד להנחיות הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת.
 - (7) תעודת הכשר: אין הקפדה על קבלת תעודת הכשר של האולם, על אף שהתעודה הנ"ל מצויה ברשימת הדרישות של המועצה.
 - (8) אישור טבילה: במרבית התיקים לא נמצא אישור טבילה במקווה, על אף הנחיה מפורשת של הרבנות לתיק האישור.
 - (9) רשימת תיוג:
- רק בתיק אחד נמצאה רשימה הכוללת את המסמכים האמורים להימצא בתיק, כשבצידה מצוין איזה מהמסמכים הנדרשים אמנם תויק בתיק. גם רשימה זו לא כללה את כל המסמכים הנדרשים.

המלצות

- להקפיד על קבלת כל המסמכים הנדרשים לפי "תקנות והוראות לרישום נישואין" של הרבנות הראשית ולפי הנחיות המשרד לשירותי דת.
- למסד רשימת תיוג שתכלול את כל המסמכים שיש לאסוף לצורך רישום הנישואין, לפי "תקנות והוראות לרישום נישואין" של הרבנות הראשית ולפי הנחיות המשרד לשירותי דת. איסוף הנתונים והמסמכים הנדרשים באמצעות טופס מובנה, יאפשר מעקב יעיל על הליך פתיחת תיק הנישואין.

גביית אגרות רישום נישואין

9.4

בדיקה מדגמית שערכנו העלתה כי תעריפי האגרה וההנחות שניתנו הינם בהתאם להנחיות הקבועות בתקנות שרותי הדת היהודים (אגרות ושרותים).

מערכת ממוחשבת ח.מ.ש

9.5

רישום הנישואין מתבצע באופן ידני, הנתונים מוזנים לתוכנת ח.מ.ש. ממצאינו מעלים כי לא ניתן להפיק דוחות ניהולים בעיקר בכל הקשור בתשלומי האגרה לצורכי ניהול בקרה ופיקוח כמו כן תיקי הנישואין אינם סרוקים למערכת. נציין כי יו"ר המועצה מסר בתגובתו כי המועצה בתהליך התחברות לפרויקט "שירת הים" שהינה מערכת ארצית לניהול תיקי הנישואין שתיתן מענה לצורך זה.

המלצות

- לבחון את האפשרות ליצירת דוח ביצוע ממוכן אחר אגרות הרישום באמצעות מערכת ח.מ.ש. בלבד"
- לבחון אפשרות לסריקת תיקי הנישואין למערכת.

מחלקת טהרת המשפחה (מקוואות)

.10

כללי

10.1

מערך המקוואות בעיר כולל 5 מקוואות טהרה לנשים ובתוכם 2 מקוואות לגברים. הוצאות מחלקת טהרת המשפחה הסתכמו בשנת 2015 בכמיליון ₪.

רישיונות עסק

10.2

נמצא כי לשלושת המקוואות שנבדקו קיים רישיון עסק כנדרש.

בקרה על ניקיון המים

10.3

תקנות רישוי עסקים מחייבות בדיקת איכות המים מידי חודש, ממצאינו מעלים כי נערכים בדיקות מעבדה מידי חודש כנדרש.

סקירת הבדיקות העלתה כי בשלוש מהבדיקות נמצאו חידקי פסודמונס ו/או קולי מעבר לתקן, הבדיקה הבאה בוצעה רק כחודש לאחר מכן. במהלך תקופה זו הוכנסו טובלות למקווה מבלי שתועד ריקון בור הטבילה ועריכת בדיקה נוספת, שתוודא את תיקון החריגה. נציין כי יו"ר המועצה מסר כי עם קבלת הבדיקות החריגות רוקנו בורות הטבילה.

המלצות

- לקבוע נוהל עבודה כי במקרה בו נמצא קיומם של חידקים מעבר לתקן, יש לנקוט בצעדים לטיהור המים ולבצע בדיקה חוזרת במטרה לוודא כי המים כשירים לטבילה.
- לשקול סגירת המקווה במקרה בו נמצא קיום חידקים מעבר לתקן עד לבדיקה החוזרת או לחלופין לקבל ממושרד הבריאות הוראות ברורות בעניין זה.

10.4 תחזוקת המקוואות

10.4.2 יומן תקלות

ממצאינו מעלים כי אחראי התחזוקה אינו מנהל יומן ייעודי המתעד את התקלות במקווה ותיקונן כנדרש בנוהל של המשרד לשירותי דת. בהעדר יומני תקלות, לא ניתן לבצע בקרה על תדירות התקלות ועל סבירות אופן תיקונן מבחינה משך הזמן לתיקון, עלות התיקון וכד'.

10.4.3 הצעות מחיר

ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על קבלת הצעות מחיר ממספר ספקים. בהקשר זה נציין כי לא קיים במועצה נוהל התקשרות המחייב את הצעדים שיש לנקוט טרם התקשרות עם ספק שירות ואת מידרג האישורים הנחוצים למרות החלטת המועצה מתאריך 7.9.2015.

המלצות

- להקפיד על ניהול יומן תקלות במקוואות כנדרש מהוראות המשרד לשירותי דת.
- למסד נוהל התקשרות במסגרתו תעוגן החובה לקבלת 3 הצעות מחיר או מכרז בהתאם למדרג שייקבע.

10.5 תעריפי האגרה ואופן גבייתה

10.5.2 תעריפי השירותים

ממצאינו מעלים כי במקוואות שנבדקו תעריפי השירותים תואמים את התעריפים שבתקנות שרותי הדת, יחד עם זאת נמצאו 6 חריגים במקווה יד התשעה, בו חויבו הטובלות בתעריף נמוך יותר.

10.5.3 רישום ידני
 רישום התקבולים במקוואות מבוצע באופן ידני, בשני מקוואות שנבדקו מספר הטובלות מחייב על פי הנוהל רישום התקבול באמצעות קופה רושמת.

10.5.4 פנקסי קבלות
 במסגרת הביקורת התבקשו פנקסי קבלות לחודש דצמבר 2015, על מנת לוודא את תקינות התקבולים. התברר כי לאחר העברת הכספים ופנקסי הקבלות למועצה, הפנקסים אינם נשמרים. אנו סבורים כי אי שמירת פנקסי הקבלות אינה מתיישבת עם כללי המינהל התקין ואינה מאפשרת בדיקת תקינות הכנסות מהמקוואות.

המלצות

- להתקין במקוואות העומדים בתנאים שבנוהל המשרד לשירותי דת קופה רושמת או מתקן אוטומטי לגביית כספים.
- להקפיד על גביית אגרה בהתאם לתקנות, ולערוך בקרה על כך.
- לשמור את פנקסי הקבלות במשרדי המועצה, לצורך גילוי נאות, בקרה ושמירה על כללי רישומי המידע הנדרשים.

עירוב

.11

העירוב מאפשר ליהודים שומרי שבת לטלטל חפצים בשבת בהתאם להלכה היהודית. באחריות המועצה לוודא את תקינות הערוב מידי שבת ולתקנו במידת הצורך. עלויות בדיקת תקינות הערוב הסתכמה בשנת 2015 בכ- 37 אלפי ₪, מסקירת דו"ח התראות ותיקונים בנושא עירוב לחודשים נובמבר-דצמבר 2015. עולה, כי קיים תיעוד לסיורים שנערכו. בדוחות לא נרשם היכן נערכו הסיורים, ואלו אזורים נסרקו, אלא רק את הממצאים שנמצאו, במידה ונמצאו.

תמיכות

.12

כללי

12.1

חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מפרט את הדרכים למתן תמיכות לעמותות ולמוסדות דת שונים. הנוהל דומה בהוראותיו לנוהל התמיכות של משרד הפנים.

תקציב תמיכות

12.2

לא קיימת הקצאה ברורה של תקציב לתמיכות וחלוקתו לפי תחומי פעילות כנדרש מהוראות הנוהל.

ועדת תמיכות

12.3

במועצה הדתית אין ועדת תמיכות. בהעדר ועדת תמיכות יו"ר וגזבר המועצה יכולים לשמש כוועדת תמיכות, אך אין תיעוד כי אכן שני גורמים אלו התכנסו לצורך דיון בכל החלטה לתמיכה. יתרה מזאת, במסמך שהועבר לביקורת, מוסמך יו"ר המועצה לבדו "להחליט על דרכי וגובה הסיוע והמימון של פעולות התרבות

התורנית, לרבות נשיאה בהוצאות פעילויות של ארגונים אחרים". זאת בניגוד להוראות נוהל המשרד לשירותי דת הקובע כי המנכ"ל יחד עם המזכיר והסגנים אם קיימים ישמשו כועדת תמיכות.

אופן מתן התמיכות

12.4

- עפ"י נוהל מתן תמיכות של המשרד לשירותי דת, יש לקבוע מבחנים שוויוניים וענייניים למתן התמיכה. מבחנים מעין אלו לא נקבעו במועצה.
- הנוהל מחייב רישום סכומי התמיכה ושמות הגופים הנתמכים. אולם מעבר לרישום במערכת הנהלת החשבונות אין רישום מסודר ובהיר המלא דרישה זו.
- החלטות למתן התמיכה אמורות להיות מנומקות ולהכיל התנאים למתן התמיכה. ממצאינו מעלים כי הליך זה של תיעוד הנימוקים וההתניות בכתב אינו מתקיים.
- מתן התמיכה מחייב קבלת בקשה בכתב ממקבל התמיכה וצרוף מסמכים וכן התחייבות של מקבל התמיכה לגבי דרכי השימוש בתמיכה. המועצה אינה נוהגת לדרוש את המסמכים האמורים.

רישום התמיכות

12.5

בהעדר רישום מסודר של הגופים הנתמכים וסכומי התמיכה, הסתמכו על רישומי הנהלת החשבונות בסעיף תמיכות. אולם סעיף זה כולל הוצאות שאינן עונות על הגדרת "תמיכות" לעומת זאת, בסעיפים תקציביים אחרים שאינם מיועדים לתמיכות נמצאו הוצאות שהינן תמיכות. התמיכות שאותרו בוצעו באמצעות תשלום חשבונותיהם של הגופים הנתמכים ישירות לספקים בגין אירועים, כיבוד וכד'. לפיכך נרשם בכרססת רק שם הספק, ולא שם הגוף הנתמך.

היקף התמיכות

12.6

העדר רישום מסודר של הגופים הנתמכים יחד עם תיעוד לא עקבי של התמיכות בהנהלת החשבונות, אינו מאפשר קבלת תמונה מלאה על היקף התמיכות והגופים הנתמכים. במסגרת הביקורת סקרנו את ההוצאות במערכת הנהלת החשבונות ומסמכים נוספים שהועברו לנו ואיתרנו 3 תמיכות שניתנו בשנת 2015 בסכום של כ- 15 אלפי ש"ח שניתנו שלא בהתאם להוראות נוהל התמיכות של מנכ"ל המשרד לענייני דתות, נדגיש כי אין ודאות כי אלו כל התמיכות שניתנו. פרטי התמיכות שנמצאו מפורטים בגוף הדוח. בהקשר זה נציין כי מתן מימון לפעילויות של עמותות יכול להתבצע בשני דרכים. האחד באמצעות מתן תמיכה ישירה או עקיפה בהתאם להוראות נוהל התמיכות, והשני באמצעות קניית שרותים, במקרה זה על המועצה לקבל מספר הצעות מחיר בהתאם לסכום ההתקשרות.

המלצות

- אנו סבורים שיש להסדיר את כל נושא התמיכות בהתאם לנוהל המשרד לשירותי דת באופן שיבטיח שקיפות וסדרי מינהל תקין.

- למסד ועדת תמיכות שתדון בבקשות לתמיכות, לחילופין יש להסמיך את מנכ"ל המועצה והמזכיר לדון בבקשות התמיכה.
- לקבוע מסגרת תקציבית מאושרת למתן התמיכות וחלוקתו לתחומי פעילות. מסגרת זו תאושר ע"י מליאת המועצה.
- ועדת התמיכות או מנכ"ל המועצה והמזכיר יפעלו עפ"י מבחנים ענייניים ושוויוניים שיקבעו ויעוגנו בכתב.
- המועצה תנהל רישום שיכלול את הגופים הנתמכים, סכומי התמיכה ומטרת התמיכה.
- החלטות ועדת התמיכות ינומקו, התמיכות יינתנו לגופים שיגישו בקשות בכתב עם מסמכים רלוונטיים כפי שיוחלט ע"י הועדה ובהתאם לנוהל המשרד לשירותי דת.

	<u>תרבות תורנית</u>	.13
	<u>כללי</u>	13.1
<p>המועצה רשאית במסגרת תקציבה לתמוך בפעילות תרבות תורנית, על פי הדוח הכספי לשנת 2015 הוצאות סעיף זה הסתכמו בכ- חצי מיליון ש"ח. חלק ניכר מפעילות התרבות התורנית הינו ארגון טיולים ושבתות אירוח, משתתפי הטיולים נשאו ברוב עלויות הטיול, המועצה ארגנה את הטיולים ונשאה בחלק מעלותם.</p>		
	<u>תקציב ובקרה</u>	13.2
	<u>רישום הוצאות טיולים בסעיף תקציבי שלא יועד לכך</u>	13.2.1
<p>לפי כרססת הנהלת החשבונות, תקציב הטיולים הינו 7,000 ש"ח והוצאו ממנו 3,126 ש"ח בלבד. אולם מרבית התשלומים לסוכנות הנסיעות נרשמו בסעיפים תקציביים אחרים בסך הכל אותרו תשלומים בסך של 168 אלפי ש"ח. אי שיוך הוצאות הטיולים לסעיף התקציבי המתאים להם ("טיולים") פוגם בשקיפות וביכולת הבקרה על הוצאות המועצה.</p>		
	<u>חוסר התאמה בין רשימות המשתתפים לרישומים במערכת הנהלת החשבונות</u>	13.2.2
<p>נמצא חוסר התאמה בין רשימת משתתפי נופש חנוכה לבין נתוני כרטיס ההכנסה "שונות". נדגיש כי רשימת המשתתפים הכוללת כאמור את סכומי התשלום של כל משתתף הינו התיעוד העיקרי של תשלומי המשתתפים, חוסר ההתאמה למערכת הנהלת החשבונות יכול להצביע על אי סדרים בגביית כספים במיוחד במקרים בהם התשלומים הינם במזומן.</p>		
	<u>העדר מידע מלא אודות סבסוד הטיולים</u>	13.2.3
<p>בספרי המועצה רשומים התקבולים מהטיולים ששולמו במזומן או בשיק, תשלומים בכרטיסי אשראי מועברים ישירות לסוכנות הנסיעות ולא נרשמים בספרי המועצה, במצב הדברים האמור איבדה המועצה את היכולת לחשב ולשקול את היקף העלות והסבסוד של הטיולים כמפורט בגוף הדוח.</p>		
	<u>סבסוד הטיולים</u>	13.3
<p>על אף העדרם של נתונים מדויקים אודות העלויות וההכנסות, ערכנו במסגרת הביקורת בדיקה של שיעור הסבסוד, בגוף הדוח מפורטים תוצאות בדיקתנו.</p>		

- 13.4 מהות הטיולים
 טיולים אלו שאורגנו וסובסדו בידי המועצה הדתית מוגדרים כפעילות תרבות תורנית, אולם בחינת תכני הטיול מעלה קשר רופף ל"תרבות תורנית" וספק אם מצדיק את השתתפות המועצה במימונם.
- 13.5 פרסום הטיולים
 המועצה הדתית משרתת את כל תושבי העיר מן הראוי שהפעילויות במסגרת "תרבות תורנית" תיחשף בפני תושבי העיר באופן שיאפשר לכל המעוניין לקחת חלק בפעילות זו.
 במסגרת הביקורת בחנו את פרסום המידע אודות הטיולים. ממצאינו העלו כי פעילויות אלו הופצו בדואר אלקטרוני ל- 30 אנשי קשר שחלקם חברי מועצה או עובדי מועצה באופן שאינו עונה על הצורך בידוע כלל תושבי העיר. גם שליחת מכתבים למשתתפי אירועים קודמים אינה עונה על הצורך בהנגשת הפעילות לקהלים רבים. לביקורת נמסרו העתקים מעלון המועצה המופץ בבתי הכנסת בהם מפורסמים האירועים. אולם בחינת הפרסומים מעלה כי הם חסרי מידע רלוונטי ואינם כוללים את מחירי הפעילות. לגבי "שבת שירה" לא נמצא כי פרסום בעלון המועצה. אולם גם אפיק פרסומי זה אינו מספק מענה ראוי. מאחר ואין בידי המועצה פרטים לגבי תפוצת העלון ובאילו בתי כנסת הופץ.
קיצורו של דבר, בחינת אפיקי פרסום הטיולים מעלה כי אין באמצעי הפרסום שנקטה המועצה כדי להביא את המידע על פעילויות אלו לכלל תושבי העיר וכך, נשארו אלו נחלתם של מספר משתתפים מצומצם כמפורט בגוף הדוח.
- 13.6 המשתתפים בטיולים
 במסגרת הביקורת נבחנו רשימת המשתתפים בטיולים ובשבתות אירוח. ממצאינו מעלים כי מרבית המשתתפים הינם משכונת נווה עמל וסביבתה. הדברים מקבלים אישור ממיקום איסוף המטיילים, ממתנ"ס בית פוסטר השוכן בשכונת נווה עמל ומבניין המועצה הדתית השוכן סמוך לשכונה. אנו סבורים שיש מקום לפעול להנגשת פעילות המועצה לקהלים נוספים בעיר ולהרחיב את האוכלוסיות המשתתפות בפעילות זו המאורגנת על ידי המועצה.
- 13.7 מטיילים ללא תשלום
 מסקירת רשימת משתתפי הטיולים עולה כי קיימים מטיילים שאינם מחויבים בתשלום, בין נוסעים אלו נמנים עובדי המועצה. בחלק מהפעילויות כחמישית מהמשתתפים נסעו ללא תשלום.
נציין כי מרבית עלויות הטיולים ממומנת על ידי משתתפי הטיול באופן שהמשתתפים מממנים את נסיעתם של עובדי המועצה.
- 13.8 התקשרות עם חברת הנסיעות
 בחירת חברת הנסיעות לא לוותה בהליך של מכרז או הצעות מחיר, עם החברה אין הסכם התקשרות. למרות שחלק עיקרי של העלויות ממומן על ידי המטיילים אין להתעלם מהעובדה שהמועצה מארגנת את הטיולים גובה חלק מהכספים שנרשמים בספרייה ומעבירה כספים אלו לחברת הנסיעות, בשנת 2015 העבירה המועצה כ- 168 אלף ₪ לסוכנות הנסיעות. המועצה הדתית הינה גוף ציבורי ומשכך, עליה לפעול בהליך הוגן ושוויוני בבחירת סוכנות נסיעות אם באמצעות הצעת מחיר או באמצעות מכרז.

תכנית עבודה לפעילויות התרבות התורנית

13.9

לביקורת לא הוצגה תוכנית עבודה לפעילות תרבות תורנית לשנים 2015-2016, מהמועצה נמסר כי תקציב ה"תרבות תורנית" מחולק לסעיפים המהווים את תוכנית העבודה השנתית. אנו סבורים כי סעיפי ספר התקציב לבדם אינם תחליף לתכנית עבודה מסודרת, מה גם שעיון בספרי המועצה מעלה, כי אין הקפדה על מימון פעילויות מהסעיף התקציבי שיועד להן, אנו סבורים כי ראוי לתכנן מראש את כלל הפעילות התורנית בתוכנית שנתית מסודרת שתאושר על ידי המועצה.

"קמחא דפסחא"

13.2.9

מהמועצה נמסר כי במסגרת תוכנית "קמחא דפסחא" מחולקים לכ- 220 נזקקים תמיכה בסכום של 200 שו. הכספים המגויסים אינם עוברים דרך מערכת הנהלת החשבונות של המועצה אלא מרוכזים בחשבון בנק נפרד, המועצה משתתפת בסכום של 7,500 שו בפעילות זו. בהקשר זה נציין כי המדיניות העירונית לעניין תמיכה בנזקקים בחגים הינה, תמיכה עירונית בעמותות המחלקות סלי מזון לפי רשימות שהתקבלו מאגף הרווחה. המטרה הינה לוודא כי מחד, כל הנזקקים יקבלו תמיכה, ומאידך למנוע מצב בו נזקק יקבל תמיכה ממספר גופים במקביל. אנו סבורים שיש מקום לשקול שיתוף פעולה בין העירייה באמצעות אגף הרווחה לבין המועצה הדתית בתחום זה של תמיכה במשפחות נזקקות לקראת חג הפסח.

המלצות

- להקפיד כי פעילות המועצה בסעיף "תרבות תורנית" יכללו מרכיבים המאפיינים "תרבות תורנית".
- ראוי שהתשלום עבור הטיוולים ייעשה על ידי המשתתפים ישירות לסוכנות הנסיעות, כך שהמועצה לא תהיה "צינור" להעברת כספים לסוכנות. במקביל, יש לרשום את סבסוד המועצה לטיוולים במערכת הנהלת החשבונות באופן מדויק ומסודר, בסעיף תקציבי אחד שתקציבו אושר מראש.
- יש לפעול לחשיפת הטיוולים לכלל תושבי העיר באמצעי פרסום נוספים.
- לשם שמירת המינהל התקין, יש לאפשר השתתפות בטיולים רק כנגד תשלום. יש להימנע בכל מקרה ממתן הנחות כלשהן לחברי או עובדי המועצה ובני משפחותיהם.
- יש לבחור את סוכנות הנסיעות בהליך שוויוני והוגן אם בדרך של מכרז או בדרך של הצעת מחיר לפי העניין.
- ראוי לתכנן מראש את כלל הפעילות התורנית בתוכנית שנתית מסודרת שתאושר על ידי המועצה.
- יש לתאם את הסיוע לנזקקים ("קמחא דפסחא") עם העירייה, שגיבשה מדיניות בנושא זה.

תקציב פיתוח

.14

המשרד לשירותי דת מעניק תמיכות לשיפוצי מקוואות. לצורך קבלת התמיכה יש להגיש בקשה ולהציג מסמכים בהתאם לנהלי המשרד.

המועצה הגישה בקשות להשתתפות המשרד לעניני דת בעלות שיפוץ המקוואות, הבקשות עבור השנים 2013 ו- 2014 אושרו על ידי המשרד. הכספים עבור שנת 2014 התקבלו בפברואר 2016, הכספים עבור שנת 2013 טרם התקבלו.

- הדות המפורט -**מבוא****1.****כללי****1.1**

המועצות הדתיות מופקדת על מתן שירותי הדת היהודיים ברשויות המקומיות שהן פועלות בהן, בפיקוח ובהנחיית המשרד לשירותי דת (להלן: "המשרד").

המועצות הדתיות פועלות על פי חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971 (להלן: "חוק שירותי הדת היהודיים"), התקנות שהותקנו לפיו, וחוזרי מנכ"ל המשרד.

סמכויות המועצות הדתיות קבועות בסעיף 7 לחוק שירותי הדת היהודיים, ולפיהן מוסמכת כל מועצה דתית לטפל "בסיפוק שירותי דת". למועד הביקורת, לא מעוגן בחקיקה סל שירותי דת מוגדר והחוק אינו מפרט "שירותי דת" מה הם. בבג"ץ 516/75 אורי הופרט נ' שר הדתות, נקבע כי: "ניתן ללמוד על מהותם הנוכחית של שירותים אלה, בין היתר, מן התקנות הקובעות דרך הגשתן ואישורן של תקציב של המועצות הדתיות. בתוספת לתקנות תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, תשכ"ח-1968 ... הובאה רשימה של נושאי הפעילות העיקריים של מועצה דתית, אליהן מתייחס התקציב והן: רבנות ונישואין, כשרות ושחיטה, טהרת המשפחה, שירותי קבורה, שבת ועירובין ופעולות תרבות תורנית". התקנות הנ"ל בוטלו מאז, אולם תחומי העיסוק האמורים מוזכרים גם באתר המשרד לשירותי דת למעט "פעולות תרבות תורנית".

