

כשר כאן?

ליקויים והצעה לרפורמה

בשוק הכשרות בישראל

מחקר מדיניות 117

שוקי פרידמן | אריאל פינקלשטיין

סוגיית הכשרות היא אחד הקונפליקטים המרכזיים במתח שבין דת ומדינה בישראל, ובגלל השפעותיה הכלכליות על מחירי המזון העיסוק בה גובר יותר ויותר. מהן הבעיות החוקתיות-נורמטיביות והמבניות שמערך הכשרות הממלכתי לוקה בהן; מהן העלויות הכלכליות שמונופול הכשרות משית על המשק ועל הצרכנים; והאם צריך לשנות את מערך הכשרות הממלכתי מן היסוד או שאפשר להסתפק בשיפורים קלים בלבד? מחקר זה מציג לראשונה תמונת מבט כוללת על שוק הכשרות הישראלי, בדגש על מערך הכשרות הממלכתי. המחקר בוחן את ההיבטים הנורמטיביים של המערך ודן בהרחבה באיכות הכשרות שהוא מספק ובהיבטים הכלכליים של הכשרות. הוא צורף השוואה



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

כשר כאן? ליקויים והצעה לרפורמה בשוק הכשרות בישראל
שוקי פרידמן, אריאל פינקלשטיין

כשר כאן?

ליקויים והצעה לרפורמה בשוק הפְּשׁוּת בישראל

שוקי פרידמן | אריאל פינקלשטיין



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 117

כסלו תשע"ח, נובמבר 2017

Are You Kosher?

A Critique of Israel's Kashrut Industry and Recommendations for Reform

Shuki Friedman, Ariel Finkelstein

עריכת הטקסט: נועה שליטין, תמר שקד
עיצוב הסדרה: טרטקובר, עיצוב גרפי – טל הרדה
עיצוב העטיפה: יוסי ארזה
סדר: נרב שטכמן פולישוק
הדפסה: דפוס מאור ולך

מסת"ב 978-965-519-210-0 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ח
נדפס בישראל, 2017

המכון הישראלי לדמוקרטיה
רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:
החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפול שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפול חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדות המכון הישראלי לדמוקרטיה.

תוכן העניינים

9	תקציר
15	הקדמה
16	מבוא
חלק ראשון: ליקויים ובעיות במערך הכשרות	
25	פרק א: מערך הכשרות: בעיות חוקתיות
25	1. היעדר סטנדרטיזציה ופגיעה בשוויון
31	2. פגיעה בחירויות
38	פרק ב: היעילות של מערך הכשרות: ליקויים מבניים
39	1. חוסר מקצועיות וחוסר מיומנות
48	2. היעדר הגדרת סמכויות: הרבנות המקומית והמועצה הדתית
53	3. אי-קביעת קריטריונים
58	4. אופן העסקת המשגיחים
60	פרק ג: היעילות של מערך הכשרות: ליקויים בתפקוד
60	1. נוכחות המשגיחים והפיקוח עליה
65	2. עבודה נוספת
73	3. ניגודי עניינים וחשדות לפלילים
76	4. גביית אגרות
81	5. חריגה מנהלים פורמליים
85	6. סיכום: חשש לכשלים בהקפדה על כשרות המזון

88	פרק ד: העלויות הכלכליות של מונופול הכשרות
90	1. כפל השגחה
90	2. נוהלי כשרות מחמירים
91	3. היעדר נהלים מחייבים
91	4. שיקולים בבחירת מקום למפעל
93	סיכום חלק ראשון
	חלק שני: מודל חדש למערך הכשרות
97	פרק ה: שוק הכשרות מחוץ לישראל
98	1. שוק הכשרות בארצות הברית ואסדרה וולונטרית של כשרות
99	2. עקרונות האסדרה של שוק הכשרות האמריקאי
105	פרק ו: רפורמה במערך הכשרות בישראל: ניתוח החלופות
105	1. שיפור מערך הכשרות הקיים
112	2. אסדרה של שוק הכשרות
	3. הפרטה מלאה של שוק הכשרות ונסיגה מלאה של המדינה
115	מעיסוק בכשרות
116	פרק ז: הצעתנו להסדרה מחדש של שוק הכשרות במדינת ישראל
116	1. מבוא
119	2. הסדרת שוק הכשרות: מודל משולב של אסדרה והפרטה
120	3. אסדרת ההיבטים המינהליים של שוק הכשרות: רשות כשרות ארצית
123	4. אסדרת ההיבטים המהותיים של שוק הכשרות: הפרטה ופיקוח וולונטרי
124	5. יתרונות ההצעה
126	6. חסרונות ההצעה
127	7. סיכום
129	מקורות
iii	Abstract

תקציר

מטרות

סוגיית אספקת הכשרות במדינת ישראל היא אחד הצמתים המרכזיים והמורכבים במתח שבין הדת למדינה בישראל: מחד גיסא, היא טומנת בחובה סדרה של סוגיות נורמטיביות, כדוגמת חופש הדת, החופש מדת וחופש העיסוק, ומאידך גיסא, יש לה השלכות כלכליות מרחיקות לכת על שוק המזון בישראל. השילוב בין ההיבטים הללו הביא בשנים האחרונות לדיון ציבורי, משפטי ותקשורתי נרחב שביקש לבחון מחדש את אופן אספקת הכשרות בישראל. בתוך כך הועלו הצעות אחדות לרפורמה במערך הכשרות, אך טרם פורסם מחקר מקיף המבקש להציג המלצות לשינוי המבוססות על ניתוח מסודר ומעמיק של הליקויים והבעיות במערך הכשרות הקיים. זוהי אפוא מטרתו העיקרית של מחקר מדיניות זה.

רקע

החוק בישראל קובע כי מועצת הרבנות הראשית לישראל, רב שהיא הסמיכה לכך או רב מקומי – הם שרשאים לתת תעודת כשרות לבית אוכל ולכל מקום שבו עוסקים במכירה של מצרכים או בהגשתם, ובכלל זה מפעלים, בתי מלון, מסעדות ועוד. ואולם למעשה, מלבד במקרים חריגים, הרבנות הראשית אינה מעניקה תעודות כשרות ואינה מסמיכה רבנים לעשות זאת, ובפועל הנושא בסמכות הרבנים המקומיים. רוב הרבנים המקומיים פועלים במסגרת 131 המועצות הדתיות הפרושות ברחבי הארץ, כך שהמועצות הדתיות הן הגופים הציבוריים המספקים לציבור את שירותי הכשרות. החוק אינו מחייב בתי עסק לקבל תעודת כשרות, אך אם בית עסק מעוניין בתעודת כשרות הוא חייב, על פי פרשנות הרבנות, לקבלה מהרבנות המקומית הפועלת ברשות המקומית שהוא נמצא בה. בית עסק המציג את עצמו ככשר אך מחזיק בתעודת כשרות מטעם גוף כשרות פרטי בלבד, על פי פרשנות הרבנות, עובר על חוק איסור הונאה בכשרות, אך אין מניעה שגוף כשרות פרטי יעניק לבית עסק תעודת כשרות אם יש לו תעודה מטעם הרבנות המקומית, וכך אכן נוהגים מרבית הבר"צים – גופי כשרות פרטיים הפועלים בעיקר בחברה החרדית.

בעיות חוקתיות

נציין שלוש בעיות חוקתיות-נורמטיביות שהן תוצאה ישירה של המבנה הנוכחי של מערך הכשרות:

1. היעדר סטנדרטיזציה ופגיעה בשוויון

אחד המאפיינים העיקריים של מערך הכשרות הוא היעדר סטנדרטים אחידים בכל הנוגע לדרישות הכשרות של המועצה הדתית, באופן שפוגע בשוויון בין בתי עסק. היעדר זה בא לידי ביטוי בדרישות שונות מבתי עסק במועצות דתיות שונות, ואף מבתי עסק בעלי אופי דומה בתחומי אותה מועצה דתית.

2. פגיעה בחופש הדת של רבנים מקומיים

המועצות הדתיות הן גופים ציבוריים, ולפיכך הן כפופות לחוק ולפסיקת בתי המשפט. קביעת בג"ץ כי החוק מגביל את תחום הסמכות שניתן לרבנים המקומיים למתן תעודת הכשר בהסתמך על "דיני הכשרות בלבד", חייבה רבנים מקומיים להעניק כשרות לבתי עסק שהם סירבו להעניק להם תעודת כשרות מטעמים הלכתיים.

3. פגיעה בחופש העיסוק

מערך הכשרות במתכונתו הנוכחית מוביל במידה מסוימת לפגיעה בחופש העיסוק, שכן הוא מונע מגופי כשרות פרטיים להעניק תעודת כשרות בלא הסכמת הרבנות. אף שתיתכן הצדקה חוקית לפגיעה זו בשם ההגנה על הציבור מפני הונאה בכשרות, לדעתנו אין היא הכרחית ונובעת מכשלים במערך הכשרות הקיים.

ליקויים מבניים

מעבר לבעיות החוקתיות אפשר לציין סדרה של ליקויים מבניים במערך הכשרות הפוגעים ביעילות ובאיכות של שירותי הכשרות שהציבור מקבל.

1. חוסר מקצועיות וחוסר מיומנות

רבנים מקומיים – תפקידו של הרב המקומי הממונה על מערך הכשרות דורש ידע עדכני נרחב ומעמיק ויכולת יישומית של דיני איסור והיתר, שאינם נכללים במבחני ההסמכה לרבנות; וכן ידע בתחומים טכניים ומדעיים הקשורים לתעשיית המזון שחסר לרבים מהרבנים. משגיחים – אף שהנחיות הרבנות הראשית וחוזרי מנכ"ל של המשרד לשירותי דת מחייבים כתנאי סף לתפקיד זה תעודת הסמכה המוענקת בקורס משגיחי כשרות, ההערכות הן שבפועל רק לכ- 60% ממשגיחי הכשרות הפועלים יש תעודת ההסמכה הנדרשת.

2. הגדרת סמכויות לא ברורה

במצב החוקי הקיים חלוקת הסמכויות בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית אינה מוסדרת. החוק גם אינו מגדיר בבירור את חלוקת הסמכויות בעיר שמכהנים בה שני רבנים מקומיים. במקומות רבים מצב עניינים זה יוצר חיכוכים חוזרים ונמשכים בין הרבנות המקומית למועצה הדתית, ואף בתוך הרבנות המקומית עצמה, ופגיעה מתמשכת בתפקוד מועצות דתיות בעיקר בתחום הכשרות.

3. אופן העסקת המשגיחים

מרבית המשגיחים מועסקים על ידי בעלי העסקים ומקבלים מהם את שכרם, אף שהמשגיחים ממונים ומשובצים לתפקידם מטעם המועצה הדתית. תלותו של המשגיח בבעל העסק המשלם את שכרו מעמידה אותו במצב של ניגוד עניינים, מאחר שהאינטרסים הכלכליים של בעל העסק לא תמיד עולים בקנה אחד עם דרישות ההלכה.

ליקויים בתפקוד

האיכות הירודה של מערך שירותי הכשרות נובעת לא רק מהליקויים המבניים שלו אלא גם משלל ליקויים בתפקוד בשטח ברבות מהמועצות הדתיות.

1. עבודת המשגיחים והפיקוח עליה

במקרים רבים המשגיחים אינם נוכחים בבתו העסק בהתאם להיקף השעות הנדרש מהם, דבר המלמד שהפיקוח של המועצות הדתיות על המשגיחים רופף; ובמקרים אחרים היקף השיבוץ של המשגיחים מלכתחילה אינו סביר כלל, ולפיכך אינו מתבצע בפועל.

2. עבודה נוספת

תופעה רווחת היא שעובדים במחלקות הכשרות של המועצות הדתיות עובדים בעבודה נוספת במסגרת המועצה הדתית או מטעם גופים חיצוניים. כך, היקף השעות של ההשגחה על הכשרות מצטמצם ונוצרים ניגודי עניינים, ולעתים הם אף מגיעים לכדי חשדות לפגיעה בטוהר המידות.

3. ניגודי עניינים וחשדות לפלילים

בעשור האחרון היו מקרים רבים של רבנים מקומיים וראשי מועצות דתיות שהשתמשו בסמכויות שניתנו להם בתחום הכשרות על מנת לקדם אינטרסים אישיים או פוליטיים. מקצתם אף הגיעו לכדי חקירה פלילית, העמדה לדין ואף הרשעה.

4. גביית אגרות לא תקינה

במקרים רבים אגרות הכשרות במועצות הדתיות נגבות באופן לא תקין מבחינה טכנית, וכן באופן שרירותי ובניגוד לסכומים שנקבעו בתקנות הממשלה.

5. חריגה מנהלים פורמליים

ככלל, מחלקות הכשרות של המועצות הדתיות אינן מקפידות על הנהלים שנקבעו על ידי המשרד לשירותי דת, והדבר מונע בקרה ראויה על איכות ההשגחה הניתנת על ידן.

העלויות הכלכליות של המנופול

אופיו המונופוליסטי של מערך הכשרות מייצר עלויות עודפות לבתי העסק ולציבור צרכני המזון, מכמה סיבות: כפל השגחה על מוצרים; נוהלי כשרות הלכתיים מחמירים מעבר לדרישת הציבור במועצות דתיות אחדות (למשל, שימוש בחומרי גלם מסוג מסוים); היעדר סטנדרטיזציה המייצר אי־ודאות לבתי העסק ובמקרים חריגים אף משפיע בעקיפין על מיקומו של מפעל. על כל אלו יש להוסיף את העובדה שגופים מונופוליסטיים מתנהלים, מטבע הדברים, בצורה לא יעילה כיוון שאין להם כל תמריץ להתייעל.

על אף הקושי להעריך את היקפיו הכלכליים של מונופול הכשרות ואת השפעותיו הכלכליות, אין ספק שמדובר בעלויות לא מבוטלות. לפי טיוטת דוח של משרד האוצר משנת 2015 העלויות שמושתות על הציבור בישראל בגין כשרות הן 2.8 מיליארד ש"ח בשנה, מתוכם 600 מיליון ש"ח הם הוצאות עודפות בשל אופיו המונופוליסטי של מערך הכשרות.

הצעתנו לשינוי מבנה שוק הכשרות בישראל

בשל החולאים הרבים והעמוקים של מערך הכשרות בישראל שאנו מתארים במחקר זה, אנו סבורים שלא די רק בשינויים ושיפורים במערך הקיים. אנו מציעים אפוא לאמץ מודל שונה לשוק הכשרות בישראל, המשלב אסדרה מדינתית של ההתנהלות המינהלית של שוק הכשרות בצד הפרטה של מתן שירותי הכשרות. המודל שואב השראה משוק הכשרות בארצות הברית – שם פועל שוק כשרות פרטי גדול מאוד בלא מעורבות של המדינה ועל בסיס אסדרה וולונטרית – אך מותאם למציאות הישראלית.

עקרונות היסוד של המודל המוצע הם: (1) בישראל יש ביקוש לשירותי כשרות, ועל המדינה לוודא ששירות זה ניתן באופן מיטבי; (2) המדינה לא תהיה מעורבת במתן כשרות או בקביעת סטנדרט הכשרות, ותפקידה יתמצה ברישוי מינהלי ופיקוח על שוק הכשרות; (3) את הכשרות יעניקו גורמים פרטיים שקיבלו רישיון לשם כך.

אנו מציעים שתוקם רשות כשרות ארצית שתאסדר את ההיבטים המינהליים של השוק: תעניק רישיונות לגופים פרטיים שייתנו תעודות כשרות, תודא שקיפות מלאה של פעולתם ותאכוף איסור הונאה בכשרות. בפועל, את תעודת הכשרות ייתנו גופים פרטיים שיקבלו לשם כך רישיון מהמדינה. את פעילותם תסדיר המדינה, ובצד זאת הכשרות תוסדר באופן וולונטרי בשוק, במודל הדומה למודל הנהוג בארצות הברית. המודל המוצע יפתור את רוב הכשלים הקיימים: מונופול הרבנות הראשית יפורק, ומערכת הכשרות המוסדית הקיימת תחדל מלהתקיים, וממילא הבעיות התפקודיות והמבניות ייפתרו. במישור הנורמטיבי המודל המוצע יאפשר חופש עיסוק מלא גם בתחום הכשרות ובחירה חופשית של סטנדרט הכשרות מצד נותני הכשרות וצרכניה.

הקדמה

הסוגיה של אספקת הכשרות במדינת ישראל היא אחד הצמתים המרכזיים והמורכבים בכל הקשור למתח שבין הדת למדינה בישראל: מחד גיסא היא טומנת בחובה שורה של שאלות נורמטיביות, דוגמת חופש הדת, החופש מדת וחופש העיסוק, ומאידך גיסא יש לה השלכות כלכליות רחבות על שוק המזון בישראל. השילוב בין ההיבטים הללו של סוגיית הכשרות הביא בשנים האחרונות לדיון ציבורי, משפטי ותקשורתי נרחב שביקש לבחון מחדש את אופן אספקת הכשרות בישראל. אגב כך הועלו הצעות שונות לרפורמה במערך הכשרות, אך במפתיע לא פורסם עד כה מחקר מקיף המציג המלצות לשינוי המבוססות על ניתוח מסודר ומעמיק של הליקויים והבעיות במערך הכשרות הקיים. מטרתו של מחקר מדיניות זה היא אפוא להשלים את פער זה.

החלק הראשון של המחקר מוקדש לבחינת הליקויים והבעיות במערך הכשרות הקיים, והוא כולל ארבעה פרקים. פרק א דן בבעיות החוקתיות-נורמטיביות הנוצרות בשל המבנה הנוכחי של מערך הכשרות. פרק ב ופרק ג מוקדשים לדיון באיכות שירותי הכשרות, ואנו מתארים בהם את חוסר היעילות של מערך הכשרות ואת הליקויים הקיימים בו היום: פרק ב עוסק בליקויים המבניים במערך הכשרות, ופרק ג עוסק בליקויים התפקודיים. פרק ד מרחיב את היריעה ודן בעלויות הכלכליות המושתות על בעלי העסקים והציבור הרחב בגין מערך הכשרות, כפי שהוא מתנהל היום.

על בסיס הממצאים והמסקנות העולים מן החלק הראשון, החלק השני מגבש מודל חדש למערך הכשרות. פרק ה של המחקר סוקר את שוק הכשרות בארצות הברית, שהוא מקור ההשראה למודל שאנו מציעים. פרק ו מנתח את היתרונות והחסרונות של ההצעות העיקריות לרפורמה במערך הכשרות לנוכח הליקויים והבעיות שהוצגו בחלק הראשון. על בסיס ניתוח זה, בפרק ז מוצגת הצעתנו המפורטת להסדרה מחדש של שוק הכשרות במדינת ישראל.

תודה למיכה סוקול על עזרה יוצאת דופן במחקר ולפרופ' ידידיה שטרן ולד"ר דנה בלאנדר על הערותיהם המועילות.

שוקי פרידמן ואריאל פינקלשטיין
אוקטובר 2017

מבוא

1. רקע

מרבית היהודים בישראל שומרים על הלכות הכשרות ברמה זו או אחרת. סקרים מלמדים כי 76% מהיהודים בישראל אוכלים מזון כשר בביתם, ו-70% אוכלים מזון כשר מחוץ לבית.¹ בהתאם לכך רוב מוחלט של המוצרים הסגורים הנמכרים ברשתות השיווק בישראל כשרים. מתוך 10 הרשתות הגדולות בישראל רק רשת טיב טעם מספקת מזון לא כשר.² רוב המפעלים בארץ גם מייצרים מוצרי מזון כשרים, ורוב בתי המלון שומרים על כשרות.³ בתחום ההסעדה שיעור השמירה על כשרות נמוך יותר, והערכות מהשנים האחרונות מדברות על 22%-35% מסעדות כשרות מכלל המסעדות בישראל.⁴ ההערכות הכלליות של המשרד לשירותי דת הן שכ-15 אלף מבתי העסק ברחבי הארץ, שהם כ-80% מבתי העסק בתחום המזון, מחזיקים בתעודת כשרות.⁵

הסדרי כשרות היו נהוגים בישראל עוד בטרם הקמת המדינה. בתקנות של כנסת ישראל – הגוף הרשמי של העדה היהודית המוכרת בארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי – נקבע בשנת 1927 כי יוקמו מועצות שחיטה מקומיות, וכעשור לאחר מכן סמכויותיהן הורחבו והן היו למועצות דתיות. במסגרת "מכתב הסטטוס קוו" ששלח בן-גוריון לאגודת ישראל בטרם הקמת המדינה נכתב בנושא הכשרות כי "יש לאחוז בכל האמצעים הדרושים למען הבטיח שבכל

- 1 אשר אריאן ואיילה קיסר-שוגרמן, יהודים ישראלים: דיוקן אמונות, שמירת מסורת וערכים של יהודים בישראל, 2009, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן אבי חי, 2011, עמ' 36.
- 2 יורם אברמזון ושות', רואי חשבון, "בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות: טיוטא ראשונית", מוגש לאגף התקציבים, משרד האוצר, יוני 2015, עמ' 7.
- 3 שם, עמ' 25.
- 4 להערכות שונות בנושא ראו אליעזר לוי, "שיא: 1,828 מסעדות כשרות בישראל", news1, 25.11.2010.
- 5 נטע משה, "תיאור מערך כשרות מזון ומשקאות בישראל ואומדן עלויות", הכנסת, מרכז המחקר והמידע, טבת התשע"ז – ינואר 2017, עמ' 3.

מטבח ממלכתי המכוון ליהודים יהיה מאכל כשר".⁶ בקום המדינה אף נחקקה פקודת מאכל כשר לחיילים, התש"ט-1948, הקובעת כי "לכל החיילים היהודים בצבא הגנה לישראל יש להבטיח מאכל כשר". אמנם המכתב וחוק זה אינם מחייבים שמוסדות הציבור וצה"ל יספקו אך ורק אוכל כשר, אלא אספקת אוכל כשר למעוניינים בכך, אך בפועל, אף שאין חקיקה בנושא כל המטבחים של משרדי הממשלה והמוסדות הממלכתיים מספקים אוכל כשר בלבד.

עם זאת, מערך הכשרות בישראל לא הוסדר מבחינה חוקית ורגולטורית עד שנות השמונים. בעשורים הראשונים של המדינה עיקר פעולתן של המועצות הדתיות בעניין כשרות המזון היה למעשה הענקת תעודות, ובכך הן המשיכו למלא תפקיד שמילאו עוד מתקופת היישוב, אף שלא עוגן בהגדרה חוקית פורמלית. בתקופה ההיא אכיפת הונאה בתחום הכשרות הייתה חלק מאכיפת ההונאה במסחר בכלל ולא תחום נפרד ממנה.⁷

מצב זה השתנה בתחילת שנות השמונים, עם חקיקת חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, וחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983. חוקים אלו קבעו כי מועצת הרבנות הראשית לישראל, רב שהיא הסמיכה לכך או רב מקומי הם שרשאים לתת תעודת כשרות בבית אוכל ובכל מקום שעוסקים בו במכירה של מצרכים או בהגשתם לציבור לשם אכילה, ובכלל זה מפעלים, בתי מלון, מסעדות ועוד.⁸ ואולם למעשה, מלבד במקרים חריגים, הרבנות הראשית אינה מעניקה תעודות כשרות ואינה מסמיכה רבנים לעשות זאת, ובפועל את תעודות הכשרות מעניקים הרבנים המקומיים – רב מקומי רשאי לתת תעודות הכשר רק בתחומי היישוב שהוא מכהן בו. מרבית הרבנים המקומיים – הנבחרים על ידי גוף בוחר המורכב מנציגי הרשות המקומית, נציגי בתי הכנסת ונציגי

6 "מכתב הסטטוס קוו" המקורי והמלא מובא אצל מנחם פרידמן, "ואלה תולדות הסטטוס-קוו: דת ומדינה בישראל", בתוך: אורי דרומי (עורך), שבת אחים, יחסי חילונים-דתיים: עמדות, הצעות, אמנות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005, עמ' 82.

7 מוטי טליאס, "הכשרות הפרטית בישראל: רגולציה וולונטרית כתוצר משולב של ביקוש והיצע", חקר החברה החרדית, ב, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, התשע"ה-2015, עמ' 117-146.

8 מלבד צה"ל, שבו הרבנות הצבאית היא הגוף המוסמך בנושא הכשרות.

השר לשירותי דת – פועלים במסגרת 131 המועצות הדתיות הפרושות ברחבי הארץ.⁹ מועצה דתית היא רשות ציבורית המתוקצבת ומתמנה מטעם המשרד לשירותי דת והרשות המקומית שבתחומה היא פועלת. כך, אף שחוק שירותי הדת היהודיים, שמסמכותו פועלות המועצות הדתיות, אינו מגדיר שירותי כשרות כאחד השירותים שעל מועצה דתית לספק, למעשה זהו אחד התפקידים המרכזיים של המועצות הדתיות ברחבי הארץ, אם לא המרכזי שבהם.

בכ־30 רשויות מקומיות, רובן מועצות אזוריות או מועצות מקומיות קטנות, לא פועלת מועצה דתית. במועצות אלו את שירותי הכשרות מספקת מחלקת דת הפועלת ברשות המקומית, או מועצה דתית סמוכה שהוסמכה לכך מטעם הרבנות הראשית. אנו נתמקד בנעשה במועצות הדתיות, שבמסגרתן ניתנות רוב תעודות הכשרות הממלכתיות במדינה.