לפי מכתבו של מנכ"ל המשרד לשירותי דת מ-21.3.2012 למרכז המחקר והמידע של הכנסת, "המועצה יכולה לפעול בתחומים אחרים לפי דרישות הקהילה, אופייה וצרכיה ולפי תקציבה"¹ מבחינת פעולות המועצה הדתית בהרצליה עולה כי שירותי הדת המסופקים על ידה הינם:

- כשרות
- רישום נישואין
- תחזוק מערך העירוב
- תרבות תורנית
- מערך המקוואות

יצוין, כי שירותי הקבורה בעיר הרצליה ניתנים על ידי החברה קדישא ותאגיד עירוני שאינם קשורים למועצה הדתית.

על פי נתונים המפורסמים מדי שנה באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2014 התגוררו בעיר הרצליה כ-90.7 אלף תושבים, מהם 95.9% יהודים, שלהם נדרשת המועצה הדתית (להלן: "המועצה") להעניק שירותי דת. המועצה מנוהלת ע"י יו"ר המועצה.

¹ סיכום בנושא "מועצות דתיות" של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מ-17.7.2012

1.2 תקציב1.2.1 כללי

הכנסות המועצה הדתית מגיעות משלושה מקורות: המשרד לשירותי דת, העירייה והכנסות עצמיות. להלן נתוני הכנסות המועצה לשנת 2015, על פי הדוחות הכספיים:

שנת כספים 2015	באלפי ₪
הכנסות מהמשרד לשירותי דת	1,588
הכנסות מהעירייה	4,765
הכנסות עצמיות	1,327
סה"כ הכנסות מועצה	7,680

1.2.2 תקצוב מהעירייה וממשרד הדתות

סעיף 11 לחוק שירותי הדת היהודיים קובע, כי "סכום ההשתתפות של הממשלה בהוצאות התקציב של כל מועצה ומועצה, בכל שנת כספים, יהיה הסכום שיתקבל מחלוקת סכום ההשתתפות של הממשלה, על פי אמות מידה שוויוניות שתקבע הממשלה. בהתאם לחוק, השר לשירותי דת יפרסם ברשומות את סכומי ההשתתפות כפי שנקבעו". סעיף 11 (ז) - מתיר לרשות המקומית להשתתף במימון הוצאות תקציב המועצה הדתית בסכום הגבוה מסכום השתתפותה כפי שנקבע על ידי המשרד, אולם אין בהגדלת סכום ההשתתפות כדי לשנות את סכום השתתפות של המשרד.

שיעור ההשתתפות של המשרד לשירותי דת בשנת 2015 בתקציבי המועצות הדתיות בארץ נע בין 25% ל- 75% אחוזי השתתפות. העיר הרצליה הינה בין הרשויות שקיבלו את שיעור ההשתתפות הנמוך ביותר של המשרד, 25%. שיעור זה נקבע בהתאם לקריטריונים המפורטים בהודעה בדבר "אמות המידה לקביעת סכום ההשתתפות המיוחד בהוצאות התקציב של המועצות הדתיות לשנת 2015" (ילקוט הפרסומים 24.2.16). בתאריך 25.2.16 קבע משרד הדתות שהשתתפות עיריית הרצליה בתקציב המועצה לשנת 2015 יהיה בסך 4,716,443 ש"ח ואילו השתתפות המשרד תהיה בסך 1,572,148 ש"ח. בפועל, הועברו בשנת 2015 מהמשרד 1,588,325 ש"ח, ואילו העירייה העבירה 4,765,000 ש"ח. הסכום העודף שהועבר מהעירייה מעבר לתקציב הראשוני שנקבע (48 אלפי ש"ח), מתאים מבחינת יחס ההשתתפות שנקבע (1:3) לסכום העודף (16 אלפי ש"ח) שהועבר מהמשרד לשירותי דת.

הכנסות עצמיות

ההכנסות העצמיות של המועצה מקורן בגביית אגרות במחלקת נישואין, מחלקת כשרות וטהרת המשפחה (מקוואות). להלן פירוט ההכנסות העצמיות של המועצה לשנת 2015 על פי הדוחות הכספיים:

שנת כספים 2015	אלפי ₪
רבנות ונישואין	209
כשרות ושחיטה (1)	514

339	טהרת המשפחה
<u>265</u>	הכנסות שונות
<u>1,327</u>	סה"כ

(1) ההכנסות במחלקת כשרות לא כוללות את התשלומים בגין העסקת משגיחים, הכנסות אלו משולמות ישירות לחברות כוח האדם המעסיקות את המשגיחים.

הוצאות

1.2.4

להלן פרוט הוצאות המועצה:

אלפי ₪	שנת כספים 2015
1,080	הנהלה וכלליות
1,177	רבנות ונישואין
638	כשרות ושחיטה (1)
1,042	טהרת המשפחה
37	שבת ועירובין
490	פעולות תרבות תורנית
25	מוסדות נתמכים
15	שונות
4	פירעון מלוות והוצאות מימון
<u>2,353</u>	פנסיה
<u>6,863</u>	סה"כ

(1) ההוצאות במחלקת הכשרות אינן כוללות את שכר המשגיחים המשולם על ידי חברות כוח האדם המעסיקות אותם.

תוכנית הבראה

1.2.5

בשנת 2008 עקב פעילות גירעונית של המועצה גובשה תכנית הבראה שמטרתה להביא את המועצה הדתית לאיזון בתקציב השוטף החל משנת 2009 ולכיסוי הגירעון הנצבר עד לשנה זו. ההסכם אושר על ידי המועצה בתאריך 13.1.09 ונחתם בתאריך 18.3.09. על פי ההסכם, רואה חשבון ילווה את התנהלות המועצה הדתית במהלך 6 שנים מיום החתימה על הסכם הבראה, דהיינו עד מרס 2015. יצוין כי בשנת 2015 סיימה המועצה את השנה בעודף הכנסות של 817 אלפי ₪.

מטרות הביקורת

2.

במסגרת הביקורת נבחנו תחומי הפעילות של המועצה הדתית וכן היבטים שונים בהעסקת כוח האדם במועצה, תוך מתן דגש לנושאים כדלהלן:

- תקציב המועצה.
- מבנה וארגון: התכנסות המועצה וועדותיה.
- כשרות: קליטת והעסקת משגיחים; פיקוח על עבודתם; הקצאת שעות השגחה.
- נישואין: ניהול תיקי נישואין, פרסום דבר הנישואין, גבייה.
- מקוואות: ניקיון מים, תחזוקה, גבייה.
- תרבות תורנית: הכנסות והוצאות.
- תמיכות: קיום ועדה וקריטריונים.
- ניהול מערך העירוב.

היקף וגבולות הביקורת

3.

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- סקירת חוזרי מנכ"ל ונהלים המתייחסים לנושאים המבוקרים.
- סקירת חוקים ותקנות.
- שיחות ובירורים עם עובדי המועצה הרלוונטיים.
- ביצוע בדיקות מבססות ובדיקות מדגמיות.
- בחינת קיומם של מנגנוני בקרה פיקוח ודוח.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.
תגובת יו"ר המועצה משולבת בגוף הדוח.

מינוי מבקר פנים למועצה

4.

כללי

4.1

סעיף 1 לחוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992 קובע כדלקמן: "בחוק זה – גוף ציבורי כל אחד מאלה:
... (5) מועצה דתית שהוקמה מכוח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971". סעיף 2 לחוק קובע כי: "בכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי."

ממצאים

4.2

למועצה לא מונה מבקר פנימי, אין לה ועדת ביקורת ולא נערכה ביקורת פנימית בשנים האחרונות למעט זו הנוכחית, זאת בניגוד למתחייב מסעיפים 1,2 לחוק הביקורת הפנימית.

המלצה

- לפעול למינוי מבקר פנים, למנות ועדת ביקורת, ולדון בדוחות הביקורת שיערכו.

תגובת המבקר

במהלך שבע השנים עד מחצית שנת 2016, מונה למועצה חשב מלווה. כל הוצאה ו/או תכנון פעילות עתידית תואמו איתו. כמו כן, היה הוא הגורם המאשר את טיטות תקציב המועצה, אשר מוגש למשרד לשירותי דת (להלן: "המשרד") לאישור. יתרה מזאת, החשב היה בעל זכות חתימה מחייבת על כל הוצאה ו/או התקשרות. בתפקידו זה, והסמכויות שניתנו לו מהמשרד, היה הוא מעבר למבקר. לאחר סיום תפקיד החשב, מונה יועץ כלכלי וזאת ע"פ דרישות המשרד, היועץ מכהן גם כיום.

לאור המלצת הביקורת, המועצה תדון בישיבת הנהלת המועצה במינוי מבקר או ועדת ביקורת, ככל שהיא מחויבת לעשות כן.

תקציב המועצה

5

כללי

5.1

בהתאם לסעיף 11ט לחוק שירותי הדת היהודיים, בתוך 30 יום מהיום בו פורסמו ברשומות סכומי השתתפות הממשלה והרשות המקומית בהוצאות תקציב המועצה הדתית, תגיש המועצה הדתית לשר לשירותי דת את הצעת התקציב. סעיף 11 ט (ג) לחוק קובע כי: "הצעת התקציב השנתי טעונה את אישורו של השר, ורשאי הוא לאשר את ההצעה בשינויים שימצא לנכון או להתנות את האישור בתנאים. סעיף 11 ט (ו) לחוק שירותי הדת היהודיים, קובע כי: "לא אושר התקציב השנתי של המועצה, רשאית המועצה להוציא כל חודש סכום השווה לחלק ה-12 מהתקציב השנתי בשנת הכספים הקודמת, בתוספת הצמדה למדד המחירים לצרכן, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה".

ממצאים

5.2

סכום ההשתתפות המיוחד של הממשלה ושל הרשויות המקומיות בהוצאות המועצות הדתיות לשנת 2015 פורסם רק בחודש פברואר 2016. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות המועצה עולה כי לא התקיים דיון בתקציב המועצה לשנת 2015, המועצה עובדת במתכונת של הוצאת 1/12 מתקציב השנה הקודמת מידי חודש. בפרוטוקול ישיבת המועצה מתאריך 30.12.2015 מתועדת תשובתו של יו"ר המועצה לשאלה אם יתקיים דיון בתקציב 2015 כדלהלן: "אין דיון כי אין תקציב. לא קיבלנו כל הודעה רשמית מהמשרד לשירותי דת, ולכן אנחנו עוסקים בדיווח על התקציב ובאישור הפעילות הכספית במהלך 2015".

בישיבת המליאה ב-6.4.2016 הודיע היו"ר (עפ"י הפרוטוקול): "אנחנו עדיין עובדים במתכונת של 1/12, כך כבר 3 שנים. אמרתי.... שצריך להציג גם מה בוצע בשנת 2015. דו"ח כספי, לא דו"ח ביצוע". גם בישיבה הבאה, ב-27.6.16 לא הוצג תקציב, לא לשנת 2015 ולא לשנת 2016.

אנו סבורים כי קיימת חשיבות רבה לבניית תקציב שנתי ואישורו במסגרת ישיבת המועצה. תקציב משקף את מטרות הארגון, ובאמצעותו, החלטות המועצה יכולות להתגשם. גם במקרה דנן בו פועלים על סמך תקציב השנה הקודמת ניתן לבנות תקציב ולהביאו לדיון ואישור מליאת המועצה. בשולי הדברים נציין כי

בחינת תקציבי המועצה בשנים קודמות מעלה כי התקציבים שאושרו הינם באותו סדר גודל באופן שמאפשר הסתמכות על התקציב בשנה העוקבת.

המלצה

- לקיים דיון בתחילת שנת הכספים על תקציב המועצה במליאת המועצה ולאשרו, במקרה בו אישור ההקצאה מתעכב, יש לבסס תקציב זה על סמך תקציב השנה הקודמת.

תגובת המבוקר

מליאת המועצה מקיימת דיון בתקציב המועצה במועד בו דנה המליאה באישור טיוטת התקציב המוגשת למשרד. כל חבר מליאה מקבל את הטיוטה קודם הישיבה ומתייחס לסעיפי התקציב.

התכנסות המועצה וועדותיה

6.6

מועדי כינוס המועצה

6.1

סעיף 11 לתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תש"ל-1970 קובע כי: "המועצה תקיים לפחות ישיבה רגילה אחת לחודש, אולם רשאית היא להחליט שלא לקיים ישיבות רגילות בחדשי ניסן ותשרי של כל שנה".

מהפרוטוקולים שהועברו לביקורת עולה כי בשנת 2015 התכנסה המועצה ב-4 מועדים. בשנת 2016 עד ספטמבר התכנסה המועצה 3 פעמים. כאמור על פי תקנות שירותי הדת שהובאו לעיל על מליאת המועצה להתכנס פעם בחודש למעט בחודשי תשרי וניסן.

ועדות המועצה

6.2

כללי

6.2.1

בתקנות שירותי הדת נקבע כי: "המועצה רשאית לבחור ועדות קבועות או ארעיות, מתוך חברי המועצה ומחוצה לה, בעניינים הקשורים לתפקידיה; החלטות הוועדות יועברו לאישור המועצה".

לכאורה, על פי תקנות שירותי הדת שהובאו לעיל, המועצה אינה חייבת למנות ועדות, יחד עם זאת **מתוקים** **אחרים ומהנחיות שונות של המשרד עולה החובה למנות לפחות כמה ועדות:**

ועדת מכרזים

– חוק חובת מכרזים, התשנ"ב – 1992 קובע כי: "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית, ... לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". (ההדגשה אינה במקור). תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג 1993, שהותקנו מכוחו, דנות בתפקידיה של **ועדת מכרזים**.

ועדת בחינה כוח אדם

- סעיף 2.5 לנוהל "איוש משרה דרך מכרז פנימי" של המשרד לשירותי דת קובע את הקמתה של "ועדת בחינה" שתפקידה לבצע בחינת מועמדים למשרות פנויות במועצה הדתית.

ועדת תמיכות

- סעיף 2ד לנוהל מתן תמיכות במועצה הדתית (בחזור מנכ"ל המשרד לשירותי דת מס' נח/2) קובע כי "בקשות לתמיכות ממועצה דתית יידונו על ידי ועדה מיוחדת לעניין זה באותה מועצה דתית (להלן – ועדת תמיכות)".

ועדה מקצועית למינוי משגיחי כשרות

- נוהל הפעלת מערך הכשרות קובע כי המועצה תקים "ועדה מקצועית... לצורך העניין, שמספר חבריה לא יפחת משלושה, ובין חבריה יהיו נושאי המשרות הבאים: הרב המקומי או מנהל מחלקת כשרות או מזכיר מחלקת הכשרות או מפקח כשרות או רב שכונה... הועדה תדון בהתאמתו של המועמד לתפקיד משגיח כשרות". (להלן: "ועדה מקצועית למינוי משגיחים").

ממצאים

6.2.2

במסגרת הביקורת בחנו את מועדי התכנסות הוועדות. להלן ממצאי בדיקתנו:

- ועדת מכרזים: לא מונתה ועדת מכרזים זאת בניגוד להנחיות תקנות חובת מכרזים המחייבת הקמת ועדת מכרזים.
- ועדת תמיכות: לא מונתה ועדת תמיכות בהתאם לנוהל תמיכות של המשרד לשירותי דת. יצוין כי ממצאינו בסעיף 12 מעלים כי שיתוף הפעולה של המועצה עם גופים חיצוניים עולה לכדי תמיכות כהגדרתה בחזור מנכ"ל המשרד לשירותי דת.
- ועדת בחינה (כוח אדם): התכנסה פעם אחת במהלך השנים 2015 – 2016 לצורך החלטה על קליטתה של בלנית במקווה נווה עמל.
- ועדה לאישור עבודה נוספת: מורכבת מיו"ר המועצה ומזכיר המועצה, מונתה בישיבת המועצה בתאריך 30/12/2015. החלטת ועדה זו הועברה לאישור המועצה.
- ועדת מקצועית למינוי משגיחי כשרות: כוללת את מנהל מחלקת כשרות ושניים מעובדיה.
- ועדת כספים: למרות שאין חובה למנות ועדת כספים אנו סבורים שיש מקום למנות ועדה שתדון בדוחות הכספים ובתקציב המועצה, הקמת הועדה תאפשר דיונים מקצועיים בפורום מצומצם, הועדה תביא את החלטותיה לאישור מליאת המועצה. בשולי הדברים נציין כי בעבר פעלה ועדת כספים ליד מליאת המועצה.

אישור דוחות כספיים

– הדו"ח הכספי לשנת 2014 אושר בישיבת מליאת המועצה בתאריך 8.6.2015, הדו"ח הכספי לשנת 2015 אושר בישיבת המליאה בתאריך 27.6.2016, כנדרש.

המלצות

- להקפיד על כינוס מליאת המועצה כנדרש בתקנות, כלומר מדי חודש, למעט בחודשים תשרי וניסן, בהם אין חובה לקיים ישיבות.
- להעביר את החלטות הוועדות השונות לאישור מליאת המועצה.
- למנות למועצה ועדת מכרזים וועדת תמיכות.
- לשקול מינוי ועדת כספים (שפעלה בעבר במועצה), אשר תדון באופן מעמיק בתקציב המועצה ובדוחותיה הכספיים, ותגיש את המלצותיה לאישור מליאת המועצה. יצוין, כי אין חובה חוקית למינוי ועדה זו.

תגובת המבוקרמועדי כינוס המועצה

המציאות היא שאין צורך מעשי בכינוס המליאה פעם בחודש, שכן אין נושאים רבים לדיון במהלך השנה. יצוין שמספר פעמים נדחתה ישיבה בשל חוסר קוורום. המועצה עושה ותעשה מאמצים לכנס את מליאת המועצה ככל שניתן – פעם בחודש".

ועדת מכרזים

"המועצה לא ביצעה כל פעילות בהיקף כספי אשר מחייב הוצאת מכרז, ולכן לא קמה ועדה. במידת הצורך – תוקם ועדת מכרזים".

ועדת תמיכות

" המועצה אינה תומכת בשום גוף או גורם. המועצה יוזמת או מבצעת פעילות משותפת עם גורמים, אך לא תומכת באף גוף.

ועדת כספים

"הרכב מליאת המועצה הינו קטן. אין צורך בוועדת כספים שכן כל נושא מובא לדיון או עדכון בפני המליאה. נושא זה עלה באחת הישיבות, והמועצה סברה שאין צורך בהקמתה, שכן המועצה והנהלה פועלות על פי חוק ועל פי הנהלים המחייבים".

ניהול כוח אדם

7.

כללי

7.1

למועד הביקורת קיימים במועצה 71 מקבלי שכר כמפורט להלן:

<u>מספר עובדים</u>	<u>פרטים</u>
31	עובדים פעילים
3	עובדים ללא הגדרת תפקיד
<u>37</u>	מקבלי פנסיה וקצבת שארים
<u>71</u>	מקבלי שכר

להלן פרוט העובדים לפי מחלקה ותפקיד:

- רבנים: רב העיר ושלושה רבני שכונות.
 - הנהלת המועצה: יו"ר המועצה, מזכיר המועצה, מנהל חשבונות, עובד אחזקה ופועלת ניקיון.
 - מחלקת נישואין: מנהל המחלקה ומדריכת כלות.
 - מחלקת השגחת כשרות: מנהל מחלקה, שני מפקחי כשרות, משגיח כשרות, ועובד נוסף.
 - מחלקת טהרת המשפחה: 10 בלניות ועובדות ניקיון
 - עובדים ללא תפקיד: 5 עובדים ללא תפקיד מוגדר במערכת
- הוצאות השכר בשנת 2015 הסתכמו בסך של 5.5 מיליון ש"ח, כ-2.3 מסכום זה הינו תשלומי גמלאות. בפרק זה נבחנו מספר נושאים הקשורים לניהול כוח האדם במועצה, ביקורת זו לא כללה סקירת תשלומי שכר, הסכמי העסקה ובחינת נאותות התשלומים, בדיקת נושאים אלו **ראוי שתעשה במסגרת ביקורת כוללת על תשלומי השכר וניהול כוח האדם.**

קליטת עובדים

7.2

בשנים 2014-2015 החלו את עבודתם במועצה 3 עובדים, שניים מהם עובדים זמניים, העובדת השלישית הינה בלנית, במסגרת הביקורת נבחנו מסמכי המכרז, טופס המועמדות ופרוטוקול הועדה שאישרה את העסקתה, אופן איוש המשרה נמצא תקין.

מועסקים לאחר גיל פרישה

7.3

מסקירת מצבת העובדים במועצה עולה כי 7 עובדים פעילים עברו את גיל הפרישה, עובדים אלו כוללים את רב העיר, אחד מרבני השכונות ו-5 עובדים נוספים.

רב העיר

7.3.1

סעיף 19 לתקנות שירותי הדת היהודיים (בחירת רבני עיר), התשס"ז – 2007 קובע כי רב העיר יכהן עד גיל 70, אולם תקנות אלה אינן חלות על רבנים שנבחרו לפני כניסתן לתוקף. גם תקנות בחירות רבני עיר, תשל"ה-1974 שקדמו לתקנות משנת 2007, קובעות כי הגבלת כהונת רב העיר (עד גיל 75) הקבועה בהן, אינה חלה על רבנים שנבחרו קודם לתכולתן. התקנות שקדמו לתקנות מתשל"ה-1974 לא כללו הגבלה על אורך הכהונה של רב העיר. מאחר שרב העיר החל את כהונתו בשנת 1953, אין בתקנות מגבלה על אורך כהונתו של רב העיר, ולפיכך המשך כהונתו לאחר גיל הפרישה הרגיל תקינה.

רבני שכונה

7.3.2

בתאריך 4.4.2012 נקבע בבית הדין הארצי לעבודה בירושלים בס"ק 56/09 כי: "גיל הפרישה המחייב לגבי רבני שכונות הוא גיל הפרישה הקבוע בחוק הגמלאות ובחוק גיל פרישה (כיום גיל 67). אולם פסק הדין אישר לגורמים המוסמכים במועצות הדתיות, לאפשר המשך שירות של רב שכונות, כהסדר אינדיבידואלי, מכוח סמכותו לפי סעיף 18(א) לחוק הגמלאות ובתנאים הקבועים בו".

אחד מרבני השכונה המשיך בכהונתו לאחר גיל פרישה, אך קיבל לכך את אישור הוועדה להארכת כהונת רבנים שהגיעו לגיל פרישה של המשרד לשירותי דת, ועל כן המשך העסקתו תקין.

עובדים רגילים

7.3.3

נוהל המשרד לשירותי דת שכותרתו "הארכת שירות מעבר לגיל פרישה חובה לעובדי המועצות הדתיות המדורגים בדירוג מנהלי/ אחיד ומח"ר". מתאר את תהליך להארכת שירות עובדי המועצות המקומיות מעבר לגיל פרישת חובה. נקבע כי הארכת השירות תתאפשר רק "במקרים חריגים בהם הוכחה המועצה כי מתקיימות אצל העובד נסיבות אישיות...". על העובד המבקש להאריך שירותו לפנות בבקשה מנומקת בכתב לראש המועצה, בצירוף אישור רופא תעסוקתי. על המועצה לערוך שימוע וכן דיון במליאת המועצה בנושא, ולהוציא פרוטוקולים חתומים. לאחר מכן יש לשלוח בקשה לאגף משאבי אנוש במשרד. הנוהל קובע כי "הארכת שירות לעובד תתאפשר רק לאחר אישור בכתב מאגף משאבי אנוש במועצות הדתיות".

(ההדגשה במקור). עוד נקבע כי "הארכת השירות תתבצע לתקופה של שנה ובכל מקרה עד גיל 70 בלבד".

נציין כי פרסום נוהל הבקשה להארכת שירות מיסד את הצורך באישור לצורך הארכת שירותם של עובדי המועצה מעבר לגיל פרישה. ר' לדוגמה ס"ק 56/09 הסתדרות המעו"ף וארגון רבני השכונות נ' חבר המועצות הדתיות, בבית הדין הארצי לעבודה. פסק הדין קובע בין היתר כי גיל הפרישה המחייב הוא זה הקבוע בחוק הגמלאות ובחוק גיל פרישה, וכי בסמכות נציב שירות המדינה או הגורם המוסמך המקביל לו במועצות הדתיות, לאשר המשך שירות כהסדר אינדיבידואלי.

נמצאו 5 עובדי מועצה שגילם בשנת 2015 היה 70 ומעלה כמפורט להלן:

² סק 56/09 הסתדרות העובדים הכללית החדשה - הסתדרות המעו"ף וארגון רבני השכונות נ' מדינת ישראל - המשרד לשירותי דת ואחרים, טרם פורסם.

גיל העובד בשנת 2015	שנת לידה	תואר המשרה	
91	1924	מנהל מחלקה	עובד 1
77	1938	בלנית	עובד 2
75	1940	בלנית	עובד 3
72	1943	בלנית	עובד 4
70	1945	בלנית	עובד 5

לביקורת לא הומצאו אישורי העסקה מאגף משאבי אנוש במועצה הדתית ולא בקשות להארכת השרות. הופעת העובדים הנ"ל בדו"ח התקן של המשרד (כשלצד שמם מופיעה הערה "גמלאות"), אינה מהווה מענה מספיק לדרישות הנוהל להארכת השירות. יתרה מזאת, כל העובדים הנ"ל עברו את גיל 70, כך שהארכת שירותם אינה אפשרית על פי הנוהל.

המלצות

- להקפיד על העסקת עובדים בהתאם לנוהלי המשרד לשירותי דת. על פי נהלים אלו, יש לקבל את אישור המשרד להעסקת עובדים לאחר גיל פרישה, בכל מקרה לא ניתן להעסיק עובדים מעל לגיל 70.

תגובת המבוקר

העובדים האמורים התקבלו לפני פרסום נוהל "בקשה להארכת שירות". לגביהם פנינו למשרד, ביקשנו וקיבלנו תקן עבור העסקתם, כך שהדבר מאושר ע"י המשרד. לגבי עובדת 4, שהתקבלה לאחר פרסום הנוהל, המועצה פנתה למשרד שאישר את התקן להעסקתה. עובד 1 – פרש לגמלאות ב 31/12/15. שאר העובדות – הינן בלניות שעובדות שנים רבות מאוד, הן מקובלות מאוד ע"י ציבור הנשים, הן מקצועיות שעובדות הכשרות והשתלמויות כל שנה. יצוין כי קיימת מצוקה קשה של איתור בלניות. המועצה פועלת כל הזמן לאתר בלניות, בין השאר על מנת להעסיק בלניות צעירות. המועצה תפנה למשרד ותפעל לפי ההנחיות שתקבל לאור המלצת הביקורת".

תשלומי פנסיה וקצבת שארים

7.4

37 מתוך 71 תלושי שכר, הינם תשלומי פנסיה ו/או קצבת שארים. בשנת 2015 הייתה עלותם כ- 2.3 מיליון ש"ח, מתוך 5.5 מיליון ש"ח תשלומי השכר כ-43%. מבדיקת הביקורת עולה, כי בשנת 2015 היו 9 מקבלי פנסיה או קצבת שארים מעל גיל 85, 6 מתוכם מעל גיל 90. להלן פרוט מקבלי הפנסיה שגילם מעל 85.

סוג התשלום	שנת לידה	מס"ד
קצבת שארים	1916	1
קצבת שארים	1922	2
קצבת שארים	1923	3
קצבת שארים	1924	4
פנסיה	1924	5
פנסיה	1924	6
קצבת שארים	1926	7
קצבת שארים	1927	8
קצבת שארים	1928	9

במסגרת הביקורת נמצא כי נתוני העובדים תואמים את הנתונים במרשם האוכלוסין. למרות זאת אנו סבורים כי יש צורך בעריכת בדיקה תקופתית לכל מקבלי הפנסיה וקצבאות השארים.

המלצה

- לבדוק מעת לעת אם בפניה ישירה למקבל ההקצבה או בבדיקה בקובץ הנפטרים במטרה לוודא כי הקצבאות משולמות כדן.

דיווחי נוכחות של עובדי המועצה

7.5

כללי

7.5.1

בהתאם לסעיף 716 לחוזר מנכ"ל סא/2 התשס"א (יוני 2001) (להלן: "חוזר מנכ"ל סא/2") של המשרד לשירותי דת, חלה חובה על המועצה הדתית להתקין שעות נוכחות, ועל כל עובדי המועצה הדתית להחתים כרטיס נוכחות בכניסתם וביציאתם ממשרדי המועצה. בחוזר המנכ"ל נקבע בין השאר כי: "עובד אשר לא יגיש אסמכתא להעדרו ינוכו לו מימי חופשתו השעות שנעדר ואם לא נותרו לרשותו ימי חופשה ינוכו השעות משכרו".

עובדים אשר עבודתם מתבצעת שלא בבניין המועצה הדתית מחויבים אף הם בהחתמת כרטיס נוכחות בהתאם למפורט להלן:

בלביות: "יש להתקין שעון נוכחות במקווה או לחילופין דיווח באמצעות טופס ידני שיימסר בסוף כל שבוע למנגנון המועצה הדתית".

עובדי כשרות שהם עובדי המועצה הדתית: "כולל מנקרים ומפקחי עירובין עובדי מנהלה בתחום הכשרות יחתימו כרטיס כמו עובדי מנהלה רגילים היינו בבניין המועצה הדתית. עובדי כשרות שחלק מעבודתם או כולה משולבת עם עבודת חוץ יגישו דיווח באמצעות טופס ידני המפרט את מקום הביקור ושעת הביקור בכל נקודת כשרות שהוא ממונה עליה וכשהוא חתום על ידי בעל העסק/ או מנהל המחלקה..."

דיווחי נוכחות

7.5.2

במשרדי המועצה הדתית לא מותקן שעון נוכחות, מהמועצה נמסר "דיווחי הנוכחות מבוצעים דרך טלפון למוקד, ניתן להתקשר מכל טלפון. חלק מן העובדים מתקשרים דרך הטלפון הסלולארי שכן הם עובדי חוץ (מקוואות/ כשרות) או שנמצאים בחלק מן הזמן בשעות מחוץ למשרדי המועצה". אנו סבורים, כי מתן אפשרות לעובדים לדווח על נוכחותם מטלפון סלולארי משום שהם נמצאים בחלק מהזמן מחוץ למועצה, אינה מתיישבת עם הוראת חוזר מנכ"ל לפיה על כל העובדים להחתים כרטיס נוכחות בכניסתם וביציאתם, לרבות עובדי חוץ.

ציון שעות העבודה בתלושי השכר

7.5.3

סעיף 24 לחוק הגנת השכר, תשי"ח – 1958, והתוספת לו, קובעים כי בתלוש השכר צריכים להיות מפורטים: " מספר שעות העבודה בפועל של העובד בתקופה שבעדה שולם השכר". **מספר שעות הנוכחות, לא צוינו בהעתקי תלושי השכר שהועברו לביקורת, וזאת בניגוד לחוק הגנת השכר. עוד נכתב בהנחיות משרד התמ"ת כי בתנאים מסוימים, אפשר שמסמך המפרט חלק מפרטי השכר יהיה חלק מתלוש השכר, בתנאי שהמסמך נמסר לעובד לעיונו, עם אפשרות לתקנו.**

אי ציון פרטים אלה אינו מאפשר לערוך בקרה יעילה על תקינות התשלום בהתאם לדיווחי הנוכחות. יצוין, כי חוק הגנת השכר קובע, כי אם שעות העבודה בפועל אינן ניתנות לפיקוח, יש לציין זאת במפורש בתלוש.

עובדים ללא דוח שעות

7.5.4

במסגרת הביקורת נבדקו דיווחי הנוכחות לחודש נובמבר 2015, נמצאו עובדים שאינן מדווחים כלל על נוכחות, להלן רשימת עובדים אלו.

רץ	תואר המשרה	סה"כ משרה
1	יושב ראש	100.0
8	רב העיר	100.0
20	רב שכונה	100.0
21	רב שכונה	100.0
30	רב שכונה	100.0

חוזר מנכ"ל סג/1 קובע כי: "רב השכונה אינו צריך להחתים כרטיס נוכחות במסגרת עבודתו". אולם דו"ח מבקר המדינה בנושא "רבני שכונות המועסקים במועצות הדתיות" משנת התש"ע-2010 (דו"ח שנתי 60ב) קובע כי: "לדעת משרד מבקר המדינה, המשרד אמנם נתן לרבנים פטור מהחתמת כרטיס בשעון הנוכחות, אולם חובת הדיווח הידני נותרה בעינה... דיווח על נוכחות בעבודה על ידי רב השכונה מתחייב מכללי מנהל תקין; חובתו של הרב לספק לתושבים שירותי דת, וזכותו של המעביד המשלם את שכרו לדעת מהו התוצר או התמורה שעבורם משולם השכר. כאמור, אף שחוזר מנכ"ל מפרואר 2003 פטר את הרבנים מחובת החתמת כרטיס נוכחות, הוא לא פטר אותם מדיווח ידני...". ולנו אין אלא להצטרף לדבריו של מבקר המדינה.

מדיווחי הנוכחות לחודשים נובמבר ודצמבר 2015 עולה, כי עובד אחד לא החתים כרטיס בכניסה ו/או ביציאה במשך עשרה ימים ומעלה, הן בחודש נובמבר והן בחודש דצמבר 2015. כאמור, הדבר מנוגד לחוזרי מנכ"ל ולסדרי מנהל תקין.

תשלום שבוע עבודה 6 ימים

7.5.5

מלשכת השכר של המועצה נמסר לגבי תלויים של שני עובדים שנבדקו על ידי הביקורת כי ימי החופשה חושבו לעובדים אלה לפי שבוע עבודה בן 6 ימים, על אף שבפועל העובדים מועסקים 5 ימים.

המלצות

- אין לאפשר לעובדים לדווח על נוכחותם מחוץ למועצה באמצעות טלפון סלולארי לחילופין, דיווחים באמצעי זה ראוי שיעברו בקרה ממוחשבת אחר מיקום העובד בעת הדיווח.
- להקפיד על יישום הוראת סעיף 24 לחוק הגנת השכר והתוספת לו, הקובעים כי בתלוש השכר צריך להיות מפורט מספר שעות העבודה בפועל של העובד בתקופה שבעדה שולם השכר.
- לוודא כי כל העובדים מדווחים על נוכחותם כפי שנקבע בהנחיות, לרבות רבני שכונות.
- לסקור את תלושי השכר של עובדי המועצה, ולוודא כי חישוב ימי החופשה הינו על פי 5 או 6 ימים בהתאם להעסקה בפועל.

תגובת המבוקר

דיווחי נוכחות

"ע"פ חוזר משאבי אנוש, ניתן להחתים גם ע"י טלפון סלולרי. למרות זאת, תשקול המועצה בחיוב החתמה של עובדי המועצה מטלפון נייד שבמועצה. בלניות – מטלפון נייד במקווה. המשגיח היחיד שהינו עובד מועצה ידווח בטלפון סלולרי ומנהל המחלקה יאשר את הדו"ח החודשי, כמו כן יבוצע הדבר לגבי המפקחים, אשר מעת לעת נאלצים לדווח מחוץ למועצה".

ציון שעות העבודה בתלושי השכר

"ע"פ הנחיות משרד התמ"ת, ניתן לפרט את שעות העבודה במסמך אחר, ובלבד שהתלוש יפנה את העובד לאותו מסמך. בפועל אנו מבצעים זאת ונאפשר לכל עובד לעיין בכל מועד בדו"ח השעות המצוי אצל המזכיר".

עובדים ללא דיווח שעות

"לפי חוזר מנכ"ל רבני השכונות אינם מחויבים בדיווח נוכחות. החוק מחייב את המועצה לפעול בהתאם לחוזרי מנכ"ל והחוק ואין לנו סמכות לפעול לפי המלצות מבקר המדינה. "

תשלום שבוע עבודה 6 ימים

"כל העובדים למעט שניים, עובדים שישה ימים בשבוע. שני עובדים אכן עובדים חמישה ימים בשבוע, והממצאים בגינם יתוקנו".

עבודה נוספת של עובדי המועצה

7.6

כללי

7.6.1

חוקת העבודה של עובדים ברשויות המקומיות חלה על עובדי המועצות הדתיות. חוקת העבודה קובעת בסעיף 28(ב) כי "עובד הרשות המקומית המשמש בקביעות במשרה מלאה ... לא יעסוק ולא ישתתף בעקיפין או במישרין בעבודת חוץ: אולם, רשאי ראש הרשות באישור המועצה להתיר לעובד רשות מקומית לעסוק בעבודת חוץ שלא על מנת לקבל פרס, והמועצה רשאית במקרים מיוחדים, להתיר לעובד לעסוק בעבודת חוץ גם על מנת לקבל פרס". סעיף 28(ג) מוסיף וקובע כי: "אין הרשות המקומית רשאית להתיר לעובד לעסוק בעבודת חוץ על מנת לקבל פרס לפי סעיף זה, אלא אם:

(1) היא לטובת הכלל;

(2) אינה עשויה לפגוע לרעה בתפקידיו של עובד הרשות;

(3) אין בה משום תחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד רשות;

(4) אין בה כדי ליצור התקשרות בין העובד לבין אדם, תאגיד או מוסד העומדים במגע כספי, מסחרי או ענייני עם הרשות.

(5) העובד הצהיר על הפרס שיקבל בעדה".

באוקטובר 2009 פרסם המשרד לשירותי דת הנחיות בנושא עבודה פרטית בהנחיות אלה פורטו התנאים למתן היתרים לקבלת תמורה בגין ביצוע עבודה פרטית על ידי רב עובד ציבור ואלו הם:

א. על רבני שכונות נאסר לעבוד בעבודה נוספת ללא אישור של ראש המועצה הדתית ושל היועץ המשפטי שלה, ובהיעדרו – היועץ המשפטי של המשרד לשירותי דת;

ב. היקף העבודה הפרטית לא יעלה על מגבלת השעות של עובדים בעבודה נוספת ברשות המקומית

ג. תוקף האישור יוגבל לשנה אחת עם אפשרות לחדשו.

ד. על רב שכונה לדווח למועצת הרבנות הראשית ולרב העיר בכל שישה חודשים על עבודות פרטיות,

מהותן, היקפן, והשכר שהתקבל".

עובדים המועסקים בעבודה נוספת

7.6.2

במסגרת הביקורת אותרו מספר עובדים העוסקים בנוסף לעבודתם במועצה, בעבודה נוספת בשכר. עד למועד הביקורת לא התבקשה מליאת המועצה לאישור העבודות הנוספות. אישורים להיתר עבודה נוספת הוגשו למליאת המועצה ב: 14.9.16, במהלך תקופת הביקורת, להלן רשימת העובדים בגינם התבקשו מהמועצה היתרי עבודה נוספת:

מספר עובד	אחוז משרה	פרטים
1	100%	עובד כמשגיח כשרות ויועץ מס
2	100%	עובד כמשגיח כשרות בשעות אחה"צ וערב ועובד עירובין בימי שישי
3	100%	משמש כרב תאגיד בית העלמין
4	100%	משמש כמוהל וכן עובד בד"ץ במפעלים בחו"ל לצורך ביקורת
5	100%	משמש כעובד בבית העלמין הישן
6	100%	משמש כראש גרעין התורני וכן מלמד בצביה הרצליה
7	100%	עובד בהוראה
8	100%	כותבת תשבצים וחיידונים
9	100%	מבקש לעבוד בהשגחה

יו"ר המועצה אמר בישיבה המועצה מיום 14.9.16 כי: "כל העובדים חתמו על טופס בו הם מתחייבים שלא יהיה ניגוד אינטרסים, לא תיפגע העבודה במועצה ולא תעשה עבודתם בזמן עבודתם במועצה". אולם בהצהרת המבקשים אין כדי לענות על הצורך בבחינת מכלול הגורמים שפורטו לעיל בין השאר שהעבודה הנוספת אינה עשויה לפגוע בתפקודו של העובד, שאין בה כדי ליצור התקשרות עם גוף העומד ביחסי עבודה עם המועצה כגון עבודה כמשגיחי כשרות ושאינן בה משום תחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד המועצה.

עבודה נוספת בשעות העבודה במועצה

7.6.3

אחד ממפקחי הכשרות מועסק במקביל כמשגיח כשרות באמצעות חברת כוח אדם העובדת עם המועצה. בחינת דיווחי הנוכחות שלו בדצמבר 2015 וינואר 2016 לעומת הנתונים שנמסרו מחברת כוח האדם, מעלה חשש כי עסק בעבודת ההשגחה בזמן עבודתו כמפקח. עובד זה קיבל באותם חודשים, כבכל החודשים, תשלום שכר גלובלי חודשי על עבודתו במועצה, וכמעט שלא נרשמו ימי חופש בחודשים אלה. אי ההפרדה בין עבודתו בהשגחה כעובד חברת כוח אדם באופן פרטי עבור המועצה, לבין העסקתו כעובד המועצה במשרת מפקח הביאה לתשלום שכר גלובלי כמפקח מהמועצה ובמקביל מחברת כוח האדם עבור שעות השגחה בעבודתו הפרטית. בשולי הדברים נציין כי ספק אם עבודת מפקח כשרות כמשגיח כשרות בחברת כוח האדם העובדת עם המועצה עומדת כסייגים בסעיף 28 (ב) לחוקת העבודה שצוינו לעיל.

עבודה נוספת בהיקף גבוה

7.6.4

בעת אישור העבודה הנוספת יש להביא בחשבון את היקפה ולהבטיח כי לא תפגע בתפקוד העובד בזמניות ואיכות העבודה. למרות שאין הוראה ברורה לגבי שיעור העבודה הנוספת לעובדי המועצה הדתית הרי שהתקשי"ר החל על עובדי המדינה קבע כי עבודה נוספת לא תעלה על 25% ממשרה מלאה.

גם אם הוראות התקשי"ר אינן חלות על עובדי המועצה, ניתן ללמוד את האומדן לשיעור העסקה שאינו פוגע לרעה בתפקידם במועצה.

ברור שערכנו העלה כי בפני המועצה לא הונחו נתונים אודות היקף המשרה הנוספת של העובדים שביקשו היתר להעסקה נוספת. לגבי 2 עובדים שנתוני העסקתם זמינים לביקורת, מאחר והאחד מועסק על ידי המועצה, והאחר מועסק על ידי גוף עירוני אחר. נמצא כי היקף ההעסקה הנוספת הינו בשיעור גבוה כדלהלן:

מס"ד	תפקיד במועצה	אחוז משרה במועצה	עבודה נוספת	שעות עבודה נוספת (המועצה אינה המעסיקה)
1	רב שכונה	100%	רב תאגיד בית העלמין העירוני	90% משרה
2	מפקח כשרות	100%	משגיח כשרות באמצעות חברת כ"א ובנוסף אחראי על העירוב	82.4 שעות כמשגיח, וכן אחראי עירוב, במספר שעות לא ידוע

אי הגבלת ההעסקה הנוספת במספר שעות מקסימלי, עשויה לפגוע לרעה בתפקידם כעובדי המועצה.

עבודה נוספת רבני שכונות

7.6.5

כללי

רשימת עובדי המועצה העוסקים בעבודה נוספת כוללת את 3 רבני השכונות. דו"ח מבקר המדינה (התש"ע – 2010) בנושא עבודה נוספת של רבני השכונות, הגשת בקשה לעבודה נוספת לאישור המועצות הדתיות מחייב את המועצה הדתית "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". הנחיות המשרד לשירותי דת פרטו את החובה של רב שכונה לדווח למועצת הרבנות הראשית ולרב העיר בכל ששה חודשים על עבודות פרטיות, מהותן, היקפן והשכר שהתקבל.

– העסקת רב שכונה בעבודה נוספת כרב תאגיד הקבורה

אחד מרבני השכונות מועסק ב- 100% משרה במועצה הדתית. במקביל לעבודתו זו, מונה רב השכונה כרב תאגיד הקבורה, שהינו תאגיד עירוני ב- 90% משרה. העסקה נוספת זו לא קיבלה את אישור מנכ"ל המועצה והיועץ המשפטי של המועצה כנדרש, וממילא לא נשקל האם העסקה זו פוגעת בזמינותו כרב שכונה או פוגעת בהיקף ובאיכות השרות הניתן לתושבי השכונה, אולם

העסקה נוספת זו בהיקף של 90% משרה לגוף עירוני חורגת מבעיה פורמלית של אי קבלת אישור העסקה. אין להתעלם מהעובדה שרוב השכונה מועסק בשני גופים הקשורים לרשות מקומית. מצד אחד המועצה הדתית ומהצד השני תאגיד עירוני, המחוקק קבע כי אין להעסיק עובד מעבר ל- 4 שעות עבודה נוספות ביום דהיינו מקסימום 12 שעות עבודה יומיות או 15 שעות עבודה נוספות בשבוע. ואילו כאן מועסק הרב בכ- 16 שעות עבודה ביום, באופן המנוגד לחוק שעות עבודה ומנוחה. נדגיש שנית כי שני הגופים המעסיקים את הרב קשורים בקשר הדוק לרשות המקומית. בנוסף, העסקה זו בהיקף של 190% משרה אינה מתיישבת עם החוזה ההעסקה בין הרב לבין תאגיד הקבורה. תאגיד הקבורה הסב את החוזה שנחתם עם הרב לבין העירייה טרם יצירת התאגיד. הסכם זה קבע בסעיף 2 כי "תנאי ההעסקה יהיו לפי נוסח החוזה שהועבר לעירייה ע"י נציבות שרות המדינה". בנוסח החוזה האמור נקבע בסעיף 12 כי על העובד יחולו הוראות התקשי"ר והודעות שירות המדינה למעט הפרקים שהוחרגו במפורש מהוראה זו המפורטים בחוזה. מכאן שעל הרב לעמוד בהוראות התקשי"ר לגבי עבודת חוץ, הוראות התקשי"ר (פרק 42.4) הגבילו את היקף העבודה הנוספת ל- 25% נוספת דהיינו עבודה כוללת בהיקף 125% לכל היותר. אולם החשוב מכל הינו הפגיעה האפשרית בשירותים להם זכאים תושבי השכונה בה מכהן הרב כרב שכונה. עד למנוייו כרב בית העלמין נהנו תושבי השכונה מרמת זמינות, מהיקף שירותים ומאיכות שירותים הנגזרת מהעובדה שרוב השכונה כיהן ב- 100% משרה במועצה. עם העסקתו של רב השכונה בשיעור של 90% נוספים ברור לכל כי זמינות הרב כמו גם היקף השירותים ואיכותם הניתנים כיום לתושבי השכונה נפגעו.

המלצות

- להקפיד על הליך מתן אישורים לעבודה נוספת בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל.
- במסגרת אישור העבודה הנוספת יש לוודא כי העבודה הנוספת הינה בהיקף שאינו פוגע בשרות הניתן לתושבי העיר.
- לכלול באישור העבודה הנוספת מגבלה על היקף שעות העבודה באופן שלא יפגע בתפקוד העובד במועצה.
- תוקף האישור הינו לשנה, יש לאשר מחדש כל שנה את ההיתר לעבודה נוספת.
- לפעול לאישור העבודה הנוספת של רב השכונה ולהגבילה ל 25% בהתאם לחוזה העסקתו ובאופן שלא יפגע בשירותים הניתנים לתושבי השכונה.

תגובת המבוקר

עבודה נוספת בשעות העבודה במועצה

העובד אינו משגיח על עסקים נוספים בשעות עבודתו במועצה, אלא מעבר לשעות עבודתו. נושא זה מוקפד באופן בלתי מתפשר ע"י המועצה.

עבודה נוספת היקף העסקה

התקשי"ר החל על עובדי מדינה אינו חל בהכרח על עובדי המועצה הדתית. אנו פועלים בהתאם לחוקת העבודה החלה על עובדי רשויות מקומיות (בשינויים המחויבים). בחוקת העבודה אין הגבלה של היקף עבודה נוספת. למרות זאת, המועצה תבחן את הנושא עם הלשכה המשפטית של המשרד לשירותי דת ותפעל בהתאם.

לעניין אישור לעבודה נוספת - המועצה מקבלת את כל המלצות הביקורת שבסעיף זה.

העסקה נוספת רב שכונה

לגבי עבודה נוספת של רב השכונה, תיבחן הגבלת היקף המשרה הנוספת בהתחשב בזכויות רב השכונה. אנו נעביר עניין זה ונפעל בהתאם לחוות דעת של הלשכה המשפטית של המשרד לשירותי דת.