מתוקף החוק הוענקו לרבנות הראשית סמכויות בתחום אכיפת ההונאה בכשרות ואף הוקמה בה יחידה ייעודית לפעילות בנושא. לעומת זאת החוק אינו מכפיף את הרבנים המקומיים לרבנות הראשית.¹⁰ אלא שבחזורי מנכ"ל רבים של המשרד לשירותי דת, ובמידה מסוימת אף בפסיקה של בג"ץ,¹¹ הרבנות הראשית נתפסת כרגולטור הלכתי של הרבנים המקומיים, אם כי הסמכות החוקית לקביעה זו אינה ברורה. בפועל הרבנות הראשית מפעילה במשך שנים מחלקת כשרות ארצית ומפרסמת נהלים הלכתיים בנושא הכשרות,¹² אך לנוכח המצב החוקי המעומעם שאיפתה להפוך את הנהלים הללו לתנאים מינימליים להענקת תעודות

9 הנושא מוסדר ב"תקנות שירותי הדת היהודיים" (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007. בפועל, בחירת הרבנים מושפעת מאוד מהעדפותיו של השר לשירותי דת, שמלבד הנציגים שהוא ממנה ישירות שולט בעקיפין במינוי נציגי בתי הכנסת לגוף הבוחר, וככלל יש בידיו סמכויות מינהליות בהליך הבחירה שנותנות בידיו כוח להשפיע על בחירת הרבנים, גם אם לא באופן ישיר. להרחבה בנושא זה ראו איתן ירדן ואריאל פינקלשטיין, מינוי רבני ערים בישראל, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, נובמבר 2013 - כסלו התשע"ד, עמ' 26-39.

10 מבקר המדינה, "דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007", מאי 2009, עמ' 962.

11 בג"ץ 11157/03, אירוח גולן בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל (פורסם בנבו, 5.9.2007) (להלן: בג"ץ אירוח גולן).

12 על ההיסטוריה של מחלקה זו ראו הרב איסר קלונסקי, "מחלקת הכשרות הארצית של הרבנות הראשית", בתוך: איתמר ורהפטיג והרב שמואל כ"ץ (עורכים), הרבנות

כשרות מתמלאת באופן חלקי בלבד, בכפוף לרצונם של הרבנים המקומיים נותני ההכשר להישמע להנחיותיה.¹³

ברמת הנהלים, בעבר הוסדר נושא הכשרות, באופן חלקי בלבד, בחוזרי מנכ"ל של המשרד לשירותי דת. בשנת 2010 פרסם המשרד לשירותי דת חוזר מנכ"ל מרוכז ומקיף בנושא, שכותרתו "נוהל הפעלת מערך כשרות במועצות הדתיות".¹⁴ נוהל זה מתייחס לשלושה סוגי עובדים במערך הכשרות, בהתאם להיקף בתי העסק הכשרים הפועלים במועצה: משגיח כשרות – הבודק את הכשרות ברמת בית העסק; מפקח כשרות – המפקח על עבודת המשגיחים; מנהל מחלקת כשרות – האחראי על המפקחים ומנהל בפועל מבחינה מינהלית את תחום הכשרות במועצה. מבחינה הלכתית מנהל המחלקה כפוף לרב המקומי.¹⁵ במועצות דתיות שיש בהן בתי עסק כשרים מעטים לא מועסק מפקח כשרות, ובמועצות דתיות שיש בהן בתי עסק כשרים רבים מועסקים כמה מפקחים. אשר למשגיחים, על פי הנוהל המקובל היום רובם מועסקים באופן ישיר על ידי בתי העסק שהם משגיחים עליהם, אך הדבר צפוי להשתנות בעקבות פסיקת בג"ץ, שקבע כי אסור שבית עסק יעסיק את המשגיח ישירות.¹⁶ היום המועצה הדתית היא הקולטת אותם לעבודה ומשבצת אותם בבתי העסק. למשרד לשירותי דת ולרבנות הראשית אין נתונים מדויקים על מספר המשגיחים הפועלים במסגרת מערך הכשרות הממלכתי, אך הם מעריכים כי יש כ-5,000–6,000 משגיחים.¹⁷ בניגוד לשירותים אחרים שהמועצות הדתיות מעניקות לתושבים בלי תשלום (תרבות תורנית) או במחיר סמלי (מקוואות), בתחום הכשרות בעלי העסקים נדרשים לשלם תמורת תעודת הכשרות, והם משלמים גם תשלום חודשי תמורת העסקת המשגיח וגם אגרה שנתיית למועצה הדתית. את סכום האגרה השנתית

הראשית לישראל – שבעים שנה לייסודה: סמכותה, פעולותיה, תולדותיה, ב, ירושלים: היכל שלמה, 2002, עמ' 687–716.

13 אביעד בקשי ונטע שפירא, מערך הכשרות בישראל: ניתוח והצעה לשינוי מבני, ירושלים: פורום קהלת, שבט התשע"ו – ינואר 2016, עמ' 6–7.

14 המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל התש"ע/1, תמוז התש"ע – יולי 2010.

15 שם, עמ' 19–20.

16 בג"ץ 3336/04, התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית (פורסם כנבו, 30.3.2015) (להלן: בג"ץ התנועה להגינות שלטונית).

17 דניאל בר, דובר המשרד לשירותי דת, מכתב למחברי מחקר זה, 8.9.2016.

קובע בתקנות השר לשירותי דת, והוא משתנה בהתאם למגוון גורמים, כדוגמת סוג בית העסק וגודלו.¹⁸ עיון בדוחות הכספיים של כלל המועצות הדתיות לשנת 2014 מלמד כי סך האגרות שגבו המועצות הדתיות בשנה זו בעבור שירותי כשרות הוא 47.6 מיליון ש"ח, לעומת הוצאות בסכום של 54.3 מיליון ש"ח, ומכאן שההוצאות מתקציב המועצות הדתיות בעבור הפיקוח על הכשרות זניחות.¹⁹

2. גופי הכשרות הפרטיים

בצד מערך הכשרות הממלכתי פועלים ברחבי הארץ גופי כשרות פרטיים, בד"צים, המעניקים תעודות כשרות למהדרין. הבר"צים מפעילים משגיחי כשרות וגובים תשלום מבעלי עסקים למימון ההשגחה. על פי רוב השגחתם מאופיינת בשעות רבות יותר, בשימוש במוצרי גלם מתוצרת המוגדרת כשרה למהדרין ובדרישות כשרות קפדניות.²⁰ בעשורים הראשונים של המדינה פעלו בד"צים ספורים בלבד, משנות השמונים החלה פעילות הכשרות הפרטית להתרחב, והיום יש 26 בד"צים פעילים,²¹ רובם ככולם בבעלות גורמים חרדיים.²² סקר של התאחדות התעשיינים הראה כי הבר"ץ המקובל ביותר בחברה החרדית הוא בר"ץ העדה החרדית, ש-80% מהחרדים סומכים על ההכשר שלו, אחריו בפער ניכר בר"ץ הרב לנדא (47%) ובר"ץ הרב רובין (30%).²³

על פי פרשנות הרבנות לפסק הדין שניתן לאחרונה,²⁴ בית עסק המציג את עצמו ככשר ומחזיק בתעודת כשרות מטעם בר"ץ בלבד עובר על חוק איסור הונאה

- | | |
|----|--|
| 18 | תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרת שירותים), התשע"ד-2013, עמ' 50-52. פורסם ברשומות, קובץ התקנות, 7.10.2013. |
| 19 | לשם השוואה, בתחום המקוואות ההוצאות עולות על ההכנסות ב-104 מיליון ש"ח. |
| 20 | מבקר המדינה 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 990. |
| 21 | ראו בדבריו של רון חכם מרשות המסים בדיון בוועדה לביקורת המדינה בכנסת. פרוטוקול מס' 86 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, יום שלישי, ז' באדר א' התשע"ו - 16 בפברואר 2016. |
| 22 | למחקר מקיף על פעילות הבר"צים בישראל ראו טליאס (לעיל הערה 7). |
| 23 | "הציבור החרדי משתמש ב-23 סוגי כשרויות בקניית מזון", ynet, 20.2.2007. (ללא ציון שם הכותב). |
| 24 | דנג"ץ 5026/16, שי גיני נ' הרבנות הראשית לישראל (טרם פורסם) (להלן: דנג"ץ שי גיני). |

ככשרות, אך לכאורה אין מניעה שבד"ץ יעניק לבית העסק תעודת כשרות כאשר כבר יש לו תעודה מטעם הרבנות המקומית, וכך אכן פועלים מרבית הברד"צים למרות זאת, במשך השנים ביקשה הרבנות הראשית להכפיף את הברד"צים לפיקוחה. בשנת 2001 החליטה מועצת הרבנות הראשית שכל בד"ץ המבקש להעניק הכשר נוסף על תעודת ההכשר הרגילה יצטרך קודם כול להשיג את הסכמת הרב או מנהל מחלקת הכשרות המקומיים. בשנת 2004 החליטה מועצת הרבנות הראשית כי ועדת הכשרות של הרבנות הראשית תציע קריטריונים אחידים להכרה במעניקי ההכשרים הפרטיים ותגבש עקרונות כלליים שיובאו בהמשך לדיון, ובשנת 2007 החליטה הוועדה כי "רק על פי שיקול דעתה והסכמתה של הרבנות המקומית ניתן להוסיף מהדרין ובד"צ בנוסף לתעודת הכשרות הרגילה", וכן כי "רב מקומי לא יהא רשאי לאשר כשרות למהדרין מגוף כשרות שאינו מוכר ע"י הרבנות הראשית וזאת לאחר שיקבעו קריטריונים למהדרין".²⁵ ואולם להחלטות אלו אין תוקף ממשי, והברד"צים אינם מתחשבים בהן, שכן, כפי שטען מבקר המדינה, "למועצת הרבנות הראשית אין סמכות חוקית לאכוף את החלטותיה על הברד"צים ומידת יישום החלטותיה תלויה בשיתוף הפעולה של הברד"צים עמה".²⁶

דוח מבקר המדינה משנת 2014 בחן, בין היתר, את סוגיית מיסוי הברד"צים. המבקר הצביע על כך שהברד"צים אינם כפופים לכללי אסדרה או שקיפות: מחיריהם אינם מפוקחים, וחלקם אינם מאוגדים. גופים אלו נשלטים בדרך כלל על ידי ועדי רבנים שאינם מאוגדים. לפיכך לרשויות המדינה אין מידע על סכומי הכספים שהם מקבלים ולא על השימוש בכספים אלו.²⁷ כפי שהראה המבקר, יש ברד"צים שמוגדרים מלכ"רים או גופים שפועלים למען מטרות ציבוריות, ובשל כך הם נהנים מהטבות מס – אף שבפועל מדובר בגופים עסקיים רווחיים.²⁸ לטענת המבקר, סכומי כסף גדולים בחשבונות בנק של ברד"צים שמקורם באנשים שאין תיעוד של זהותם, מעלים את החשד שחשבונות אלו משמשים מעין מקלט מס או מסלקה לביצוע פעולות האסורות על פי חוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000,

25 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 991.

26 שם, שם.

27 מבקר המדינה, "דוח שנתי א65", התשע"ה-2014, עמ' 302.

28 שם, עמ' 302-311.

בישראל ומחוצה לה. ממצאי בדיקה שנערכה ברשות לאיסור הלכנת הון ומימון טרור מחזקים חשד זה.²⁹

כפי שנראה בהרחבה להלן, במקרים אחדים הבד"צים פועלים בשיתוף עם הרבנות המקומית, כך שאותו משגיח ממלא את התפקיד הן מטעם הרבנות והן מטעם בד"ץ. מנגד, הרבנות הראשית מנסה להצר את צעדיהם של מה שהיא מכנה "בד"צים קיקיוניים", שלטענתה מעניקים תעודות כשרות "למהדרין" למוצרים ולבתי עסק שאינם ראויים להן.³⁰ הרבנות גם הובילה מאבק נגד גוף כשרות פרטי בשם "השגחה פרטית", שמטרתו להציב חלופה לתעודת הכשרות מטעמה, וביקשה להטיל קנסות על בעלי עסקים שהציגו תעודת כשרות של גוף זה בלא שהייתה בידם תעודת כשרות מהרבנות המקומית. עתירה שהגישו בעלי עסקים בירושלים המיוצגים על ידי המרכז הרפורמי לענייני דת ומדינה בשנת 2014 ביקשה לאפשר לגוף פרטי להעניק תעודת כשרות גם לבתי עסק שהרבנות לא העניקה להם תעודת כשרות. פסק הדין שניתן ביוני 2016 – שנדון בו עוד בהמשך המחקר, בפרק א – דחה את העתירה ברוב של שניים מול אחד,³¹ אך באוקטובר 2016 נענתה נשיאת בית המשפט העליון מרים נאור לבקשתו של היועץ המשפטי לממשלה לדון מחדש בנושא בהרכב מורחב של שבעה שופטים.³² בספטמבר 2017, בהחלטה שדחתה את הבקשה לדיון נוסף, קבעה דעת הרוב בהובלת הנשיאה (בדימוס) מרים נאור, כי המונופול על המילה "כשר" או "בהשגחת" ייוותר בידי הרבנות הראשית, אבל בית עסק יוכל להציג את הצעדים שהוא נוקט כדי שהמזון יהיה כשר. הרבנות הראשית סבורה כי פסק הדין משמר בידיה את המונופול על הכשרות ומונע מגופי כשרות פרטיים לתת שירותי כשרות. אנו סבורים כי ניתן לפרש את פסק הדין באופן שיאפשר מתן כשרות על ידי גופי כשרות פרטיים, והוא צפוי לזרז את תהליך ההפרטה של שוק הכשרות. עם זאת, מאחר שפסק הדין ניתן רק לאחרונה, קשה לקבוע בוודאות כיצד תיראה המציאות החדשה בשוק הכשרות.³³

- 29 שם, עמ' 312.
- 30 ראו למשל ישי קרוב, "מי הם הבד"צים הקיקיוניים", ערוץ 7, 5.12.2011.
- 31 בג"ץ 6494/14, שי גיני נ' הרבנות הראשית (פורסם בנבו, 6.6.2016). (להלן: בג"ץ שי גיני).
- 32 עדו בן פורת, "כשרות פרטית: בג"ץ ידון בשנית", ערוץ 7, 13.10.2016.
- 33 דנג"ץ שי גיני (לעיל הערה 24).

אם כן, בענף הכשרות בישראל יש מגוון רחב של שחקנים: המועצות הדתיות, ובצדן מספר קטן של מחלקות דת – הן שמספקות בפועל את שירותי הכשרות הממלכתיים מתוך כפיפות הלכתית לרב המקומי המכהן בתחום השיפוט הרלוונטי; אספקת הכשרות נתונה לאסדרה של הרבנות הראשית ברמה ההלכתית ולאסדרה של המשרד לשירותי דת ברמת הנהלים; נוסף לשירותי הכשרות הממלכתיים פועלים ברחבי הארץ 26 גופי כשרות פרטיים (בד"צים) שאינם בפיקוח ממשלתי כלשהו – גופי כשרות אלו זכאים על פי חוק להעניק כשרות לבית עסק או למוצר רק אם קיבל תעודת כשרות מהרבנות המקומית שבית העסק או מפעל המזון פועלים בתחומה.

חלק ראשון: ליקויים ובעיות במערך הכשרות

פרק א

מערך הכשרות: בעיות חוקתיות

בפרק זה נדון בכמה בעיות חוקתיות-נורמטיביות שנוצרות בגלל המבנה הנוכחי של מערך הכשרות. תחילה נדון בבעיות של היעדר סטנדרטיזציה ופגיעה בשוויון, ולאחר מכן בפגיעה בחופש הדת של רבנים מקומיים ובפגיעה בחופש העיסוק של קבוצות ליברליות להעניק תעודות כשרות.

1. היעדר סטנדרטיזציה ופגיעה בשוויון

אחד המאפיינים העיקריים של מערך הכשרות הוא היעדר סטנדרטים אחידים בכל הנוגע לדרישות הכשרות של המועצות הדתיות מבתי העסק. היעדר זה ניכר מאוד בהבדלים בעלויות הכספיות שעל בתי העסק לשאת בהן, בעיקר משום שהדרישות ההלכתיות קובעות את משך ההשגחה ולפיכך גם את מספר השעות שבתי העסק יידרשו להעסיק בהן את המשגיח. נוסף על כך, לעתים הקפדה הלכתית מחמירה דורשת משאבים נוספים – למשל קניית חומרי גלם מסוג מסוים בלבד. אלא שבעוד האגרה השנתית שעל בתי העסק לשלם מוסדרת בתקנות, והתשלום למשגיח נקבע בחוזר מנכ"ל ועומד על 37 ש"ח לשעה,³⁴ לא נעשתה כל הסדרה באשר להיקף השעות שמשגיח צריך לשהות בבתי העסק השונים.

אמנם רשמית הנהלים ההלכתיים של הרבנות הראשית חלים על כלל המועצות הדתיות והרבנים המקומיים, אך נהלים אלו אינם מתייחסים לכל ההיבטים ההלכתיים, וכאמור לעיל, הרבנים המקומיים גם לא בהכרח רואים את עצמם מחויבים לעמוד בהם, כפי שהראה מבקר המדינה בדוח מקיף על מערך הכשרות משנת 2009: "חוק הרבנות הראשית אינו מכפיף אליה את הרבנים

34 המשרד לענייני דתות, חוזר מנכ"ל סג/1, אדר א' התשס"ג – פברואר 2003, עמ' 28.

המקומיים. כתוצאה מכך יש רבנים שלא פועלים על פי הוראותיה. התברר כי בשל העובדה ששוררים הברלים בין הרבנים המקומיים בדרישות הכשרות, יש רבנים שאינם סומכים על תעודת הכשר של רבנות מקומית אחרת".³⁵ על הבעייתיות הזאת נכתב גם בדוח הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות משנת 2006 – שהורכבה ברובה מנציגי הרבנות הראשית:

הפקדת הסמכות ההלכתית בידי הרבנים המקומיים – כל רב ביישובו – יוצרת חוסר אחידות ברמת הכשרות הנהוגה במקומות שונים. שורש העניין, כאמור לעיל, במחלוקת ההלכתיות הקיימות לרוב בתחום הכשרות, וברצונם של הרבנים המקומיים להעניק הכשר ראוי על פי דעתם ושיקוליהם ההלכתיים, מתוך תחושת אחריות כבדה. ככל שידוע, ובלי שיוטל בכך דופי על כלל הרבנים, במקרים מסוימים שורכבו, כנראה, גם שיקולים הנוגעים ליוקרה ותחרות עם מעניקי כשרות אחרים. [...] הכפילויות וחוסר האחידות גורמים למתיחות וזילות העניין תוך יצירת תדמית שלילית לרבנויות, כאשר הדרישות ההלכתיות ולעתים הכספיות משתנות בהתאם לזהות הרב מעניק הכשרות.³⁶

בשנת 2014 ביקש סגן השר לשירותי דת דאז, אלי בן דהן, לקדם את האחידות והשקיפות בענף הכשרות במסגרת הצעה לרפורמה שכותרתה "מהפכת הכשרות". במסמך רשמי של המשרד לשירותי דת שליווה את ההצעה הובהר כי במצב השורר היום רבנים מקומיים "פועלים בשונה מהנחיות הרבנות הראשית", כך שבפועל "תעודות הכשרות הן מקומיות ולא ניתן לברר אודותן במקור מידע אחד, נגיש ואמין".³⁷

- 35 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 1001.
- 36 הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות: דוח מסכם, תשרי התשס"ז - ספטמבר 2006, עמ' 17.
- 37 המשרד לשירותי דת, "המהפכה בכשרות בישראל: זה לא בשמיים", מצגת, פברואר 2014, עמ' 3.

לאמיתו של דבר, לא ברור כלל עד כמה רב מקומי רשאי להיות עצמאי בהחלטותיו בתחומים אלו. בפסיקות בג"ץ אמנם נקבע כי רבנים מקומיים רשאים לקדם מדיניות כשרות שונה,³⁸ אך נשיא בית המשפט העליון לשעבר השופט אהרן ברק טען כי גמישות זו מוגבלת:

הן לעניין דיני הכשרות עצמם, והן לעניין קיום הקשר הסיכתי בין מתן תעודת ההכשר לבין הונאה בכשרות, עשויים להיות תחומים שבהם שני רבנים מקומיים עשויים להגיע למסקנות שונות, מבלי שנפל פגם כלשהו בהחלטתם. אשר לדיני הכשרות עצמם, תתכנה בהם גישות שונות, הכל לפי מנהגים וחומרות הנהוגים מדור לדור. [...] כמובן לגמישות זו יש גבולות משלה, ויש להניח כי מועצת הרבנות הראשית לישראל – בפניה מובאים עררים על סירובם של רבנים מקומיים לתת תעודת כשרות (סעיף 12) – תשמור על גבולות אלה.³⁹

על אי-בהירותם של הגבולות הללו אפשר ללמוד מפסק דין שעסק בשאלת הלגיטימיות של מצב שבו במועצה דתית אחת בתי עסק יכולים להיות פתוחים בשבת ולקבל תעודת כשרות, ואילו במועצה דתית שכנה הרב המקומי מסרב להעניק תעודת כשרות לבתי עסק כאלה. עמדתה של הרבנות הראשית כפי שהוצגה בבית המשפט הייתה:

את השאלה האם העותרת מופלית לרעה למול מסעדות אחרות יש לבחון אך ורק בתחום המועצה בה היא נמצאת. קרי, קבוצת השוויון הרלוונטית של העותרת היא אותן מסעדות הנמצאות תחת פיקוחו של הרב המקומי האחראי על הענקת כשרות לעותרת. הנימוק מאחורי טענה זו הוא שלרב המקומי נתון שיקול

38 ראו למשל בג"ץ 3944/92, מרבק – בית מטבחיים בע"מ נ' הרבנות הראשית נתניה (פורסם בנבו, 13.2.1995).

39 בג"ץ 22/91, אורלי ש' 1985 בע"מ נ' הרב הראשי ליבנה (פורסם בנבו, 8.7.1991).

דעת עצמאי בנוגע לאופן יישום השיקולים ההלכתיים בהענקת
כשרות.⁴⁰

לעומת זאת בית המשפט סבר ברמה העקרונית כי "אין לקבל את טענת המשיבה 1 (הרבנות הראשית) בדבר שיקול הדעת האוטונומי המוחלט של הרב המקומי לעניין מתן כשרות. העובדה שמדובר באזורים הנתונים למרותו של רב מקומי זה או אחר אינה יכולה להצדיק הפליה ואין בה כדי להרוף טענת הפליה".⁴¹ בפועל, כאמור, כל מועצה דתית קובעת לעצמה את הנהלים ומתנהלת כראות עיניה. עם זאת, כפי שטענה גם הרבנות הראשית בתשובתה לעתירה, ברור לכול שבתוך תחומי כל מועצה דתית יש לשמור על סטנדרטים אחידים בתחום הכשרות. ואולם בפועל לאורך השנים לא נשמרה אחידות כזאת, וגם היום אין. מבקר המדינה דן בבעיה זו כבר בדוח משנת 1992,⁴² ודוח ועדת צדוק משנת 1993 עמד על שורשיה ועל השלכותיה:

הנפקת תעודת הכשר נעשית בכל מקום ומקום על ידי הרבנות המקומית. בבדיקותיה מצאה הוועדה שאם כי קיימות מחלוקת כשרות מסודרות במסגרת המועצות הדתיות, הרי בדרך כלל נושא הנפקת תעודת הכשר והפיקוח על הכשרות נעשה בעיקר על בסיס אמון שבין הרבנות המקומית נותנת התעודה, לבין מבקש התעודה, כפי שהדבר היה מקובל בקהילות ישראל מקדמת דנא,⁴³ ולא על בסיס קריטריונים קבועים שיקבעו את הדרישות שיש לתבוע ממבקש התעודה, כפי שהדבר נעשה בכל מערכת מינהלית במדינה מתוקנת. בנוסף, המועצות הדתיות בדרך כלל אינן קובעות כללים וקריטריונים קבועים בדבר היקף ההשגחה הנדרש אצל כל מושגח

40 בג"ץ אירוח גולן (לעיל הערה 11).

41 שם. יש לציין שלמרות זאת בית המשפט דחה את העתירה, אך מסיבות אחרות.

42 מבקר המדינה, "דוח שנתי 42 לשנת 1991 ולחשבונות שנת הכספים 1990", מרץ 1992, עמ' 361.

43 הטענה שכך נהוג מקדמת דנא אינה ברורה, שכן בעבר לא היה נהוג להעניק תעודת כשרות, בשל האופי החברתי והעסקי השונה ומשום שהאוכל לא היה מתועש.

בהתאם לסוג עיסקו ואינה קובעת את תפקידיו של המשגיח. [...] כל מועצה דתית עושה דין לעצמה לפי מיטב הבנתה.⁴⁴

כפי שהוועדה מתארת, מחלקות הכשרות במועצות הדתיות פועלות ללא קריטריונים קבועים הנהוגים בכל מערכת מינהלית מתוקנת. המאפיין הבולט של מצב זה הוא שלא נקבעו קריטריונים בדבר היקף ההשגחה הנדרש בבתי העסק. דוח מבקר המדינה משנת 2009 הצביע גם הוא על התופעה: "הביקורת העלתה, כי לא נקבעו קריטריונים להיקף שעות ההשגחה לפי סוגי בתי העסק. לפיכך הדבר נתון לשיקול דעתם של המפקח, מנהל המחלקה ולעתים אף רב העיר. לכן, למעשה, שעות ההשגחה בבתי עסק שמאפייניהם דומים אינן זהות, ומידת ההשגחה על בתי העסק אינה שווה. הדבר פותח פתח לאי-שוויוניות וללחצים מצד המעסיקים או המשגיחים".⁴⁵

אם כן, הדברים מלמדים כי היעדר הסטנדרטיזציה במערך הכשרות הוא כפול: ראשית, ברמה החוקית והמבנית אין כל דרישה לסטנדרט אחיד בכל המועצות הדתיות; שנית, ברמת השטח אף שכל מועצה דתית צריכה לקיים סטנדרט אחיד בתחומיה, בפועל ברוב המועצות הדתיות לא מתקיים סטנדרט מעין זה. דוח שהוגש למשרד האוצר בשנת 2015 התייחס גם הוא לשני היבטים אלו: "אין כיום נהלים ברורים לקביעת ההשגחה הנדרשת בכל בית עסק כאשר השונות יכולה להיות גם בהשגחה שונה בין בתי עסק דומים תחת הפיקוח של אותה מועצה דתית".⁴⁶

מציאות זו של היעדר סטנדרטיזציה מוחלט בתחום הדרישות ההלכתיות והכספיות מבתי העסק מביאה לפגיעה בשוויון ביניהם: בית עסק שאיתרע מזלו להימצא בתחומי רשות מקומית שפועל בה רב בעל דרישות הלכתיות מחמירות, ייאלץ לשלם סכומים גבוהים בהרבה מבית עסק דומה ברשות מקומית אחרת. לא פעם אף קורה שבתי עסק זהים ברשת ארצית של בתי קפה, מסעדות או בתי מלון

44 "דוח הוועדה הציבורית לבריקת המועצות הדתיות ותפקודן", תמוז התשנ"ג - יולי 1993, עמ' 36.

45 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 988.

46 אברמזון (לעיל הערה 2), עמ' 27.

נדרשים לקיים מדיניות כשרות שונה אך ורק בשל המיקום הגאוגרפי שלהם. כאמור, אי-שוויון בין בתי עסק דומים מתקיים אף בתחומי אותה מועצה דתית. מלבד הפגיעה בשוויון היעדר הסטנדרטיזציה מביא לפגיעה גם בצרכן הכשרות: כיוון שמרבית המועצות הדתיות אינן מציגות באופן שקוף את נוהלי הכשרות שלהן, הצרכן אינו יכול לדעת מה רמת הכשרות שהוא צורך. במסגרת מחקר זה הוגשו כ-30 בקשות למידע בנושא הכשרות על פי חוק חופש המידע ל-30 המועצות הדתיות בעלות מחלקות הכשרות הגדולות בארץ.⁴⁷ ביקשנו לדעת, בין היתר, מהן אמות המידה של המועצה הדתית לקביעת היקף הזמן שהמשגיח צריך להיות בכל בית עסק ולקביעת התשלום שבית העסק נדרש לשלם עבור ההשגחה. רוב הבקשות לא זכו למענה, אך גם כאשר התקבלה תשובה, בדרך כלל היא לא הניחה את הדעת. המועצות הדתיות ענו תשובות כלליות: למשל, הנוהל "משתנה מסוג עסק לעסק על פי דרישות הכשרות";⁴⁸ "על פי זמן ההשגחה הנדרש שנקבע על ידי מנהל מחלקת הכשרות בהתייעצות עם רב העיר".⁴⁹ נציין דוגמה יחידה וייחודית – בדצמבר 2014 פרסמה המועצה הדתית בירושלים נהלים ברורים בדבר התשלום שיידרשו לשלם בתי עסק תמורת ההשגחה החודשית.⁵⁰ גם אם במועצות דתיות אחרות יש נוהל דומה (וככל הנראה אין), הוא אינו שקוף – לא לבתי העסק ולא לציבור.

כך, אף שבשיח הציבורי נהוג להתייחס לכשרות של ה"רבנות" כאל מותרות כשרות שמאפייניו קבועים לעומת מותגים אחרים של גופי כשרות פרטיים, בפועל המועצות הדתיות מנהלות למעלה מ-100 מערכי כשרות שונים, ולכל אחד מהם נהלים ייחודיים משלו. במקרים רבים אין נהלים מסוג זה כלל, או לכל הפחות הם אינם שקופים לציבור. מציאות זו פוגעת בשוויון בין בתי העסק ובצרכנים, שבשל חוסר שקיפות אינם יכולים להתוודע לנוהלי הכשרות

47 מועצות דתיות אלו זוהו על פי בדיקה של היקף המחזור בתחום הכשרות בדוחות הכספיים של כלל המועצות הדתיות.

48 מנחם אדלר, מנהל מחלקת הכשרות בגבעתיים, מכתב למחברי מחקר זה, 30.12.2015.

49 אריה פרידמן, יושב ראש המועצה הדתית רעננה, מכתב למחברי מחקר זה, 5.1.2016.

50 ראו המסמך "מתן תעודת כשרות: מידע כללי – תשלומים", כסלו תשע"ה – דצמבר 2014, אתר המועצה הדתית ירושלים.

הייחודים של כל מועצה דתית. כך ציין גם המשרד לשירותי דת בעצמו בדברי ההסבר לתזכיר חוק שקידם בשנת 2014:

קיימת שונות מסוימת בין הרבנים המוסמכים לתת תעודת הכשר לעניין המדיניות למתן תעודת הכשר. עניין זה יוצר קושי, בין השאר, עבור יצרנים המשווקים תוצרתם בקנה מידה אזורי או ארצי, או עבור רשתות מזון הפועלות בפריסה ארצית, אשר נתקלים, לעיתים, בחוסר אחידות לעניין דרישות הכשרות של הרבנים המקומיים השונים. עובדה זו יוצרת גם חוסר בהירות בקרב ציבור צרכני המזון הכשר, הואיל ובכל רשות מקומית תעודת ההכשר עשויה לשקף נורמות כשרותיות שונות.⁵¹

2. פגיעה בחירויות

א. פגיעה בחופש הדת של הרבנים המקומיים

אחת הסוגיות החשובות שיש לבחון ביחסי דת ומדינה ברמה הנורמטיבית היא פגיעה אפשרית של המדינה בחופש הדת ובחופש מדת. ככלל, נראה שיש לצמצם ככל האפשר פגיעות אפשריות הן בחופש הדת והן בחופש מדת, מלבד במקום שיש תכלית ראויה. הדיון ביחסי דת ומדינה בישראל מתמקד בדרך כלל בסוגיות של חופש מדת ובטענות של כפייה דתית, אך כפי שנבקש להראות להלן, במערך הכשרות ההתמקדות צריכה להיות דווקא בסוגיית חופש הדת.

בתחום הכשרות נראה שהפגיעה בחופש מדת מצומצמת מאוד וכמעט שאינה קיימת, בניגוד לתחומים דתיים אחרים שבהם המדינה כופה נורמות דתיות על הפרט, כדוגמת נישואין וגירושין. כפי שתואר לעיל, כל ההגבלות שהחוק מטיל בנושא הכשרות מתייחסות לבית עסק המעוניין לספק לצרכנים מזון כשר, אך החוק אינו מחייב בעלי עסקים לספק לצרכנים מזון כשר, ומובן שאינו מחייב אזרחים לאכול מזון כשר. עם זאת, יש לציין כי החוק אינו מאפשר ייבוא של

51 המשרד לשירותי דת, תזכיר חוק, הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (כללים אחידים למתן תעודת הכשר), התשע"ד-2014.

מזון שאינו כשר, אך תחום זה איננו קשור למערך הכשרות הפנים-ישראלי הנדון במחקר זה, ולפיכך איננו נדרשים לו כאן.⁵² כמו כן, ישנם איסורים בחוק על גידול חזיר⁵³ ועל מכירת חמץ בפרהסיה בחג הפסח,⁵⁴ שכמובן אינם חלק מסוגיית מערך הכשרות בישראל, ואף אינם בפיקוח של הרבנות הראשית לישראל והמועצות הדתיות. אשר לחופש הדת, במפתיע, בחקיקה הנוכחית בתחום הכשרות יש דווקא חשש לפגיעה בחופש הדת של רכני ערים ושל צרכני הכשרות הדתיים.

הרבנות הראשית והמועצות הדתיות הן גופים ציבוריים המקבלים את סמכותם מהחקיקה. כפועל יוצא בית המשפט העליון נדרש להכריע בתחומי

52 האיסור לייבא בשר לא כשר לארץ נדון בפעם הראשונה כבג"ץ 3872/93 מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות (פורסם בנבו, 22.10.1993). במקרה זה העתירה הייתה נגד החלטת הרשויות למנוע ייבוא בשר שאינו כשר בשל פגיעה ברגשות דתיים. בית המשפט קבע בפסק הדין כי בהיעדר הסמכה בחוק אסור לרשות המוסמכת לשקול שיקולים הבאים למנוע פגיעה ברגשות דתיים, זולת אם הפגיעה ברגשות אלו ברורה ומוכחת, ולא צפוי נזק משמעותי לחלק החילוני של הציבור בעקבות הצעד אשר נועד למנוע את הפגיעה בחלק הדתי שלו. על כך ראו גם אסא כשר, "פגיעה ברגשות וטובת הכלל: בעקבות בג"צ מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות", משפט וממשל ב (1) (1994), עמ' 289-302. לאחר פסק הדין הוסדר הנושא בחוק בשר ומוצריו, התשנ"ד-1994, שקבע כי ייבוא בשר לארץ יותנה בתעודת כשרות של הרבנות הראשית לישראל, וזמן קצר לאחר מכן הוגשה עתירה נוספת, הפעם נגד החוק (בג"ץ 4676/94 מישראל בע"מ נגד הכנסת (פורסם בנבו, 25.11.1996)). בית המשפט התמקד בדיונו בנושא בסוגיית חופש העיסוק, שכן לדבריו בעניין הכפייה הדתית "יש לזכור כי כל מי שרוצה יכול לרכוש בישראל בשר לא כשר. אין כפייה לאכול רק בשר כשר". בסופו של דבר דחה בית המשפט את העתירה בטענה שאין להתערב בפגיעה בחופש העיסוק הנוצרת עקב החוק לנוכח ההגנה החוקתית שהחוק מקבל מכוח פסקת ההתגברות. נציין כי בימים אלו נדונה בבית המשפט עתירה המבקשת להחריג אזרחים ערבים מתחולתו של חוק זה ולאפשר להם לייבא לישראל בשר שאינו כשר על פי ההלכה היהודית. ראו ג'קי חורי, "אזרחים ערבים יוצאים למאבק: החובה לייבא בשר כשר היא כפייה דתית", הארץ, 19.5.2016.

53 על נושא זה ראו בהרחבה דפנה ברק-ארוז, חוקים וחיות אחרות: דת מדינה ותרבות בראי חוק החזיר, ירושלים: כתר ואוניברסיטת בר-אילן, 2015.

54 חוק חג המצות (איסורי חמץ), התשמ"ו-1986.

הכשרות, כפי שקבעו שופטי בית המשפט העליון בפסק דין שניתן ב-1990 בעניין רסקין:

העובדה לברדה, שבענייני כשרות מסתמכים הרבנים, להם ניתנה סמכות ליתן תעודות הכשר, על דיני ההלכה, אין בה כדי למנוע את התערבותו של בית-משפט זה, בכואו לפסוק אם לא חרגו הרבנים מהסמכות שהוקנתה להם בחוק. [...] החוק מעניק את הסמכות למתן תעודות הכשר לאינסטנציה הלכתית דתית – מועצת הרבנות הראשית, או רב שהתמנה על-ידיה, או רב מקומי – אך בכואו לפרש את החוק, אין לשכוח, שאנו בחוק חילוני עסקינן. לפיכך, על היקפה של הסמכות המוענקת למי שנמסרה לו הסמכות ליתן תעודת הכשר יש ללמוד מתוך החוק, ועל-פי כללי פרשנות, המקובלים בפירוש חוק חילוני.⁵⁵

בשל כך במקרים אחדים הורה בית המשפט לרבנים מקומיים להעניק תעודות כשרות בניגוד לעמדתם ההלכתית. למשל, בעניין רסקין הורה בית המשפט לרבנים המקומיים בירושלים שלא למנוע תעודת כשרות מאולמות אירועים שנערכים בהם מופעים כדוגמת ריקודי בטן. הרבנים טענו כי מבחינה הלכתית אין לתת אמון בבעלי אולמות המאפשרים אירועים מעין אלו כשמדובר בענייני כשרות,⁵⁶ אך בית המשפט טען כי החוק מגביל את תחום הסמכות שניתנה לרבנים במסגרת שיקוליהם במתן תעודת הכשר להסתמך על "דיני הכשרות בלבד". בית המשפט הגדיר דינים אלו "הגרעין הקשה" של דיני הכשרות, הווי אומר, דינים הקשורים באופן ישיר לכשרות המזון כדוגמת טיב המזון, תהליך הכנתו, אופן הצגתו והגשתו והטיפול בו. לדבריו, אופן ניהול בית העסק או

55 בג"ץ 465/89, רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים (פורסם בנבו, 27.5.1990) (להלן: בג"ץ רסקין).

56 מלבד הטענות המובאות בפסק הדין פרסמו השניים מאמר הלכתי בנושא. ראו יצחק קוליץ ושלום משאש, "תעודת כשרות במקום פריצות", תחומין ל (תש"ע), עמ' 457-453.

התנהגות בעל העסק אינם שיקול לגיטימי במתן תעודת כשרות.⁵⁷ במקרה דומה קבע בית המשפט כי הרב של אשדוד אינו רשאי שלא להעניק תעודת כשרות לבית עסק שמנהלת יהודייה משיחית בשל חשש לנאמנותה בענייני כשרות,⁵⁸ והוא אף אינו רשאי לדרוש ממנה פיקוח מוגבר מן המקובל.⁵⁹ בהקשר אחר נקבע כי העובדה שמשחטה המשווקת עופות כשרים מוכרת עופות טרפים לבתי עסק אחרים בבעלות יהודים איננה שיקול המשתייך ל"גרעין הקשה" של דיני הכשרות – בניגוד לעמדת הרבנות הראשית לישראל ורבה הראשי של חדרה, שביקשו למנוע הענקת תעודת כשרות למשחטה זו.⁶⁰

פסקי הדין הללו – שבקבוצות מסוימות זכו לכינוי הגנאי "כשרות בהכשר הבג"ץ" – עוררו תרעומת בקרב רבנים, שטענו כי פסיקות אלו פוגעות בחופש הדת שלהם. הרב הראשי לישראל הרב שלמה עמאר אף תקף בשנת 2009 את בג"ץ בחריפות רבה וכתב לקבוצת חברי כנסת כי "לא נותרה ברירה אלא להיקהל ולעמוד על נפשנו מול בג"צ".⁶¹ חברי כנסת חרדים אף קראו לרבנים שלא לקבל את הוראת בית המשפט.⁶² ואכן, בתחילה סירב הרב של אשדוד לקבל את פסק הדין שנזכר לעיל ולהעניק תעודת כשרות לבית העסק בניהולה של יהודייה משיחית בטענה שפסיקת בית המשפט היא בניגוד לשולחן ערוך. לאחר שנתבע בשל ביזיון בית המשפט טען: "אני אומר להם [לשופטים] שלא אוכל לעבור את פי ה' גדולה או קטנה. זו חובתי".⁶³ כמו כן נטען כי פסיקות אלו של בית המשפט מביאות להטעיית הצרכנים, המבקשים תעודת כשרות שניתנה מתוך שיקול דעת רבני-הלכתי עצמאי ולא על בסיס עמדתם של שופטי בית המשפט העליון.⁶⁴

- 57 בג"ץ רסקין (לעיל הערה 55).
- 58 "יהדות משיחית" היא השם המקובל לקבוצות נוצריות שחבריהן מזדהים כיהודים ומקיימים, נוסף לאמונתם הנוצרית, גם מגוון מצוות ומנהגים יהודיים.
- 59 בג"ץ 8735/06, קומפורטי נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל (פורסם בנבו, 29.6.2009).
- 60 בג"ץ 7203/00, מעדני אביב אוסובלנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית (פורסם בנבו, 12.12.2001) (להלן: בג"ץ מעדני אביב).
- 61 פנחס וולף, "הרב עמאר לח"כים: 'מנעו התערבות בג"ץ', וואלה, 9.12.2009.
- 62 פנחס וולף, "הח"כים החרדים נגד בג"ץ: 'לא להקשיב להם'", וואלה, 30.12.2009.
- 63 שמעון כהן, "ביהמ"ש כופה לעבור על דיני כשרות?", ערוץ 7, 20.12.2009.
- 64 וולף (לעיל הערה 61).

במרוצת השנים הועלו הצעות חוק אחדות מתוך רצון לחזק את העצמאות של הרבנים מול בית המשפט, אך הן לא הגיעו לכדי חקיקה.⁶⁵ על כל פנים, נראה שכל עוד הכשרות בישראל ניתנת באופן ממלכתי על ידי גופים ציבוריים יהיו הרבנים כפופים למרותו של בית המשפט. כפי שטען שופט בית המשפט העליון לשעבר אליעזר ריבלין: "אלמלא דין המדינה יכול היה כל רב, על פי מיטב הבנתו ומצפונו, ליתן או לסרב לתת הכשר לדבר מזון. [...] משנפרצה ההפרדה בין דת לדין – משיב חוק המדינה על השאלות מהי תעודת הכשר, אימתי תינתן ואימתי תסורב".⁶⁶

ב. פגיעה בחופש העיסוק של קבוצות ליברליות

לכאורה אפשר לטעון כי המצב השורר היום מביא לפגיעה גם בחופש הדת של קבוצות דתיות בעלות מדיניות כשרות מקלה או מקבילה למדיניות של הממסד הדתי, כדוגמת התנועה הרפורמית והתנועה הקונסרבטיבית וקבוצות אורתודוקסיות ליברליות, שכן נאסר עליהן להעניק תעודת כשרות לבית עסק בלי שקיבל קודם לכן תעודת כשרות של הרבנות הראשית.

ואולם למעשה הפגיעה בחופש הדת כאן חלקית ביותר.⁶⁷ במצב החוקי היום קבוצות אלו יכולות להעניק תעודת כשרות נוספת על התעודה מטעם הרבנות, וכך אכן נוהגת מרבית האוכלוסייה החרדית, שאינה סומכת על מערך הכשרות הממלכתי ומשתמשת בגופי כשרות פרטיים. אמנם, כפי שהזכרנו לעיל, הרבנות הראשית מבקשת להכפיף את גופי הכשרות הפרטיים לנהלים שהיא קובעת, כך שיתכן שלכל הפחות היא תבקש להצר את צעדיהן של קבוצות ליברליות מסוג זה ולהתנות את מתן תעודת הכשרות לבית עסק בכך שאיננו מקבל תעודה מגוף "ליברלי". אך העובדה שעד כה לא הוקם גוף כשרות מעין זה, שביקש להעניק

65 ראו למשל יעקב כץ, הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (תיקון) – שיקולים למתן (כשרות), התש"ע-2009, פ/1882/18; בצלאל סמוטריץ', הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (תיקון – תנאים למתן תעודת הכשר), התשע"ו-2016, פ/20/1482.

66 בג"ץ מעדני אביב (לעיל הערה 60).

67 וזאת גם אם דנג"ץ שי גיני (לעיל הערה 24) אכן לא ישנה את המציאות, אף שאנו סבורים אחרת.

תעודת כשרות משלו נוסף על תעודת הכשרות של הרבנות הראשית, מלמדת כי המאבק המתנהל בנושא איננו מאבק על חופש הדת.

דני סטטמן וגדעון ספיר טוענים כי את חופש הדת יש לבסס על חופש המצפון – אמונותיו הנורמטיביות העמוקות של האדם המכוננות את זהותו האישית. לטענתם, "אם אין תחושת קונפליקט בין הדרישה הדתית לבין חוקי המדינה, אין מדובר בפגיעה במצפון, וממילא חופש הדת אינו נפגע ככל שזה מובן במונחי מצפון".⁶⁸ מכיוון שלדבריהם "היהדות הרפורמית אינה תופסת את חוקי הדת כמחייבים בלא מפלט, והיא מסוגלת להתגמש בעניינים כאשר המדינה דורשת זאת", הם מודים כי תפיסתם מביאה ל"מסקנה קשה לעיכול", כדבריהם, ש"יהודים רפורמים כמעט אף פעם לא יהיו זכאים להגנה בשם חופש הדת ככל שזה מובן כהגנה על המצפון".⁶⁹ בסוגיה של מערך הכשרות הדברים אף חזקים יותר, שכן לכאורה הצרכן הדתי הליברלי אינו נמצא בקונפליקט בין הדרישה הדתית ובין חוקי המדינה, שהרי בדרך כלל הרף ההלכתי שהוא מבקש להציב נמוך מהרף שהציב הממסד הדתי, והראיה היא שבפועל צרכנים אלו אינם מבקשים תעודה נוספת על התעודה של הרבנות כפי שנהוג בציבור החרדי.⁷⁰ לעומת התפיסה שלהם אפשר להציב את עמדתה של מרתה נוסבאום, שהגדירה מצפון כך: "כושר פנימי לתור אחר הבסיס האתי לחיים ואחר המשמעות האחרונה שלהם".⁷¹ לדברי סטטמן וספיר, בניגוד לתפיסתם שמעמידה בבסיס הפגיעה בחופש הדת היווצרות של קונפליקט, החלת התפיסה של נוסבאום על הסדרי הכשרות, מביאה למסקנה ש"הבעיה של היהודי הרפורמי עם חוקים הנוגדים את ההלכה (הרפורמית) אינה שהם תובעים ממנו לעשות מה שהוא 'אינו יכול', אלא שהם מגבילים את יכולתו לחפש ולעצב משמעות אתית לחייו

68 דני סטטמן וגדעון ספיר, דת ומדינה בישראל: עיון פילוסופי-משפטי, תל אביב: ידיעות ספרים ואוניברסיטת חיפה, 2014, עמ' 111.

69 שם, שם.

70 ואכן, רוב הטענות שהקבוצות הליברליות הנוכרות מעלות נגד מערך הכשרות אינן קשורות לחופש הדת שלהן שנפגע, אלא הן טוענות שהמערך מושחת ואינו יעיל, ולפיכך יש להציב לו חלופה.

71 מצוטט אצל סטטמן וספיר (לעיל הערה 68), עמ' 110.

ביהדות הרפורמית⁷². לאור זאת ניתן לטעון שההגבלות שהחוק מטיל בתחום הכשרות פוגעות בחופש הדת.

כך או כך, גם לדעת מי שסבור כי אין כאן פגיעה חזקה בחופש הדת, אין ספק שהמצב החוקי הנוכחי מביא לפגיעה בחירויות, ובעיקר בחופש העיסוק של הקבוצות הליברליות שהוזכרו. הטענה העיקרית בעתירה של המרכז הרפורמי לענייני דת ומדינה בבקשה לאפשר מתן תעודת כשרות מטעם גוף פרטי גם בלא אישור הרבנות הייתה גם היא שהחוק הנוכחי סותר את חוק יסוד: חופש העיסוק. כאמור, אמנם דעת הרוב בהרכב השופטים דחתה את העתירה, אך גם היא הודתה כי "אין מנוס מלקבוע כי הוראת סעיף 3(א) לחוק, פוגעת פגיעה מסוימת בחופש העיסוק". כלומר, העתירה נדחתה בשל הטענה שאפשר להצדיק את תכלית הפגיעה בחופש העיסוק, אך לא בטענה שאין כאן כל פגיעה כזאת.⁷³ כאמור לעיל, ערב פרסום מחקר זה ניתנה ההחלטה בבית המשפט העליון שנראה שפותחת פתח לשבירת המונופול של הרבנות הראשית בשוק הכשרות.

72 סטטמן וספיר, שם, עמ' 111.

73 בג"ץ שי גיני (לעיל הערה 31).

פרק ב

היעילות של מערך הכשרות: ליקויים מבניים

בפרק זה ובפרק שלאחריו נבקש לתאר את האיכות הירודה של השירותים שמערך הכשרות הממלכתי מספק היום לאזרחי ישראל. נצביע על חוסר היעילות של מערך זה באמצעות הצגת הליקויים בו וההשפעות שלהם על איכות הכשרות. בפרק זה נעסוק בליקויים מבניים במערך הכשרות של המועצות הדתיות, ובתוך כך בהיבטים של מקצועיות, חלוקת סמכויות, קביעת אמות מידה לכשרות ואופן העסקת המשגיחים.

בטרם נבחן את הליקויים נבהיר את המתודולוגיה שהתבססנו עליה בבחינת הנושא. בשנים האחרונות פורסמו תחקירים עיתונאיים רבים העוסקים בליקויים במערך הכשרות. במקרים רבים יש קושי לבחון את מידת המהימנות של תחקירים אלו, מכיוון שמטבעם הם מבוססים על עדויות אנונימיות, לא פעם של בעלי אינטרס בנושא. לפיכך החלטנו למעט בהתבססות על תחקירים ועדויות מסוג זה, והסתמכנו רק על מקורות שרמת מהימנותם גבוהה. מקור המידע העיקרי שהשתמשנו בו לבחינת הליקויים במערך הכשרות היה אפוא דוחות ביקורת מקצועיים שנכתבו בנושא. בשנת 2007 עמד מבקר המדינה על כך שדוחות המבקרים הפנימיים של הרשויות המקומיות יכולים לשמש כלי מידע מהימן על המתרחש במועצות הדתיות וביקר את המשרד לשירותי דת על כך שאינו נעזר בהם.⁷⁴ במחקרנו זה ערכנו חיפוש נרחב באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות ומצאנו כ-60 דוחות של מבקרי רשויות מקומיות העוסקים במועצות הדתיות ופורסמו בשנים 2000-2016, מתוכם כ-30 דוחות עוסקים בהרחבה בתחום הכשרות. בהסתמך על דוחות אלו בחנו את הליקויים במחלקות הכשרות של המועצות הדתיות, מתוך הנחה שהליקויים שנמצאו במועצות דתיות רבות אינם ליקויים נקודתיים, אלא יש בהם כדי להצביע על ליקויים מהותיים.