מתלקת כשרות

.8

כללי

8.1

המשרד לשירותי דת אמון על ההסדרה של מערך הכשרות הארצי, הפועל מכוח חוק הונאה בכשרות התשמ"ג-1983, חוק אשר מסמיך את רבני הערים ואת מועצת הרבנות הראשית או מי שהוסמך לכך על ידה להעניק תעודת הכשר. הסדרת פעילות מערכת הכשרות הארצית נעשית באמצעות המועצות הדתיות ברחבי הארץ, הפועלות על פי "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" שפורסם ב-1.7.2010 במסגרת חוזר מנכ"ל התש"ע/1. (להלן: "חוזר מנכ"ל תש"ע").

החוזר מסדיר, בין היתר, את הנושאים הבאים: קליטת משגיחי כשרות, ניהול תיקי משגיחים, ניהול תיקי עסק מושגחים, דיווחים ופיקוח.

לפי חוזר מנכ"ל תש"ע, המועצה אחראית על קליטת משגיחי כשרות, היכולים להיות מועסקים בכל מתכונת העסקה שהיא, לרבות באמצעות בתי העסק המושגחים או באמצעות חברות כוח אדם. בתי העסק משלמים את שכר המשגיחים - ישירות להם, או לחברת כוח האדם או למועצה, לפי צורת ההעסקה - וכן אגרה למועצה.

רוב המשגיחים בבתי העסק בעיר מועסקים באמצעות חברות כוח אדם, "דנאל" ו"דוד אל" ומקבלים מהן את שכרם, אך חלקם מועסק על ידי המועצה או ישירות על ידי בית העסק. כאמור, כל אחת מצורות ההעסקה הללו הן אפשריות על פי חוזר מנכ"ל תש"ע. להלן פירווח אופן העסקה של המשגיחים במועצה, ליום 31.8.2016:

מספר שעות השגחה	מספר עסקים מושגחים	מספר משגיחים מועסקים	צורת העסקה
4,335	101	34	חברת כוח אדם דנאל
2,863	24	26	בית העסק
236	7	5	חברת כוח אדם דוד אל
154	5	2	המועצה

22	3	2	חשבונית של המשגיח
7,610	140	69	סה"כ

המועצה אחראית גם לפיקוח על עבודתם של המשגיחים, באמצעות מפקחי כשרות. על המועצה לנהל תיק נפרד לכל בית עסק המקבל שירותי השגחת כשרות, ולהנפיק תעודת הכשר בהתאם לחוק איסור הונאה בכשרות ותקנותיו ובכפוף לכללי חוזר מנכ"ל תש"ע. הרב המקומי חותם לצורך כך, על נהלי כשרות ספציפיים לכל בית עסק, במסגרתם נכללות זהות משגיח הכשרות ומספר שעות ההשגחה שנקבעו לבית העסק.

יצוין, כי ב-1.4.14 יצא תיקון לחוזר מנכ"ל תש"ע, שעניינו תנאי סף וכשירויות להגשת מועמדות למשרת משגיח. (להלן: "התיקון לחוזר מנכ"ל").

להלן נתוני ההכנסות וההוצאות במחלקת הכשרות:

הכנסות – שם סעיף	סכום בש"ח	הוצאות – שם סעיף	סכום בש"ח
אגרת תעודת הכשר	297,675	עובדי הכשרות לפסח	5,093
השתתפות מוסדות ומפעלים	168,800	קבלניות מבצע פסח	22,877
מבצע פסח	38,853	שירותי כוח אדם	45,702
הכנסות שונות	8,853	הוצאות אחרות	12,835
		משכורת	494,552
		משכורת כשרות ארצית	57,055
סה"כ	514,181		638,114

נדגיש כי שכר המשגיחים העובדים דרך חברות כוח אדם והמועסקים על ידי בתי העסק אינן כוללים בנתונים אלו.

בחירה וקליטת משגיחי הכשרות וניהול תיקיהם

8.2

כללי

8.2.1

על פי חוזר מנכ"ל תש"ע, לגבי כל משגיחי הכשרות, בכל מתכונת העסקה שהיא, עובדי מועצה, עובדי העסק או עובדי חברת כ"א, על המועצה מוטלת האחריות לנהל "הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות. לעניין זה המועצה רשאית אף לפעול בדרך של הקמת מאגר של משגיחי כשרות פוטנציאליים". על פי סעיף 3א(2) לחוזר, "הודעה על קיומן של משרות משגיחי כשרות פנויות או על הקמת

מאגר משגיחי כשרות, לפי העניין, תפורסם בשני עיתונים – אחד בתפוצה ארצית ואחד בתפוצה מקומית. ההודעה אף תפורסם באתר האינטרנט של המועצה ככל שהיא מפעילה אתר כזה". חוזר מנכ"ל קבע את תנאי הסף להעסקת המשגיחים ורשימת מסמכים האמורה להיכלל בתיקי המשגיחים. להלן רשימת מסמכים זו:

- א. טופס הגשת מועמדות בו יצהיר המועמד בדבר נכונות פרטיו האישיים, השכלתו והכשרתו.
- ב. תעודת משגיח כשרות בתוקף מטעם הרבנות הראשית.
- ג. אישור רפואי המעיד כי אין למועמד מניעה רפואית לעסוק במזון.
- ד. המלצה מנומקת בכתב של ועדה מקצועית במועצה, שמספר חבריה לא יפחת משלושה. ההמלצה תאושר על ידי הרב המקומי.
- ה. אישור רב מקומי, רב שכונה או דיין כי המועמד מוכר כאדם הראוי להשגיח על ענייני כשרות, וכי אורח חייו מתנהל על פי ההלכה.
- ו. גיליון הרשעות פליליות/ תעודת יושר.
- ז. פירוט עדכני של בתי העסק עליהם מופקד המשגיח, ופרטים אודות המפקח הממונה עליו.

בחירת המשגיחים

8.2.2

על פי חוזר מנכ"ל תש"ע, על המועצה מוטלת האחריות לנהל הליך פומבי ושוויוני לבחירת מועמדים למשרות משגיחי כשרות. ממצאינו מעלים כי קיימים משגיחים, שהחלו את עבודתם לאחר שנת 2010, כלומר לאחר פרסום חוזר מנכ"ל המחייב קיום הליך פומבי ושוויוני. למרות זאת, לא קיימה המועצה הליך פומבי לבחירת משגיחים כאמור בהוראות החוזר. אי קליטת משגיחים בהליך פומבי ושוויוני פוגעת במנהל תקין ועלולה ליצור מראית עין של אי שוויון ומשוא פנים.

פרסום בעיתונות

8.2.3

על פי חוזר מנכ"ל תש"ע, יש לפרסם הודעה על המשרות הפנויות בעיתון ארצי ובעיתון מקומי. ממצאינו מעלים כי אכן פורסמו המשרות: מודעה מחודש אדר תשע"ו (מרס-אפריל 2016) לצורך איתור "עובדי הכשרה להכשרת עסקים לפסח" בעיתון מקומי, ומודעה מחודש אב תשע"ו (אוגוסט-ספטמבר 2016, במהלך תקופת הביקורת) בעיתון "המבשר" לצורך הקמת מאגר משגיחים. אין מדובר באותן משרות פנויות, כלומר כל משרה פורסמה פעם אחת בעיתון ארצי או פעם אחת בעיתון מקומי.

בדיקת תיקי המשגיחים

8.2.4

כפי שצויין לעיל חוזר מנכ"ל תש"ע קבע תנאי סף לקבלת המשגיחים ורשימת מסמכים האמורים להיכלל בתיקי המשגיחים. במסגרת הביקורת נבדקו תיקיהם של 9 משגיחים מבחינת הימצאותם של המסמכים והאישורים הנדרשים להלן תוצאות בדיקתנו:

מס"ד	טופס הגשת מועמדות והצהרה על נכונותו	אישור על בחינה וכן תעודת משגיח כשרות בתוקף	אישור רפואי	המלצת ועדה מקצועית	אישור הרב המקומי לקליטת המועמד	אישור רב לכשירות המועמד	פירוט בתי העסק עליהם הוא מופקד והמפקחים
1	הטופס מתאריך 23.6.16 החל לעבוד לפני תאריך זה	תעודה לא בתוקף – משנת 2007 לשנתיים	מתאריך 24.6.16	אין	אין	יש אישור מחודש סיוון תשע"ו מרב המועצה	אין
2	הטופס מתאריך 30.6.16 החל לעבוד לפני תאריך זה	תעודה מאפריל 2016 החל לעבוד לפני תאריך זה	אין	פרוטוקול חתום רק על ידי המפקח בלבד (ללא תאריך) נרשמו שני חברי הוועדה במקום 3	אין	על אף שמדובר בתושב ב"ב, רב מהרצליה אישר ב- יז' בסיוון תשע"ו	אין
3	הטופס מתאריך 28.1.15	אישור שעבר קורס ומבחן בתשע"א ללא תעודה פורמלית	יש	יש חתימות 3 חברי ועדה	אין	על אף שמדובר בתושב ב"ב, רב מהרצליה אישר ב- יז' בסיוון תשע"ו	אין
4	הטופס מתאריך 1.3.15	אישור שהשתתף בקורס ללא תעודה פורמלית	אישור "שאין מניעה שיעבוד ע"פ קישוריו ללא התייחסות לעבודה עם מזון	יש 3 חברי ועדה, אין תאריך התכנסות	אין	אישור של רב המועצה מ"ד בסיוון תשע"ו למרות שתושב ר"ג	אין
5	הטופס מתאריך 23.6.16 החל לעבוד לפני תאריך זה	תעודה לא תקפה משנת 2007 לשנתיים	יש מתאריך 26.6.16	אין	אין	תושב נתניה אישור של המועצה בחודש סיוון תשע"ו	אין
6	הטופס מתאריך 27.6.16 החל לעבוד לפני תאריך זה	אישור שעמד במבחנים בתע"ג ללא תעודה פורמלית	אין	אין	אין	הרב מהמועצה אישר ביז' בסיוון תשע"ו תושב הרצליה	אין
7	הטופס מתאריך 22.6.16 החל לעבוד לפני תאריך זה	תעודה לא בתוקף משנת 2007 לשנתיים	מתאריך 20.6.16	אין	אין	מיד' סיוון תשע"ו אישור של רב מהמועצה	אין

8	לא ברור התאריך	אישור שעמד בבחינות מתשע"ב ללא תעודה פורמלית	מתאריך 20.6.16 אישור כללי כי המטופל בריא	פרוטוקול ראיון עבודה משנת 2010 לא נרשם מי נוכח	אין	אישור של רב מהמועצה מסיוון תשע"ו	אין
9	הטופס מתאריך 27.6.16 החל לעבוד לפני תאריך זה	תעודה לא בתוקף משנת 2007 לשנתיים	יש	אין	אין	אישור של רב מהמועצה מסיוון תשע"ו	אין

ממצאי הבדיקה עולה כדלהלן

- העדר טפסי הצהרה:** אין הקפדה על קבלת טפסי ההצהרה במועד תחילת העבודה טפסים אלה התקבלו לרוב במהלך תקופת הביקורת, חודשים רבים לאחר תחילת העסקת המשגיחים בפועל.
- הכשרתם והסמכתם של חלק מהמשגיחים לוקה בחסר:** נכון למועד קבלתו, אחד המשגיחים כלל לא עבר מבחן של הרבנות להכשרתו כמשגיח, קיים תיעוד שהשתתף בקורס משגיחים. משגיח אחר קיבל את הסמכתו לאחר שהחל לעבוד מטעם המועצה כמשגיח, לשלושה משגיחים לא הייתה תעודת משגיח בתוקף, תוקפה פג לפני שנים רבות, ולשלושה נוספים היה אישור כי עברו בהצלחה את מבחניהם, בלא שתועדה תעודת משגיח. אנו סבורים כי, בהעדר תיעוד להכשרת המשגיחים כדין ובמועד, קיים חשש לנאותות תעודות הכשרות של העסקים שבהשגחתם.
- העדר אישור רפואי לכשירות לעבודה עם מזון:** בשני מקרים לא היה אישור רפואי כי המועמד כשיר לעבוד עם מזון. בארבעה מקרים נוספים ניתן האישור במהלך תקופת הביקורת, חודשים ואף שנים לאחר תחילת עבודתם. במקרה נוסף לא ניתן אישור רפואי ספציפי לעבודה עם מזון אלא אישור כללי שהמועמד יכול לעבוד "לפי כישוריו", רק במקרה אחד ניתן אישור כנדרש ובמועד. העדר אישור רפואי כאמור נוגד את חוזר מנכ"ל תש"ע, ועלול לסכן את הציבור במקרה בו המועמד אינו כשיר לעבודה עם מזון.
- העדר דיון בוועדת קבלה מקצועית:** בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל תש"ע, ברוב המקרים אין תיעוד כי וועדה מקצועית דנה בעניינו של המועמד והחליטה לקבלו, ובמקרה נוסף לא היה הרכבה של הוועדה כנדרש בחוזר מנכ"ל. בשום מקרה לא חתם הרב המקומי על המלצת הוועדה. אי התכנסות ועדה מקצועית כנדרש משליכה על נאותות בחירתו של המשגיח.
- העדר אישור רב לכשירות המועמד:** המשגיחים עבדו תקופה ממושכת ללא אישור רב מוסמך כי הם ראויים להשגיח על עניני הכשרות וכי הם מנהלים אורח חיים על פי ההלכה, זאת בניגוד לדרישת חוזר מנכ"ל תש"ע. כל האישורים ניתנו בסיוון תשע"ו, כלומר בחודשים יוני או יולי 2016, במהלך תקופת הביקורת, על אף שהמשגיחים החלו לעבוד חודשים רבים לפני כן. יצוין,

כי בכל המקרים תויק אישור של רב שכונה מהמועצה הדתית הרצליה כי הוא מכיר את המועמד כאדם הראוי לכהן כמשגיח ושאורח חייו מתנהל לפי ההלכה. זאת למרות שבארבעה מהמקרים המשגיחים אינם תושבי העיר וספק אם במועד קבלתם רבני השכונות בהרצליה הכירו אותם כראויים לכהן כמשגיח ושאורח חייהם מתנהל על פי ההלכה.

6. **העדר פירוט בתי העסק והמפקחים:** בניגוד להנהיות חוזר מנכ"ל, אין תיעוד בשום תיק לפירוט בתי העסק בהם עובד המשגיח ולזהות המפקחים הממונים עליו. הוראת חוזר מנכ"ל מחייבת כי בתיק האישי של משגיח הכשרות יתויקו "פירוט עדכני של בתי העסק עליהם הוא מופקד ושעות ההשגחה שנקבעו לכל בית עסק; פרטים אודות מפקח (או מפקחי) הכשרות שממונה עליו". קבלת משגיחים לעבודה בלא שתועדו בתיקיהם האישורים הנדרשים או קבלת האישורים או המסמכים חודשים לאחר תחילת עבודתם מנוגדת להוראות חוזר מנכ"ל תש"ע.

אולם החשוב מכל, אי מילוי חלק מהתנאים כגון סיום קורס משגיחים ועמידה בבחינות, אישור רב מוסמך, כי המשגיח מנהל אורח חיים דתי וחוסר באישורים רפואיים יכולים לפגוע בכשרות המוסדות המפוקחים עקב היעדר הכשרה מספקת או אי ניהול אורח חיים דתי ואף לפגוע בבריאות הציבור במקרה בו לא מורשה המשגיח לעבוד עם מזון.

המלצות

- לקיים הליך פומבי ושוויוני לבחירת משגיחי הכשרות מטעם המועצה כנדרש.
- בטרם קבלת מועמד למשרת משגיח כשרות, יש לוודא כי הוא עומד בכל התנאים הנדרשים, והמציא את כל האישורים לפי חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת תש"ע. אין לקבל משגיחים שאינם עומדים בתנאים הנדרשים.
- לסקור את כל תיקי המשגיחים ולפעול לקבלת כלל האישורים הנדרשים.

תגובת המבוקר

העדר טפסי הצהרה

משגיחים ותיקים שנקלטו לפני פרסום חוזר מנכ"ל בשנת 2010 לא נדרשו למלא טופס מועמדות והצהרה.

הכשרה והסמכה

בפיילוט הראשוני של הנפקת תעודות משגיח כשרות, החליטה הרבנות הראשית משיקוליה שלה, להנפיק תעודות בתוקף לשנתיים. הרבנות הראשית לישראל לא ביצעה חידוש אישורים לאף משגיח.

העדר זיון בוועדה מקצועית

משגיחים ותיקים שנקלטו לפני פרסום חוזר מנכ"ל בשנת 2010 לא נדרשו להמלצת ועדה.

העדר אישור רב

לא מופיע בחוזר מנכ"ל שהרב צריך לאשר את המשגיח בחתימתו, ולכן לא קיים מסמך חתום. כל המועמדים עברו ראיון אצל רב העיר וקיבלו את אישורו.

הרבנים המקומיים מכירים את המשגיחים שאושרו וכמו כן לא קיימת הנחיה כל שהיא, שהרב צריך להיות מאזור המגורים שלהם.

העדר פירוט בתי עסק בתיק המשגיח

מופיע גם בתוכנה של הכשרות וגם בחברת ההשמה י.א. יעוץ טכני בע"מ. יצויין כי עסקים משתנים מעת לעת.

חלק מהמשיגים התקבלו לפני כהונת היו"ר הנוכחי. לא ניתן לתקן חלק מהליקויים רטרואקטיבית. ככל שיתאפשר נשלים את כל הדרישות לפי חוזר מנכ"ל.

קביעת שעות ההשגחה בבתי העסק

8.3

כללי

8.3.1

בחוזר מנכ"ל תש"ע נקבע תהליך הנפקת תעודת ההכשר. סעיף 7(ב) קובע כי "...בסיום ההליך ינפיק מנהל המחלקה או הרב האחראי את המלצתו בנוגע לבקשה, את סוג ההשגחה והיקפה הנדרש לבית העסק...ההמלצה תובא לאישור הרב המקומי...במתן תעודת ההכשר יתחשב הרב המקומי בדיני הכשרות והתנאים לקיומם וכפוף לנוהלי הרבנות הראשית לישראל". בסעיף 7(ז) נקבע כי: "בשלב השלישי, ימסרו נהלי כשרות ספציפיים לבית העסק. בנהלים אלו יכללו הדרישות ההלכתיות, הכלליות והפרטניות, הנוגעות לבית העסק ולאופי הפעילות המתנהלת בו, את זהות משגיח הכשרות וישעות ההשגחה שנקבעו לבית העסק...". (ההדגשה אינה במקור).

כמו כן, לפי חוזר מנכ"ל תש"ע, המועצה תנהל לכל עסק תיק נפרד ובו יכללו מסמכים שונים וביניהם פירוט בדבר סוג ההשגחה והיקפה, "לרבות השעות בהן חייב המשגיח להימצא בבית העסק".

סעיף 6(ג) לחוזר מנכ"ל תש"ע קובע כי המועצה תנהל "מאגר מידע ממוחשב שיכלול את כל הפרטים...מאגר המידע ייבנה באופן שיאפשר למועצה לקבל תמונת מצב עדכנית ומדויקת של מצב הכשרות, לנהל את משאבי האנוש העומדים לרשותה באופן יעיל ולערוך פיקוח ובקרה נאותים על בתי העסק ומשגיחי הכשרות. הנתונים ייערכו באמצעות גיליון אלקטרוני (EXCELL)...".

הביקורת ביקשה אפוא את מאגר המידע הממוחשב הכולל את בתי העסק עליהם כל משגיח מופקד עם שעות ההשגחה. כמו כן נמסרו לעיון הביקורת 4 תיקים של בתי עסק.

הקף שעות ההשגחה

8.3.2

מעיון בתיקי 4 בתי עסק עולה, כי במקום היקף שעות ההשגחה בכל בית עסק, נרשם בהם גובה השכר של המשגיח לחודש בכל בית עסק. לבתי העסק נמסרים נתוני שכר המשגיחים ולא מספר שעות ההשגחה שנקבעו להם באופן שפוגע ביכולת הבקרה על מערך ההשגחה בבית העסק, לרבות באפשרות של בעל העסק לוודא כי המשגיח נוכח בכל שעות העבודה בגינן חויב. התנהלות זו של מסירת סכום החיוב ולא את מספר שעות ההשגחה אינו מתיישב עם עיקרון השקיפות של גוף ציבורי כלפי לקוחותיו.

קריטריונים לקביעת היקף שעות ההשגחה

8.3.3

היקף שעות ההשגחה נתון לשיקול דעתו של מנהל מחלקת הכשרות, אולם גם בתחום זה היינו מצפים לקיומן של אמות מידה לקביעת היקף שעות ההשגחה בהתחשב באפיון בית העסק שעות הפעילות סוג

המטבח וכדומה. הדברים מקבלים משנה תוקף לנוכח ממצאינו המצביעים על שונות גבוהה בהקצאת שעות השגחה לעסקים בעלי מאפיינים דומים. בדיקתנו המפורטת שהוצגו בפני הנהלת המועצה העלתה שונות גבוהה במספר שעות ההשגחה שהוקצו לבתי עסק מאותו התחום שהינם בעלי מאפיינים דומים. בתיקי העסקים לא מפורטים הנימוקים לקביעת מספר שעות ההשגחה. הסברי המועצה שניתנו כתגובה לביקורת בדבר אופן קביעת מספר שעות ההשגחה בעסקים אלו לא הניחה את דעתנו. אנו סבורים כי מינהל תקין מחייב קביעת קריטריונים להקצאת שעות ההשגחה תוך מתן שיקול דעת לגורם המקצועי הקובע את היקף שעות ההשגחה. בנוסף יש לתעד באופן ברור את האפיונים השונים של בתי העסק ששימשו לקביעת שעות ההשגחה לצורכי בקרה ופיקוח. אנו סבורים שיש מקום לבחינה מחודשת של שעות ההשגחה במטרה לוודא כי הקצאת השעות אכן עונות על הצרכים.

המלצות

- לשקול לעדכן את בעלי העסקים במספר שעות ההשגחה שנקבעו להם ובכך להגביר את השקיפות ויכולת הבקרה על עבודת המשגיחים.
- לקבוע קריטריונים כלליים לקביעת שעות ההשגחה, קריטריונים שיביאו בחשבון את סוגי העסקים המאפיינים הרלוונטיים וכן שעות השגחה מינימליים.
- יש לתעד בתיק העסק את הנימוקים לקביעת שעות ההשגחה ואת איפיון העסק ששימש בסיס לקביעה זו.
- לערוך בחינה מחודשת של הקצאות שעות ההשגחה במטרה לוודא כי הקצאות אלו עונים על הצרכים.

תגובת המבוקר

לא ניתן לקבוע קריטריונים אחידים אלא כללים בלבד, שכן כל עסק מאופיין אחרת בשל היקף וסוג פעילותו. אנו ממתנינים להנחיות המשרד לשירותי דת שיקבע קריטריונים בהתאם לדיון הציבורי המתנהל בשנתיים האחרונות ובהתאם לבג"ץ שביום 21/2/17 דן בנושא זה וטרם הכריע בנושא. שאר ההמלצות מיושמות בפועל.

הקצאת שעות העבודה למשגיחים

8.4

לכל בית עסק נקבע משגיח המוודא במסגרת תפקידו כי שמירת הכשרות של העסק הינה בהתאם לנהלי הכשרות שנקבעו על ידי המועצה. היקף עבודתם של המשגיחים בבתי העסק הינו על פי הקצאת השעות כפי שנקבעה על ידי המועצה. כל משגיח אחראי על מספר בתי עסק. בדיקה שערכנו העלתה כי קיימים משגיחים להם הוקצו למעלה מ- 234 שעות השגחה בחודש. דהיינו יותר מ-48 שעות נוספות בחודש. להלן רשימת משגיחים אלו:

מספר שעות	מספר עסקים מושגחים	מספר
290	3	משגיח 1
289	7	משגיח 2
265	4	משגיח 3
264	5	משגיח 4
254	7	משגיח 5
244	12	משגיח 6
238	4	משגיח 7

העסקה זו אינה מתיישבת עם הגבלת מספר השעות הנוספות בהתאם להיתר הכללי לפי חוק שעות עבודה ומנוחה המאפשר עד 48 שעות נוספות בחודש. **אולם לצורת העסקה זו היבט נוסף הנוגע ליכולת המשגיח לבצע את עבודתו נאמנה. נזכיר כי מדובר בהקצאת שעות תאורטית לא מן הנמנע כי המשגיח אינו מבצע השגחה בהיקף השעות האמור.**

המלצות

- להקפיד כי הקצאת שעות ההשגחה למשגיחים תהיה בהיקף של משרה מלאה עם חריגה אפשרית בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה.
- לפעול לקליטת משגיחים נוספים באופן שימנע את המצב הקיים בו מוקצים מעל ל 150% משרה לחלק מהמשגיחים.