נוסף על כך השתמשנו בדוחות של מבקר המדינה, ובפרט בדוח המפורט על מערך הכשרות משנת 2009. כמו כן השתמשנו בשני דוחות של ועדות ציבוריות שעסקו במערך הכשרות. האחת – ועדת צדוק, ועדה ציבורית "לבדיקת המועצות

74 מבקר המדינה, "דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולהשכונות שנת הכספים 2005", מאי 2007, עמ' 204.

הדתיות ותפקודן" שהקים שר הדתות – עסקה במועצות הדתיות ובתוך כך גם בתחום הכשרות. מסקנותיה פורסמו בשנת 1993. השנייה – הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות – עסקה בתחום הכשרות בלבד, ומסקנותיה פורסמו בשנת 2006. בוועדה זו ישבו חמישה חברים: שלושה מהרבנות הראשית – היועץ המשפטי של הרבנות הראשית, הממונה על אכיפת חוק איסור הונאה בכשרות והיועץ האסטרטגי של הרבנות הראשית לישראל; אחד מהמשרד לשירותי דת – ראש אגף תקינה, תיקצוב ובקרה; ואחד ממשרד המשפטים – יו"ר הוועדה, ראש תחום תמיכות במשרד המשפטים. לפיכך נראה שממצאיה מייצגים את עמדת הממסד הדתי בנושא ובפרט את עמדת הרבנות הראשית.

1. חוסר מקצועיות וחוסר מיומנות

אחת הבעיות העיקריות של מחלקות הכשרות במועצות הדתיות היא חוסר מקצועיות בעבודת הפיקוח. כפי שיפורט להלן, רבים מהממונים – הן בדרגים הגבוהים והן בדרגים הנמוכים – אינם מקבלים את ההכשרות המינימליות הנדרשות כדי לבצע את תפקידם כראוי. במקרים אחדים הדבר נובע מאי-קיום הנהלים שקבעו הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת, ובאחרים הנהלים עצמם אינם מחייבים את ההכשרה הרלוונטית.

הסמכות ההלכתית העליונה במחלקות הכשרות היא הרבנים המקומיים. האחראיות על הכשרות היא למעשה התפקיד העיקרי של הרב המקומי במועצה הדתית, משני טעמים: ראשית, מתוך התחומים שהמועצות הדתיות מופקדות עליהם, ענף הכשרות הוא המרכזי ביותר מבחינת היקף הפעילות והעובדים; שנית, בענף הכשרות יש צורך בפסיקה הלכתית. בתחום המקוואות, למשל, הרב המקומי כמעט אינו נדרש לקבוע הלכות, ודאי שלא על בסיס יומי, וכך גם בתחום רישום הנישואין, שהוא בעיקרו טכני ונעשה על ידי רושמים מוסמכים. לעומת זאת בענף הכשרות הרב המקומי נדרש לקבוע מדיניות הלכתית ברמה העקרונית, ובמקרים רבים נדרשות הכרעות הלכתיות על בסיס יום-יומי. על חשיבותו של הרב המקומי כפוסק הלכה במחלקת הכשרות מעידה העובדה שיש קבוצות בציבור הדתי שמסתמכות על תעודת הכשרות שהעניק רב מקומי מסוים ומסרבות להסתמך על תעודות כשרות שהעניקו רבנים מקומיים אחרים; לעומת

זאת שכיח פחות למצוא קבוצות שאינן מסתמכות על המקוואות או על העירוב בעיר מוסימת בגלל הרב המקומי המכהן בה.

על אף החשיבות של הכשרות בתפקידו של רב העיר, במפתיע ההכשרה לתפקיד אינה כוללת הדרכה הלכתית מקיפה די הצורך בהלכות כשרות ושחיטה. סעיף 4 לתקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007, קובע כי בתפקיד רב עיר כשיר לכהן מי שיש בידו תעודה בתוקף ממועצת הרבנות הראשית, המעידה שהוא כשיר לכהן בתפקיד, או מי שיש לו תעודת כשירות להתמנות לדיין.⁷⁵ סעיף 5 לתקנות קובע שכדי לקבל תעודת כשירות לכהן בתפקיד רב עיר יש לעמוד בכחינות בכתב מטעם הרבנות הראשית. בפועל, הרבנות הראשית קובעת כי יש לעבור 13 מבחנים כדי לקבל תעודת כשירות לרב עיר: 6 מתוכם הם המבחנים לקבלת תעודת רב שכונה בנושאים האלה – שבת, איסור והיתר, תפילה וברכות, חופה וקידושין, נידה ושמות; שישה מבחני חובה בנושאים האלה – עירובין, מצוות התלויות בארץ, מקוואות, פסח ויום טוב, חגים, בין אדם לחברו; ועוד מבחן, אחד מתוך שני הנושאים האלה – מילה וגרות או ריבית.

אפשר לראות כי בעוד הבחינות לתפקיד רב שכונה תואמות במידה רבה את התפקידים שרבני שכונה נדרשים לבצע במסגרת תפקידם, באופן תמוה הבחינות לרב עיר כמעט אינן דורשות ידע בנושא העיקרי שרב העיר נדרש לפסוק בו מבחינה הלכתית – תחום הכשרות. מלבד הבחינה בנושא איסור והיתר, שהיא חלק מהבחינות לתפקיד רב שכונה, יש רק בחינה אחת לתפקיד רב עיר העוסקת בתחום הכשרות – מצוות התלויות בארץ – וגם היא עוסקת בנושא שמשיק לתחום הכשרות אך אינו עוסק בפרטי ההלכות העיקריות שלו. עד העת האחרונה תחום השחיטה והטרפות היה חלק ממבחני הרשות, אך הוא הוצא ממסגרת מבחנים אלו, אף שבמועצות דתיות רבני העיר נדרשים לפקח על משחטות.⁷⁶ נוסף על כך, מבחני הכשירות לדיינות – שכאמור הם מסלול אחר להשגת כשירות לתפקיד רב עיר – אינם עוסקים כלל בהלכות הכשרות.⁷⁷

75 התקנות מוסיפות גם את מי שמכהן או כיהן בפועל כדיין וכן את הרב הראשי לצה"ל ורב צבאי פיקודי או חייל שהרבנות הראשית החליטה שהוא כשיר לכהן כרב עיר.

76 הרבנות הראשית לישראל, לשכת המנכ"ל, "מתכונת חדשה במבחני הרבנות הראשית לישראל", ינואר 2017, אתר הרבנות הראשית.

77 ראו "נושאי בחינת הסמכה לדיינות", אתר הרבנות הראשית.

ואולם זוהי רק הבעיה המשנית. הבעיה המרכזית היא שרבני עיר אינם נדרשים לכל הכשרה מעשית בתחום הכשרות. בענף הכשרות חלו במאה האחרונה שינויים מרחיקי לכת בעקבות תיעוש המזון, כך שידע הלכתי אינו מספק כדי להיות בקיא בענייני כשרות – נדרשת גם מומחיות בתעשיית המזון ובהשלכות האפשריות שלה על כשרות המזון.⁷⁸ כמובן, יש רבני ערים מומחים בענף הכשרות, ויש רבנים שמינו מנהלי מחלקת כשרות בעלי הידע הנדרש, אך אין הליך מחייב שמוודא שהדבר אכן נעשה. ברבנות הראשית מודעים שיש רבני ערים שאינם מוכשרים די הצורך להעניק תעודות כשרות. כך נכתב בשנת 2006 ברוח הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות – ועדה שכאמור הורכבה ברובה מנציגי הרבנות הראשית:

לעתים מסתבר כי הרב המקומי אינו מתאים, עניינית, לתפקיד מעניק הכשרות. תפקיד זה דורש ידע עדכני נרחב ומעמיק ויכולת יישומית של דיני איסור והיתר, אשר לא תמיד קיימים אצל הרב המקומי. בנוסף, עקב המודרניזציה והחידושים בתחום יצור המזון ושימורו, נדרש ידע בתחומים טכניים ומדעיים, אשר אף הם לא תמיד מצויים בידי הרבנים. בנוסף לכך, לרוב, במקומות בהם הרב המקומי הוא המפקח על המשגיחים, דרושה גם יכולת לנהל מערך עובדים ויכולת ניהול כספית, כישורים אשר אינם מהווים חלק ממערכת השיקולים עת נבחר רב מקומי (ואף אינם מצוינים כדרישות בתקנות לבחירות רבני עיר).⁷⁹

כך גם באשר למנהל מחלקת הכשרות במועצה הדתית – דרישות הסף לתפקיד זה שקבע המשרד לשירותי דת נמוכות מאוד: 12 שנות לימוד וניסיון ניהולי של שנתיים. תעודת משגיח בתוקף, ניסיון בתפקיד משגיח או מפקח, השכלה תורנית מינימלית או תעודה אקדמית אינם מפורטים כתנאי סף לתפקיד אלא רק יכולים

78 מעניין שלעומת זאת בתחום הדיינות הבינו ברבנות הראשית שידע הלכתי אינו תנאי מספיק לתעודת כשירות, ולכן בצד ארבע בחינות מקיפות בתחום ההלכתי יש גם בחינה ייחודית מקצועית העוסקת בניסוח פסקי דין.

79 הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות (לעיל הערה 36), עמ' 17-18. הסוגריים במקור.

להיות משום יתרון.⁸⁰ אמנם בדרישות הסף נקבעו תכונות נדרשות, כדוגמת אמינות ואדיבות, וכן תחומי ידע נדרשים, כדוגמת ניהול תקציב ודיני כשרות, אך בהיעדר כל קריטריון בסיסי להגדרת דרישות אלו קשה לראות בהן דרישות סף ממשיות. בעוד לרבני העיר ולמנהלי מחלקת הכשרות לא נקבעו דרישות סף, למשגיחים נקבעו דרישות כאלה, אך כפי שנראה להלן, הן אינן מיושמות, כך שבפועל משגיחים רבים לא הוכשרו מבחינה רשמית.

ועדת צדוק טענה בשנת 1993 כי "לא נמצא, בדרך כלל, במועצות הדתיות נוהל קבוע ומסודר לפיו נבחרים משגיחי כשרות, ובכלל זה פירוט הכישרים הנדרשים מהם, כגון השכלה ונסיון".⁸¹ הוועדה המליצה כי הרבנות הראשית לישראל תקים מכללה ארצית להכשרת משגיחים ורק בוגריה יוכלו לשמש משגיחים במסגרת המועצות הדתיות. למרות המלצות חוזרות ונשנות – אף של מבקר המדינה⁸² – שנים רבות כמעט לא נעשה דבר בנושא, לא ברבנות הראשית ולא במועצות הדתיות. מחקר שפורסם באוגוסט 2004 מצא גם הוא כי אין מערכת הכשרה מסודרת למשגיחי הכשרות. אמנם הונהג קורס מטעם משרד העבודה והרווחה, אך הוא לא היה מחייב לשם עבודה במשרת משגיח, ורק 3%-4% ממשגיחי הכשרות בפועל השתתפו בו. לפיכך רוב המשגיחים לא קיבלו כל הכשרה, מלבד כמה ימי עיון של הרבנות הראשית או קורסים ספורים ולא מקיפים שמועצות דתיות אחדות יזמו באופן עצמאי.⁸³

באפריל 2004 הגישה התנועה להגינות שלטונית עתירה לבג"ץ נגד הרבנות הראשית. בין היתר דרשה העותרת כי מועצת הרבנות הראשית תקבע נהלים ודרישות מינימום להערכת משגיחי כשרות ולהעסקתם, תבחן את המועמדים ותיתן תעודות הסמכה למשגיחי כשרות.⁸⁴ ככל הנראה בעקבות העתירה החליטה מועצת הרבנות הראשית בנובמבר 2004:

- 80 המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל עו/1, אלול התשע"ו – ספטמבר 2016, עמ' 58-60.
- 81 "דוח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן" (לעיל הערה 44), עמ' 37.
- 82 ראו למשל מבקר המדינה, "דוח שנתי 45 לשנת 1994 ולחשבונות שנת הכספים 1993", אפריל 1995, עמ' 286.
- 83 עומר בן-צור, המועצות הדתיות בישראל: הצעה לרפורמה, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, אוגוסט 2004, עמ' 19.
- 84 הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות (לעיל הערה 36), עמ' 11.

משגיחי כשרות ילמדו בתוכנית לימודים מסודרת ובסופה יזכו לתעודת משגיח. תוכן הלימודים והמרצים יאושרו בוועדת הכשרות. תוך שנה וחצי יצטרפו כל המשגיחים לעבור את ההשתלמות. לאחר מועד זה לא יוכלו להעסיק משגיח במערכת הכשרות של הרבנות ללא תעודת משגיח. משגיח העוסק כבר 10 שנים בכשרות יקבל המלצה מרב העיר (ומראש מחלקת הכשרות במועצה הדתית) ויעבור מבחן פטור.⁸⁵

החלטה זו הוכנסה לקובץ נוהלי הכשרות של הרבנות הראשית שפורסם בשנת 2005, אך אף שנקבע בה שעד אפריל 2006 כל המשגיחים יידרשו לעמוד בבחינות הכשרה, בדוח משנת 2009 של מבקר המדינה נכתב כי לא רק משגיחים רבים במועצות הדתיות לא עברו את הבחינות המדוברות, אלא שגם נהלים בסיסיים אינם בנמצא:

התברר כי אין נהלים בעניין הכישרים הנדרשים מהמשגיחים. [...] בבדיקות מדגמיות שמשדר מבקר המדינה עשה במחלקות הכשרות בחיפה, בירושלים ובראש"צ לא נמצאו תעודות המעידות על השכלתם התורנית של המשגיחים ואף לא חוות דעת מרבני העיר המעידות על התאמתם לתפקיד. לא נמצאו גם אישורים המעידים על כך שהמשגיחים המועסקים עמדו במבחני הרבנות הראשית ונמצאו כשירים לשמש כמשגיחים. יתר על כן, ברוב התיקים אין מסמכים המעידים על ראיונות קבלה של המפקחים, מנהלי מחלקות הכשרות או רבני העיר עם המשגיחים, ואין נימוקים בכתב לקבלתם של האחרונים לעבודה. [...] אחת הבעיות במערך הכשרות היא שמינוי משגיח אינו מחייב הכשרה מקצועית והשתלמויות, על אף נחיצותן למילוי התפקיד. אומנם, בקובץ נוהלי הכשרות של אגף הכשרות משנת 2005 נקבע שיש להכשיר משגיחים בקורסים מסודרים, בהשתלמויות ובימי עיון,

85 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 987.

אולם בפועל אין תוכנית מסודרת להשתלמויות והדבר תלוי
במועצה הדתית.⁸⁶

חוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת בנושא הכשרות שפורסם ביולי 2010 בעקבות דוח המבקר הדגיש שוב כי מלבד במקרים חריגים, רק מי שהוכשר מטעם הרבנות הראשית, הוסמך על ידה ותעודת המשגיח שלו מטעמה עודנה בתוקף יכול לכהן בתפקיד משגיח כשרות.⁸⁷ למרות זאת בדיקת דוחות ביקורת שפורסמו לאחר פרסום החוזר מלמדת כי נוהל זה אינו מיושם. כך למשל, דוח ביקורת על המועצה הדתית באור עקיבא משנת 2012 מצא כי "משגיחי הכשרות המועסקים בפיקוחה של המועצה הדתית, אינם מחזיקים בתעודת הסמכה למשגיח כשרות כמתחייב",⁸⁸ וברוח משנת 2012 נכתב בעניין כוכב יאיר כי "בתיקים לא נמצא תיעוד בנוגע להכשרתם ולסמכתם של משגיחי הכשרות".⁸⁹ ברמת גן מצאה הביקורת בשנת 2013 כי ל-9 משגיחים אין תעודת הסמכה, ובאשר ל-9 אחרים – יש ספק אם יש להם תעודה.⁹⁰ גם בכפר סבא הצביע דוח ביקורת משנת 2014 על מינוי משגיחים בלא הסמכה,⁹¹ ובנתניה נכתב ברוח ביקורת משנת 2016 כי "לרובם ככולם של משגיחי הכשרות לא קיימת תעודת הסמכה מטעם הרבנות הארצית כמחויב בחוזר המנכ"ל".⁹²

בשל המספר הגבוה של משגיחים ואופן העסקתם הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת אינם יכולים לספק נתונים מדויקים על מספרם, ודאי שלא על איכות

- | | |
|----|---|
| 86 | שם, עמ' 986-987. |
| 87 | חוזר מנכ"ל התש"ע/1 (לעיל הערה 14), עמ' 5-6. |
| 88 | אגף הביקורת, עיריית אור עקיבא, "דוח מבקר העירייה לשנת 2009/2010", 2012, עמ' 81. |
| 89 | אגף הביקורת, מועצה מקומית כוכב יאיר, "דוח ביקורת שנתי מס' 11 לשנת 2010", 2012, עמ' 65. |
| 90 | אגף הביקורת, עיריית רמת גן, "דוח מבקר העירייה לשנת 2012", 2013, עמ' 203. |
| 91 | ראו מירי בלומנפלד, "דוח ביקורת: ליקויים חמורים במחלקות הכשרות והנישואין במועצה הדתית בכפ"ס", local כפר סבא , 6.2.2014. |
| 92 | אגף הביקורת, עיריית נתניה, "דוח ביקורת: המועצה הדתית", 2016, עמ' 153. |

הכשרתם, אך לפי הערכות של גורמים ברבנות הראשית כ-40% ממשגיחי הכשרות פועלים בלא תעודת ההסמכה הנדרשת.⁹³

מלבד היעדר ההקפדה של המועצות הדתיות על איכות ההכשרה של העובדים במחלקות הפְּשרות, גם הליכי הקליטה שלהן אינם תקינים. הסוגיה של קליטת עובדים במועצות הדתיות נדונה כבר בוועדת צדוק בשנת 1993. דוח הוועדה קבע כי "אין במועצות הדתיות נוהל אחיד לקבלת עובדים. מועצות דתיות שהופיעו בפני הוועדה העידו על קיומם של מכרזים למישרות פנויות במועצות הדתיות, אולם לא בכל המקרים מתקיימים מכרזים".⁹⁴ דוח מבקר המדינה משנת 2009 בחן את מחלקות הכשרות בלבד ומצא התנהלות דומה: "אין נהלים בעניין הכישורים הנדרשים מהמשגיחים, הליך בחירתם, הסייגים להעסקתם ודרכי הפרסום של משרות השגחה פנויות".⁹⁵

אי-הקפדה זו באה לידי ביטוי בהעסקה נרחבת מאוד של קרובי משפחה, בעיקר במחלקת הכשרות. בדוח ועדת צדוק נכתב בקצרה כי לפני הוועדה הועלו "טענות על-כך שלעיתים מתמנים עובדים במועצות דתיות על בסיס של קירבת משפחה בין איש המועצה הדתית לבין העובד, דבר שהוא כמובן פסול מעיקרו".⁹⁶ אך הוועדה לא בדקה את הדברים בפועל. מבקר המדינה, בדוח שלו משנת 2009, בחן את המועצות הדתיות בירושלים, בחיפה ובראשון לציון ומצא כי 7 משגיחים במועצות אלו הם קרובי משפחה מדרגה ראשונה של רבני עיר או בכירים במחלקת הכשרות: שניים מהם היו בנים של רבני העיר בחיפה ובראשון לציון, ואחד חתנו של הרב; שני משגיחים אחרים היו בניהם של ראשי מדורים במחלקת הכשרות, משגיח אחד היה בן של מפקח כשרות, ומשגיח אחר היה אחיינן של מזכיר מחלקת הכשרות. בכל המקרים היו המשגיחים כפופים לקרוב משפחתם.⁹⁷ שנתיים לפני פרסום דוח המבקר, בשנת 2007, מצאה הביקורת בעיריית תל אביב "מקרים בהם עובדי המועצה שימשו כאחראים על עובדים אחרים בני משפחתם". מנהל מחלקת הכשרות, למשל, העסיק בתפקיד

- | | |
|----|---|
| 93 | בקשי ושפירא (לעיל הערה 13), עמ' 11. |
| 94 | "דוח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן" (לעיל הערה 44), עמ' 46. |
| 95 | מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 960. |
| 96 | "דוח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן" (לעיל הערה 44), עמ' 46. |
| 97 | שם, עמ' 986. |

משגיחים הכפופים לו קרובי משפחה שלו, המנהל האדמיניסטרטיבי על הכשרות בבתי המטבחיים העסיק את אחיו כמשגיח כשרות, וחתנו של יושב ראש המועצה הדתית שימש בתפקיד משגיח אך בפועל קיבל שכר כאילו היה מפקח כשרות (שכר חודשי גבוה יותר ב־3,000 ש"ח).⁹⁸

חוזר מנכ"ל של המשרד לשירותי דת בנושא הפעלת מערך הכשרות, שפורסם בשנת 2010 בעקבות דוח המבקר, דן באריכות בסוגיה של העסקת קרובי משפחה במחלקות הכשרות וקבע כי לא ישובץ אדם למשרת משגיח כשרות מטעם מועצה דתית אם קרוב משפחתו הוא ראש המועצה הדתית או מנהל מחלקת הכשרות או מזכיר מחלקת הכשרות או רב העיר או רב הממונה על הכשרות או מפקח הכשרות. החוזר קבע כי במקרים חריגים של מחסור במשגיחים או במקרה שמשגיח כבר מועסק במועצה תתאפשר ההעסקה בתנאי שאין זיקת כפיפות וניגוד עניינים בין השניים ובכפוף לאישור בכתב שיינתן לתקופה של שישה חודשים בלבד ויחודש בכל פעם.⁹⁹

אף על פי כן, דוחות ביקורת רבים שבחנו את הנושא לאחר פרסום החוזר מצאו כי העסקת קרובי משפחה במועצות הדתיות עודנה רווחת מאוד ובאופן לא תקין. למשל, בדוח ביקורת על המועצה הדתית בחיפה משנת 2013 "נמצא כי בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל הקובעות איסור מפורש על העסקת קרובי משפחה – ברגש על העסקת משגיחים – נמצאו מקרים של העסקת קרובים מדרגה ראשונה ושנייה במועצה בתור משגיחים".¹⁰⁰ דוח ביקורת על אותה מועצה מ־2015 מצא כי בעקבות הדוח הקודם איתרה המועצה הדתית 18 מקרים כאלה של קרבת משפחה. היא מינתה ועדה שהורכבה מעובדי המועצה הדתית עצמם, וזו נתנה לכלל העובדים אישור עבודה חריג. כפי שציין המבקר, "חברי הועדה הינם עובדי המחלקה המאשרים לעיתים את קרוביהם או את עצמם וזאת בניגוד לכללי מנהל תקין".¹⁰¹ הדבר אף נוגד במפורש את חוזר המנכ"ל משנת 2010, הקובע כי "למותר לציין שאישור לקרוב משפחה כאמור בסעיף 3)ה. לא יינתן ע"י מי שהוא עצמו קרוב משפחתו של המשגיח המיועד".¹⁰²

- 98 אגף הביקורת, עיריית תל אביב, "דוח מבקר העירייה לשנת 2006", 2007, עמ' 53-56.
 99 חוזר מנכ"ל התש"ע/1 (לעיל הערה 14), עמ' 7.
 100 אגף הביקורת, עיריית חיפה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2012", 2013, עמ' 202.
 101 אגף הביקורת, עיריית חיפה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2014", 2015, עמ' 8.
 102 חוזר מנכ"ל התש"ע/1 (לעיל הערה 14), עמ' 7.

עוד דוח ביקורת, על המועצה הדתית בפתח תקווה משנת 2011, מצא ריבוי מקרים של קרובי משפחה העובדים בכפיפות זה לזה, רבים מהם במחלקת הכשרות: בנו של הרב הממונה על כשרות האולמות הועסק כמשגיח כשרות מטעם המועצה באחד האולמות, ומנהלת מחלקת השכר ומנהל מחלקת הכשרות נשואים זה לזה – האישה אחראית על הפקת דיווחי נוכחות, בדיקתם והכנת הוראות לתשלום של כלל עובדי המועצה. בדוח הביקורת אף נכתב כי "לקראת סיום הביקורת הובאו לידענו קשרי משפחה נוספים בין עובדים ומנהלים במועצה הדתית, לרבות העסקה זמנית של ילדי עובדים"¹⁰³.

במקרים חריגים אף נמצאו חשדות מבוססים לפליילים: חקירת משטרה שנפתחה נגד רבה הספרדי של חיפה הרב שלמה שלוש בדקה, בין היתר, אם הרב קידם את העסקת מקורביו בכתי עסק בתחום הכשרות ואף ביטל כשרות באולם אירועים שסירב למנות את מקורבו למשגיח. ואולם בשל פטירתו של הרב שלוש בנובמבר 2014 לא התקבלה לבסוף הכרעה במשפט זה. חשדות דומים לשחיתות עלו בשנת 2015 נגד יושב ראש המועצה הדתית בירושלים, ששניים מבני דודיו הועסקו מטעם המועצה כמשגיחי כשרות, ונגד מנהל מחלקת הכשרות, שגיסו, חמיו ושלושה מאחיו הועסקו כמשגיחי כשרות מטעמה.¹⁰⁴ ביולי 2016 פשטה המשטרה על משרדי המועצה הדתית בירושלים ועיכבה לחקירה 5 מעובדי המועצה הדתית בשל חשדות להונאה ובהם גם החשד למינוי קרובי המשפחה.¹⁰⁵ לסיכום, המצב הלא תקין של היעדר הכשרה מתאימה לרבנים המקומיים, ובעיקר למשגיחי הכשרות, והתופעה הרווחת של העסקת קרובי משפחה ידועים במשך שנים רבות לגורמים השונים וכן לרבנות הראשית, ואף תועדו בדוחות ביקורת רבים, אך למרות זאת בפועל מציאות לא תקינה זו נמשכת כמעט באין מפריע.

103 אגף הביקורת, עיריית פתח תקווה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2010", 2011, עמ' 17-16.

104 יקי אדמקר, "חשד לשחיתות במועצה הדתית בירושלים: מינוי קרובים, איומים והאזנות", וואלה, 16.7.2015.

105 יקי אדמקר, "פשיטה על המועצה הדתית בירושלים: בכירים נעצרו בחשד להונאה", וואלה, 10.7.2016.

2. היעדר הגדרת סמכויות: הרבנות המקומית והמועצה הדתית

אחד העקרונות החשובים לניהול ולתפקוד מוצלח של ארגון הוא הגדרת סמכויות ברורה בין הגורמים השונים בו. יסוד זה חשוב במיוחד כאשר עוסקים בשָׁרָה הניהולית. אלא שהמבנה הנוכחי של המועצות הדתיות הוא דוגמה חיה לבעייתיות שבארגונים שחלוקת הסמכויות בהם אינה ברורה. במצב החוקי היום חלוקת הסמכויות בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית אינה מוסדרת, ומצב זה מביא לחיכוכים רבים הפוגעים בתפקוד המועצה הדתית בעיקר בתחום הכשרות. חלוקת הסמכויות בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית מוסדרת בחוזר מנכ"ל משנת 1987, הקובע כי "רב העיר הוא המנהיג הרוחני והפוסק העליון בכל ענייני דת והלכה במקום", ואילו "המועצה אחראית בתוקף סמכויותיה ותפקידיה הציבוריים לניהול ענייני המועצה הדתית מבחינת התיכנון, התקציב, המינהל והייצוג, והיא ממונה על ביצוע השירותים הדתיים ועל כוח-האדם בהתאם לחוק".¹⁰⁶ במילים אחרות, הרב הוא הסמכות ההלכתית בתחום שירותי הדת, ואילו המועצה הדתית אחראית להיבטים המינהליים בתחום זה. חוזר המנכ"ל אף מסדיר מנגנון ליישוב סכסוכים בין הרבנות המקומית למועצה הדתית באמצעות ועדה – המורכבת משלושה נציגים של מועצת הרבנות הראשית, שני נציגי השר לשירותי דת ונציג אחד מחבר המועצות הדתיות. בחוזר נקבע כי "תפקיד הועדה יהא לברר וליישב כל חילוקי דעות העלולים להתעורר בין הרבנות המקומית לבין המועצה הדתית" וכי אם יהיו חילוקי דעות בוועדה יובא הדבר להכרעת הרבנים הראשיים והשר לשירותי דת.¹⁰⁷ כפי שנראה להלן, בנוהל הנקבע בחוזר זה אין כדי להסדיר את הנושא.

בעיה אחרת של חלוקת סמכויות במועצה הדתית נעוצה ברבנות המקומית עצמה, במקרים שמכהנים בהם שני רבני עיר. בניגוד לרבנות הראשית, שבה הוגדרה חלוקת הסמכויות בין שני הרבנים הראשיים – האחד נשיא מועצת הרבנות הראשית והאחר נשיא בית הדין הרבני הגדול¹⁰⁸ – ברבנות המקומית אין כל חלוקת סמכויות, וכפי שכבר הראתה ועדת צדוק, "כהונתם של שני רבנים,

106 המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל 87/5, תשרי התשמ"ח – ספטמבר 1987, עמ' 3.

107 שם, עמ' 6-7.

108 חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980, סעיף 17.

אחד אשכנזי ואחד ספרדי, בהרבה מהמקומות אינה עולה יפה. העובדה שיש שני מלכים המשמשים בכתר אחד היא, במקרים רבים, גורם לסיכסוכים ולשיבושים בתיפקודה של הרבנות המקומית".¹⁰⁹ יתרה מזו, במקרים רבים המאבקים בין הרבנים מצטרפים למאבק עם ראש המועצה הדתית, הפועל במשותף עם אחד הרבנים בניגוד לעמדתו של הרב האחר.

בסדרת דוחות של מבקר המדינה משנות התשעים נמצא כי במועצות הדתיות בקריית אתא, בנתניה, בעפולה ובאשקלון התגלעו מאבקים קשים בין רב העיר האחד לאחר ובין הרבנים למועצה הדתית, ומאבקים אלו הביאו לפגיעה ממשית בשירותי הכשרות.¹¹⁰ כאמור, דוח מבקר המדינה על מערך הכשרות שפורסם בשנת 2009 בחן את המועצות הדתיות בירושלים, בחיפה ובראשון לציון. אשר ליחסי הרבנות המקומית והמועצה הדתית טען מבקר המדינה כי אף שכבר בתחילת שנות התשעים הצביעו דוחות על בעיות בתחום זה הרי "עד מועד הביקורת הנוכחית לא חל כל שינוי במצב".¹¹¹ לטענת המבקר הממצאים על המתרחש במועצות הדתיות בחיפה ובראשון לציון מלמדים כי יש צורך ממשי בהסדרה מפורטת של הנושא.¹¹² כך למשל, ברוח תוארה באריכות מסכת מפורטת של מאבקים וחילופי השמצות בתחום הכשרות בחיפה בין רב העיר הספרדי לרב העיר האשכנזי, וכן בין רב העיר הספרדי לראש המועצה הדתית, ולטענת המבקר מאבקים אלו פגעו במצב הכשרות בחיפה ופגמו במידת האמון של התושבים בכשרות המזון בעיר. המבקר ציין כי אף שהדברים הובאו לידי

109 "דוח הוועדה הציבורית לביקורת המועצות הדתיות ותפקודן" (לעיל הערה 44), עמ' 29. נציין שעל אף הגדרת הסמכויות ברבנות הראשית, בפועל גם שם ניטשו לא פעם סכסוכים ומאבקים מרים בין הרבנים. ראו אריאל פינקלשטיין, הכפילות העדתית בתפקידי הרבנות בישראל, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, טבת התשע"ד - ינואר 2014, עמ' 19-20.

110 מבקר המדינה, "דוח 3 על הביקורת במועצה הדתית קרית אתא", אוקטובר 1993, עמ' 38; מבקר המדינה, "דוח שנתי 44 לשנת 1993 ולחשבונות שנת הכספים 1992", מאי 1994, עמ' 373-375; מבקר המדינה, "דוח על הביקורת במועצות דתיות", 1997, עמ' 31, 48.

111 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 965.

112 שם, שם.

הרכנות הראשית ומינהל הרשות הארצית לשירותי דת¹¹³ – הממונים על פי חוזר המנכ"ל על הסדרת נושאים מסוג זה – בפועל לא ננקטו פעולות ליישוב חילוקי הדעות.¹¹⁴ ברומה, הדוח הראה כי בראשון לציון החליט הרב האשכנזי להקים מערך כשרות עצמאי בנפרד מהמועצה הדתית ואף ביקש לפטר את מזכיר מחלקת הכשרות ואחד מהמפקחים, בעוד ראש המועצה הדתית טען כי החלטות אלו הן בסמכותו. בעקבות המאבקים הללו קרה שאף שבתאי עסק העסיקו משגיחים ושילמו אגרה למועצה הדתית תעודת הכשרות שלהם התמהמה.¹¹⁵

על אף טענת המבקר שיש צורך בהסדרה של חלוקת הסמכויות, בפועל לא נקבעו תקנות חדשות ומאבקי הכוח במועצות הדתיות עדיין פוגעים בתפקוד המועצות. בראשון לציון עצמה הוסיפו להתנהל מאבקים בין ראש המועצה הדתית לרב האשכנזי שנים רבות לאחר פרסום דוח המבקר ואף לאחר החלפת ראש המועצה הדתית, ובשנת 2014 קרה שוב שבתאי עסק רבים שהעסיקו משגיחים ושילמו אגרה למועצה הדתית לא קיבלו תעודת כשרות מהרב המקומי.¹¹⁶ בקריית אתא נבחרו בשנת 2011 שני רבני עיר, אך מאז בחירתם הם מתקשים להגיע להסכמות והבנות. מעבר להתנצחות המילולית הממושכת ביניהם,¹¹⁷ תושבים ומסעדרים התלוננו על כך שהאחד נותן למסעדה תעודת כשרות והאחר מבטל אותה, ומערכת הכשרות אינה מתפקדת.¹¹⁸ כאשר בשנת 2013 קודמה בכנסת הצעת חוק לביטול הכפילות העדתית ברבנות המקומית, טען רבה הספרדי של קריית אתא הרב מימון: "אני בעד הצעת החוק כי אנחנו בני

113 בשנים 2004-2008 לא היה משרד ממשלתי ייעודי לתחום שירותי הדת, במקום זאת פעלה רשות ארצית לשירותי דת תחת משרד ראש הממשלה, ובידיה היו מכלול הסמכויות על המועצות הדתיות. הדוח מתייחס לתקופה זו.

114 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 968-971.

115 שם, עמ' 972-973.

116 צביקה גרוניך, "בגלל עימות בין רב ומפקח כשרות אין תעודות לעסקים", כיכר השבת, 24.4.2014. על מאבקים אלו ראו גם נתיב נחמני, "הרב שמשגע את האולמות בראשון לציון", nrg, 17.5.2010.

117 ראו ניצן ארליך, "זעם בקרית אתא: הרב מימון גועזן ושתלטן", כיכר השבת, 4.2.2011.

118 ראו אליענה שפר, "קריית אתא: רבני העיר רבים, המסעדרים סובלים", nrg, 6.9.2011. ראו גם אדי גל, "הרב דיסקין ביטל תעודת כשרות, הרב מימון החזיר", ynet, 20.1.2013.

אדם ולא מלאכים. כל רב הוא בן אדם והוא מרגיש שהרב השני לוקח לו סמכויות ואם ייפתח אולם גדול ובעליו יבקשו תעודת כשרות, ואלו יפנו לרב אחד ולא לשני אז הוא ירגיש פגוע. וזה מציאות. [...] היום המצב מאוד קשה. אני מכיר את העניין מקרוב".¹¹⁹ תופעה דומה מתרחשת גם באשדוד, שם במשך שנים כיהן בעיר רב אחד, וב־2010 מונה עוד רב מקומי. בתקשורת התפרסמו כתבות על מאבקים בין שני הרבנים, בין היתר בנוגע לאחירות על מערך הכשרות.¹²⁰

מקרה שהיו לו הדים רבים בתקשורת בשנים האחרונות הוא המאבק בין רבה האשכנזי של ירושלים הרב אריה שטרן ובין ראש המועצה הדתית בעיר, שהשתלב במאבק בין שני רבני העיר.¹²¹ הרב שטרן והרב שלמה עמאר מונו לתפקידם באוקטובר 2014, וזמן קצר לאחר מכן החל המאבק בין ראש המועצה הדתית בעיר ובין הרב שטרן. בבדיקה מקיפה של מערך הכשרות שערך עוזרו של הרב שטרן התגלו חשדות לשחיתות במועצה הדתית (אלו תוארו לעיל).¹²² ביולי 2015 הורה ראש המועצה הדתית למפקחי הכשרות שלא לשתף פעולה עם הרב שטרן¹²³ ואף זימן את עוזרו לשימוע לפני פיטורין.¹²⁴ הפיטורין בוטלו רק לאחר שהרב שטרן קבל במכתב לרב הראשי לישראל על התנהלותו של ראש המועצה הדתית.¹²⁵

ברוב הערים שמכהנים בהן שני רבנים שוררת מתיחות רבה ביניהם. מנהל אגף הכשרות ברבנות הראשית הרב יעקב סבג אף טען זאת בעצמו, בתגובה לקובלנה שהועלתה בשנת 2013 על כך שבניגוד לחוק במרבית המקרים חותמות הכשרות של הרבנות בערים אינן נושאות את שמותיהם של הרבנים המקומיים אלא רק את שם הרבנות המקומית. הרב סבג טען בתגובה: "מניסיוננו הנוהג

119 ראו אפי ליברמן, "רב עיר אחד? הרבנים חלוקים בדעתם", כיכר השבת, 1.12.2013.

120 ראו יוסי נכטיגל, "על סף פיצוץ: רבני אשדוד נאבקים על השליטה בעיר", כיכר השבת, 13.10.2010.

121 מגדי גרוזמן, "ברקת נכשל: סכסוך בין הרבנים של ירושלים", nrg, 5.5.2016.

122 אלי כהן, "ממצאים חמורים: חשד לשחיתות בכשרות הרבנות", בחדרי חרדים, 16.7.2015.

123 אבי שיף, "הגר"א שטרן לראש"ל: יו"ר המועצה הדתית מתנכל ליי", בחדרי חרדים, 16.7.2015.

124 חנן גרינווד, "ראש לשכתו של הרב שטרן הוזמן לשימוע לקראת פיטורין", כיפה, 21.7.2015.

125 שיף (לעיל הערה 123).

הקיים נובע מרצף של מצבים, אשר בחלקם קשורים להתנהלות הרבנות המקומית כגון שני רבנים מכהנים המסרבים לחתום על אותה תעודה"¹²⁶. במקרים קיצוניים הדבר אף מגיע לכדי הקמת שתי מחלקות כשרות באותה מועצה דתית. לפי דוחות ביקורת על המועצה הדתית בכפר סבא, למשל, במשך עשרות שנים התנהלו במועצה שתי מחלקות כשרות נפרדות, האחת של הרב האשכנזי דרך המועצה הדתית, השנייה של הרב הספרדי בנפרד מהמועצה הדתית. כפי שציינה הביקורת בעיריית כפר סבא, מלבד הליקויים הרבים שנוצרו בשל מצב זה, "כבר בתופעה זו כשלעצמה מצביעה הביקורת על ליקוי מובהק וחריגה מכל נורמה סבירה בניהול שירות ציבורי המתקצב מכספי ממשלה והרשות המקומית"¹²⁷. הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות משנת 2006 טענה כי מדובר בתופעה רווחת שיש לה השלכות שליליות על מצב הכשרות:

במקומות בהם מכהנים שני רבנים [...] קיימות לעיתים כפילויות או ריבוי כשרויות במסגרת מערך הכשרות הממלכתי. הכפילויות וחוסר האחידות גורמים למתחים ולזילות העניין תוך יצירת תרמית שלילית לרבנויות, כאשר הדרישות ההלכתיות ולעיתים הכספיות משתנות בהתאם לזהות הרב מעניק הכשרות.¹²⁸

במסמך מאוקטובר 2016 התייחס גם עמיחי פילבר, מנהל תחום כשרות במשרד לשירותי דת, לתופעה דומה של "אי הסדרה וחלוקה של תחום הכשרות בין שני רבני העיר דבר המאפשר לבעלי עסקים לעשות מניפולציות בין הרבנים"¹²⁹. הישנות המאבקים בין הרבנים למועצה הדתית ובין הרבנים עצמם נובעת מכך שהחוק, התקנות וחוזרי המנכ"ל אינם מסדירים כיאות את חלוקת הסמכויות ביניהם. כאמור, אמנם בכל הנוגע לרבנים אין חלוקת סמכויות קבועה, ואילו בכל הנוגע לרבנות המקומית והמועצה הדתית נכתב נוהל בשנת 1987, אך מדובר בנוהל

126 דוד חרמץ, "חשיפה: חותמות הכשרות – בניגוד לחוק", news1, 1.7.2013.
 127 אגף הביקורת, עיריית כפר סבא, "דוח ביקורת שנתי מס' 23 לשנת 1999/2000", עמ' 244.
 128 הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות (לעיל הערה 36), עמ' 17.
 129 עמיחי פילבר, "הסדרת מערך הכשרות – כמנוף כלכלי לצמיחה: מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת", אלול התשע"ו – ספטמבר 2016, עמ' 15.

כללי ולא ממצה שאינו מבהיר סוגיות קונקרטיות ולפיכך אינו מביא להסדרת המאבקים. כמו כן, הדוחות מלמדים כי הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת האמונים על הסדרת חלוקת הסמכויות במקרים של מאבקים אינם ממלאים את תפקידם זה בפועל.

לסיכום, מחלקות הכשרות בערים סובלות במשך שנים מהיעדר חלוקת סמכויות ברורה בין הרבנות המקומית ובין המועצה הדתית וכן בין שני הרבנים המקומיים, והדבר מביא לפגיעה באיכות הכשרות ובבתי העסק.

3. אי־קביעת קריטריונים

בפרק א עסקנו בהיעדר הסטנדרטיזציה במערך הכשרות, וציינו שגם בתחומי מועצה דתית אחת שורר במקרים רבים חוסר אחידות באשר לדרישות ההלכתיות והכלכליות מבתי העסק. בעוד ההבדלים בין מועצות דתיות שונות מעוגנים בחוק ובפסיקת בתי המשפט, להיעדר הסטנדרטיזציה בתוך תחומי מועצה דתית אין כל הצדקה, והוא מבטא ליקוי בתפקודה. לעיל הזכרנו את טענתו של מבקר המדינה שאי־קביעת אמות מידה להיקף שעות ההשגחה מביאה לכך ש"שעות ההשגחה בעסקים שמאפייניהם דומים אינן זהות, ומידת ההשגחה על העסקים אינה שווה", ו"הדבר פותח פתח לאי־שוויוניות וללחצים מצד המעסיקים או המשגיחים"¹³⁰. בהתבסס על דוחות ביקורת על מחלקות הכשרות במועצות הדתיות נבקש לעמוד להלן על היקפה וחריפותה של בעיה זו, ועל כך שהחששות של המבקר בדבר אי־שוויון והשפעה באמצעות לחצים אכן מתממשים בפועל. ראשית, כפי שקובעים כללי מינהל תקין בסיסיים וכפי שעוגן בחוזר המנכ"ל של המשרד לשירותי דת משנת 2010, "במקרה שהמשגיח מועסק ע"י בית העסק, שכרו ותנאי העסקתו ייקבעו ע"י המועצה מול בית העסק. אין להשאיר נושא למו"מ בין המשגיח ובית העסק"¹³¹. למרות זאת, בפועל, במועצות דתיות רבות שכרו של המשגיח נקבע בדיוק כך, ויש אף המצהירות שזהו הנוהל שלהן. ברוח על המועצה הדתית באור עקיבא משנת 2012 נכתב: "לטענת מנהל מחלקת הכשרות, כפי שנמסרה לביקורת [...] נקבע שכר המשגיח ע"י המשגיח תוך ניהול

130 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 988.

131 חוזר מנכ"ל התש"ע/1 (לעיל הערה 14), עמ' 7.

מו"מ עצמי ע"י המשגיח עם בעל העסק ללא התערבותו כלל".¹³² בדומה, בדוח מבקר המדינה משנת 1995 על המועצה הדתית בפתח תקווה נכתב כי לדברי מנהל מחלקת הכשרות במועצה הדתית "אין המועצה מתערבת בקביעת השכר למשגיחים, והוא נקבע במשא ומתן בין המשגיח לבין בעל בית העסק".¹³³ ברמת גן בדוח ביקורת משנת 2013 נכתב כי לא רק שהשכר השעתי של המשגיח נקבע בצורה זו, אלא גם היקף שעות העבודה שלו בבית העסק:

אין שליטה של מחלקת הכשרות לגבי שכר משגיחי הכשרות, ע"פ החוק המועצה הדתית היא זו שבאה בדברים עם בתי העסק לגבי השכר של משגיחי הכשרות, מה שלא קורה בפועל. אין שליטה לגבי העלות לשעה בכל סוג בית עסק, כמו כן אין שליטה לגבי השעות המאושרות לכל בית עסק. קיימת שונות בין בתי עסק בנושא תשלום, גם אם מדובר באותו אפיון של עסקים [...] אין מנגנון מסודר הקובע את שכר העבודה של משגיח כשרות מול בית העסק.¹³⁴

כך גם דוח ביקורת על המועצה הדתית בירושלים משנת 2003 מציין ש"כל עבודת ההשגחה נתונה להסדרים שבין בעל העסק לבין המשגיח. עובדה זו יוצרת פתח להסדרים 'בלתי כשרים' בין המשגיח לבין בעל העסק [...] ואין קריטריונים לגבי היקפי המשורה הנדרשים למשגיח".¹³⁵

גם במועצות דתיות ששכר המשגיח בהן לא נקבע במשא ומתן בין המשגיח ובין בית העסק, התקשו מבקרי הרשויות למצוא קריטריונים סבירים להחלטות בעניין היקף ההשגחה הנדרש בכל בית עסק. כך למשל, בכוכב יאיר מצא דוח ביקורת משנת 2012 כי "שכרם של ארבעת המשגיחים אמור להיקבע בהתאם לשעות ההשגחה הנדרשות. נמצא כי לא נקבעו אמות מידה בדבר היקף ההשגחה

- 132 אגף הביקורת, אור עקיבא 2012 (לעיל הערה 88), עמ' 88-89.
 133 מבקר המדינה, 1995 (לעיל הערה 82), עמ' 286.
 134 אגף הביקורת, רמת גן 2013 (לעיל הערה 86), עמ' 204.
 135 אגף הביקורת, עיריית ירושלים, "דוח מבקר העירייה לשנת 2002/2003", 2003, עמ' 491-492.

הנדרש בסוגי בתי העסק השונים, בעיקר בבתי עסק קטנים¹³⁶. בבאר שבע מצא דוח ביקורת משנת 2005 כי כלל לא נקבע מינימום של שעות שבהן חובה על המשגיחים לשהות בבית העסק,¹³⁷ ודוח מעקב שפורסם שש שנים לאחר מכן, ב-2011, מצא כי אף שההמלצה הייתה "לקבוע נהלים לשעות עבודה מינימליות למשגיחים", בפועל "לא נמצא נוהל כלשהו"¹³⁸, כך שכלל לא ברור כיצד נקבע הסכום שכל בית עסק משלם עבור ההשגחה.

דוח ביקורת על המועצה הדתית בנתניה משנת 2016 העלה ש"כמות שעות ההשגחה נקבעת לכל עסק על ידי מנהל מחלקת הכשרות, ללא פיקוח ובקרה של גורם נוסף, ללא שקיפות וללא כל קריטריונים שוויוניים"¹³⁹, אף שכפי שהדגיש המבקר "כמות שעות ההשגחה שנקבעות לכל עסק אמורה לקבוע את היקף המשורה של משגיח הכשרות והשכר שישולם לו"¹⁴⁰. אמנם המועצה הדתית בנתניה סירבה להעביר למבקר מידע על תנאי השכר שקבעה למשגיחי הכשרות בכל בתי העסק, אך בדיקה מדגמית ב-8 בתי עסק בעיר העלתה ממצאים קוטביים: מחד גיסא, נמצא בית עסק שאינו משלם למשגיח כלל,¹⁴¹ ובית עסק אחר שאינו משלם למשגיח אלא "שומר לו על הכסף כחסכון" ו"משגיח הכשרות לוקח מדי פעם מצרכים על חשבון 'החסכון'";¹⁴² מאידך גיסא בית עסק אחר נדרש לשלם ל-3 משגיחים שונים סכום כולל של כ-21 אלף ש"ח לחודש, והשכר לשעה שלהם עמד על 250-300 ש"ח. נמצא שבתי עסק באותה הרשת ברשויות מקומיות אחרות נדרשו לשלם למועצות דתיות בתחומם סכומים הנמוכים פי ארבעה וחמישה תמורת ההשגחה השוטפת.¹⁴³

- 136 אגף הביקורת, כוכב יאיר 2012 (לעיל הערה 89), עמ' 65.
- 137 אגף הביקורת, עיריית באר שבע, "דוח ביקורת שנתי מס' 22 לשנת 2004", 2005, עמ' 14.
- 138 אגף הביקורת, עיריית באר שבע, "דוח ביקורת שנתי מס' 28 לשנת 2010", 2011, עמ' 169.
- 139 אגף הביקורת, נתניה 2016 (לעיל הערה 92), עמ' 171.
- 140 שם, עמ' 129.
- 141 שם, עמ' 181.
- 142 שם, עמ' 182.
- 143 שם, עמ' 171-177. הממצאים בעניין הועלו לפני המבקר בתלונה על בית העסק, אך המועצה הדתית והמשגיחים סירבו להגיב לרוב הטענות ולא סיפקו למבקר נתונים

בהתאם לחשש של מבקר המדינה מההשפעה של לחצים, במקרים רבים מתנהל משא ומתן בין בתי עסק ובין המועצה הדתית על גובה הסכום שישלמו. כך למשל, בכפר סבא, שבעבר התנהלו בה שתי מחלקות כשרות נפרדות, האחת של הרב האשכנזי והשנייה של הרב הספרדי, נטען בדוח הביקורת:

בניגוד לאגרה הקבועה, התשלום עבור עבודת ההשגחה איננו קבוע והוא פועל יוצא של מיקוח ושיקולים שונים של מנהל המחלקה. למרות שהתעריף לשעת השגחה הינו קבוע ורישמי (נקבע ע"י משרד הדתות) ועומד היום על 37 ש"ח לשעה, אין גובים בפועל תעריף זה אלא תמיד תעריף נמוך יותר. זאת ללא כל קריטריונים וכאמור מתוך שיקולים שונים, חלקם שיקולים לא ענייניים שמטרתם להגביר את ה"אטרקטיביות" של מחלקת הכשרות המסוימת ולמשוך לטיפול את הלקוח.¹⁴⁴

תופעות מעין אלו של לחץ של בתי עסקים שהביא לירידה במחיר ההשגחה הוזכרו גם בדוחות הביקורת בראשון לציון משנת 2010 ובחיפה משנת 2013.¹⁴⁵ באפרת קבע ראש המועצה הדתית נוהל שלפיו רב חבר לשכת הרבנות עובר בין בתי העסק וקובע את היקף ההשגחה והאגרה הנדרשות מכל אחד לפי ראות עיניו. ואולם דווקא הרב הזה בעצמו סבר כי הנוהל בעייתי. בישיבת המועצה הדתית הוא הסביר כי "אחת הבעיות שהייתה במועצה הדתית היא עניין המשא ומתן עם כל בעל עסק בנפרד". לדבריו, "בעלי העסקים תמיד ינסו להקטין עלויות וכל העלאה באגרה תגרור מחאה", לכן יש לקבוע "מדיניות קבועה אחת והתנהלות אחת לכולם".¹⁴⁶

חלופיים. המבקר אף הדגיש כי מנהל מחלקת הכשרות "לא העלה דופי בתגובתו לגבי עיקרי התלונה בנושא רמת השכר הגבוהה של משגיחי הכשרות" (שם, עמ' 175), ומכאן שיש לקבל את הדברים כנכונים.