תגובת המבוקר

עקב מצוקה במציאת משגיחים איכותיים, המועצה נאלצת לתת למשגיחים היקף עבודה עד משרה וחצי מקסימום.

דיווחי הנוכחות של המשגיחים

8.5

כללי

8.5.1

סעיף 12 לחוזר מנכ"ל תש"ע קובע כי, "משגיח כשרות יגיש: דו"ח נוכחות בחתך יומי אשר יוגש למפקח/מנהל מחלקת הכשרות אחת לחודש"

הוראה זו אינה כוללת פירוט בדבר מתכונת הדיווח למנהל מחלקת כשרות. עם זאת, נהלי הרבנות הראשית בנושא "מסעדות" קובעים, בין היתר כי: "המשגיח יכין דו"ח יומי על פעילותו (כניסה, יציאה...)...דו"ח

המשגיח יכלול את הפרטים הבאים: ...שעות כניסה ויציאת המשגיח מהמסעדה בכל יום". הוראות דומות קיימות גם בנוהל הרבנות לגבי ההשגחה בבתי מלון, למשל. חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת (התשס"א) מס' סא/2 החל על עובדי המועצה העובדים בעבודת חוץ, קובע כי דיווח ידני יפרט את מקום הביקור ושעת הביקור, ויהיה חתום על ידי בעל העסק או מנהל המחלקה. על אף שנוהל זה אינו חל ישירות על משגיחי הכשרות, משום שלרוב אינם עובדי מועצה אלא עובדי חברת כוח אדם חיצונית, ראוי כי הנחיה זו תחול גם עליהם, וביתר שאת. זאת על מנת לוודא שיהא פיקוח על שעות עבודתם בבתי העסק.

ממצאים

8.5.2

מבדיקת מדגם של 9 משגיחים עולה, כי המשגיחים בבתי המלון ממלאים דיווחי נוכחות ממוחשבים, באמצעות שעון הנוכחות במלונות. אולם יתר המשגיחים ממלאים דיווחים ידניים בלבד, שהם לרוב דוחות ביצוע על פעולותיהם. הדיווח מוגש לרוב לגבי כל בית עסק בנפרד, והוא כולל את ימי הביקור בכל עסק ואת הפעולות שנעשו, אך אינו כולל את מספר שעות הנוכחות בעסק, או את מועדי הכניסה והיציאה, ואין בו חתימה של בעל העסק. מילוי דוחות באופן זה נוגד את הנחיות הרבנות הראשית, ואינו מאפשר בקרה ראויה על נוכחות המשגיח בעסקים להם הוא אחראי.

חלק מהמשגיחים ממלאים בטופס הדיווח מידע כללי אודות הפעולות שביצעו בעסק, אולם חלק מהמשגיחים דיווחו רק את שמות בתי העסק בהם ביקרו בכל יום, בלא לפרט את הפעולות שביצעו בבתי העסק הללו.

התנהלות זו מעלה חשש כבד כי להקצאת שעות ההשגחה אין משמעות אופרטיבית. המשגיחים אינם מדווחים על שעות עבודתם, בעל העסק אינו נדרש לאשר את השעות בהן שהה המשגיח בעסק. כפי שיפורט להלן משכורתם של המשגיחים אינה נגזרת משעות עבודתם בפועל, כך שאין שום גורם בקרתי - כגון דוח שעות, או תפעולי - כגון תשלום על פי שעות בפועל, המבטיח כי מלוא שעות ההשגחה שהוקצו אכן מבוצעים בפועל. היקף שעות ההשגחה שנקבע נובע מחישוב מושכל של הצורך בהימצאות המשגיח במטרה להבטיח כי העסק עומד בנהלי הכשרות שנקבעו לו, וכי הוא רשאי להחזיק בתעודת הכשרות. התנהלות זו של המועצה אינה מתיישבת עם מטרה זו.

המלצות

- להקפיד כי המשגיחים ידווחו על שעות נוכחותם בבתי העסק כולל שעות כניסה ויציאה כנדרש מנהלי המשרד לשירותי דת.
- לשקול החתמת בעל העסק על דיווחי נוכחות של המשגיחים על מנת לאפשר בקרה ראויה על נוכחות המשגיחים.

תגובת המבוקר

הקצאת שעות ההשגחה נקבעו בהתאם למטלות היומיומיות שעל המשגיח לבצע בכל אחד מהעסקים כגון: ברירות קטניות, ניפוי קמח, שטיפת ירק וכו' ובנוסף זמן בדיקה של הפעילות והתנהלות העסק. בעלי עסקים יודעים שהם משלמים למשגיח עבור ביקורת יום יומית ואם ישנו מצב שמשגיח לא הגיע או לא ביצע את המטלות שהוא נדרש לבצע, הם מיד פונים לרבנות.

עניין החתמת כרטיס נוכחות ע"י המשגיחים הינו נושא סבוך ובעיה רוחבית של המועצות הדתיות ברחבי הארץ. גם נושא זה נדון ע"י כל הגורמים וטרם התגבש מתווה נושא זה. אנו דורשים מהמשגיחים למלא דו"ח חודשי על פעילותם, והוא אכן נמסר למח' הכשרות. למרות הכל המועצה תבחן דרכים לשיפור הנושא במטרה לגלות שקיפות.

התנהלות מול חברת כוח אדם

8.6

כללי

8.6.1

מרבית המשגיחים מועסקים על ידי 2 חברות כוח אדם, להלן פרטים אודות מספר המשגיחים המועסקים על ידי חברות אלו:

מספר עסקים	מספר משגיחים	חברת כוח אדם
101	34	דנאל
7	5	דוד אל

כפי שצוין לעיל בהרחבה המועצה קולטת את משגיחי הכשרות ואחראית עליהם מקצועית, המשגיחים אינם עובדי המועצה ומועסקים באמצעות חברות כוח אדם. המועצה קובעת לגבי כל עסק את רמת ההשגחה הנחוצה ומקצה מספר שעות השגחה, בעלי העסקים משלמים עבור ההשגחה לחברת כוח האדם המעסיקה את המשגיחים.

קיום מכרז

8.6.2

על פי סעיף 2(א) לחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992: "המדינה, כל תאגיד ממשלתי, מועצה דתית... לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו". על אף הוראת חוק חובת מכרזים, התקשרות המועצה עם חברות כוח האדם המעסיקות את המשגיחים לא התבצעה באמצעות מכרז. לפני כ-13 שנה פנתה המועצה לקבלת הצעות משלוש חברות בלבד שלא באמצעות מכרז פומבי, ונבחרה ההצעה היקרה יותר של אחת החברות, אין תיעוד לאופן בחירת החברה השנייה. מאז לא התקיים מכרז נחזור ונזכיר כי ההתקשרות הינה להעסקת יותר מ-30 עובדים באופן שוטף באמצעות חברות כוח אדם בהיקף כספי של מעל ל-3 מליון ש"ח.

חוזה התקשרות

8.6.3

בין המועצה לבין חברות כוח אדם לא קיים חוזה פורמלי המסדיר את תנאי ההתקשרות. יצוין, כי קיימת טיוטה שאינה חתומה תחת הכותרת הסכם "למתן שירותי עזר וייעוץ מקצועיים בתחום הכשרות", טיוטה זו כוללת סעיפים כלליים ואינה עולה לכדי סיכום דברים. חלק מסעיפיה אינם רלוונטיים לפעילות החברות

עם המועצה. ניהול מערך הכשרות הינו אחד מהשרותים החשובים הניתנים על ידי המועצה הדתית זאת באמצעות משגיחי הכשרות מטעמה. התקשרות ללא מכרז במשך תקופה כה ארוכה של כ-13 שנה ללא עיגון פורמלי והסדרה של התחייבויות חברות כח האדם וזכויות המשגיחים ודרכי העבודה, אינה עולה בקנה אחד עם סדרי מנהל תקין ויכול שפגעה ביעילות ניהול מערך הכשרות והגדילה את עלויות הכשרות.

תשלום שכר למשגיחים

8.6.4

חברת כוח האדם מקבלת מהמועצה שני נתונים לצורך תשלום שכרם של המשגיחים. הנתון הראשון הינו התשלום החודשי שנקבע לכל עסק, והנתון השני הינו זהות המשגיח האחראי על העסק. מהתשלום החודשי שנקבע לבית העסק מחלצת חברת כוח האדם את שכר המשגיחים בהתחשב בשיעור התקורה, בתשלום סוציאליות, ימי חופש וכדומה. הסכום ש"חולץ" משולם למשגיח. כל משגיח אחראי על מספר עסקים, באופן שמשכורתו החודשית הינה סכום התשלומים של בתי העסק בהם הוא מועסק, בניכוי תקורות החברה והתחשבות בהפרשות הסוציאליות. המשגיח אינו מדווח על שעות עבודתו לחברת כוח האדם, התשלום נקבע כפונקציה של תשלום בית העסק. המשגיחים מחויבים לדווח על עבודתם למועצה, אולם כפי נכתב לעיל בהרחבה, דיווח זה אינו כולל את שעות עבודתם בכל עסק ובכל מקרה אינו משויך לשכר. במצב הדברים האמור, אין כל בקרה ופיקוח על שעות המשגיחים. ממצאינו שפורטו לעיל בדבר הקצאת שעות של כ- 290 שעות השגחה למשגיח מעלה חשש כבד, כי בהעדר בקרה ודווח שעות לשכר, המשגיחים אינם שוהים בעסקים את מכסת השעות עבורם משלמים בעלי העסקים. כפי שהדגשנו בדוח זה חזור והדגש, הקצאת שעות ההשגחה הינה תוצר מקצועי של שיקול דעת נתוני העסק. שעות ההשגחה שנקבעו נחוצות לצורך אישוש תעודת הכשרות. השגחה בשיעור נמוך משנקבע יכול שפוגעת ביכולת המועצה לעמוד מאחורי תעודות הכשרות שהנפיקה.

בקרה ופיקוח על חברת כוח האדם

8.6.5

בהעדר הסכם התקשרות, לא עוגנו מתכונת הדיווחים או דרכי העבודה עם חברות כוח האדם. ברור שערכנו העלה כי אין בידי המועצה פרטים אודות שיעור הרווח או התקורה של חברת "דנאל", נדגיש כי המועצה מפקידה בידי חברת "דנאל" את התשלומים של בעלי העסקים שהסתכמו בשנת 2015 ביותר מ-3 מליון ש"ח לפני מע"מ. בעקבות הביקורת נערכה ישיבה משותפת עם נציגי חברת "דנאל" ונדרשו פרטים אודות שיעור התקורה והמקדמים העומדים בבסיס התשלומים למשגיחים. נתונים אלו לא נמסרו למועצה גם לאחר ישיבה זו. למעשה אין בידי המועצה כל אפשרות לבחון האם שיעורי הרווח או התקורה של חברת כוח האדם הינם בגדר הסביר ומהם המקדמים על פיהם מחושב שכר המשגיחים.

המלצות

- לצאת לאלתר למכרז להעסקת משגיחי כשרות באמצעות חברות כח אדם.
- לפעול לעיגון תנאי ההתקשרות במסגרת פורמלית שתכלול את התחייבויות חברת כח האדם, את סדרי העבודה ואת זכויות משגיחי הכשרות.

- לעמוד על הוראות חוזר מנכ"ל ולחייב את המשגיחים בדוח שעות עבודתם בכל בית עסק.
- לשנות את שיטת חישוב השכר למשגיחים ולבססו על שעות עבודתם בפועל.
- לקבוע מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח מול חברות כוח האדם ולוודא כי הינם פועלים בשקיפות במיוחד בכל הקשור בחישוב תקורות ושכר המשגיחים.

תגובת המבוקר

יצוין שהמשגיחים מועסקים ע"י חברה המוגדרת כחברת השמה ולא חברת כ"א (יש לכך משמעות משפטית). חוזה ההתקשרות אכן נערך לפני למעלה מ-10 שנים וכנראה בטעות לא נחתם פורמלית ע"י הצדדים. אולם בפועל ההתקשרות מתבצעת לאורך השנים בהתאם לרוח ההסכם. בשל הנחיית המשרד לשירותי דת אין אנו יכולים לערוך מכרז חדש עד להנחיה מהמשרד בהתאם להתנהלות המתקיימת בין השאר בבית המשפט. מכל מקום יצוין שהמשגיחים מקבלים את שכרם מהחברה ולא מבעלי העסקים וזאת בהתאם להמלצת מבקר המדינה.

דיווחי המשגיחים על ביצוע פעולות השגחה

8.7

כללי

8.7.1

הרבנות הראשית פרסמה בנהליה את הבדיקות השוטפות שעל המשגיח לבצע בכל סוג עסק. לדוגמה, בנוהל ההשגחה של מסעדות נרשם, כי דוח המשגיח צריך לכלול: יומן כניסת סחורה והוצאתה (כולל כשרויות, תעודות משלוח, תעודות כשרות); אישור על בדיקת תולעים בירקות עלים וקטניות ועל פתיחת ביצים ובדיקתן; פירוט מוצרי בשר, אישור שהמשגיח הוא המדליק את האש, אישור על הטבלת כלים חדשים והכשרת כלים שנטרפו.

לגבי קונדיטוריות יש לדווח בדוח ביצוע מיוחד, על ניפוי קמח שבו יפורט סוג הקמח, כמות שנפתה, סוג בצק ושעת הפרשה, בדיקת ביצים שעת הבדיקה וכדומה. דוח דומה צריך להיערך גם בבתי מלון.

באתר הרבנות הראשית מצורף טופס ביקורת לדוגמה, המפרט את הפריטים הנבדקים, ולפיו במסעדות יש לדווח בין היתר על: מקורות התוצרת החקלאית (שמות הספקים, מקור עלי הירק, הטיפול בעלי הירק), בדיקת מקררים ומקפיאים, ניפוי קמח תקינות נפה ועוד. כללו של דבר נהלי הרבנות הראשית כוללים את סדרת הבדיקות שעל המשגיח לדווח במסגרת הדוח על פעילות ההשגחה.

פורמט דוחות הביצוע

8.7.2

דוחות הביצוע החודשיים של 8 המשגיחים שנבדקו על ידי הביקורת הוגשו במתכונת של טופס ל"דיווח על שמירת הכשרות בבית העסק לחודש זה". להלן פירוט הפרטים הנדרשים למילוי בטופס זה:

–	תאריך
–	בדיקת העסק, ת. משלוח, תיק כשרות
–	הדלקת אש פירוט ברירת קטניות

–	ניפוי כל סוגי הקמח
–	צליית כבד
–	הערות
–	שעת הגעה למקום
–	שעת עזיבה
–	חתימה

טופס זה כללי מאוד, אינו מכסה את כלל הבדיקות שיש לבצע לפי הנהלים וטופס העזר שפרסמה הרבנות הראשית, ואינו מאפשר לערוך בקרה יעילה אחר טיב הבדיקות המבוצעות, תדירותן והיקפן.

8.7.3 אופן מילוי דוחות הביצוע

במסגרת הביקורת נבדק אופן מילוי דוחות הביצוע על ידי חמישה משגיחים, בחודשים דצמבר 2015 או ינואר 2016. ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על מילוי כל הסעיפים הרלוונטיים בדוח הביצוע. משגיח אחד הסתפק בציון בתי העסק שביקר בלא לפרט את הפעולות שבוצעו. משגיחים אחרים לא דיווחו על ביצוע חלק מהבדיקות שעליהם לבצע. לביקורת לא הועברו דוחות ביצוע על השגחה בבתי המלון לתקופה הנבדקת.

8.7.4 דוחות ביצוע בתיקי העסק

חוזר מנכ"ל תש"ע קובע כי, בתיקי בתי העסק המושגחים צריכים להימצא "דוחות שונים שהופקו בענייננו, לרבות ממצאי פיקוח וביקורת". מבדיקה ב-4 תיקי עסקים מושגחים עולה כי בשלושה מהם לא תועדו דיווחים על ממצאים או חריגות במשך חודשים רבים ואף שנים, ובתיק נוסף משך הזמן שחלף בין ההתרעות הינו שנה : להלן ממצאי בדיקתנו:

<u>מספר</u>	<u>מועדי הדיווחים על ליקויים וחריגות שתועדו בתיק בשנים 2014 – 2016</u>
<u>1 עסק</u>	פברואר 2015, יולי 2015
<u>2 עסק</u>	13.4.14, כולל ליקויים שיש לתקנם. אין דיווח על תיקון הליקויים
<u>3 עסק</u>	אין דיווחים בתיק
<u>4 עסק</u>	22.6.15 ירקות לא מפוקחים בעסק ולאחריו שימוע לבעל העסק יולי 2016 – דיווח על חרקים בקמח

מהנתונים עולה כי אין בתיקי העסקים תיעוד על ממצאי בדיקות במשך שנה ומעלה, אף בעסקים בהם נדרשו בדיקות מעקב נוכח חריגות וליקויים שנמצאו בהם בעבר.

המלצות

- לרענן את הוראות חוזר מנכ"ל בדבר הצורך לדווח על פעילות הפיקוח על המשגיחים.

- למסד טופס דיווח שיכלול את הפעולות הנדרשות בכל בית עסק בהתאם להוראות הרבנות הראשית.
- להקפיד כי מפקחי הכשרות ידווחו במסגרת הטפסים הייעודיים על הפעולות שביצעו.
- לתעד בתיקי העסקים ליקויים וחריגות שנמצאו והטיפול בהן.

תגובת המבוקר

טופס הביקורת לדוגמא המופיע באתר הרבנות הראשית הוא טופס כללי שמעורבים בו כמה סוגים של עסקים והוא מתאים יותר לגורם מחוץ למערכת שמגיע פעם ראשונה לביקורת בעסק.

כמו כן חשוב לזכור כי עסק אחד אינו דומה לשני ובכל עסק ישנם דרישות כשרות ספציפיות. בנוסף ישנה אינפורמציה רבה נוספת שנמצאת בתיק הכשרות שבעסק. שם ישנן כל תעודות הקנייה של העסק הכוללות סוג, כמות וחומתת כשרות מכל ספק.

פיקוח על ידי מפקחי הכשרות ומנהל המחלקה

8.8

כללי

8.8.1

חוזר מנכ"ל תש"ע מגדיר, "מפקח כשרות" כ"עובד מועצה שתפקידו לפקח על פעולת משגיחי הכשרות". לפי נהלי הרבנות הראשית: "תפקידיו של המפקח כוללים בין היתר:

- א. ביצוע הנחיותיו של נותן ההכשר.
- ב. ביקורת פיזית (יזומה או שגרתית) בבתי העסקים השונים לבדיקת ביצוע נהלי הכשרות.
- ג. מילוי דוחות והגשתם לממונה על ממצאים אותם גילה בביקוריו בהתייחס לתפקוד המשגיח או המושגת.
- ד. מציאת משגיח חלופי במקרה של היעדרות בתיאום עם נותן ההכשר.
- ה. הענקת גיבוי ותמיכה למשגיח המקומי מול בעל העסק, אשר לרוב הינו המעסיק הישיר של המשגיח, לגבי יישום ואכיפת הנהלים.
- ו. פיקוח על נוכחותו של המשגיח במקום ובשעות שנקבעו לו על ידי נותן ההכשר.
- ז. מתן פתרונות לבעיות המתעוררות וצצות בתהליך ההשגחה בהתייעצות עם נותן ההכשר ובהנחיתו.
- ח. גורם הרתעה: אגו מייחסים לביקוריו התכופים ונוכחותו של המפקח בכל המקומות - המפוקחים על ידו מימד נוסף ומשמעותי של הרתעה ולא רק כגורם מבקר". (ההדגשות אינן במקור).

חוזר מנכ"ל תש"ע קובע כי: "מפקח כשרות יבצע את הפעולות הבאות ויגיש את הדיווחים הבאים:

- (1) עריכת תכנית עבודה חודשית שתוגש למנהל מחלקת הכשרות לאישורו.
- (2) דיווח שבועי על המקומות בהם ערך פיקוח. הדיווח יכלול את שמות העסקים, מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנהל, ככל שישנן".

הנהל מטיל על מנהל מחלקת כשרות, "לרכז את הדוחות מהמפקחים, לבחון אותם, לוודא שהמפקח אכן ביצע פיקוח על כל העסקים עליהם הוא מופקד. לאתר ליקויים ובעיות...לקיים ישיבת צוות אחת לפחות פעם בחודש, עם כלל המפקחים...סיכומי הישיבות ייחתמו בידי ראש המועצה הדתית וישמרו...במחלקת הכשרות".

בנוסף לכך, אגף כשרות ארצית של הרבנות הראשית קבע נוהל בעניין "שיקולים לקביעת היקף שעות עבודתו של מפקח המועצה הדתית", הכולל את הפרמטרים להגברה או הפחתה של שעות הפיקוח בכל בית עסק.

תוכנית עבודה

8.8.2

כאמור, חוזר מנכ"ל קובע כי יש לערוך תוכנית עבודה חודשית למפקחים. במסגרת הביקורת נבחנו תוכניות העבודה לחודשים דצמבר 2015 וינואר 2016 להלן תוכניות העבודה האמורות:

יום ראשון	יום שני	יום שלישי	יום רביעי	יום חמישי
ישיבת בוקר עם הרב	ישיבת בוקר עם הרב	ישיבת בוקר עם הרב	ישיבת בוקר עם הרב	ישיבת בוקר עם הרב
ישיבת מחלקה – תוכנית שבועית	כתיבת דוחות	ישיבות עם משגיחים	קבלת ספקים חדשים	ישיבת מחלקה – סיכום שבועי
טיפול בדוחות שבת	קבלת ספקים חדשים	קבלת עסקים חדשים	הדרכת משגיחים	ישיבה עם בעלי עסקים
קבלת עסקים חדשים	הדרכת משגיחים	מעקב וטיפול בדוחות	ישיבה עם המזכיר	ישיבה עם היו"ר
עדכון וקבלת נתונים מדנאל (חברת כ"א)	בדיקת תיקים	ביקורת בעסקים	ביקורת בעסקים	דוח תכנון מול ביצוע

- מהתכנית עולה, כי רק חלק קטן מהשבוע, פחות משני ימי עבודה, מוקדש בפועל לביקורי המפקח בעסקים. זאת למרות שעל פי נוהל הרבנות הראשית תפקידיו של המפקח הינם, בין היתר, ביקורת פיזית בעסקים ופיקוח על נוכחות המשגיח במקום, ועל אף שבנוהל צוין במפורש כי: "אנו מייחסים לביקוריו **התכופים** ונוכחותו של המפקח בכל המקומות-המפוקחים על ידו ממד נוסף ומשמעותי של הרתעה ולא רק כגורם מבקר" (ההדגשה אינה במקור). ספק אם שעות העבודה המוקדשות לבקרה בפועל, מאפשרים בקרה יעילה על תפקוד עשרות משגיחים, בכ-150 בתי עסק בעיר.
- התוכנית אינה מפורטת דיה, ואינה קובעת, באלו עסקים יבקר כל מפקח בכל שבוע ואלו בדיקות יבצע בהם.

דיווחים שבועיים

8.8.3

במסגרת הביקורת נסקרו הדיווחים השבועיים שהגישו המפקחים בחודש דצמבר 2015 ממציאו מעלים כי הדיווחים אינם מפורטים ואינם תואמים את אופן הדיווח כפי שהוגדר בחוזר מנכ"ל אחד המפקחים דיווח

בחודש דצמבר על כ-6-5 ימי עבודה בהם ערך ביקורות בעסקים מתוקף תפקידו כמפקח. בחלק מהימים האחרים הוא דיווח על ביקורות בעסקים בהם הוא משמש כמשגיח (באמצעות חברת כ"א), ולא כמפקח. לא נרשם מה בוצע במהלך הביקורות בעסקים אותן ערך כמפקח. דיווחו של מפקח נוסף, מפורט עוד פחות: במהלך דצמבר דווח בכל יום על "הכנת תעודות כשרות, ישיבה עם הרב", או "ביקור בעסקים, ישיבה עם הרב", או "ספקי משגיחים, ישיבה עם הרב" וכד' מבלי לציין באלו עסקים ביקר, מתי, ומה בוצע במסגרת הביקורות שערך. אנו סבורים כי אופן הדיווח מנוגד לחוזר מנכ"ל תש"ע. ואינו מאפשר פיקוח ובקרה ראויים של המנהל על מערך הכשרות, כנדרש בחוזר מנכ"ל תש"ע.

מפקחי כשרות המשמשים כמשגיחים

8.8.4

שני מפקחי הכשרות שהם עובדי המועצה מועסקים גם כמשגיחי כשרות מטעמה, באמצעות בתי העסק או חברת כוח אדם. לעניין זה קובע חוזר מנכ"ל תש"ע כי מפקחים יכולים להיות מועסקים כמשגיחים "במקום שהמשגיח אינו מפקח עליו (באזור גאוגרפי שונה או בתחום השגחה שונה)". מבדיקת רשימת העסקים להם אחראים המפקחים. עולה, כי אחד מהמפקחים משגיח בעסקים בהם הוא משמש כמפקח, כלומר מפקח למעשה על עצמו, זאת בניגוד להוראותיו המפורשות של חוזר מנכ"ל תש"ע. נחזור ונציין כי על המפקח, בין שאר תפקידיו, לחוות דעתו על תפקוד המשגיח ולפקח על נוכחותו במקום העסק, דבר שאינו מתאפשר כאשר המשגיח הינו המפקח.

המלצות

- לערוך תוכנית עבודה חודשית מפורטת לכל מפקח, שתכלול, בין היתר, את העסקים בהם יבקר המפקח בכל יום ואת הבדיקות שיבוצעו על ידו בכל עסק.
- להקפיד על הגשת דיווח שבועי של המפקחים שיכלול פירוט בדבר העסקים בהם ערכו פיקוח, את מועדי הפיקוח, תפקוד המשגיח ופירוט הליקויים והחריגות מהנוהל, ככל שישנן, בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל.
- להקצות שעות פיקוח רבות יותר לביקור בעסקים, זאת על חשבון ישיבות בוקר ואדמיניסטרציה.
- להקפיד על הוראת חוזר מנכ"ל, ולא לאפשר למפקח לשמש כמשגיח בעסקים עליהם הוא אמור לבצע פיקוח.

תגובת המבוקר

לגבי פיקוח על ידי מפקחי כשרות ומנהל המחלקה - המפתח למפקח כשרות על ידי המשרד הוא מפקח לכל 40 עסקים, בפועל יש במועצה הדתית כ- 170 עסקים כלומר חסר יותר מ 50% מכוח האדם וזה כמובן בא על חשבון הביקורות. עד כה אין למועצה תקנים נוספים של מפקחי כשרות.

תיקי עסקים

8.9

כללי

8.9.1

חוזר מנכ"ל תש"ע קובע כי המועצה תנהל לכל עסק תיק נפרד ובו יכללו מסמכים שונים כגון "נהלי הכשרות הספציפיים שנקבעו לבית העסק כשהם חתומים...". עוד נקבע בחוזר מנכ"ל, כי המלצת מנהל המחלקה או הרב האחראי לבקשת תעודת ההכשר תוגש לאישור הרב המקומי.

נוהלי כשרות

8.9.2

במסגרת הביקורת נבדקו תיקיהם של ארבעה בתי עסק. בדיקתנו מעלה כדלהלן:

- בשניים מארבעת העסקים תויק בתיק "נוהל כשרות מלונות" על אף שמדובר במסעדה ובפיצרייה.
- אישור ההמלצה לתנאי הכשרות על ידי הרב המקומי חתום בחתימת יד בלתי מזוהה, ללא שם, וללא חותמת ותאריך. לפיכך לא ניתן לזהות בוודאות את הרב המקומי כמאשר את היקף הפיקוח ואת מועד החתימה.

המלצות

- להקפיד כי בכל תיקי בתי העסק יתועדו נהלי הכשרות הספציפיים המתאימים להם.
- להקפיד כי הגורם המאשר את נהלי הכשרות יזוהה בשמו ובתפקידו.
- לעדכן את תיקי העסקים על הפעולות שננקטו וממצאים חריגים שנמצאו במהלך הפיקוח.

תגובת המבוקר

מאחר ורק בשנה האחרונה עודכנו נהלי הכשרות של הרבנות הראשית לישראל לפי סיווגי עסק ונוהל מלונות הוא הנוהל הראשון שהיה מעודכן ומאחר והוא מכיל את מגוון סוגי העסקים לכן בחר מנהל המחלקה להחתים עליו את בעל העסקים שהוא היה נוהל מעודכן, תוך ביצוע שינויים מחויבים המתאימים לעסק.

מחלקת רישום נישואין

.9

כללי

9.1

מחלקת רישום נישואין עוסקת ברישום נישואין ובהסדרתם. תהליך הסדרת נישואין כולל בדיקות שונות, הקשורות בתאימות המעמד האישי וההלכתי של בני הזוג לנישואין וכוללת בחינת האישורים הנדרשים, הדרכת כלה ותיאום רב עורך נישואין. במחלקת נישואין מועסקת למועד הביקורת מ"מ מנהל מחלקת נישואין, המחליפה את מנהל המחלקה שעבד ב-52% משרה ופרש לאחרונה, וכן מדריכת כלות. 3 רבני השכונות "תורמים" 6 שעות שבועיות המיועדות לטיפול בתיקי נישואין.

ירידה במספר תיקי רישום הנישואין

להלן נתונים אודות פתיחת מספר תיקי נישואין בשנים האחרונות:

שנה	מספר תיקים
2012	412
2013	365
2014	391
2015	356

מספר תיקי הנישואין שנפתחו בשנת 2015 נמוך בכ- 16% ממספר תיקי הנישואין שנפתחו בשנת 2012. בשנת 2013 קבע המשרד לשירותי דת רפורמה שכונתה "בחר לך רב", שביטלה את תופעת "קהל הלקוחות השבוי" שהיה קיים עד אז בלשכות הרבנות שהיו רושמות זוגות לנישואין. לפני הרפורמה, כל זוג שהיה מעוניין להירשם לנישואין, היה חייב להירשם לנישואין באמצעות הרבנות המקומית שבתחום מקום מגוריו של החתן או הכלה לעתיד. מטרת הרפורמה הייתה ליצור מצב של תחרות בין לשכות הרבנות, אשר מקבלות תמורה כספית עבור כל זוג שנרשם אצלן לנישואין. ניתן לראות כי מאז החלה רפורמת "בחר לך רב" בשנת 2013, אשר במסגרתה קבע המשרד כי תושב אינו מחויב לפתוח תיק נישואין בעיר מגוריו, חלה ירידה קלה במספר התיקים שנפתחו בעיר. עם זאת, ניתן לייחס את הירידה במספר תיקי הנישואין גם לפעילות ארגון צוהר הרושם לנישואין דרך לשכות רבנות אחרות. כפי שדווח בישיבת המועצה בתאריך 27.6.2016.

פתיחת תיקי נישואיןכללי

סעיף 6א לחוק שירותי הדת היהודיים קובע כי: "המועצה הדתית וחבריה יפעלו לפי פסיקת הרבנות המקומית והרבנות הראשית לישראל, בכל ענין שבתחום תפקידיה וסמכויותיה של המועצה הדתית". הרבנות הראשית ערכה "תקנות והוראות לרישום נישואין", שאושרו במועצת הרבנות הראשית לישראל, ביום י"א טבת התשע"ג. על פי סעיף 10 להוראות אלה, "על הרב המורשה לפתוח תיק ולקבוע לו מספר סידורי, ולרכז בו את כל החומר השייך לבני הזוג הבאים להירשם לנישואין. (ההצהרות, המסמכים, פסקי הדין, התמונות וכו'). עליו לעשות זאת גם אם הרישום בפועל נעשה באופן ממוחשב". כמו כן, באתר האינטרנט של המשרד לשירותי דת מופיע דף "מידע אודות תהליך רישום הנישואין", הכולל הנחיות לגבי פתיחת תיק נישואין. ההוראות של הרבנות הראשית קובעות, בין היתר, כי מסמכים שונים יתויקו בתיק הנישואין ובכללם:

– תעודת נישואין חתומה - "על הרב המורשה לחתום באופן אישי על תעודות הנישואין. יש להטביע על - כל העותקים את חותמת הרבנות המקומית" (סעיף 59). סעיף 4 להנחיות קובע עוד לעניין זה: "הסמכות להנפיק ולחתום על תעודות נישואין ותעודות רווקות בכל לשכת רבנות, נתונה רק

לרב המורשה במקום, ואינה ניתנת להעברה או להאצלה...". סעיף 71(ג) קובע כי: "ניתן להנפיק צילום מעותק התעודה המקורית המצוי בתיק, עם הטבעת חותמת "העתק נאמן למקור". משתמע מהוראות אלה, כי בתיק צריך להיות מתוּיֵק עותק מתעודת הנישואין החתומה המקורית. באתר המשרד לשירותי דת נרשם כי: "תעודת הנישואין משמשת הוכחה רשמית לנישואי בני הזוג, ועל כן יש לשמור אותה לשימושים עתידיים".

— הצהרה בכתב של בני הזוג ושל שני עדים - (סעיף 9). הדרישה להצהרתם של שני עדים מופיעה גם באתר המשרד לשירותי דת.

— תעודת רווק/ה או פנוי/ה - "מי ששינה/תה את כתובת מגוריו/ה בתעודת הזהות בתוך ששה חדשים לפני מועד בקשת/ה לרישום נישואין, עליו/ה להמציא תעודת רווקות או תעודת פנוי/ה מהרבנות שבכתובת המגורים הקודמת". (סעיף 40(ג)). באתר לשירותי דת מופיעה גם כן דרישה זו, וביתר פירוט: "במידה ואחד מבני הזוג אינו גר במקום הרישום לנישואין, עליו להמציא תעודת רווקות מלשכת רישום הנישואין במועצה הדתית שבמקום מגוריו".

— תעודות נישואין של הורי בני הזוג להוכחת יהדותם - אם נישואיהם נערכו בארץ, או כתובה, אם הנישואין נערכו בחו"ל, דרישה זו מופיעה גם באתר המשרד לשירותי דת.

— אישור בכתב על הדרכת הכלה (סעיף 76(א)).

— "תעודת כשרות" בת תוקף למועד החתונה - של הקייטרינג, האולם, גן האירועים, וכיו"ב, בו תיערך החתונה (סעיף 53(ג)).

— תעודות זהות, כולל ספח - (סעיף 7) דרישה זו מופיעה גם באתר המשרד לשירותי דת.

— תעודת גירושין לגרושים - (סעיף 23(ב)). הדרישה מופיעה גם באתר המשרד לשירותי דת.

— אישור נושא גרושה שאינו כהן - (סעיף 23(ד)). הדרישה מופיעה באתר המשרד לשירותי דת: "במידה ובת הזוג הינה גרושה... על בן הזוג להמציא אישור רשמי מרב מוכר בר סמכא המעיד כי אינו כהן. אישור זה ניתן לאחר שהתקבלה הצהרת האב או קרוב משפחה מצד האב, או מרב בית הכנסת, או מגבאי בית הכנסת בו מבקר המבקש, הנאמנים על הרבנות המקומית, ו/או על פי הנחיות אשר יינתנו על ידי לשכת הנישואין".

— אישור טבילה במקווה (סעיף 53(ה))

— תשלום אגרה - על מנת לפתוח תיק נישואין יש צורך לשלם אגרה, ובמקרים מסוימים ניתנת הנחה. ראוי כי תתוּיֵק בתיק אסמכתה לעילת מתן ההנחה, אם ניתנה, על מנת לאפשר בקרה לתקינות הגבייה.

ממצאים

9.3.2

מתוך רשימה של 33 חתונות שנערכו בחודשים דצמבר 2015 – ינואר 2016 לפי רישומי המערכת הממוחשבת (ח.מ.ש), נבדק מדגם אקראי של חמש חתונות, לצורך בדיקת המסמכים בתיקי הנישואין. להלן ממצאי הבדיקה לגבי התיקים שנבדקו במדגם:

שם התיק/ המסמך הנדרש	תיק 1	תיק 2	תיק 3	תיק 4	תיק 5
תעודת נישואין חתומה של בני הזוג	אין	אין	אין	אין	אין
הצהרה של שני עדים	יש	יש לבעל, אין לאישה. לדברי יו"ר המועצה, אין צורך בכך משום שיש תעודת רווקות לכלה	יש	יש	יש
תאריך הצהרת שני העדים	אין	יש	אין	אין	יש
תעודת פנויה/ה	אין, הכלה שינתה כתובת להרצליה חודש לפני החתונה, מקרה זה מצריך תעודת פנויה מעיר המגורים הקודמת	יש	אין צורך	אין, למרות שהכלה מתגוררת ביהוד לפי תעודת הזהות	אין, משום שיש החלטה של בי"ד בנושא
תעודת נישואין של ההורים	יש תעודה של הורי הכלה. לגבי הורי הבעל נרשם שנשא בהרצליה ללא תיעוד התעודה בתיק	של הורי הכלה בלבד	אין תעודה של הורי החתן. לגבי הורי הכלה נרשם שנישאו בהרצליה עם מספר תיק, ללא תיעוד תעודה.	יש תעודות של הורי שני בני הזוג.	יש של החתן, אין צורך בזו של הכלה, משום שנערך בירור יהדות
הדרכת כלות	יש	יש	יש	יש	יש
הסכמת לעריכת חופה (נמצא ברשימת הדרישות של המועצה)	אין צורך, הרב הוא מהמועצה	אין צורך, הרב הוא מהמועצה	יש אישור והסכמה	אין צורך, הרב הוא מהמועצה	אין צורך, הוא מהמועצה
תעודת הכשר של האולם	אין	אין	יש	אין	אין
תעודות גירושין	יש	יש	אין צורך	אין צורך	יש
אישור (בתקנות)	רק סימון שאינו כהן הצהרת החתן	רק סימון שאינו כהן בהצהרת החתן	אין צורך	אין צורך	אין, משום שנרשם "בהתאם לאישור בי"ד אושרה חתונה ללא אישור מיוחד שאינו כהן".
תשלום אגרה	420 ₪	700 ₪	420 ₪	700 ₪	700 ₪
אסמכתה להנחה	מכתב מלשכת הרווחה	אין צורך	כרטיס סטודנט	אין צורך	אין צורך
ת"ז	יש	יש	יש	יש	יש
אישור טבילה (בתקנות)	אין	אין	אין	יש	אין
רשימת דרישות	אין	אין	יש	אין	אין

ממצאי בדיקתנו מעלים כי:

1. **העדר עותק מתעודת הנישואין:** באף תיק שנבדק לא נמצא העתק מתעודת נישואין החתומה כנדרש בהנחיות הרבנות הראשית. תעודת נישואין חתומה משמשת הוכחה רשמית לנישואי בני הזוג, ועל כן, חיוני לתעדה בתיק.

2. **אי הקפדה על מילוי פרטי ההצהרות:** מבדיקת הצהרת העדים בחמישה תיקי הנישואין שנבדקו במדגם, עולה כי בשלושה מתוכם לא הייתה הקפדה על מילוי פרטי הצהרת העדים ועל רישום תאריך החתימה של העדים. חשיבות תאריך החתימה של העדים נובעת מהנחיות הרבנות הראשית, "נרשם זוג לנישואין, והנישואין לא נערכו תוך שלושה חדשים מיום ההרשמה, פג תוקפן של העדויות בתיק הנישואין".
3. **העדר תעודת רווק/פנוי:** בשניים מחמישה תיקים לא נמצאו תעודות רווק/ה או פנוי/ה, וזאת בניגוד לדרישות הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת לגבי בני זוג שלא התגוררו (לפי תעודת הזהות) לפחות במחצית השנה האחרונה בתחום המועצה. דרישות אלה מופיעות בתקנות והוראות לרישום נישואין של הרבנות הראשית ובאתר האינטרנט של המשרד.
4. **העדר תעודת נישואין להורי בני הזוג:** אין הקפדה על תיוק תעודת הנישואין של הורי בני הזוג (המשמשת לאימות יהדותם), רק בתיק אחד נמצאו תעודות נישואין של הורי בני הזוג.
5. **העדר אישור רשמי לאי היות החתן כהן:** בתיקים בהם היה הדבר רלוונטי, כלומר בשני תיקים בהם נישאו גרושות, לא נמצאו אישורים רשמיים לאי היותו של החתן כהן. זאת בניגוד להנחיות הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת.
6. **תעודת הכשר:** אין הקפדה על קבלת תעודת הכשר של האולם, על אף שהתעודה הנ"ל מצויה ברשימת הדרישות של המועצה, במקרה בו החתונה מתקיימת באולם המצוי בהשגחת המועצה מומלץ לציין זאת.
7. **אישור טבילה:** אין הקפדה על תיוק אישור טבילה במקווה, על אף הנחיה מפורשת של הרבנות לתיוק האישור. במרבית התיקים לא נמצאו אישורים אלה.
8. **רשימת תיוג:**
- א. רק בתיק אחד מתוך החמישה נמצאה רשימה הכוללת את המסמכים האמורים להימצא בתיק, כשבצידה מצוין איזה מהמסמכים הנדרשים תיוק בתיק.
- ב. הטופס המובנה שנמצא באותו התיק, לא כלל את החובה לתיק את המסמכים הבאים, על אף שהם מופיעים בהנחיות הרבנות הראשית כמסמכים שיש לקבלם לעניין רישום הנישואין: אישור הטבילה, טפסי ההצהרה של בני הזוג, אישור בן זוג הנושא גרושה כי אינו כהן, תעודת רווק/ה או פנוי/ה למי שאינו תושב העיר, תעודת נישואין חתומה. יצוין, כי שני המסמכים הראשונים אינם מצוינים ברשימות המשרד לשירותי דת.

המלצות

- להקפיד על קבלת כל המסמכים הנדרשים לפי "תקנות והוראות לרישום נישואין" של הרבנות הראשית ולפי הנחיות המשרד לשירותי דת, ובין היתר: העתק מתעודת הנישואין, תעודת רווק/ה או פנוי/ה לגבי בני זוג שלא התגוררו לפחות במחצית השנה האחרונה בתחום המועצה, העתק מתעודת הנישואין של הורי בני הזוג, אישור לאי היות החתן כהן כאשר נישא לגרושה.

- למסד רשימת תיוג שתכלול את כל המסמכים שיש לאסוף לצורך רישום הנישואין, לפי "תקנות והוראות לרישום נישואין" של הרבנות הראשית ולפי הנחיות המשרד לשירותי דת. כמו כן, מומלץ כי רשימה זו תתויק בכל תיק נישואין ויסומנו בה המסמכים שהומצאו לצורך רישום הנישואין. איסוף הנתונים והמסמכים הנדרשים באמצעות טופס מובנה, יאפשר מעקב יעיל על הליך פתיחת תיק הנישואין.

תגובת המבוקר

העדר עותק מתעודת הנישואין

המועצה כורכת את התעודות בספר נפרד. ההמלצה מתקבלת, המחלקה כבר פועלת בהתאם.

אי הקפדה על מילוי פרטי ההצהרות

ההמלצה מתקבלת.

העדר תעודת רווק/פנוי

מנהל מח' נישואין במשרד לשירותי דת הודיע בשני אירועים גדולים שבמקרה של פתיחת תיק במועצה ע"י שני בני הזוג, אין צורך בתעודת רווקות, וכך אנו פועלים, כפי שעושות זאת מועצות דתיות אחרות.

העדר תעודת נישואין

מדובר על הורים שהתחתנו ברבנות הרצליה, צוין בתיק תאריך החתונה והפניה לתעודה הקיימת במועצה. בכל מקרה מכאן ולהבא תצולם התעודה לתיק.

העדר אישור רשמי לאי היות החתן כהן

ההמלצה מתקבלת.

תעודת הכשר

מדובר על מקומות שהתחתנו בבית פרטי או בית כנסת או במקום שההכשר תחת רבנות הרצליה ולפיכך אין צורך בתעודות הכשר.

אישור טבילה

ההמלצה מתקבלת.

רשימת תיוג

אין צורך בטופס זה. הטופס הוא יוזמה פנימית של המועצה שאינה מחויבת במילוי טופס זה.

גביית אגרות רישום נישואין

9.4

כללי

9.4.1

בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשע"ד-2013, נקבעו תעריפי האגרות לרישום נישואין כדלהלן:

– רישום נישואין וסידורם – 700 ₪

– פתיחת תיק נישואין אם לא נערכו נישואין 174 ₪.

סעיף 3(ב) לתקנות מאפשר מתן הנחה בשיעור של 40 אחוזים כאשר אחד מבני הזוג הוא – (1) חייל בשירות סדיר, שאינו בשירות קבע; (2) משרת בשירות לאומי; (3) נזקק; (4) תלמיד ישיבה או סטודנט."

9.4.2 ממצאים

– מבדיקה מדגמית שערכנו לגבי תקינות מתן ההנחות, עולה כי ההנחות ניתנו בהתאם להנחיות הקבועות בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות ושירותים).

9.5 מערכת ממוחשבת

9.5.1 כללי

רישום הנישואין מתבצע באופן ידני, הנתונים מוזנים בתוכנת נישואין של ח.מ.ש מערכות. המערכת מאפשרת רישום פרטים אודות בני הזוג, כגון שמם, תאריך לידה, מקצוע, כתובת, מצב משפחתי, מועד החופה, מספר תיק הנישואין. ניתן להפיק ממנה "דוח חופות" המפרט את החופות שנערכו במהלך התקופה שהוגדרה.

9.5.2 ממצאים

– לא ניתן להפיק דוחות אודות אגרות הנגבות לצורך רישום נישואין מהמערכת לרישום נישואין. הדבר מקשה על עריכת בדיקות ממוחשבות לצורך ניהול יעיל של גביית האגרות.

– תיקי הנישואין אינם סרוקים למערכת. סריקת התיקים יכולה לייעל את עבודת רישום הנישואין ולאפשר בקרה ביתר קלות. נציין כי יו"ר המועצה מסר בתגובתו כי המועצה בתהליך התחברות לפרויקט "שירת הים" שהינה מערכת ארצית לניהול תיקי הנישואין שתיתן מענה לצורך זה.

המלצות

- לבחון את האפשרות ליצירת דוח ביצוע ממוכן אחר אגרות הרישום באמצעות מערכת ח.מ.ש
- לבחון אפשרות לסריקת תיקי הנישואין למערכת.

תגובת המבוקר

האגרות נרשמות בתוכנת "מינהלית" ולא במערכת רישום הנישואין (בה אין לנו פונקציה כזו). בכל מקרה המועצה בתהליך התחברות לפרויקט "שירת הים", מערכת ארצית בה ניתן יהיה להפיק כל דו"ח אפשרי. בפרויקט שירת הים תיקי הנישואין יהיו סרוקים."

9.6 פרסום רישום הנישואין ברבים

התקנות לרישום נישואין של הרבנות הראשית לישראל מחייבות פרסום ברבים של כל רישום נישואין, כדי לאפשר לכל אדם להביע התנגדות הלכתית או חוקית, אם ישנה כזו.

"על הרב המורשה לפרסם את דבר הרישום לנישואין, לאחר פתיחת התיק, לפחות בעיתון יומי אחד בשפה העברית, אשר הינו בעל פריסה ארצית".

– על הפרסום לכלול: " שם החתן, שם משפחתו, שם אביו, ארץ הלידה של החתן, שם עיר מגוריו, ומעמדו רווק/גרוש/אלמן וכמו כן: שם הכלה, שם משפחתה, שם אביה, ארץ הלידה של הכלה, שם עיר מגוריה, ומעמדה רווקה/גרושה/אלמנה/חלוצה/גורת. כמו"כ יכלול הפרסום את תאריך רישום לנישואין"

– על פי הוראות נוהל רישום נישואין בחוזר מנכ"ל המשרד סג/1 (פברואר 2003), סעיף 34א: "על הרב המורשה לפרסם את דבר הרישום לנישואין לפחות בעיתון אחד בשפה העברית, אשר על פי שיקול דעתו הינו בעל פריסת הפרסום הטובה ביותר בנסיבות העניין, מיד עם פתיחת התיק...ולא יאוחר משבוע לפני מועד עריכת החופה".