- 144 אגף הביקורת, כפר סבא 2000 (לעיל הערה 127), עמ' 244-245.
- 145 אגף הביקורת, עיריית ראשון לציון, "דוח שנתי מס' 30 לשנת 2009", 2010, עמ' 1046; אגף הביקורת, חיפה 2013 (לעיל הערה 100), עמ' 206.
- 146 אגף הביקורת, מועצה מקומית אפרת, "דוח מבקר המועצה לשנים 2007-2008", 2009, עמ' 88.

עוד סיבה להבדלים בסכומי האגרה שמשלמים בתי עסק שונים היא שיש משגיחים שמקבלים את משכורתם מהמועצה הדתית ואילו אחרים מקבלים משכורת ישירות מבתי העסק. במקרים אחדים נמצא כי בתי עסק ששובצו אליהם משגיחים עובדי המועצה הדתית לא נדרשו לשלם על ההשגחה כלל, או נדרשו לשלם מחיר נמוך בהרבה מעמיתיהם שהעסיקו את המשגיחים באופן ישיר.¹⁴⁷

בשנת 2014 פרסמה תנועת "התעוררות בירושלים" דוח על מערך הכשרות שמפעילה המועצה הדתית בעיר. הדוח, שהתבסס על ראיונות עם בעלי עסקים רבים בעיר, תיאר מכלול בעיות דומה. מחברי הדוח טענו כי "עניין נוסף ומרכזי אשר אין שום בהירות לגביו הוא אופן תימחור עלות התעודה – נקודה שחזרה על עצמה בכל אחד מבתי העסקים אותם פקדנו".¹⁴⁸ לפי עדויות של בעלי עסקים המובאות בדוח, אין הם מבינים מדוע נגבה מהם סכום מסוים, ובמקרים רבים כאשר התמקחו עם המועצה הדתית על סכום זה הם הצליחו להוריד את המחיר. בעלי עסקים אף העידו כי החלפתו של מפקח הכשרות הממונה על בית העסק הביאה לשינויים בדרישות הכשרות.¹⁴⁹ נתונים שאספו מחברי הדוח מבעלי בתי העסק אכן מצביעים על "ספקטרום רחב ביותר של תעריפי תשלום", כך ש"ניסיונות לייצר מנתונים אלו כללים קשיחים וקריטריונים הגיוניים העשויים להסביר את הבדלי התעריפים עלו בתוהו".¹⁵⁰ נמצא, למשל, ששתי גלידריות זהות בגודלן, המספקות תפריט דומה ואינן מחזיקות מטבח פעיל – האחת משלמת 400 ש"ח בחודש עבור השגחה של כשרות מהדרין, השנייה משלמת 600 ש"ח לחודש עבור כשרות רגילה דווקא.¹⁵¹

הרושם הכללי שמתקבל ממכלול הממצאים שהוצגו לעיל הוא שהטענות שהעלתה ועדת צדוק בנושא בשנת 1993 רלוונטיות ביתר שאת: גם היום הנפקת

147 ראו למשל מבקר המדינה, 1995 (לעיל הערה 82), עמ' 287; אגף הביקורת, ירושלים 2003 (לעיל הערה 135), עמ' 511-512; אגף הביקורת, עיריית חיפה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2007", 2008, עמ' 49.

148 צוות דת ועיר, תנועת התעוררות בירושלים, "דוח העסקים הכשרים בירושלים", ירושלים, התשע"ד-2014, עמ' 5.

149 שם, עמ' 5-6.

150 שם, עמ' 6.

151 שם, עמ' 5.

תעודת ההכשר והפיקוח על הכשרות נשענים בעיקר על קשרי אמון בין הרבנות המקומית לבין מבקש התעודה, "ולא על בסיס קריטריונים קבועים שיקבעו את הדרישות שיש לתבוע ממבקש התעודה, כפי שהדבר נעשה בכל מערכת מינהלית במדינה מתוקנת".¹⁵² לדידנו, גם אם ההלכה אכן מכירה בחשיבותו של האמון בתחום זה, רשות ציבורית אינה יכולה להתנהל כך היום, שכן במערכת מינהלית של מדינה אי-אפשר להתנהל על בסיס אמון, שבמסגרתו, למשל, לבעלי עסקים דתיים ומסורתיים ניתנות לעתים הקלות שהן למעשה גם הנחות בתשלום על הכשרות.¹⁵³ מצב זה אף פותח פתח להטבות הניתנות למקורבים בסכומים של עשרות אלפי שקלים בשנה, בלא כל הצדקה ופיקוח.

4. אופן העסקת המשגיחים

סוגיה חשובה במערך הכשרות שזכתה לדיון ציבורי נרחב במרוצת השנים היא אופן העסקת המשגיחים. כפי שציינו לעיל, רק מעטים ממשגיחי הכשרות מועסקים מטעם המועצות הדתיות או חברות כוח אדם חיצוניות ומקבלים את שכרם מהן – רוב המשגיחים מועסקים מטעם בעלי העסקים ומקבלים מהם את שכרם, אף שהם ממונים ומשובצים לתפקידם על ידי המועצה הדתית. לאופן העסקה זה יש השלכות על מעמדם המשפטי של המשגיחים והזכויות הסוציאליות שלהם, אך בהקשר זה נתמקד בהשלכות הרחבות יותר של אופן העסקה זה על מערך הכשרות.

דוח מבקר המדינה משנת 1992 עמד על הבעיה העיקרית שאופן העסקה זה טומן בחובו: "תלותו של המשגיח בבעל העסק המשלם את שכרו מעמידה אותו במצב של ניגוד עניינים, מאחר שהאינטרסים הכלכליים של בעל העסק לא תמיד עולים בקנה אחד עם דרישות ההלכה. הדבר מקשה על המשגיח למלא כיאות את תפקידו".¹⁵⁴ דוח ועדת צדוק משנת 1993 חזר על עיקר טענותיו של מבקר

152 "דוח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן" (לעיל הערה 44), עמ' 36.

153 ראו למשל דבריו של הרב המקומי בראשון לציון, המופיעים בדוח של אגף הביקורת, עיריית ראשון לציון 2010 (לעיל הערה 145), שהיקף ההשגחה והתשלום נקבע בין היתר על פי יחסם האישי של בעלי העסקים לנושא הכשרות.

154 מבקר המדינה, 1992 (לעיל הערה 42), עמ' 366.

המדינה ואף הוסיף כי "מצב דברים זה, כאשר קיימת תלות של המשגיח בבעל העסק המעסיק אותו, עלול גם לשמש קרקע פוריה למעשי שחיתות".¹⁵⁵ בשנת 2004 עתרה התנועה להגינות שלטונית לבג"ץ בבקשה שיוציא צו המורה כי משגיחים לא יקבלו שכר במישרין מבתי העסק המפוקחים. הדיון בעתירה זו נמשך 13 שנים ורק לאחרונה הכריע בית המשפט בנושא. בפסק דינו קבע בית המשפט כי יש לנתק בין משגיח למושגח, קרי לא לאפשר לבית העסק המושגח לשלם את שכרו של המשגיח, ובלשונו של בית המשפט:

אין צורך להכביר מלים, בהיעדר כל מחלוקת כיום, על כך שיש לנתק זיקה בין משגיח למושגח. ניתוק הזיקה הוא בהקשר דנא ביטוי של הציווי "ולפני עור לא תתן מכשול" (ויקרא י"ט, י"ד), ולדברי רש"י שם (בעקבות מדרש ספרא – תורת כהנים) "לפני סומא בדבר לא תתן לו עצה שאינה הוגנת לו"; כלומר, אין הכוונה רק לאי הצבתו של מכשול פיסי לפני עוור, אלא להכשלתו חלילה של מי שאינו בקי בנושא פלוני. מבלי לפגוע במשגיחים רבים העושים מלאכתם נאמנה, פירצת הרצון לשמור על מקום עבודה עלולה ליתן מכשול לפני עוור, לפני המאמינים בהשגחה ובאחריות הכשרות, אם חלילה הקשר בין משגיח למושגח יניב במקרים מסוימים פירות באושים.¹⁵⁶

155 "דוח הוועדה הציבורית לבריאת המועצות הדתיות ותפקודן" (לעיל הערה 44), עמ' 38.

156 בג"ץ התנועה להגינות שלטונית (לעיל הערה 16), בעמ' 8.

פרק ג

היעילות של מערך הכשרות: ליקויים בתפקוד

פרק זה עוסק בהצגת הליקויים בתפקוד בפועל של מערך הכשרות הממלכתי. בניגוד לפרק הקודם, שבו התמקדנו בהיבטים מבניים, בפרק זה נציג את הליקויים בשטח – הקשורים בנוכחות המשגיחים והפיקוח עליה, בעבודה נוספת של עובדי המערך, בניגודי עניינים וחשדות לפלילים, בגביית אגרות ובאופן כללי בחריגה מכללי מינהל תקין.

1. נוכחות המשגיחים והפיקוח עליה

אחת התופעות החוזרות ונשנות בדוחות הביקורת היא שמשגיחים רבים אינם נוכחים בבתי העסק כפי שנדרש מהם, והפיקוח של המועצות הדתיות על עבודתם לקוי. קובץ נוהלי הכשרות של הרבנות הראשית קבע בעבר כי על המשגיחים להכין דוח יומי על פעילותם בבית העסק ולפרט בו, בין היתר, את שעת הכניסה לבית העסק ואת שעת היציאה ממנו,¹⁵⁷ וקביעה זו מופיעה גם בחוזר המנכ"ל משנת 2010.¹⁵⁸ מפקחי הכשרות ממונים על בדיקה של פעילות המשגיחים, והם נדרשים להגיש דיווח שבועי על המקומות שערכו בהם פיקוח, ובכלל זה לדווח על תפקוד המשגיח.¹⁵⁹

דוחות הביקורת מלמדים כי במועצות דתיות רבות אין פעילות לפיקוח על נוכחותם של המשגיחים בשעות המיועדות, ובמקרים רבים המשגיחים אינם נוכחים בבית העסק. ראשית, כפי שתארנו בפרק ב, במקרים רבים זמן ההשגחה לא נקבע כלל על ידי המועצה הדתית אלא בהסכמה בין המשגיח לבית העסק. בהתאם לכך בדוח ביקורת על המועצה הדתית בהוד השרון משנת 2012 נטען כי המועצה הדתית לא הצליחה להמציא רשימה של שעות העבודה של

157 הובא אצל מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 988.

158 חוזר מנכ"ל התש"ע/1 (לעיל הערה 14), עמ' 19.

159 שם, שם.

המשגיחים,¹⁶⁰ ודוח ביקורת בבאר שבע משנת 2005 מלמד כי לא נקבעו נהלים לשעות עבודה מינימליות למשגיחים ולא הוגשו דוחות נוכחות.¹⁶¹ דוח ביקורת נוסף מבאר שבע משנת 2011 מלמד כי נוהל לקביעת שעות עבודה מינימליות עדיין לא נקבע.¹⁶²

שנית, במועצות דתיות רבות – כדוגמת ירושלים,¹⁶³ אור עקיבא,¹⁶⁴ כוכב יאיר¹⁶⁵ וקצרין¹⁶⁶ – הצביעו דוחות הביקורת על כך שהמשגיחים אינם מגישים דוחות נוכחות, ובמועצות דתיות אחרות נמצא כי המפקחים אינם מגישים את הדוחות השבועיים הנדרשים.¹⁶⁷ גם מבקר המדינה טען בשנת 2009 כי "נמצא שהמשגיחים לא מגישים דוחות נוכחות למחלקות הכשרות, ובמחלקות אין רישום של שעות עבודת המשגיחים בתיקי בתי העסק, אף שהן משתנות מביט עסק אחד למשנהו". לטענת המבקר, "היעדר נתונים אלה מונע אפשרות לקיים בקרה על נוכחות המשגיחים בתי העסק".¹⁶⁸

גם כאשר מוגשים דוחות נוכחות, הם לא בהכרח משקפים את המציאות בשטח או תואמים את היקף ההשגחה הנדרש. למשל, בכפר סבא השוואת השעות שדיווחו עליהן המשגיחים עם שכרם השנתי העלתה כי שכרם אינו עומד על 37 ש"ח לשעה כפי שקובעים הנהלים, ו"לביקורת הוסבר שההפרשים נובעים מכך ששעות ההשגחה בפועל אינן תואמות את השעות המדווחות".¹⁶⁹ ברמת גן מצאה הביקורת בשנת 2013 כי "אין מעקב ובקרה מסודרים על הדוחות"

- 160 אגף הביקורת, עיריית הוד השרון, דוח ביקורת בנושא המועצה הדתית, 2011, עמ' 12.
- 161 אגף הביקורת, באר שבע 2005 (לעיל הערה 137), עמ' 14.
- 162 אגף הביקורת, באר שבע 2011 (לעיל הערה 138), עמ' 169.
- 163 אגף הביקורת, ירושלים 2003 (לעיל הערה 135), עמ' 491.
- 164 אגף הביקורת, אור עקיבא 2012 (לעיל הערה 88), עמ' 84.
- 165 אגף הביקורת, כוכב יאיר 2012 (לעיל הערה 89), עמ' 65.
- 166 אגף הביקורת, מועצה מקומית קצרין, "דוח ביקורת מס' 1 לשנת 2014", 2015, עמ' 9.
- 167 אגף הביקורת, נתניה 2016 (לעיל הערה 92), עמ' 151; אגף הביקורת, פתח תקווה 2011 (לעיל הערה 103), עמ' 22.
- 168 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 988.
- 169 אגף הביקורת, עיריית כפר סבא, "דוח ביקורת שנתי מס' 24 לשנת 2000/2001", 2001, עמ' 350.

ו"מדגימת מספר דיווחים עולה כי משגיחי הכשרות לא תמיד מקפידים הקפדה תיירה בעבודתם והדבר מתבטא בדיווח על זמן קצר ביותר שמושקע בעבודה".¹⁷⁰ פיקוח לקוי על נוכחות המשגיחים בבתי העסק הוא תופעה רווחת במועצות דתיות רבות. כך למשל, בתיקי המועצה הדתית בכוכב יאיר לא נמצאו סימוכין למעקב אחר נוכחות המשגיחים,¹⁷¹ וגם בקריית ביאליק "לא נמצא תיעוד לביקורים שנערכים בעסקים המחזיקים תעודות כשרות".¹⁷² באשקלון טענה הביקורת כי "אין פיקוח ובקרה שהמשגיח מבצע את עבודת ההשגחה בלבד ולא עוסק בעבודות אחרות במסגרת בית העסק, או שהמשגיח מבצע עבודות נוספות במקום אחר",¹⁷³ ואף "אירעו מקרים אחדים בהם בבית עסק היתה תעודת כשרות, אך למרות זאת לא ביקר בעסק משגיח כשרות".¹⁷⁴ ברעננה הביקורת העלתה "כי אין מתקיימים כלל בקרה ופיקוח על נוכחותם בעבודה של 14 משגיחי הכשרות",¹⁷⁵ ובקצרין מצאה הביקורת כי "במועצה לא פועל מפקח ולא מבוצע פיקוח על עבודת ההשגחה. כל הוראות סעיף 12 לנוהל לא מתקיימות – אין פיקוח על עבודת המשגיחים [...] לא מתקיימות ישיבות צוות ולא מעקב אחר עבודת ההשגחה".¹⁷⁶

דוח ביקורת על המועצה הדתית בפתח תקווה משנת 2016 מלמד כי מפקחים רבים בעיר אינם מבצעים את עבודתם. מכיוון שבפתח תקווה פועלת מערכת ממוחשבת הדורשת מהמפקח לסרוק ברקוד הנמצא בכל בית עסק, שבאמצעותו מופיעים לפניו פרטי בית עסק זה, התאפשר לביקורת לבחון לעומק את היקף עבודת המפקחים לא רק על בסיס דיווח נוכחות ידני. בדיקה של שישה מפקחים העלתה ליקויים חמורים בהיקף עבודתם של שלושה מתוכם: מפקח אחד לא שובץ כלל לפיקוח על בתי עסק ולא ניתנה לו הרשאה

- 170 אגף הביקורת, רמת גן 2013 (לעיל הערה 90), עמ' 203.
- 171 אגף הביקורת, כוכב יאיר 2012 (לעיל הערה 89), עמ' 65.
- 172 אגף הביקורת, עיריית קריית ביאליק, "ביקורת בנושא המועצה הדתית", 2009, עמ' 30.
- 173 אגף הביקורת, עיריית אשקלון, "דוח מבקר העירייה לשנת 2005", 2006, עמ' 54.
- 174 שם, עמ' 50.
- 175 אגף הביקורת, עיריית רעננה, "דוח ביקורת מס' 9 לשנת 2006", 2007, עמ' 8.
- 176 אגף הביקורת, קצרין 2015 (לעיל הערה 166), עמ' 9.

למערכת הברקוד, ו"מבירור שערכה הביקורת עולה, כי עובד זה מקבל שכר כעובד מועצה אולם אינו מבצע כל עבודה במסגרת המועצה בכלל ובמחלקת כשרות אליה משובץ בפרט", אף שהוא מועסק בתפקיד מפקח שנים רבות.¹⁷⁷ מתוך חמשת המפקחים האחרים נמצא כי שלושה ביקרו בתקופה של חצי שנה ב-500-700 בתי עסק (כל אחד), והיקף ימי העבודה שלהם בתקופה זו היה 70-80; מפקח אחד ביקר בתקופה זו ב-8 בתי עסק בלבד בארבעה ימי עבודה; ומפקח אחר ביקר ב-56 בתי עסק ב-15 ימי עבודה. בעניין אחד המפקחים מצאה הביקורת כי "עובד זה נצפה מחוץ לתחומי העיר בזמן שעות העבודה. יתרה מזאת, אף מילא דוחות פיקטיביים של עסקים בהם ביקר לכאורה, בזמן שהותו מחוץ לעיר".¹⁷⁸

גם מעדויות מן השטח עולה שנוכחותם של המשגיחים בבתי העסק נמוכה מאוד ולעתים אף לא קיימת. דוח של תנועות התעוררות בירושלים משנת 2014 הציג סקר שהקיף 76 בתי עסק בירושלים (כ-10% מבתי העסק הכשרים בעיר). רק 20% מהם טענו שהמשגיח עושה את המוטל עליו; לעומת זאת 14% טענו שהמשגיח אינו מגיע כלל לבית העסק; 25% טענו שהמשגיח מגיע אך אינו עושה דבר; 41% טענו שהמשגיח מגיע רק באופן חלקי או שהוא מבצע את עבודתו באופן חלקי.¹⁷⁹ גם אם בעלי העסקים מפריזים במעט, דוח זה מצביע על בעיות של נוכחות חסרה של המשגיחים והיעדר פיקוח על עבודתם.

הדוחות מעלים כי אין מדובר רק בפיקוח לקוי אלא במסר כללי של המועצות הדתיות למשגיחים בדבר חוסר החשיבות של שעות ההשגחה שנקבעו. הראיה העיקרית לכך היא שבמקרים רבים המועצות הדתיות משבצות את המשגיחים לעבודה בהיקף שעות שאי-אפשר לעמוד בו. דוח מבקר המדינה משנת 2009 העלה כי במועצות הדתיות בחיפה ובראשון לציון משגיחי כשרות רבים שובצו לעבודה במשרה מלאה בבית עסק, כגון אולם אירועים או מפעל, וגם בכמה בתי עסק נוספים, שאף בהם דרושה השגחה של כמה שעות בכל יום. המבקר עמד על הבעייתיות שבמציאות זו:

177 אגף הביקורת, עיריית פתח תקווה, דוח מבקר העירייה לשנת 2015, 2016, עמ' 184.

178 שם, שם.

179 "דוח העסקים הכשרים בירושלים" (לעיל הערה 148), עמ' 4.

לדעת משרד מבקר המדינה שיבוץ משגיח בכמה בתי עסק, בייחוד בבתי עסק גדולים דוגמת מלונות, רשתות שיווק, אטליזים ומפעלים שבהם נחוץ בדרך כלל משגיח במשרה מלאה, מעיד על כך שאין מצפים ממנו להיות נוכח באופן מלא בשעות שנקבעו לו. המועצות הדתיות שמאשרות זאת מודעות לכך שהמשגיחים לא יכולים להיות נוכחים בעת ובעונה אחת בכמה מקומות ומעלימות עין מכך. מסר זה עלול להשפיע גם על התייחסותם של המשגיחים למחויבותם להיות נוכחים במקומות העבודה בשעות שנקבעו להם, והתוצאה יכולה להיות פגיעה בשמירת הכשרות באותם מקומות.¹⁸⁰

גם כאן מדובר בתופעה רווחת שגם מבקרי רשויות מקומיות עמדו עליה. באור עקיבא, למשל, מצאה הביקורת כי משגיחים רבים שוכצו לבתי עסק רבים הדורשים השגחה מרובה, ובמצב זה "בוודאי אין כל מציאות שאכן תבוצע עבודת השגחה כדבעי".¹⁸¹ בבדיקה מדגמית של הביקורת במועצה הדתית תל אביב "נמצא כי קיימים משגיחי כשרות המשגיחים במספר בתי עסק. מהבדיקה עולה כי לפי דרישות המועצה קיימים בתי אוכל בהם נדרש משגיח במשרה מלאה בעוד שאותו משגיח גם אמור להשגיח בבתי אוכל אחרים באותם ימים".¹⁸² התופעה הרווחת של עבודה נוספת בענף הכשרות שעליה נעמוד להלן, מעלה גם היא את השאלה אם משגיחי הכשרות אכן יכולים מבחינה טכנית לעמוד בהיקף שעות ההשגחה המוטל עליהם.

לסיכום, דוחות הביקורת מלמדים כי במקרים רבים המשגיחים אינם נמצאים בבתי העסק כפי שנדרש מהם. כלומר, הפיקוח של המועצות הדתיות על המשגיחים רופף, ובמקרים רבים היקף השיבוץ של המשגיחים מלכתחילה אינו סביר כלל ומלמד כי אין הוא מתבצע בפועל.

180 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 989.
 181 אגף הביקורת, אור עקיבא 2012 (לעיל הערה 88), עמ' 83-84.
 182 אגף הביקורת, תל אביב 2007 (לעיל הערה 98), עמ' 70.

2. עבודה נוספת

עובדים רבים של המועצות הדתיות מועסקים בעבודה נוספת, במסגרת המועצה הדתית או בגופים חיצוניים. תופעה זו רווחת במיוחד בענף הכשרות. ברמה העקרונית הדבר מותר ואין בו פסול כאשר העובד מקבל אישור לכך, אך בפועל במקרים רבים הדבר נעשה בצורה לא תקינה הפוגעת בעבודת המועצה הדתית ויוצרת ניגודי עניינים, שיש בהם חשד אף לפגיעה בטוהר המידות.

ראשית, כפי שהראה מבקר המדינה בדוח משנת 2009, פעמים רבות העבודה הנוספת של עובדי מחלקת הכשרות אינה בהיתר של המועצה הדתית.¹⁸³ יתרה מזו, גם כאשר המועצות הדתיות מעניקות היתר, בולט מאוד בדוחות הביקורת – הן של מבקר המדינה¹⁸⁴ והן של מבקרי הרשויות – שבמקרים רבים הן עושות זאת בלא כל בדיקה אמיתית.¹⁸⁵

תופעה רווחת של עבודה נוספת בניגוד עניינים היא מפקחי כשרות או עובדים בכירים במועצה הדתית העובדים גם בבתי עסק בתור משגיחים מטעמה. דוח ביקורת על המועצה הדתית בחיפה משנת 2008 העלה למשל כי עובדים המועסקים במועצה הדתית משמשים גם בתפקיד משגיחי כשרות של בתי עסק. אחד העובדים במועצה שימש משגיח בהיקף נרחב של 8 בתי עסק, ואחר אף שימש משגיח בבתי העסק שהיה מופקד עליהם כמפקח מטעם המועצה, בניגוד עניינים מובהק.¹⁸⁶ מבקר העירייה עמד על הבעייתיות במילים אלו:

הביקורת רואה בחומרה רבה את התופעה לפיה משמשים מפקחי הכשרות של המועצה גם כמשגיחים בבתי עסק רבים, דבר המעורר

183 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 992-1001. כמה מהדוגמאות שהמבקר מביא יופיעו בהמשך פרק זה.

184 ראו ציטוט דבריו בהקשר זה להלן בהמשך פרק זה, ליד הערה 196.

185 ראו למשל בדוח ביקורת על המועצה הדתית בהוד השרון משנת 2011 (לעיל הערה 160), עמ' 14-16, שם נכתב כי המועצה הדתית אישרה למנהל מחלקת הכשרות ולמפקח כשרות היתר לעבודה פרטית בלי לבדוק מהו מקום העבודה הנוסף, אם הכפילות יוצרת ניגוד עניינים ואם העובדים מועסקים במקום זה שלא בשעות פעילותם במועצה הדתית.

186 אגף הביקורת, חיפה 2008 (לעיל הערה 147), עמ' 62.

חשד, כי העובדים הנ"ל מבצעים, לכאורה, את העבודה הנוספת בתחום השעות שהיה עליהם להעניק למועצה, שהרי לא מתקבל על הדעת, שבמסגרת 24 השעות שעומדות לרשות העובד, ניתן לבצע השגחה על שמונה בתי עסק, נוסף על המשרה המלאה מטעם המועצה.¹⁸⁷

גם מדוחות ביקורת בירושלים ובתל אביב בעשור הקודם נגלים מקרים של מפקחי כשרות שעבדו גם כמשגיחים בבתי העסק שפיקחו עליהם.¹⁸⁸ דוח מבקר המדינה משנת 2009 בחן סוגיה זו בחינה רוחבית במועצות הדתיות בחיפה, בירושלים ובראשון לציון והצביע גם הוא על התנהלות בעייתית מאוד בתחום זה. המבקר מצא כי בחיפה עדיין יש מפקח העובד כמשגיח בבתי עסק שהוא מפקח עליהם,¹⁸⁹ וגם בירושלים המפקח הראשי על בתי המלון עדיין עובד כמשגיח בבית מלון שהוא מפקח עליו – אמנם המועצה הדתית קבעה שאדם אחר יפקח על בית המלון, אך בפועל לא מונה מפקח אחר, ולטענת המבקר גם כך היתר שנתנה המועצה אינו תקין.¹⁹⁰ המבקר מצא גם כי בראשון לציון מתוך 9 מפקחים 7 עבדו גם כמשגיחים בסך כולל של 40 בתי עסק. אף לא אחד מהם ביקש היתר מהמועצה הדתית לעבודתו הנוספת, ו-6 מהם היו המשגיחים בבתי עסק שהם עצמם מפקחים עליהם, כך שבסך הכול בכ-20 בתי עסק בראשון לציון נמצא שהמשגיח הוא גם המפקח.¹⁹¹

מלבד בעיית ניגוד העניינים התייחס מבקר המדינה לכך שלנוכח ההיקף הגדול של שעות העבודה הנוספת של המפקחים, ככל הנראה שעות אלו חופפות לשעות עבודתם במועצה הדתית. לדבריו, "אין במחלקות הכשרות מידע על שעות עבודת המשגיחים בכלל ועל שעות עבודת המפקחים המשמשים כמשגיחים בפרט. לכן אין להן כלים לוודא שהמפקחים אינם עובדים כמשגיחים

187	שם, שם.
188	אגף הביקורת, ירושלים 2003 (לעיל הערה 135), עמ' 498; אגף הביקורת, תל אביב 2007 (לעיל הערה 98), עמ' 69-70.
189	מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 998.
190	שם, עמ' 996.
191	שם, עמ' 998.

כשעות החופפות לשעות עבודתם במועצות הדתיות".¹⁹² בסיכום הדברים טען מבקר המדינה:

תפקיד המפקח מחייב נוכחות בבתי העסק ואי-תלות בהם. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את עבודתם של מפקחים כמשגיחים בבתי עסק שעליהם הם מפקחים. מפקחים שעובדים בשני התפקידים באותם בתי עסק נמצאים בניגוד עניינים חמור; לפחות בחלק מהמקרים שבהם מפקחים עסקו גם בהשגחה, השגחה זו באה על חשבון זמן הפיקוח. מצב זה עלול לפגוע ברמת הכשרות של בתי העסק שבהם הם מועסקים. השגחת כשרות דורשת רמת נאמנות גבוהה של המשגיח.¹⁹³

בעיה קשה אף יותר בעבודה נוספת של עובדי מערך הכשרות של המועצה הדתית היא במקרה שזו מתבצעת בגופים פרטיים בתחום הכשרות. במצב זה העובדים מצויים בניגוד עניינים חמור, אך במפתיע מדובר בתופעה שכיחה מאוד, הן אצל עובדי מחלקות הכשרות והן אצל הרבנים המקומיים.

אשר לעובדי מחלקות הכשרות, לפי דוח ביקורת על המועצה הדתית בתל אביב משנת 2007, רב שהוא מפקח כשרות מטעם המועצה הדתית במשרה מלאה עבד באותה העת גם כמפקח כשרות בכד"ץ בית יוסף. רב זה היה העובד היחיד של בד"ץ בית יוסף בעיר תל אביב, ובמסגרת עבודתו בכד"ץ נתן אישור כשרות, בין היתר, ל-6 בתי עסק שאינם מצויים כלל בהשגחתה של המועצה הדתית, דבר המנוגד לחוק איסור הונאה בכשרות. נוסף על כך, בדיקה מדגמית של דיווחי הנוכחות של הרב למועצה במסגרת עבודתו כמפקח העלתה כי הוא דיווח גם על ביקורים בבתי עסק המקבלים כשרות מטעם הבד"ץ ולא מטעם המועצה.¹⁹⁴ דוח מבקר המדינה משנת 2009 העלה כי אין מדובר בתופעה שולית אלא בתופעה רווחת. לדברי המבקר, "עובדי מועצות דתיות לא מעטים עובדים

192 שם, שם.

193 שם, עמ' 999.

194 אגף הביקורת, תל אביב 2007 (לעיל הערה 98), עמ' 67-68.

במקביל בכד"צים; מקצתם עושים זאת בתחומה של המועצה הדתית, אחדים פועלים אף במסגרות המעניקות הכשרים ארציים.¹⁹⁵ במרבית המקרים הכפילות היא באישור של המועצה הדתית. כפי שציין המבקר, מעבר לכך שהדבר נוגד את הנהלים, קשה להבין כיצד אפשרו המועצות הדתיות את קיומם של ניגודי עניינים אלו: "מהאמור עולה שהנהלות המועצות הדתיות שנתנו אישורים לא תקינים לעבודה נוספת פעלו בניגוד לחוקת העבודה. חמורה יותר התעלמותם מעבודתם הנוספת של העובדים בשעה שהיו בניגוד עניינים – אף שעובדה זו הייתה נהירה להם".¹⁹⁶

מבקר המדינה בדק לא רק את העובדים במחלקות הכשרות אלא גם את הרבנים המקומיים. הוא מצא מקרים רבים שבהם רבנים מקומיים – רבני ערים ורבני התיישבות הממונים על מערך הכשרות הממלכתי באזורם – עבדו גם בכד"צים בעת מילוי תפקידיהם במועצות הדתיות. אחדים עשו זאת אף בתחומה של הרבנות המקומית שהם מכהנים בה. בהקשר זה הביא המבקר ארבעה מקרים של רבנים מקומיים שניהלו גוף כשרות פרטי או שחותמת הגוף נשאה את חתימתם, ועוד שני מקרים של רבנים מקומיים שעבדו בגופים פרטיים בתחום הכשרות.¹⁹⁷ המבקר מותח ביקורת נוקבת על תופעה זו:

היות שהם לא ביקשו היתר לעבודתם, אי־אפשר לדעת אם הם קיבלו שכר או טובות הנאה כלשהן או אם עבודתם התבצעה בניגוד עניינים. [...] רבנים מקומיים אלה עלולים להימצא בניגוד עניינים חמור. מחד גיסא, הם הסמכות ההלכתית ביישוביהם, והם אף חותמים על תעודות ההכשר מטעם הרבנות המקומית; מאידך גיסא, קיים חשש שהם יקדמו אינטרסים של הבד"צים. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את עיסוקם הנוסף של רבנים

195 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 995. המבקר התמקד במקרים שהיו מעורבים בהם מנהלי מחלקות כשרות במועצות הדתיות בירושלים, בראשון לציון וברחובות (שם, עמ' 995-997).

196 שם, עמ' 997.

197 שם, עמ' 994-995.

מקומיים במסגרות אלה, גם אם הוא נעשה ללא תמורה והדבר אמור לגבי כל תפקיד שהם ממלאים בהן.¹⁹⁸

כפי שצוין ברוח, אף שהביקורת של משרד מבקר המדינה התמקדה במועצות דתיות ספורות, "ריבוי המקרים שהובאו כדוגמאות לעיסוקם הנוסף של רבני ערים, רבני יישובים ועובדי מחלקות הכשרות במועצות הדתיות מעיד, לדעת משרד מבקר המדינה, על כך שמדובר בתופעה ולא במקרים בודדים".¹⁹⁹ נראה שבשל ריבוי המקרים הזה אחד הנושאים העיקריים שהוסדרו מחדש בעקבות דוח מבקר המדינה בחוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת בנושא הכשרות שפורסם ביולי 2010 הוא סוגיית העבודה הנוספת, ובפרט מניעת ניגוד עניינים ועבודה בגופי כשרות פרטיים.²⁰⁰

ואולם למעשה במקום להתמודד עם הבעיה, במובנים רבים חוזר המנכ"ל דווקא "הכשיר את השרץ", מאחר שהוא מאפשר ריבוי היתרים חריגים בתחום זה. בחוזר המנכ"ל נקבע כי יושב ראש מועצה דתית, מזכיר המשמש מורשה חתימה, מנהל מחלקת הכשרות ומפקח כשרות לא יוכלו להיות מועסקים כמשגיחים במועצה הדתית שהם עובדים בה, וכן נאסר עליהם לעבוד בגוף השגחה פרטי, גם לא בתחומי המועצה הדתית. עם זאת, בעניין המפקחים הדוח קובע כי הם יוכלו לעבוד כמשגיחים בבתי עסק שאין הם מפקחים עליהם בתנאי שעבודתם זו אינה פוגעת בעבודתם במועצה. כמו כן נקבע כי המועצה הדתית רשאית לאפשר לראשי המועצה, למנהל מחלקת הכשרות ולמפקח הכשרות לעבוד כמשגיחים מטעם המועצה או בגופים פרטיים לאחר שהשתכנעה שאין שום זיקה, כפיפות וניגוד עניינים בין העבודות השונות. האישור יינתן בכתב עם פירוט הנימוקים לו, בכפוף לחוות דעת משפטית שתינתן להנהלת המועצה, ועל תנאי לתקופה קצובה שלא תעלה על שישה חודשים, שבסיומה ייבחן הצורך מחדש. ליתר עובדי המועצה הדתית הותר לעבוד כמשגיחי כשרות מטעם המועצה הדתית או מטעם בד"צים, בכפוף לקבלת היתר עבודה פרטית.²⁰¹

198 שם, שם.

199 שם, עמ' 999.

200 חוזר מנכ"ל התש"ע/1 (לעיל הערה 14).

201 שם, עמ' 16-18.

בפועל, מהדוחות המעטים שמבקרי הרשויות פרסמו לאחר דוח המבקר מ-2009 אפשר ללמוד שגם נוהל זה אינו מיושם, ובכירים במועצה הדתית ובמחלקות הכשרות עדיין עובדים בעבודות נוספות בניגוד עניינים, בלא היתר ועל חשבון זמן עבודתם במועצה, כפי שנפרט להלן.

דוח ביקורת על המועצה הדתית בנתניה משנת 2016 הראה כי ברשימת המשגיחים שהעבירה המועצה הדתית למבקר מופיעים 17 עובדי המועצה הדתית, ו-10 מתוכם הם מפקחים.²⁰² לטענת המבקר עבודת הפיקוח נעשית בשעות עבודתם במועצה הדתית:

עבודת השגחת הכשרות נדרשת להתבצע בעיקרה בשעות הבוקר והצהריים בהם מקבלים העסקים סחורות הנדרשות בהשגחה ובנוסף במועדים משתנים כביקורות פתע לבחינת ההתנהלות השוטפת של כל עסק. בשל האמור וכיוון שהעסקת העובדים הנ"ל במועצה נעשית במשרה מלאה ובשעות הבוקר, אין זה סביר כי יתאפשר לאותם העובדים לבצע השגחת כשרות בעסקים מבלי לפגוע בעבודתם במועצה. מניתוח דיווחי הנוכחות של העובדים עולה, כי חלק מאותם העובדים אינם מדווחים כלל על שעות עבודתם במועצה וחלקם האחר מדווח על עבודה רציפה במועצה, בשעות בהן ברור כי נדרשת להתבצע עבודת ההשגחה.²⁰³

יתרה מזו, לאגף הביקורת בעיריית נתניה הועברה תלונה בעילום שם שממנה עולה כי עובדי מועצה דתית רבים משמשים בפועל בתפקידי השגחה, נוסף

202 אגף הביקורת, נתניה 2016 (לעיל הערה 92), עמ' 158-159. במקרה אחד אף קיבל מבקר העירייה תלונה מחברה שהמועצה הדתית בנתניה סיפקה לה שירותי כשרות, על כך שהמפקח ששובץ כמשגיח קיבל ממנה שכר חודשי של 1,500 ש"ח, אף שכלל לא הגיע לבית העסק. החברה העלתה את הדברים לפני המועצה הדתית, ומשלא נענתה הפסיקה את העברת התשלום. לטענתה בשל כך אסרה המועצה הדתית על לקוחות החברה באזור נתניה לקנות ממנה סחורה. המפקח והמועצה הדתית סירבו להגיב לטענות אלו ולשתף פעולה עם המבקר, וסירוב זה לא אפשר בדיקה מעמיקה של התלונה (שם, עמ' 162-163).

203 שם, שם.

על בעלי התפקידים שעליהם דווח למבקר, ובדיקה מדגמית העלתה כי ראשי המועצה הדתית אכן העבירו למבקר דיווח כוזב, ככל הנראה כדי להסתיר את ההיקף הרחב עוד יותר של עובדיה המשמשים בתפקיד משגיחי כשרות.²⁰⁴

דוח ביקורת על המועצה הדתית בקצרין משנת 2015 העלה גם הוא כי שני העובדים הבכירים ביותר במועצה – היושב ראש והמזכיר – עבדו בעבודה נוספת בתחום הכשרות בלא כל היתר: היושב ראש עבד בגוף פרטי מחוץ לתחומי הרשות, והמזכיר היה משגיח כשרות של בד"ץ בבית עסק שנמצא בתחומי המועצה ובהשגחתה. ניגוד העניינים שבהעסקתו של המזכיר בבית העסק בא לידי ביטוי בכך שבית העסק לא חויב באגרת השגחה שוטפת והעסיק את המשגיחים בשכר נמוך מהשכר שנקבע בתקנות.²⁰⁵

במועצות דתיות אחרות נמצאו תופעות דומות. במכתב תלונה שהעביר ביולי 2015 הרב הראשי האשכנזי של ירושלים, הרב אריה שטרן, למבקר המדינה נטען כי מזכיר אגף הכשרות במועצה הדתית שימש משגיח כשרות במרכול בעיר, ולטענת סגן מנהל הסניף הגיע למקום פעם בכמה חודשים. לדברי הרב שטרן, ברשימת המשגיחים שהוגשה לו צויין שמו של משגיח אחר כמשגיח במרכול זה על מנת להסתיר את הדבר ממנו.²⁰⁶ בדומה, על פי דוח ביקורת על המועצה הדתית בתל אביב משנת 2015, מנהל מחלקת הכשרות עובד כמשגיח מטעם המועצה הדתית באחד מבתי העסק בעיר, ועל היתר העבודה שלו מהמועצה הדתית לא מופיע כל תאריך. נמצא גם כי מזכיר המועצה הדתית עובד כמשגיח מטעמה בבית עסק בעיר אך ההיתר שלו ניתן שלוש שנים קודם לכן.²⁰⁷ דוח ביקורת על המועצה הדתית בכפר סבא משנת 2014 הראה כי מפקחים העובדים במועצה הדתית עובדים גם כמשגיחים מטעמה באופן לא תקין, וכן שמנהל מחלקת הכשרות של המועצה עובד בגוף כשרות פרטי.²⁰⁸ על פי דוח ביקורת על המועצה הדתית בפתח תקווה משנת 2011, מנהל מחלקת הכשרות העובד במשרה מלאה במועצה מועסק גם בשליש משרה (בתוספת רכב חברה) בחברה

204 שם, עמ' 163-167.

205 אגף הביקורת, קצרין 2015 (לעיל הערה 166), עמ' 16-18.

206 אדמקר (לעיל הערה 104).

207 אגף הביקורת, עיריית תל אביב, "דוח מבקר העירייה לשנת 2014", 2015, עמ' 3-4.

208 ראו בלומנפלד (לעיל הערה 91).

פרטית המעסיקה משגיחים, ותפקידו לשכנע משגיחים להיות עובדי החברה ולא לקבל שכר ישירות מבעלי העסקים. אשתו של מנהל המחלקה, עובדת המועצה הדתית, הועסקה גם היא בגוף הכשרות הפרטי. מנכ"ל המועצה הדתית אישר עבודה נוספת זו של מנהל המחלקה, אף שהיה מודע לניגוד העניינים שבו נמצא המנהל. רק בעקבות התערבות הביקורת והטענה שכפל העבודות מנוגד לחוק, הפסיק מנהל המחלקה את עבודתו בחברה החיצונית.²⁰⁹

תופעה רווחת נוספת ברחבי הארץ בהקשר זה היא העסקתם של משגיחים הממונים מטעם המועצה הדתית בכד"צים. כך הבהיר יושב ראש המועצה הדתית בדוח הביקורת של עיריית תל אביב בשנת 2015: "בדרך כלל, המשגיח בעסק כשיש בד"צ – הוא משותף".²¹⁰ חוזר המנכ"ל משנת 2010 אינו אוסר את הדבר, ולמעשה בקביעתו ש"משגיח רבנות מקומית המשמש גם כמשגיח גוף פרטי לא יוכל להמשיך ולייצג את הגוף הפרטי בבית עסק שהוסרה ממנו תעודת הכשר על ידי הרבנות המקומית"²¹¹ הוא רומז שכאשר ישנה השגחה כפולה של הרבנות המקומית ושל בד"ץ מקובל מאוד שהמשגיח עובד מטעם שני הגופים.

מחד גיסא, לתופעה זו היבטים חיוביים שכן היא אמורה להביא להורדת עלויות הכשרות הגבוהות, שכפי שנראה להלן, אחד הגורמים להן הוא השגחה כפולה. מאידך גיסא, יש חשש כבד שהתנהלות זו מביאה להתערבות של הבד"צים במינוי המשגיחים ובנוהלי המועצה הדתית, כך שאלו משתמשים במשאבי המועצה הדתית לצורכיהם.²¹² חשש זה מתחזק לאור העובדה שאין כל נוהל של המשרד לשירותי דת או הרבנות הראשית המסדיר את עבודתם של משגיחים בכד"צים במקביל לעבודתם במועצה הדתית – אף שלאור דברינו בפרק זה דומה שגם קיומו של נוהל מעין זה לא בהכרח היה מונע ליקויים.

לסיכום, תופעה רווחת היא שעובדים במחלקות הכשרות של המועצות הדתיות עובדים בעבודה נוספת במסגרת המועצה הדתית או מטעם גופים חיצוניים ובתוך כך נפגע היקף שעות ההשגחה שהם נדרשים לעבוד בהן ונוצרים ניגודי עניינים, ולעתים אף עולים חשדות לפגיעה בטוהר המידות.

209 אגף הביקורת, פתח תקווה 2011 (לעיל הערה 103), עמ' 26–28.

210 אגף הביקורת, תל אביב 2015 (לעיל הערה 207), עמ' 15.

211 חוזר מנכ"ל התש"ע/1 (לעיל הערה 14), עמ' 18.

212 ראו למשל רביב דרוקר וישראל רוזנר, "תחקיר: כך מרוויח בנו של הרב עובדיה מיליונים ממותג הכשרות של המשפחה", נענע 10, 23.4.2013.

3. ניגודי עניינים וחשדות לפלילים

בסעיף הקודם עסקנו בניגודי עניינים בענף הכשרות הנוצרים בשל עבודות נוספות של בכירי המועצה הדתית ועובדי מחלקת הכשרות. בפרק זה נדון במקרים של ניגודי עניינים בענף הכשרות במועצות הדתיות שאינם נובעים מעבודה נוספת, אלא משימוש של רבנים מקומיים וראשי מועצות דתיות בסמכויות שניתנו להם בתחום הכשרות כדי לקדם אינטרסים אישיים או פוליטיים.

במשך השנים עלו חשדות שבד"צים פועלים באמצעות רבנים מקומיים לקידום עסקיהם על ידי כך שאלו מתנים את תעודת הכשרות הממלכתית ברכישת שירותי השגחה מבר"ץ מסוים. בינואר 2012 העביר חבר הכנסת איתן כבל למבקר המדינה מסמך המתאר אופן התנהלות מעין זה. לדברי כבל, מקורו של המסמך הוא ב-5 מקורבים למפלגת ש"ס, כמה מהם ממשפחת הרב עובדיה יוסף ז"ל. בכלי התקשורת נטען כי מדובר, בין היתר, ברב דוד יוסף, אחד מבניו של הרב עובדיה. במסמך נטען כי משה יוסף, בנו הצעיר של הרב עובדיה, העומד בראש בד"ץ פרטי בשם "בית יוסף" המגלגל מיליונים רבים, השתמש בכוחו במפלגת ש"ס כדי למנות רבנים מקומיים על מנת שיקדמו את הבר"ץ שבראשו הוא עומד בבתי העסק בערים הגדולות בישראל.²¹³

עד כה לא פרסם מבקר המדינה ממצאים בנושא, אך תחקיר מקיף של תכנית "המקור" בערוץ 10 מאפריל 2013 הציג עדויות נגד רבני ערים – בפתח תקווה, באשדוד, בחולון, בבאר שבע ובחבל מודיעין – שטוענות כי הללו מונו על ידי נציגי מפלגת ש"ס, והם מקדמים בפועל את בד"ץ בית יוסף.²¹⁴ בתחילת 2014 גם עלו חשדות שרב העיר באר שבע, המקורב למפלגת ש"ס, נותן תעודת כשרות לבתי עסק המוכרים בשר רק במקרה שהם קונים את הבשר משלושה ספקי בשר שאושרו על ידו, שניים מהם קשורים למפלגת ש"ס.²¹⁵

213 יאיר אטינגר, "מבקר המדינה צפוי לערב את היועץ המשפטי בתלונה על מינויים פסולים של בכירי ש"ס", הארץ, 23.1.2012.

214 דרוקר ורוזנר (לעיל הערה 212).

215 חגי עמית, "כשרות: הכירו את המנגנון שאת מחירו משלם כל אזרח בישראל", דה-מרקר, 7.2.2014; לי נעים, "מדוע מגביל הרב את מספר ספקי הבשר בבאר שבע?", 16.3.2014, mako.

חשדות מבוססים בנושא זה הועלו נגד הרב אברהם יוסף רבה של חולון. בכתב אישום שהוגש נגדו נאמר כי פעל בניגוד עניינים בתחום הכשרות ומתוך אינטרס אישי־משפחתי וכלכלי מובהק וניצל את מעמדו – כרב העיר חולון וממלא מקום רב העיר אור יהודה – כדי לנתב בעלי עסקים לממכר בשר לשכור את שירותי בד"ץ בית יוסף שבבעלות משפחתו. תוך כדי כך הוא הפלה לרעה גופים פרטיים אחרים להשגחת כשרות, מנע תחרות חופשית וכפועל יוצא מכך גם פגע פגיעה כלכלית בבעלי העסקים. באפריל 2017 הרשיע בית משפט השלום בתל אביב את הרב אברהם יוסף וקיבל את הטענות שהסכים להעניק תעודת כשרות מהדרין מטעם הרבנות המקומית רק לעסקים לממכר בשר ששכרו את שירותיו של אחד משלושה גופי בד"ץ שאישר, מהם רק בד"ץ בית יוסף פונה אל ציבור צרכני הכשרות הספרדי, שהוא הרוב המכריע בערים חולון ואור יהודה, ואילו השניים האחרים שאושרו, בד"ץ העדה החרדית ובד"ץ הרב לנדא, מזוהים עם העדה האשכנזית, ומחירי הבשר שבפיקוחם יקרים באופן ניכר ממחירי הבשר של בד"ץ בית יוסף. לפיכך קבע בית המשפט כי מדיניותו של הרב יוסף "לא הותירה חופש בחירה אמיתי בפני בעלי העסקים בערים חולון ואור יהודה, אלא להתקשר עם בד"ץ בית יוסף" והרשיע אותו בשתי עברות של הפרת אמונים.²¹⁶ בכתב ההגנה כמעט שלא כפר הרב יוסף בעובדות עצמן, ואחד מטיעונו העיקריים היה שהוא זכאי להגנה מן הצדק בשל "אכיפה בררנית הנובעת מאי העמדתם לדין של רבני עיר אחרים בנסיבות דומות".²¹⁷ מכך אפשר ללמוד שאכן מדובר בתופעה נרחבת, גם אם במקרים אחרים לא הוכחו בכירור עברות פליליות.

במקרים אחרים הואשמו רבנים מקומיים או בכירי המועצה הדתית כי הם משתמשים במערך הכשרות המקומי כדי לקדם את ענייניהם האישיים. בינואר 2017 התפרסם, למשל, בתקשורת תחקיר על ראש המועצה הדתית בכרמיאל המעניקה כשרות לבית המטבחים דבאח שביישוב דיר אל-אסד. בית מטבחים זה הוא הגדול בישראל, והוא מטפל במחצית מהבשר הכשר בארץ ומעסיק כ-40 משגיחים ושוחטים בשכר כולל של כחצי מיליון ש"ח בחודש. עובדים אלו אינם מועסקים ישירות על ידי בית המטבחים אלא מטעם חברת זכחי צדק. בראש

216 ת"פ 15-12-55649, פרקליטות מחוז תל אביב (פלילי) נ' אברהם יוסף (פורסם בנבו, 23.4.2017).

217 שם.