ממצאים

- במסגרת הביקורת נבחנו הפרסומים אודות נישואין שנערכו בחודשים נובמבר 2015 – ינואר 2016 (שלושה חודשים). בתקופה זו פורסמו שלוש מודעות, דהיינו המודעות מפורסמות אחת לחודש בלבד, ועל כן סביר כי לא כל המודעות התפרסמו "מיד עם פתיחת התיק...ולא יאוחר משבוע לפני מועד עריכת החופה".
- הפרסומים בעיתונות כוללים את הנתונים הבאים: שם החתן/כלה, שם האב, שם משפחה, מצב משפחתי, מקום מגורים. כלומר בניגוד להנחיות, המודעות אינן כוללות: ארץ לידה ותאריך רישום לנישואין.
- מתוך חמישה תיקי נישואין שנבדקו, דבר נישואיו של זוג אחד לא פורסם בפרסומים שהועברו לביקורת.
- המודעות פורסמו בעיתון "למבשר", שהוא עיתון מפלגתי המיועד לקהל חרדי חסידי.

המלצה

- להקפיד על פרסום רישום הנישואין לפי הנחיות הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת.

תגובת המבוקר

"לפי הנחיות הרבנות הראשית, העיתון צריך להיות בתפוצה ארצית לפחות פעם בשבוע, ולכן אין משמעות לתפוצת העיתון. השיקול בבחירת העיתון היה עלות נמוכה משמעותית מעיתונים אחרים (בהם פרסמנו בעבר)".

מתקנת טהרת המשפחה (מקוואות)**10****כללי**

10.1

מתקנת מקוואות עוסקת בתחזוקת מערך המקוואות ובהפעלתו. בעיר פועלים 5 מקוואות טהרה לנשים ובתוכם 2 מקוואות לגברים. השירות במקווה כרוך בתשלום דמי כניסה. קיימים תעריפים שונים לסוגים שונים של שירות הניתנים במקוואות. התעריפים נקבעים על ידי המשרד לשירותי דת. להלן נתוני ההוצאות השוטפות בגין הפעלת מערך המקוואות לשנת 2015:

סוג ההוצאה	שם המקווה	סך ההוצאה בש"ח
משכורות	נווה עמל	62,810
	יד התשעה	171,116
	אזור ב	50,280
	מרכזי	319,244
אספקה וציוד	לא נרשם	226,942
תחבורה דואר וכלליות	לא נרשם	16,843
	יד התשעה	28,041
הוצאות שונות	לא נרשם	129,559
הוצאות חד פעמיות	לא נרשם	37,298
סה"כ		<u>1,042,133</u>

רישיונות עסק

10.2

תקנות רישוי עסקים מחיבות רישיון עסק למקוואות. נמצא כי לשלושה מקוואות שנבדקו קיים רישיון עסק כנדרש עד ליום 31.07.2016.

בקרה על ניקיון המים

10.3

כללי

10.3.1

סעיף 29 לתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה), תשנ"ט – 1999 קובע כי: "בעל רישיון המקווה ידאג לבצע, פעם בחודש לפחות, בדיקות התאמת המים לדרישות תקנות אלה, באמצעות מעבדה מוכרת...". מנהל משרד הבריאות רשאי להורות על תדירות אחרת. תקנה 32 לתקנות רישוי עסקים קובעת כי "בעל רישיון המקווה ידאג לניהול יומן בו יירשמו מספר הטובלים בו ביום, שעת הכנסת חומר חיטוי למי בור הטבילה וריכוזו, וביצוע כל בדיקה אחרת שהורה המנהל".

ממצאים

10.3.2

במסגרת הביקורת נסקרו תוצאות בדיקות המעבדה לחודשים פברואר 2015 עד פברואר 2016 בשלושה מקוואות. נמצא כי נערכו בדיקות מעבדה מדי חודש בחודשו, כנדרש.

בשלוש מהבדיקות נמצאו ממצאים בלתי תקינים, כדלהלן:

תוצאות הבדיקות	תאריך בדיקה	המקווה
קיום חיידקי פסודומונס מעבר לתקן;	15.11.15	מרכזי – נשים
קיום חיידקי קולי ופסודומונס מעבר לתקן	8.9.15	מרכזי - גברים
קיום חיידקי פסודומונס מעבר לתקן	16.7.15	מרכזי- גברים

גם כשנמצאו חיידקי פסודומונס ו/או קולי במקווה המרכזי מעבר לתקן, הבדיקה הבאה בוצעה רק כחודש לאחר מכן. במהלך תקופה זו נובמבר 2015, בה נמצאו חיידקים מעבר לתקן, הוכנסו טובלות למקווה מבלי שתועד במהלך החודש ריקון בור הטבילה ועריכת בדיקה נוספת, שתוודא את תיקון החריגה. נציין כי יו"ר המועצה מסר כי עם קבלת הבדיקות החריגות רוקנו בורות הטבילה.

המלצות

- לקבוע נוהל עבודה כי במקרה בו נמצא קיומם של חיידקים מעבר לתקן, יש לנקוט בצעדים לטיהור המים ולבצע בדיקה חוזרת במטרה לוודא כי המים כשירים לטבילה.
- לשקול סגירת המקווה במקרה בו נמצא קיום חיידקים מעבר לתקן עד לבדיקה החוזרת או לחלופין לקבל ממשרד הבריאות הוראות ברורות בעניין זה.

תגובת המבוקר

המועצה עובדת באופן שוטף עם מעבדה המוכרת ומאושרת ע"י משרד הבריאות. המעבדה מבצעת בדיקות חודשיות קבועות בהתאם להנחיות משרד הבריאות. את הממצאים שולחת היא למועצה ולמשרד הבריאות.

מיד לאחר קבלת הממצאים, במידה ויש ליקויים (דבר הקורה לעיתים רחוקות) הנושא מטופל מידית, בור הטבילה מרוקן, ומתבצע דיגום חוזר ע"י המעבדה.

תחזוקת המקוואות

10.4

כללי

10.4.1

נוהל "תחזוקת המקווה" של המשרד לשירותי דת קובע, "אחראי תחזוקת מקוואות" כ"עובד המועצה הדתית, אשר תפקידו לנהל את התפעול והתחזוקה השוטפים של המקוואות הנמצאים בתחומי המועצה". סעיף 6.2.7.1 לנהל קובע כי: "הבלנית תדווח לאחראי תחזוקת המקוואות במועצה הדתית על כל תקלה שהתגלתה בתפעול המקווה. הדיווח יירשם ביומן ייעודי, בציון תאריך ושמו של הגורם שקיבל את הדיווח. לאחר תיקון התקלה, אחראי תחזוקת המקוואות יחתום על תיקון הביצוע ביומן". סעיף 6.5.1 קובע כי "באחריות ראש המועצה הדתית או נציג מטעמו, לפקח על מצב תחזוקת המקווה באופן שוטף ולבצע ביקורת

חודשית, שתכלול, בין היתר, בקרה אחר רישום התקלות ביומן ותיקונן. ממצאי הביקורת יתועדו על גבי טופס בקרת מקווה".

יומן תקלות

10.4.2

ממצאינו מעלים כי אחראי התחזוקה אינו מנהל יומן ייעודי המתעד את התקלות במקווה ותיקונן. בהעדר יומני תקלות, לא ניתן לבצע בקרה על תדירות התקלות ועל סבירות אופן תיקונן מבחינה משך הזמן לתיקון, עלות התיקון וכד'.

הצעות מחיר

10.4.3

במסגרת הביקורת נבדק אופן בחירת הספקים שהועסקו בתיקון תקלות במקוואות. ממצאינו מעלים כי לרוב, לא התקבלו הצעות מחיר ממספר ספקים, אלא מספק אחד בלבד. רק לגבי שירות אחד, תאורה התקבלו שלוש הצעות, אולם כל הצעה ניתנה לגבי כמות שונה של גופי תאורה. להלן פירוט בדיקתנו:

השירות	המציע	תאריך ההצעה	גובה ההצעה בש"ח
תאורה במקווה	לא ברור	10.11.15	18,913 (40 יחידות)
	רמאור	אין	18,006 (38 יחידות)
	אבי-שירותי חשמל	15.11.15	16,400 (36 יחידות)
רדיאטור למקווה	ש.ת.ל	8.11.15	15,912
מכשיר סינון למקווה	מי גלים	28.12.15	13,923
חלקי חילוף	מי גלים	28.12.15	3,527
החלפת ברזים במקווה סירקין	מיכה נטר	17.11.15	1,080
בדיקת לוח חשמל	לנגרמן גורן	15.11.17	877

בהקשר זה נציין כי לא קיים במועצה נוהל התקשרות המחייב את הצעדים שיש לנקוט טרם התקשרות עם ספק שירות ואת מידרג האישורים הנחוצים, זאת למרות שבישיבת המועצה ב-7.9.15 הוחלט כי יערך נוהל כולל לרכש.

המלצות

- להקפיד על ניהול יומן תקלות במקוואות כנדרש מהוראות המשרד לשירותי דת.
- למסד נוהל התקשרות במסגרתו תעוגן החובה לקבלת 3 הצעות מחיר או מכרז בהתאם למדרג שייקבע.

תגובת המבוקר

עד כה לא נוהל יומן תקלות. המועצה מקבלת את ההמלצות, ותפעל בהתאם. הצעות מחיר – יש מדרג הצעות מחיר שאושר בישיבת מועצה ההצעות לתאורה במקווה כללו מס' יחידות. אנו קבלנו את המחיר ליחידה הנמוך מבין ההצעות. ההצעות מחברת מי גלים – זוהי החברה היחידה לסינון מים, שאושרה הלכתית ע"י רב העיר, ולכן לא ניתן היה לקבל הצעה נוספת.

תעריפי האגרה ואופן גבייתה

10.5

כללי

10.5.1

תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים) התשע"ד – 2013 קובעות את תעריפי השירותים הניתנים במקווה. נוהל "ניהול אגרות במקווה" של המשרד לשירותי דת, קובע בין היתר בסעיף 6.5 כי "באחריות הבלנית לנהל רישום בפנקס ייעודי ולגבות אגרה בכניסה למקווה". במקווה עד 40 טובלות בשבוע, על הרישום להתנהל ידנית, אולם במקווה בו מספר הטובלות גדול מ-40 וקטן מ-100, "ראש המועצה יתקין במקווה קופה רושמת...בסוף כל ערב תפיק הבלנית, באמצעות הקופה הרושמת, סיכום סופי, ותפקיד אותו יחד עם הפדיון היומי...". במקווה בו מעל 100 טובלות בשבוע במוצע, "ראש המועצה יתקין מתקן אוטומטי לגביית כספים, המבצע רישום ממוחשב של מספר הטובלות וגובה האגרות".

הביקורת בדקה מדגמית לעניין זה את המקוואות: מרכז, יד התשעה, נווה עמל.

תעריפי השירותים והנחות

10.5.2

ממצאינו מעלים כי במקוואות שנבדקו, התעריפים תואמים את התעריפים בתקנות שירותי הדת. יחד עם זאת נמצאו 6 חריגים במקווה יד התשעה בו חויבו הטובלות בתעריף נמוך יותר.

רישום ידני

10.5.3

במסגרת הביקורת התבקשו רישומי מספר הטובלות והאגרות שהתקבלו לחודש דצמבר 2015, עם העתקים מפנקסי הקבלות לאותו חודש. הרישומים שהתקבלו היו כולם ידניים, על אף שבאחד משלושת המקוואות שנבדקו היה מספר הטובלות בין 40 ל-100 (על פי הרישומים), ובשני המקוואות האחרים היה מספר הטובלות (על פי הרישומים) גדול מ-100. דהיינו, על פי הנוהל היה צורך בניהול הרישומים באמצעות קופה רושמת, ובשני מקוואות – באופן ממוחשב. למרות זאת, ניהול רישומי הנהלת החשבונות הוא ידני.

פנקסי קבלות

10.5.4

במסגרת הביקורת התבקשו פנקסי הקבלות לחודש דצמבר 2015, על מנת לוודא את תקינות התקבולים. התברר כי לאחר העברת הכספים ופנקסי הקבלות למועצה, הפנקסים אינם נשמרים. נוהג זה אינו מאפשר לערוך בקרה על הכנסות המועצה מהמקוואות. על פי סעיף 2 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988, "רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, הכול לשם גילוי נאות וקבלת מידע על מצבה הכספי בכל עת ותוצאות פעולותיה הכספיות". אנו סבורים כי

אי שמירת פנקסי קבלות אינה מתיישבת עם כללי המנהל התקין ואינה מאפשרת בדיקת הכנסות המועצה מהמקוואות.

המלצות

- להתקין במקוואות העומדים בתנאים שבנוהל המשרד לשרותי דת קופה רושמת או מתקן אוטומטי לגביית כספים.
- להקפיד על גביית אגרה בהתאם לתקנות, ולערוך בקרה על כך.
- לשמור את פנקסי הקבלות במשרדי המועצה, לצורך גילוי נאות, בקרה ושמירה על כללי רישומי המידע הנדרשים.

תגובת המבוקר

רישום ידני – בשנה האחרונה אנו בודקים אפשרויות של שיפור מערכת הגביה, אנו בשלבי ביצוע של רכישת מערכת ממוחשבת, שתענה על כל האופציות, כולל רכישת מוצרים נלווים לטובלת.

תעריפי השירותים – המועצה מקפידה לגבות בדיוק בהתאם לתעריף. הממצא לגבי תשלום 20 ₪ לא ברור לנו. יתכן ולטובלת לא היה מלוא הסכום במועד הטבילה, ובמקרים כאלה, הטובלת משלימה את הסכום מאוחר יותר.

עירוב

11

כללי

11.1

העירוב מאפשר ליהודים שומרי שבת לטלטל חפצים בשבת בהתאם להלכה היהודית. לצורך הקמת העירוב מציבים עמודים מסביב ליישוב, כאשר חוט מתוח עליהם. המועצות הדתיות אחראיות בין היתר על הקמת קווי עירוב ועל תחזוקתם השוטפת. בדיקת תקינות קווי העירוב מתבצעת באופן שוטף מדי שבוע, במיוחד במקומות שבהם נעשות עבודות תשתית, או בעקבות מידע המתקבל מהתושבים. במידה שמתגלה תקלה, דואגת המועצה הדתית לתיקונה לפני השבת הקרובה או להוצאת הודעה מסודרת בדבר תקלה בעירוב.

להלן הוצאות אחזקת קווי העירוב בשנת 2015:

שם הסעיף	הוצאה בש"ח	פרטים
שכר עבודה	12,000	שכרו של איש אחזקה עובד המועצה
אספקה וציוד	9,499	עבור עמודים, הובלה התקנה וכדומה
העסקה באמצעות חברת כוח אדם	<u>15,977</u>	שכרו של אחד מעובדי המועצה
סה"כ	<u>37,476</u>	

עבודת העירוב מתבצעת ע"י שני עובדי המועצה, האחד מקבל את שכרו באמצעות חברת כוח אדם ומשמש בנוסף כמפקח על המשגיחים. שני העובדים יוצאים מדי יום שישי לסיור ומנסים לפתור תקלות במקום. מקרים יותר מורכבים מטופלים במהלך השבוע על ידי קבלן חיצוני.

ממצאים

11.2

– מסקירת דו"ח התראות ותיקונים בנושא עירוב לחודשים נובמבר-דצמבר 2015. עולה, כי קיים תיעוד לסיורים שנערכו במהלך החודשים כסלו-טבת תשע"ו. בדוחות לא נרשם היכן נערכו הסיורים, ואלו אזורים נסקרו, אלא רק את הממצאים שנמצאו, במידה שנמצאו.

תמיכות

.12

כללי

12.1

חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת מס' נח/2 (סיון תשנ"ח, יוני 1998), עוסק במתן תמיכות ע"י המועצות הדתיות. "תמיכה" מוגדרת כ"מענק או סיוע כספי אחר, למעט קניית שירותים". מטרת הנוהל הינה "להסדיר מתן תמיכות, על ידי המועצות הדתיות למוסדות תורה, ארגונים תורניים ובתי כנסת המשרתים את הציבור שלא למטרות רווח, בתחום השירותים הדתיים. נוהל זה מכוון לקדם בתחום התמיכות מינהל תקין, חסכון ויעילות ולמנוע פגיעה בטוהר המידות".

הנוהל קובע תנאים רבים לצורך מתן התמיכה וביניהם:

א. התמיכה תינתן רק במסגרת תקציב המאושר כחוק, ובהצעת התקציב יצוין הסך הכולל של התמיכות שתיתנה ואת חלוקתו לתחומי פעולה".

ב. התמיכות יידונו בוועדה מיוחדת לעניין זה, שתמונה על ידי מליאת המועצה הדתית. "אם לא מונתה ועדת תמיכות, ישמשו כוועדת תמיכות ראש המועצה הדתית, סגניו (אם יש לו סגנים) וגובר המועצה הדתית".

ג. ועדת התמיכות תפעל לפי מבחנים ענייניים ושוויוניים שתקבע לעצמה.

ד. ועדת התמיכות תנהל רישום של סכומי התמיכות שהעניקה ושל שמות הגופים הנתמכים.

ה. בהחלטות הוועדה יופיעו: הנמקה להחלטה, סכום, מטרת ותנאי התמיכה.

ו. גוף המבקש תמיכה יגיש למועצה בקשה בכתב על גבי טופס המצורף לנוהל. טופס הבקשה כולל פרטים שונים, ויש לצרף לו בין היתר תעודות רישום של הגוף המבקש, תקנון הגוף המבקש, פירוט כל התמיכות האחרות שהתקבלו וכד'.

ז. גוף המקבל כספי תמיכה יתחייב לפני תשלום התמיכה כי התמיכה תשמש רק למטרה לשמה ניתנה,

כי יעמוד בכל התנאים שתקבע המועצה, כי ימציא חשבוניות מקוריות או דיווחים כספיים ועוד.

ח. המועצה צריכה לקיים פיקוח על מילוי התנאים למתן התמיכה.

בפרוטוקול מליאת המועצה מיום 30.12.15 מובאים דבריו של יו"ר המועצה בעניין זה: "המועצה הייתה בעודף... וסייענו להרבה גורמים שפנו אלינו. במהלך השנה סייענו לגורמים רבים בפעילות תורנית, גם לגורמים חילוניים, וב"ה יש הענות יפה מתוך רצון להראות כי המועצה הדתית מסייעת לכלל האוכלוסייה ולא רק לציבור הדתי".

במסגרת הביקורת נבדקו הגופים שקיבלו תמיכות ונבחן אופן מתן התמיכה.

תקציב תמיכות

12.2

בניגוד להוראות הנוהל לא קיימת הקצאה ברורה של תקציב תמיכות וחלוקתו לפי תחומי פעילות.

ועדת תמיכות

12.3

במועצה הדתית אין ועדת תמיכות. בהעדר ועדת תמיכות יו"ר וגזבר המועצה יכולים לשמש כוועדת תמיכות, אך אין תיעוד כי אכן שני גורמים אלו התכנסו לצורך דיון בכל החלטה לתמיכה. יתרה מזאת, במסמך שהועבר לביקורת (הנושא את הכותרת "פעילות תרבות תורנית", ללא תאריך או חתימה), מוסמך יו"ר המועצה לבדו: "להחליט על דרכי וגובה הסיוע והמימון של פעולות התרבות התורנית, לרבות נשיאה בהוצאות פעילויות של ארגונים אחרים". זאת בניגוד להוראות נוהל המשרד לשירותי דת הקובע כי המנכ"ל יחד עם המזכיר והסגנים אם קיימים ישמשו כוועדת תמיכות.

אופן מתן התמיכות

12.4

מבחנים: כפי שצוין לעיל עפ"י נוהל מתן תמיכות של המשרד לשירותי דת, יש לקבוע מבחנים שוויוניים וענייניים למתן התמיכה. **מבחנים מעין אלו לא נקבעו במועצה.**

רישום: הנוהל מחייב רישום סכומי התמיכה ושמות הגופים הנתמכים. אולם מעבר לרישום במערכת הנהלת החשבונות אין רישום מסודר ובהיר הממלא דרישה זו.

נימוקים: החלטות למתן התמיכה אמורות להיות מנומקות ולהכיל התנאים למתן התמיכה. ממצאינו מעלים כי הליך זה של תיעוד הנימוקים וההתניות בכתב אינו מתקיים.

בקשה בכתב: מתן התמיכה מחייב קבלת בקשה בכתב ממקבל התמיכה וצרוף מסמכים, וכן התחייבות של מקבל התמיכה לגבי דרכי השימוש בתמיכה. המועצה אינה נוהגת לדרוש את המסמכים האמורים.

רישום התמיכות

12.5

בהעדר רישום מסודר של הגופים הנתמכים וסכומי התמיכה, הסתמכה הביקורת על רישומי הנהלת החשבונות בסעיף תמיכות. מסעיף זה הוצאו בשנת 2015, 25,391 ש"ח אולם כפי שיובהר להלן סכום זה אינו משקף את היקף התמיכות שניתנו בפועל. סעיף זה כולל הוצאות שאינן עונות על הגדרת "תמיכות" כגון הפקת "לווחות שנה", "ספרות תורנית", "אירועים קהילתיים". לעומת זאת, בסעיפים תקציביים אחרים שאינם מיועדים לתמיכות נמצאו הוצאות שהינן תמיכות, לדוגמא: תמיכות לעמותת בית פוסטר מהסעיף התקציבי "פעולות תרבות תורנית". לפי דברי יו"ר המועצה שתועדו בפרוטוקול מליאת המועצה 30.12.15, המועצה מעניקה תמיכות לגופים נתמכים רבים, אולם הרישומים במערכת הנהלת החשבונות אינם מאפשרים

לאחר בשלמות תמיכות אלה, ככל הנראה משום שמדובר לרוב בתמיכה עקיפה, באמצעות תשלום חשבונותיהם של הגופים הנתמכים ישירות לספקים בגין אירועים, כיבוד וכד'. לפיכך נרשם בכרססת רק שם הספק, ולא שם הגוף הנתמך. כך לדוגמה, תמיכה בפעילות הגרעין התורני הרצליה בוצעה באמצעות תשלום שתי חשבונות של ספקי ארוחות, שנרשמו על שם הספקים בסעיף "תרבות תורנית". עיון בכרססת הנהלת חשבונות בלבד אינו מאפשר לאתר תמיכה זו. בהקשר זה נחזור ונציין כי במועצה לא מתנהל רישום מרוכז של התמיכות.

12.6 היקף התמיכות

כאמור, העדר רישום מוסדר של הגופים הנתמכים יחד עם תיעוד לא עקבי של התמיכות בהנהלת החשבונות, אינו מאפשר קבלת תמונה מלאה על היקף התמיכות והגופים הנתמכים. במסגרת הביקורת סקרנו את ההוצאות במערכת הנהלת החשבונות ומסמכים נוספים שהועברו לנו ואיתרנו 3 תמיכות שניתנו בשנת 2015. נדגיש כי אין ודאות כי אלו כל התמיכות שניתנו. להלן פרטי התמיכות שנמצאו:

שם הגוף	סכום התמיכה	מהות ההוצאה	אסמכתה	הערת הביקורת
עמותת בית פוסטר	7,285	שיעור שבועי בביה"ס רמב"ם, כשהמועצה משתפת בעלות השיעור	כרטיס הנה"ח	התמיכה לא הוצאה מסעיף מוסדות נתמכים אלא מסעיף תרבות תורנית, ולא בהתאם לנוהל תמיכות.
עמותת בית פוסטר	3,000	מסיבת חנוכה במתנ"ס בית פוסטר	מכתב בקשה והחלטה	התמיכה לא נקבעה בהתאם לנוהל תמיכות אין רישום הוצאה זו ע"ש בית פוסטר, ככל הנראה עקב תשלום חשבונות של האירוע, ורישומה על שם הספק ולא על שם העמותה.
גרעין תורני הרצליה	5,087	מימון סעודה מפסקת במוקדי תפילות ליום כיפור	מכתבי בקשה, החלטה, חשבונות	הרישום בכרטיס תרבות תורנית אירועים: "משה יחיא – סעודה מפסקת", "פרשמרקט – כיבוד מוצאי יוה"כ", לא מסעיף "מוסדות נתמכים". למעשה, אין תיעוד שמדובר בתמיכה בפעילות של עמותה.
סה"כ	15,372			

נחזור ונדגיש כי מתן מימון לפעילויות של עמותות יכול להתבצע בשני דרכים. האחד באמצעות מתן תמיכה ישירה או עקיפה בהתאם להוראות בנוהל תמיכות, והשני באמצעות קניית שירותים. במקרה זה על המועצה לקבל מס' הצעות מחיר בהתאם לסכום ההתקשרות.

המלצות

- אנו סבורים שיש להסדיר את כל נושא התמיכות בהתאם לנוהל המשרד לשירותי דת באופן שיבטיח שקיפות וסדרי מינהל תקין.
- למסד ועדת תמיכות שתדון בבקשות לתמיכות, לחילופין יש להסמיך את מנכ"ל המועצה והמזכיר לדון בבקשות התמיכה.

- לקבוע מסגרת תקציבית מאושרת למתן התמיכות וחלוקתן לתחומי פעילות. מסגרת זו תאושר ע"י מליאת המועצה.
- ועדת התמיכות או מנכ"ל המועצה והמזכיר יפעלו עפ"י מבחנים ענייניים ושוויוניים שיקבעו ויעוגנו בכתב.
- המועצה תנהל רישום שיכלול את הגופים הנתמכים, סכומי התמיכה ומטרת התמיכה.
- החלטות ועדת התמיכות ינומקו, התמיכות יינתנו לגופים שיגישו בקשות בכתב עם מסמכים רלוונטיים כפי שיוחלט ע"י הועדה ובהתאם לנוהל המשרד לשירותי דת.

תגובת המבוקר

המועצה אינה תומכת באף גוף. פעילות המועצה כפי שהוצגה בדו"ח, הינה ארגון אירועים ופעילויות, אם באופן בלעדי ע"י המועצה, אם בשיתוף עם גורמים שונים. הסכום שהוצא בגין פעילות משותפת, שולם ישירות לספקים ע"י המועצה ולא לגוף שהיה שותף לפעילות. לכל הפעילויות, בהן השתתפה המועצה, פורסם מנשר עם לוגו של המועצה, בו הוזמן כלל הציבור להשתתף. מימון ו/או השתתפות בפעילות, כאמור לעיל, אינו מהווה "תמיכה". לגבי שיעור תורה שבועי במסגרת "בית פוסטר", שיעור זה נוסד לפני כ-15 שנה המועצה אינה רשאית להעסיק ו/או לשלם לאדם עבור פעילות כגון זו, אם אין תקן מאושר. לפיכך המועצה אינה משלמת למגיד השיעור. בזמנו, הייתה דרישה של הציבור מהמתנ"ס לקיום שיעור זה, והשיעור התקיים ומומן ע"י המתנ"ס. לימים, המתנ"ס ביקש לבטל את מימון השיעור. המועצה הגיעה להסדר עם המתנ"ס שהשיעור ימשיך להתקיים, מגיד השיעור יישאר עובד המתנ"ס, והמועצה תשתתף במימון ההוצאות. הסדר זה נותר על כנו עד היום.

תרבות תורנית

13

כללי

13.1

המועצה רשאית, במסגרת תקציבה, לתמוך בפעולות תרבות תורנית. לפי הדוח הכספי, עבור פעולות תרבות תורניות הוצאו בשנת 2015 כחצי מיליון ₪ (489,869 ₪). רבות מההוצאות שנרשמו בכרטיס הנה"ח, בסך של לפחות 170 אלפי ש"ח, נרשמו עבור ספקים האחראים לארגון או להסעה של מטיילים מטעם המועצה, ועל כן נבדקה בעיקר פעילות זו מבין פעילויות התרבות התורנית. הטיולים המאורגנים על ידי המועצה כ"שירות למען הקהילה". להלן רשימת הטיולים שאורגנו בשנת 2015:

שם הסעיף	תיאור הטיול	תאריך הטיול
אירועים ציבוריים	נופש קיץ בים המלח	1.7.15 – 28.6.15
אירועים במועדי ישראל	טיול חול המועד פסח,	6.4.15
אירועים במועדי ישראל	נופש חנוכה בטבריה	9.12.15 – 6.12.15
אירועים במועדי ישראל	טיול חול המועד סוכות	29.9.15

30-31/1/2015

שבת שירה בנצרת עלית

שבתות עיון

לפי המסמכים שהועברו לביקורת, הטיולים הללו אורגנו על ידי סוכנות נסיעות בשם "פרי טורס". כפי שיפורט להלן. עלויות הטיולים ממומנות ברובן על ידי המשתתפים, עם סבסוד של המועצה.

תקציב ובקרה

13.2

רישום הוצאות טיולים בסעיף תקציבי שלא יועד לכך

13.2.1

לפי כרטיס הנהלת החשבונות, תקציב הטיולים הינו 7,000 ₪ והוצאו ממנו 3,126 ₪ בלבד. מרבית התשלומים לסוכנות הנסיעות נרשמו בסעיפים תקציביים אחרים, כגון "אירועים במועדי ישראל", "אירועים ציבוריים", "שבתות עיון". בסה"כ, כאמור, נרשמו בכרטיס הנה"ח תשלומים בסך של כ-168 אלפי ₪ בשנת 2015 לפקודת סוכנות הנסיעות "פרי טורס" בסעיפים תקציביים שונים. אי שיוך הוצאות הטיולים לסעיף התקציבי המתאים להם ("טיולים") פוגם בשקיפות וביכולת הבקרה על הוצאות המועצה.

חוסר התאמה בין רשימות המשתתפים לרישומים במערכת הנהלת החשבונות

13.2.2

במסגרת הביקורת נבדקו הכנסות טיול חנוכה בשנת 2015, רשימות משתתפי הטיול כללו את סכום התשלום למשתתף ואופן התשלום. השוואה בין רשימת משתתפי נופש חנוכה לבין נתוני כרטיס ההכנסה "שונות" מעלה, כי לא כל המשתתפים שנרשמו כמי ששילמו למועצה, נרשמו גם בכרטיס הנה"ח. נדגיש כי רשימת המשתתפים הכוללת כאמור את סכומי התשלום של כל משתתף הינו התייעוד העיקרי של תשלומי המשתתפים, חוסר ההתאמה למערכת הנהלת החשבונות יכול להצביע על אי סדרים בגביית כספים במיוחד במקרים בהם התשלומים הינם במזומן.

העדר מידע מלא אודות סבסוד הטיולים

13.2.3

בספרי המועצה רשומים התקבולים מהמטיילים ששילמו במזומן או בהמחאה, תשלומים באשראי מועברים על ידי המשתתפים ישירות לסוכנות הנסיעות לא נרשמים במערכת הנהלת החשבונות של המועצה. ההכנסות בשיק או במזומן ממשותפי הטיולים נרשמות במועצה בסעיף "שונות", יחד עם הכנסות שמקורן אחר, לפיכך, במצב הדברים האמור, אין בידי המועצה רישומים מדויקים בגין הכנסותיה מהטיולים. המועצה מעבירה לסוכנות סכום גלובלי שהינו סכום התקבולים שגבתה כתוספת סכום שמהווה את ההפרש שבין סך התקבולים לבין העלות שסיכמה עם סוכנות הנסיעות, בהעדר מידע מדויק אודות התקבולים הכוללים ובהעדר מידע מלא בדבר התשלומים לסוכנות איבדה המועצה את היכולת לחשב ולשקול את היקף העלויות והסבסוד של הטיולים.

סבסוד הטיולים

13.3

על אף העדרם של נתונים מדויקים אודות העלויות וההכנסות, ערכנו במסגרת הביקורת בדיקה של שיעור הסבסוד. להלן פירוט תוצאות הבדיקה. נתוני ההכנסות הינם לפי הרשום בכרטיס "שונות" בתאריכים הרלוונטיים, אך ייתכן כי הכרטיס הנ"ל כלל במועדים הנ"ל גם הכנסות ממקורות אחרים דהיינו, ייתכן

שהסבסוד גבוה יותר מהחישוב האמור. עוד יצוין כי נמצאו הוצאות נוספות מעבר לתשלום לסוכנות הנסיעות כגון כיבוד וכדומה שאינם כלולים בתחשיב זה:

הטיול	מועד הטיול	התקופה שנבדקה בסעיף "שונות"	הכנסות למועצה לתקופה בסעיף "שונות" (ללא כרטיס (אשראי)	הוצאה שנרשמה לפקודת הסוכנות בגין הטיול (ללא כרטיס (אשראי)	סבסוד (מינימום) של המועצה לטיול
טיול פסח	6.4.15	– 23.2.15 12.4.15	11,010	16,960	5,950
טיול סוכות	29.9.15	– 27.8.15 21.9.15	29,241	49,570	20,329
טיול חנוכה	– 6.12.15 9.12.15	– 6.10.15 17.12.15	56,605	54,075	(-530)

הנתונים הנ"ל נלקחו כאמור מכרססת הנהלת החשבונות ולא מרשימת משתפי הטיול שאינם תמיד תואמים לרישום במערכת הנהלת החשבונות.

מהות הטיולים

13.4

טיולים אלו שאורגנו וסובסדו בידי המועצה הדתית מוגדרים כפעילות תרבות תורנית, אולם בחינת תכני הטיול מעלה קשר רופף ל"תרבות תורנית" להלן נתוני הטיולים כפי שהופיעו בפרסומי המועצה:

מועד הטיול	יעדי הטיול	פעילות תורנית שהובטחה
נופש חנוכה בטבריה	אירוח במלון ספא בטבריה, כניסה חופשית לחמי טבריה, שיט, טיול לרמת הגולן, תוכניות בידור	הדלקת נרות וסופגניות, תפילות ושיעורי תורה. יצוין, כי פעילויות אלה לא נכללו בתוכניה של סוכנות הנסיעות
חול המועד פסח	בית גוברין מערת הפעמון, האמפיתאטרון, תל מרשה, פארק בריטניה, תצפית, תל עזקה מלחמת דוד וגולית, גבעת יונה תצפית על נמל אשדוד, גשר עד הלום קרבות תש"ח, ארוחה	לא צוינה
טיול סוכות	רמת הנדיב, מערת אליהו, הגנים הבהאים, חוף הבונים, ארוחת צהריים.	לא צוינה

לנוכח תכני הטיולים כפי שהובאו לעיל, קיים ספק אם אופי הטיולים עונה על ההגדרה "תרבות תורנית" ומצדיק את השתתפות המועצה במימונם ובארגונם.

פרסום הטיולים

13.5

המועצה הדתית משרתת את כל תושבי העיר, מן הראוי שהפעילויות במסגרת "תרבות תורנית" תיחשף בפני תושבי העיר באופן שיאפשר לכל המעוניין לקחת חלק בפעילות זו. לביקורת נמסר כי פרסום הפעילות, ובעיקר הטיולים, מתבצע באמצעים כדלהלן:

- מידע בדבר הטיולים נשלח בדואר רגיל למשתתפי הטיולים הקודמים.
- המידע מופץ בדואר אלקטרוני לחברי המועצה ואנשי קשר נוספים.
- מידע אודות הפעילות מפורסם בעלון המועצה המופץ בשבתות בבתי כנסת בעיר.

במסגרת הביקורת בחנו את פרסום המידע אודות טיול חג הסוכות וכן נופש קיץ, ממצאינו העלו כי פעילויות אלו הופצו בדואר אלקטרוני ל- 30 אנשי קשר שחלקם חברי מועצה או עובדי מועצה באופן שאינו עונה על הצורך בידוע כלל תושבי העיר. גם שליחת מכתבים למשתתפי אירועים קודמים אינה עונה על הצורך בהנגשת הפעילות לקהלים רבים. לביקורת נמסרו העתקים מעלון המועצה אולם בחינת הפרסומים מעלה כי הם חסרי מידע רלוונטי וכן חסרים בהם מחירי הפעילות. לגבי "שבת שירה" לא נמצא כי פורסם בעלון המועצה. אולם גם אפיק פרסומי זה אינו מספק מענה ראוי. מאחר ואין בידי המועצה פרטים בסיסים לגבי תפוצת העלון ובאילו בתי כנסת הופץ. כללו של דבר אין באמצעי הפרסום שנקטה המועצה כדי להביא את המידע על הפעילויות לכלל תושבי העיר וכך, פעילויות אלו נשארו נחלתם של מספר משתתפים מצומצם.

המשתתפים בטיולים

13.6

במסגרת הביקורת נבחנו רשימות המשתתפים בטיולים ובשבתות אירוח. ממצאינו מעלים כי מרבית המשתתפים הינם משכונת נווה עמל וסביבתה. הדברים מקבלים אישור ממיקום איסוף המטיילים, ממתנ"ס בית פוסטר השוכן בשכונת נווה עמל ומבניין המועצה הדתית השוכן סמוך לשכונה. אנו סבורים כי יש מקום לפעול להנגשת פעילות המועצה לקהלים נוספים בעיר, ולהרחיב את האוכלוסיות המשתתפות בפעילויות המאורגנות על ידי המועצה.

מטיילים ללא תשלום

13.7

מסקירת רשימת התשלום של משתתפי הטיולים עולה כי קיימים מטיילים שאינם מחויבים בתשלום. להלן פרוט משתתפים אלו:

מספר המשתתפים ללא תשלום	מספר המשתתפים	הטיול
9 אחראי אוטובוס	154	פסח
4 תגמול על ארגון תפילות בביה"כ		
1 החזר על טיול בעבר		
2 אחראי אוטובוס 2 ראשי קבוצה 2 חזנים	28	שבת שירה

מנתוני הטבלה עולה כדלהלן:

טיול פסח

בטיול פסח נסעו 9 מטיילים ללא תשלום בין הנוסעים ללא תשלום נמנו גם עובדי המועצה. 4 נוסעים נוספים נסעו ללא תשלום כתגמול על ארגון תפילות בבית הכנסת, לא קיבלנו הסבר מניח את הדעת מה המשמעות של "תגמול" זה והאם הוא מיושם כלפי כלל מארגני התפילות בבתי הכנסת בעיר.

שבת שירה

בשבת שירה השתתפו בסך הכל 28 תושבים אולם שיעור הנוסעים ללא תשלום הגיע לכחמישית מהמשתתפים, 6 נוסעים. חלק מהנוסעים ללא תשלום הינם עובדי המועצה שהוגדרו כ"ראש קבוצה" וכ"אחראי אוטובוס". הנוסעים ללא תשלום בטיול זה הגיעו כאמור לשיעור של יותר מ-20% מהנוסעים. **נציין כי מרבית עלויות הטיולים ממומנת על ידי משתתפי הטיול באופן שהמשתתפים מממנים למעשה את נסיעתם של עובדי המועצה.**

התקשרות עם חברת הנסיעות

13.8

בחירת חברת הנסיעות לא לוותה בהליך של מכרז או הצעות מחיר, עם החברה אין הסכם התקשרות. למרות שחלק עיקרי של העלויות ממומן על ידי המטיילים אין להתעלם מהעובדה שהמועצה מארגנת את הטיולים, גובה חלק מהכספים שנרשמים בספרייה ומעבירה כספים אלו לחברת הנסיעות. בשנת 2015 העבירה המועצה כ-168 אלף ש"ח לסוכנות הנסיעות. המועצה הדתית הינה גוף ציבורי ומשכך, עליה לפעול בהליך הוגן ושוויוני בבחירת סוכנות נסיעות אם באמצעות הצעת מחיר או באמצעות מכרז.

תכנית עבודה לפעילויות התרבות התורנית

13.9

לביקורת לא הוצגה תוכנית עבודה לפעילות תרבות תורנית לשנים 2015-2016, מהמועצה נמסר כי תקציב ה"תרבות תורנית" מחולק לסעיפים המהווים את תוכנית העבודה השנתית. אנו סבורים כי סעיפי ספר התקציב לבדם אינם תחליף לתכנית עבודה מסודרת, מה גם שעיון בספרי המועצה מעלה, כי אין

הקפדה על מימון פעילויות מהסעיף התקציבי שיועד להן. אנו סבורים כי ראוי לתכנן מראש את כלל הפעילות התורנית בתוכנית שנתית מסודרת שתאושר על ידי המועצה.

"קמחא דפסחא"

13.10

בישיבת המועצה באפריל 2016 התייחס יו"ר המועצה לחלוקת "קמחא דפסחא" כדלהלן: " כמדי שנה, אנו מתחילים את התהליך. המועצה משתתפת ב-7,500 ש"ח, ישנם כ-220 נזקקים המקבלים תמיכה לקראת החג על סך 200 ש"ח. בנוסף גם בתי הכנסת והציבור נרתמים לגיוס תרומות. אנו מחלקים פנקסי קבלות לגבאי בתי הכנסת ומבקשים מהם לסייע לנו".

מהמועצה נמסר כי הכספים המגויסים אינם עוברים דרך מערכת הנהלת חשבונות של המועצה אלא מרוכזים בחשבון בנק נפרד. המועצה משתתפת בסכום של 7,500 ש"ח בגיוס הכספים וחלוקתם למשפחות הנזקקות.

בהקשר זה נציין כי המדיניות העירונית לעניין תמיכה בנזקקים בחגים הינה, תמיכה עירונית בעמותות המחלקות סלי מזון לפי רשימות שהתקבלו מאגף הרווחה. המטרה הינה לוודא כי מחד, כל הנזקקים יקבלו תמיכה, ומאידך למנוע מצב בו נזקק יקבל תמיכה ממספר גופים במקביל. אנו סבורים שיש מקום לשקול שיתוף פעולה בין העירייה באמצעות אגף הרווחה, לבין המועצה הדתית בתחום זה של תמיכה במשפחות נזקקות לקראת חג הפסח.

המלצות

- להקפיד כי פעילויות המועצה בסעיף "תרבות תורנית" יכללו מרכיבים המאפיינים "תרבות תורנית".
- ראוי שהתשלום עבור הטיולים ייעשה על ידי המשתתפים ישירות לסוכנות הנסיעות, כך שהמועצה לא תהיה "צינור" להעברת כספים לסוכנות. במקביל, יש לרשום את סבסוד המועצה לטיולים במערכת הנהלת החשבונות באופן מדויק ומסודר, בסעיף תקציבי אחד שתקציבו אושר מראש.
- יש לפעול לחשיפת הטיולים לכלל תושבי העיר באמצעי פרסום נוספים.
- לשם שמירת המינהל התקין, יש לאפשר השתתפות בטיולים רק כנגד תשלום. יש להימנע בכל מקרה ממתן הנחות כלשהן לחברי או עובדי המועצה ובני משפחותיהם.
- יש לבחור את סוכנות הנסיעות בהליך שוויוני והוגן אם בדרך של מכרז או בדרך של הצעת מחיר לפי העניין.
- ראוי לתכנן מראש את כלל הפעילות התורנית בתוכנית שנתית מסודרת שתאושר על ידי המועצה.
- יש לתאם את הסיוע לנזקקים ("קמחא דפסחא") עם העירייה, שגיבשה מדיניות בנושא זה.

תגובת המבוקר**תקציב ובקרה**

אין אפשרות שהמשתתפים ישלמו ישירות לסוכנות. חלק מההסכם עם כל סוכנות שהמועצה מבצעת גביה ומעבירה לסוכנות. רוב ציבור המשתתפים הינו מבוגר (פנסיונרים ומעלה). אין כל פסול בהתנהלות זאת.

מהות הטיולים

הטיולים והנופשים הינם במסגרת דתית/יהודית/מסורתית. האתרים הינם חלק ממורשת ישראל, בכל טיול ו/או נופש יש תפילות ו/או הרצאות ביהדות ו/או הסעדה במקומות כשרים ו/או אתרים "דתיים" (מערת אליהו, קבר רבי יהודה הנשיא, קברי צדיקים, וכד'). אירועים אלה מבוצעים מזה שנים רבות מאוד ומהווים מענה לצרכי הציבור.

נקודות האיסוף נקבעות בהתאם למיקום מגורי המשתתפים, באופן עקבי קיימת קבוצה גדולה מנוה עמל וממרכז העיר. לפיכך נקבעו נקודות האיסוף באירועים שבדקה הביקורת. בנסיעות אחרות אנו קובעים בנוסף בסמוך לתחנה המרכזית בעיר. כמו כן, אנו מתחשבים בנקודות בהן אוטובוס יכול ורשאי לעצור למשך זמן רב לאיסוף.

פרסום הטיולים

חשיפת הטיולים מתבצעת באמצעות מודעות חוזרות ונשנות בעלון שבת, המחולק מדי שבת בכל בתי הכנסת, במכתבים למשתתפים, בהודעות טקסט. כמו כן נעשית פניה לכל בתי הספר בעיר והמתנ"סים. המועצה תבדוק אפשרות לפרסם את הפעילות באתר של העירייה (ואף תשמח אם הדבר יתאפשר).

מטיילים ללא תשלום

בכל טיול יש צורך במתנדבים כדי לסייע למבוגרים (שהינם רוב המשתתפים) ואשר מתקשים בעליה וירידה מהאוטובוסים ובהליכה וכן לצורך ספירת הנוסעים בכל עליה וירידה. כמו כן המתנדבים אחראים על פריסת שולחנות כיבוד, על העלאת ציוד וכיבוד מהמועצה לאוטובוס ולמלון והחזרתו למועצה. אנו רואים בברכה הסכמת מתנדבים לעשות כן. כאשר אין מספיק מתנדבים, מתבקשים גם עובדי המועצה להשתתף בטיול כיום עבודה (שכן מדובר בימי חופשה של המועצה).

התקשרות עם חברת הנסיעות

הצעות מחיר קיימות באירועים, כאשר השתתפות המועצה הינה בסכומים המחייבים הצעות מחיר. כך נעשה באירועים אחרים אשר לא נבדקו ע"י הביקורת.

המועצה תמשיך לפעול בנוהל תקין ותאמץ את הערות הביקורת הרלוונטיות.

תקציב פיתוח

14

כללי

14.1

המשרד לשירותי דת מפרט באתר האינטרנט שלו כי הוא "פועל להנגיש ולהשמיש את המקוואות הקיימים בארץ... כחלק מפעילות זו מסייע האגף לפיתוח מבני דת למועצות דתיות ולרשויות המקומיות בשיפוץ מקוואות קיימים ומקדם סטנדרטים אחידים בין המקוואות השונים". כמו כן מסייע המשרד "בבניית מבני דת בערים או בשכונות בהם אין מבנים אלו לרווחת הציבור". לצורך כך, "אחת לשנה מפרסם האגף לפיתוח מבני דת הודעה לגופים הרלוונטיים בדבר הקריטריונים שנקבעו לבקשת תמיכה" בנושא שיפוץ מקוואות או בנושא בניית מבני דת לאותה שנה. "הגופים המבקשים תמיכה מהמשרד מגישים בקשת תמיכה דרך פורטל תמיכות שהגישה אליו אפשרית באמצעות כרטיס חכם. הבקשות שהתקבלו, נבדקות על ידי האגף המקצועי ומועברות לוועדת התמיכות המשרדית ולאחר אישורן יוצאת הודעת אישור למוסדות הרלוונטיים".

על פי נוהל שחרור תשלומים שיפוצי מקוואות 2014, יש להגיש, לצורך קבלת ההחזר מהמשרד, בקשה לה יצורפו מסמכים שנקבעו בנוהל כגון: חשבוניות מס חתומות, הצהרה כי העבודות בוצעו לפי כל דין וההתקשרויות בוצעו בהתאם לחוק חובת מכרזים, מכתב הצהרה של רב היישוב המאשר כי העבודות בוצעו לפי כללי ההלכה.

תקציב פיתוח – שיפוץ מקוואות

14.2

בשנת 2015 הוצאו מתקציב הפיתוח לצורך שיפוץ מקוואות 126,592 ש"ח. התנועות נרשמו במהלך שנת 2015 עבור תקציבי שיפוצי מקוואות לשנת 2013 ולשנת 2014. מפלטי מערכת מרכבה עולה כי המועצה הגישה בקשות להשתתפות המשרד לעניני דת בעלויות שיפוצי המקוואות, הבקשות עבור השנים 2013 ו-2014 אושרו. הכספים עבור שנת 2014 בסך של כ- 79 אלפי ש"ח הועברו לחשבון המועצה ב- 21/2/2016 הכספים עבור שנת 2013 בסך של כ- 100 אלף ש"ח לא הועברו מהמשרד לשרותי דת.

תגובת המבוקר

לאחר מאמצים ולחצים רבים, שוחררו הכספים של 2014, והסכום נכנס לחשבון הבנק של המועצה. הכספים של 2013 ישוחררו בקרוב ע"פ הבטחת המשרד.