החברה עומדת אשתו של ראש המועצה הדתית, ועל מסמכים אחדים שלה הוא חתם לעתים כמנכ"ל החברה. מצב זה יוצר ניגוד עניינים מובנה, ויש שטענו כי הוא הביא לקביעת נהלים מקלים לבית המטבחים, שכסופו של דבר פגעו באיכות הכשרות.²¹⁸ בעקבות פרסום התחקיר אימתה בדיקה של הרבנות הראשית את החשש לניגוד עניינים, ופיקוח הכשרות על בית המטבחים הועבר למועצה דתית אחרת.²¹⁹

מקרה בולט אחר בהקשר זה נחשף במועצה הדתית בחיפה בדוח מבקר המדינה לשנת 2009.²²⁰ הרב הספרדי של העיר הרב שלמה שלוש עמד בראש עמותה שבבעלותה כוללים ומעניקה מלגות לתלמידים. המבקר מצא כי מתוך סך כולל של תרומות לעמותה בשנים 2005-2007 של מיליון ש"ח, 400 אלף ש"ח נתרמו על ידי 11 בעלי עסקים בעיר.²²¹ חקירת משטרה שנפתחה בנושא העלתה כי לפחות בכמה מהמקרים התנה הרב שלוש את מתן תעודת הכשרות בתרומות לעמותה, ובעקבות החקירה אימץ היועץ המשפטי לממשלה בינואר 2014 את המלצת פרקליט המדינה להעמיד את הרב שלוש לדין בכפוף לשימוע, בחשד לעברות של שוחד, מרמה והפרת אמונים. החשדות נגד הרב שלוש התמקדו בכך שהתנה מתן תעודות כשרות לחברות ויטאמד ומילועוף בתרומת כספים לעמותה שבראשה עמד. הסכום הכולל של "תרומות" אלו הוא כ-250 אלף ש"ח. כמו כן, כאמור לעיל, נטען כי הרב קידם את העסקת מקורביו בבתי עסק בתחום הכשרות, ואף ביטל כשרות באולם אירועים שסירב למנות את מקורבו למשגיח.²²² בשל פטירתו של הרב שלוש בנובמבר 2014 לא התקבלה לבסוף הכרעה במשפט זה.²²³ תופעת ה"תרומות" של בעלי עסקים לפי דרישתם של בכירים במועצה הדתית עלתה גם מדוחות אחרים. לפי דוח ביקורת על המועצה הדתית בקצרין משנת 2015, במשך עשרות שנים קיבל מפעל כלשהו הנחה של 78% על האגרה

218 איתי אילנאי, "אני, אשתי ועסקי הכשרויות שמגלגלים מיליונים", ידיעות אחרונות, 24 שעות, 15.1.2017.

219 איתי אילנאי, "בעקבות התחקיר: הועבר פיקוח הכשרות על 'דאבח'", ynet, 6.2.2017.

220 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 999-1001.

221 התייחסות המבקר היא רק לתרומות הגבוהות מאלף ש"ח.

222 יונתן הללי, "מסתמן: כתב אישום נגד הרב הראשי של חיפה", nrg, 30.1.2014.

223 חיים לב, "רבה של חיפה הלך לעולמו", ערוץ 7, 5.11.2014.

השנתית, בשווי העולה על 22 אלף ש"ח לשנה. הביקורת מצאה כי הרב המקומי פנה אל המפעל כדי שיסייע לעמותה מקומית שהקים אחיו של מזכיר המועצה הדתית והסניף המקומי שלה מנהל על ידי המזכיר עצמו. במקרה אחר נמצא כי המועצה הדתית בקצרין העניקה למפעל הנחה של 20% מסכום ההשגחה החודשי שנקבע לו מלכתחילה, ובכל שנה פנה מזכיר המועצה הדתית במכתב אל המפעל בבקשה שייתן חסות ללוח שנה שמוציאה המועצה. בכל שנה שילם המפעל סכום של 4,000-8,000 ש"ח ישירות לבית הדפוס כדי לממן את לוח השנה.²²⁴ באופן דומה, ברוח ביקורת על המועצה הדתית באשקלון משנת 2006 נמצא כי ממלא מקום יושב ראש המועצה הדתית, הקובע את גובה אגרת הכשרות השנתית ואת עלות ההשגחה החודשית, חילק לנזקקים מצרכים שתורמו גם בעלי עסקים בעיר. לפחות במקרה אחד מצאה הביקורת כי לבעל עסק שהרים תרומה היה חוב של למעלה מאלף ש"ח למועצה הדתית שלא נגבה במשך שנתיים, ועובדה זו חיזקה לדעת הביקורת את החשד לניגוד עניינים.²²⁵ לסיכום, בעשור האחרון נמצאו מקרים רבים של רבנים מקומיים וראשי מועצות דתיות שהשתמשו בסמכויות שניתנו להם בתחום הכשרות כדי לקדם אינטרסים אישיים או פוליטיים, ומקרים אחדים הגיעו לכדי חקירה פלילית, העמדה לדין ואף הרשעה.

4. גביית אגרות

מלבד התשלום החודשי השוטף למשגיח עבור ביצוע ההשגחה נדרשים בתי העסק המקבלים שירותי כשרות לשלם אגרה שנתית למועצה הדתית. סכום האגרה השנתית נקבע בתקנות על ידי השר לשירותי דת, ומשתנים אחדים קובעים את גבוהו, כדוגמת סוג בית העסק וגודלו. את האגרה השנתית הנמוכה ביותר נדרש לשלם בית אוכל שיש בו פחות מ-20 מקומות ישיבה (517 ש"ח), והאגרה השנתית הגבוהה ביותר היא של בית מלון שיש בו למעלה מ-250 חדרים (12,295 ש"ח).²²⁶

224 אגף הביקורת, קצרין 2015 (לעיל הערה 166), עמ' 12-13.

225 אגף הביקורת, אשקלון 2006 (לעיל הערה 173), עמ' 54.

226 תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרת שירותים), התשע"ד-2013, עמ' 50. פורסם ברשומות, קובץ התקנות, 7.10.2013.

דוח מבקר המדינה משנת 2009 בדק את גביית האגרות במועצות הדתיות ירושלים, חיפה וראשון לציון וציין ליקויים טכניים רבים בגביית האגרות:

משרד מבקר המדינה בדק תיקי בתי עסק של מחלקות הכשרות בירושלים ובחיפה והעלה כי בכל התיקים שנבדקו לא היו מסמכים שנוגעים לגביית האגרה וסכומה. יתרה מכך, בחלק מהתיקים לא צוינו נתוני בית העסק הנחוצים לקביעת הסכום שנקבעו במבחנים שבחוזר המנכ"ל. הואיל ובטופס הבקשה שהנהיגו מחלקות הכשרות השונות לא נכללו פרטים אלו, והמחלקות לא דאגו לרישום אחר במקומם, לא ברור על סמך מה נקבעו הסכומים.²²⁷

המבקר מצא גם כי האגרה נגבית שלא באופן תדיר: בירושלים המועצה הדתית מנפיקה תעודת כשרות גם לבעלי עסקים שמתעכבים זמן רב בתשלום האגרה, וסך החובות של בתי העסק למועצה בגין כך הוא למעלה מ-1.3 מיליון שקלים, ואילו בחיפה לא היה מועד אחיד לגביית האגרות בכל בתי העסק.²²⁸ דוחות ביקורת קודמים של מבקר המדינה מסוף שנות התשעים הצביעו על ליקויים טכניים מעין אלו במועצות דתיות אחרות.²²⁹ דוח מבקר עיריית נתניה משנת 2016 מציג גם הוא עשרות בתי עסק שמקבלים תעודת כשרות אף שלא שילמו למועצה את אגרת הכשרות הנדרשת.²³⁰

הליקויים שמצא מבקר המדינה בירושלים ופורסמו בדוח משנת 2009 תמוהים במיוחד לנוכח הליקויים הדומים שתוארו דוחות קודמים של אגף הביקורת בעיריית ירושלים. דוח משנת 2003, למשל, הראה כי תהליך מסירת התעודות אינו מלווה בבקרה נאותה על הסדרת תשלום האגרה, אין נהלים למתן אשראי בתשלום האגרות, אין הקפדה על רישום המועד של ההכנסות וההפקדות,

227 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 980.

228 שם, עמ' 981.

229 ראו למשל מבקר המדינה, 1997 (לעיל הערה 110), עמ' 51-52; מבקר המדינה, "דוח שנתי 48 לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996", אפריל 1998, עמ' 290.

230 אגף הביקורת, נתניה 2016 (לעיל הערה 92), עמ' 139.

ואין פעולות אכיפה נגד מי שלא שילם.²³¹ דוח משנת 2007 הציג גם הוא ליקויים טכניים בהליך הגבייה בירושלים והצביע על כך ש"נגבו 29% בלבד מסכומי האגרות שאמורים היו להתקבל בגין הנפקת תעודות כשרות". לטענת הביקורת "לא ניתנו הסברים מניחים את הדעת לחוסר הגבייה".²³²

כפי שמלמדים דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות, הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה באשר לגביית האגרות הם תופעה רווחת גם במועצות דתיות אחרות, ונראה שהם טומנים בחובם ליקויים חמורים עוד יותר המלמדים על גבייה לא שוויונית. אף שסכומי האגרה השנתית נקבעו במדויק בתקנות, בפועל גם בתחום זה יש אי-אחידות הן בין מועצות דתיות והן בתוך תחומי המועצות הדתיות. כך, יש בתי עסק המשלמים סכומים הגבוהים בהרבה מהאגרה בצד בתי עסק המשלמים סכומים נמוכים ממנה, ומדובר בתופעה רווחת במשך שנים רבות. בשנת 1992, למשל, הצביע מבקר המדינה בדוח על המועצה הדתית בחולון כי יש בתי עסק בעיר המשלמים סכומים הגבוהים באלפי שקלים מהאגרה הקבועה בתקנות, ואילו אחרים משלמים סכומים נמוכים בהרבה. המבקר בעצמו ציין כי מדובר בתופעה שאינה ייחודית לחולון: "למשרד מבקר המדינה נמסר, כי יש שהמועצות הדתיות גובות אגרות בשיעור שונה מזה שקבע השר, וכתוצאה מכך נוצרים הבדלים בשיעור האגרה הנגבית מבתי עסק דומים במועצות שונות".²³³

דוחות הביקורת מלמדים כי מועצות דתיות רבות אינן מחשבות כיאות את האגרה שבית העסק צריך לשלם (בהתאם למשתנים המופיעים בתקנות). באור עקיבא נמצא בשנת 2012 כי האגרה חושבה בהתאם לתקנות על פי הצהרתו של בעל העסק על גודל העסק שלו;²³⁴ בלוד מצאה הביקורת בדוח משנת 2015 כי בתי העסק לא סווגו כלל בהתאם לתקנות, וב-7 מתוך 10 בתי עסק שנבדקו נמצא כי תשלום האגרה אינו תואם כלל אף לא אחת מהקטגוריות המופיעות בתקנות.²³⁵ בשני בתי עסק אחרים בעיר שנבדקו נמצא כי לא משולמת אגרה

- 231 אגף הביקורת, ירושלים 2003 (לעיל הערה 135), עמ' 491.
- 232 אגף הביקורת, עיריית ירושלים, "דוח מבקר העירייה לשנת 2006/2007", 2007, עמ' 1121.
- 233 מבקר המדינה, 1992 (לעיל הערה 42), עמ' 363.
- 234 אגף הביקורת, אור עקיבא 2012 (לעיל הערה 88), עמ' 90.
- 235 אגף הביקורת, עיריית לוד, "דוח מבקר העירייה לשנת 2014", 2015, עמ' 115-116.

כלל. מזכירת המועצה הסבירה כי מדובר בפטור שניתן שנים רבות כהטבה, אך לטענת הביקורת "לא נמצא תיעוד להחלטה למתן פטור ומיהו הגורם שהחליט עליה".²³⁶

תופעת ההנחות הניתנות באופן שרירותי ובלא קריטריונים רווחת גם היא במועצות דתיות אחרות. דוח ביקורת על המועצה הדתית בכפר סבא משנת 2000 העלה כי "המועצה הדתית בכפר סבא נוהגת לתת הנחות בתשלום אגרת כשרות לבעלי עסקים רבים [...] אין כל מערכת קריטריונים לקבלת ההחלטה של ועדת ההנחות לגבי גובה ההנחה וניתנת לרוב על פי שיקול הדעת של שני חברי הוועדה ללא שיכולה להיות איזו שהיא בקרה על ההחלטה".²³⁷ בדוח נוסף על המועצה הדתית בכפר סבא משנת 2006 נמצא מקרה של בית עסק בניהולו של בן או בת זוג (כך במקור) של חבר המועצה הדתית, שלא נגבה ממנו חוב עבור אגרת כשרות ודמי השגחה.²³⁸ ברחובות נמצא בדוח משנת 2011 כי ראש המועצה הדתית קבע לכרו את ההנחות באגרות הכשרות בלא כל נימוקים; באפרת מצאה הביקורת בדוח משנת 2009 כי רבים מבעלי העסקים לא שילמו כלל אגרת כשרות ואחרים שילמו את האגרה באופן חלקי בלבד;²³⁹ ובאשקלון מצאה הביקורת בשנת 2005 כי גביית האגרות מבתי עסק שונים אינה אחידה.²⁴⁰

תופעה רחבת היקף מעין זו נמצאה גם בתחום הכשרות הארצית. הרבנות הראשית בחרה במועצה הדתית בנתניה כספקית שירותי הפיקוח וההשגחה על הכשרות בכל בתי העסק ברחבי הארץ שאינם בתחום שיפוטה של מועצה דתית כלשהי. בפועל, מועצה זו מעניקה שירותי השגחה ל-71 בתי עסק כאלה ברחבי הארץ באמצעות 4 מפקחים ארציים המועסקים מטעם המועצה ו-25 משגיחים המועסקים מטעם בתי העסק. כל בית עסק נדרש לשלם למועצה אגרת כשרות חודשית עבור שירותי פיקוח על הכשרות ואגרת כשרות שנתית עבור תעודת

236 שם, עמ' 115.

237 אגף הביקורת, כפר סבא 2000 (לעיל הערה 127), עמ' 248.

238 אגף הביקורת, עיריית כפר סבא, "דוח ביקורת שנתי מס' 29 לשנת 2005", 2006, עמ' 124.

239 אגף הביקורת, אפרת 2009 (לעיל הערה 146), עמ' 86.

240 אגף הביקורת, אשקלון 2006 (לעיל הערה 173), עמ' 50-52.

הכשרות.²⁴¹ אף שהמועצה הדתית בנתניה בחרה שלא לשתף פעולה עם מבקר העירייה שבחן את הנושא בשנת 2016, תחשיב שערך המבקר העלה כי סך הכנסות המועצה מאגרות הכשרות הארצית החודשיות והשנתיות צריך לעמוד על למעלה מ-1.5 מיליון ש"ח, אך בפועל המועצה הדתית דיווחה במהלך השנים על הכנסות שנתיים מכשרות ארצית בסך 50,000-70,000 ש"ח בלבד, מה שמלמד כי ייתכן שהמועצה הדתית העניקה הטבות למרבית בתי העסק. לטענת המבקר "היעדר תיעוד לרישומי הכנסות כאמור מעלה תהיות רבות ואף חשד להתנהלות בלתי תקינה בנושא ועבירה על כללי המנהל התקין לכאורה".²⁴² יצוין כי ביולי 2015 נפתחה חקירת משטרה בעקבות חשדות הקשורים בהתנהלותו של ראש המועצה הדתית בנתניה בכל הקשור לניהול כספי הכשרות הארצית, אך בנובמבר 2015 החליטה פרקליטות מחוז מרכז לסגור את תיק החקירה בשל היעדר ראיות מספיקות.²⁴³

העובדה שבפועל האגרות נגבות שלא בהתאם לתקנות מאפשרת לבעלי עסקים להתמקח על גובה האגרה. דוחות אחדים התייחסו לכך שמועצות דתיות לא גבו אגרה מבתי עסק מסוימים בשל החשש שאם יתחילו לגבות אגרה, בעלי בתי העסק יוותרו על תעודת הכשרות.²⁴⁴ בתחום השחיטה בולט במיוחד שהמועצות הדתיות מעניקות הנחות גדולות מאוד לסוחרים אחדים בניגוד לתקנות, בסכומים של עשרות ומאות אלפי שקלים, בשל החשש לאבד את ההכנסות מהאגרות.²⁴⁵

בדוחות אחדים היה קושי לבחון את גביית האגרות בשל הליכי רישום בעייתיים וחלקיים, שיש בהם כדי להעיד על התנהלות לא תקינה. בנתניה, בדוח ביקורת משנת 2016 נכתב, למשל, כי בצד הקבלות הממוחשבות שמספקת מערכת הנהלת החשבונות של המועצה הדתית, מחלקת הכשרות מנהלת גם

- 241 אגף הביקורת, נתניה 2016 (לעיל הערה 92), עמ' 186.
- 242 שם, עמ' 190.
- 243 שם, עמ' 187-188.
- 244 ראו למשל אגף הביקורת, כפר סבא 2000 (לעיל הערה 127), עמ' 245; אגף הביקורת, אשקלון 2006 (לעיל הערה 173), עמ' 50-52.
- 245 אגף הביקורת, נתניה 2016 (לעיל הערה 92), עמ' 9-10; אגף הביקורת, תל אביב 2007 (לעיל הערה 98), עמ' 4-17.

דוח מעקב ידני אחר האגרות. לטענת המבקר, "מספרי הקבלות ברוח המעקב הידני אינם מתאימים ותואמים למספרי הקבלות הממוחשבות שהופקו לעסקים ממערכת הנהלת החשבונות של המועצה ולפיכך אינם מאפשרים בקרה אחר נאותות גביית אגרות הכשרות".²⁴⁶ נמצאה כי סכומי אגרות רבים המופיעים בדוח הידני של מחלקת הכשרות אינם מופיעים בדוח של מערכת הנהלת החשבונות, מה שמלמד על אי-סדרים כספיים. לדברי המבקר: "מבדיקת הביקורת נמצאו אי התאמות רבות העלולות להעיד על אי סדרים לכאורה ברישומי הגבייה או לחלופין על היעדר העברת האגרות שנגבו לקופת המועצה לכאורה".²⁴⁷ בדומה, מדוח ביקורת משנת 2016 על המועצה הדתית בפתח תקווה מתברר כי למחלקת הגבייה ולמחלקת הכשרות יש רישומים שונים של תשלומי האגרות כך ש"לא ניתן לערוך השוואה בין שני מקורות מידע אלה ולא ניתן לוודא שלמות הכנסות מכלל בתי העסק להם הופקה תעודת כשרות".²⁴⁸

לסיכום, דוחות הביקורת מלמדים כי במקרים רבים אגרות הכשרות במועצות הדתיות נגבות באופן לא תקין מבחינה טכנית, באופן שרירותי ובניגוד לסכומים שנקבעו בתקנות הממשלתיות. אף שמדובר בשירות ממלכתי, בפועל האגרות נגבות בצורה לא שוויונית.

5. חריגה מנהלים פורמליים

הליקויים במחלקות הכשרות של המועצות הדתיות שסקרנו עד כה הם ברובם ליקויים מהותיים, שחומרתם ניכרת לעין בלי קשר לשאלה אם הם חורגים מנוהל, מתקנה או מחוק כלשהם. בסעיף זה נתמקד במכלול של ליקויים טכניים ומינהליים יותר העולים מדוחות הביקורת. אמנם חומרתם של ליקויים אלו פחותה, אך גם הם מלמדים כי המועצות הדתיות מתנהלות באופן שאינו תקין, ובמקרים רבים החריגות הטכניות מן הנהלים מונעות בקרה ראויה על איכות ההשגחה שהמועצות הדתיות מספקות.

246 אגף הביקורת, נתניה 2016 (לעיל הערה 92), עמ' 133.

247 שם, שם.

248 אגף הביקורת, פתח תקווה 2016 (לעיל הערה 177), עמ' 170.

כיוון שאנו מציגים כאן מכלול של ליקויים לא נדון בנוהל הקשור בכל ליקוי, מה גם שהנהלים שונו, חודשו ועובדו במרוצת השנים. נהלים פורמליים לניהול מערך הכשרות מופיעים בתקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר) התשמ"ט-1988, בקובץ נוהלי הכשרות של הרבנות הראשית משנת 2005 ובחזור המנכ"ל של המשרד לשירותי דת משנת 2010 ששמו "נוהל הפעלת מערך כשרות במועצות הדתיות".

הנהלים הפורמליים המרכזיים ביותר בתחום הכשרות נוגעים לניהול תיקים מסודר לבתי עסק ולמשגיחים. תיקים אלו אמורים לאפשר ניהול בסיסי של הידע במחלקת הכשרות על המשגיחים ובעיקר על בית העסק, ובכלל זה פרטי בית העסק ומאפייניו, ההיסטוריה שלו בתחום הכשרות ועוד. בדיקות מדגמיות של מבקר המדינה במסגרת כתיבת הדוח על הכשרות משנת 2009 בתיקים של בתי עסק במחלקות כשרות ברחבי הארץ העלו כי התיקים חסרים רבים מהמסמכים הנדרשים, ובמקרים אחדים לא נמצאו תיקים כלל.²⁴⁹ נוסף על כך, הוראות בדיון מטילות על מוסדות המדינה והרשויות המקומיות חובה לשמור את מסמכיהם. הבדיקה העלתה כי במחלקות כשרות אחדות חסרו מסמכים רבים, ולטענת המבקר "עולה חשש שהמסמכים הוצאו משם שלא כדין אף שהם רכוש המדינה וחובתן של המועצות הדתיות לשמור עליהם".²⁵⁰ מבקר המדינה אף מצא ליקויים בניהול טופסי הבקשה להגשת תעודת כשרות,²⁵¹ וליקויים דומים דווחו גם בדוחות ביקורת של מבקרי רשויות שפורסמו בתקופה שפורסם בה דוח המבקר או לפניו.²⁵² בדוח ביקורת משנת 2003 על המועצה הדתית בירושלים נמצא כי תעודות הכשרות אינן ממוספרות במספר סידורי עוקב המאפשר פיקוח ובקרה ראויים,²⁵³ ועל אף הערת זו של הביקורת, דוח ביקורת בירושלים משנת 2007 ציין את אותו הליקוי.²⁵⁴

249	מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 976.
250	שם, עמ' 959.
251	שם, עמ' 975.
252	ראו למשל אגף הביקורת, אפרת 2009 (לעיל הערה 146), עמ' 83; אגף הביקורת, מועצה מקומית אזור, "דוח ביקורת מס' 3 לשנת 2002", 2002, עמ' 33.
253	אגף הביקורת, ירושלים 2003 (לעיל הערה 135), עמ' 491.
254	אגף הביקורת, ירושלים 2007 (לעיל הערה 232), עמ' 1117.

הרושם הכללי העולה מהתנהלות המועצות הדתיות הוא שאין כל נוהלי עבודה מסודרים בניהול מחלקות הכשרות, ורוחות ביקורת אף הצביעו על כך במפורש.²⁵⁵ פתרון בעיה זו היה כנראה מטרתו המרכזית של "נוהל הפעלת מערך כשרות במועצות הדתיות" – חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת שפורסם ביולי 2010. בין היתר, החוזר חידד וחידש הנחיות לניהול תיקי עסקים ותיקי משגיחים, טופסי בקשה לתעודת כשרות, מספור תעודות הכשרות ונהלים רבים אחרים.

רוחות הביקורת שנכתבו לאחר פרסום חוזר המנכ"ל מלמדים שגם בהיבטים אלו הנוהל לא הביא לשינוי ממשי. דוח ביקורת על המועצה הדתית באור עקיבא משנת 2012 מתאר כי בניגוד לחוזר המנכ"ל המועצה הדתית אינה מנהלת תיקים אישיים למשגיחים, הכוללים פרטים אישיים, השכלה, רשימת בתי עסק והערות אישיות. הדבר כמובן מנוגד לנוהל, אך כפי שטענה הביקורת: "קיום של תיקים אישיים למשגיחים, היה צריך שיעשה אף ללא נוהל כתוב, כאשר הדבר מקובל בכל בית עסק".²⁵⁶ דוח ביקורת על המועצה הדתית בהוד השרון משנת 2011 מצא גם הוא שהמועצה לא פעלה ליישום הנהלים, ובמחלקת הכשרות לא היו כל נתונים בסיסיים, כגון רשימת משגיחי כשרות, רשימת בתי העסק שהם משגיחים בהם ושעות העבודה של המשגיחים. כמו כן, תעודת הכשרות לא מוספרו כנדרש.²⁵⁷ דוח ביקורת על המועצה הדתית בפתח תקווה משנת 2016 מצא כי במחלקת הידור הכשרות (מהדרין) של המועצה אין תיקי עסק ואין רשימת בתי עסק מסודרת.²⁵⁸ דוח ביקורת על המועצה הדתית בחיפה משנת 2013 מלמד גם הוא כי המועצה הדתית לא פעלה ליישום הנוהל החדש משנת 2010 ולא ניהלה תיקי משגיחים כלל. נוסף על כך, המועצה לא ניהלה הליך פומבי ושוויוני

- 255 אגף הביקורת, פתח תקווה 2016 (לעיל הערה 177), עמ' 187; אגף הביקורת, עיריית אשקלון, "דוח מבקר העירייה לשנת 2015", 2016, עמ' 4; אגף הביקורת, ירושלים 2003 (לעיל הערה 135), עמ' 491; אגף הביקורת, ירושלים 2007 (לעיל הערה 232), עמ' 1115; אגף הביקורת, אפרת 2009 (לעיל הערה 146), עמ' 81.
- 256 אגף הביקורת, אור עקיבא 2012 (לעיל הערה 88), עמ' 82-83.
- 257 אגף הביקורת, הוד השרון 2011 (לעיל הערה 160), עמ' 12.
- 258 אגף הביקורת, פתח תקווה 2016 (לעיל הערה 177), עמ' 188.

לבחירת המשגיחים, גם זאת בניגוד לנוהל.²⁵⁹ גם בכפר סבא מתברר מן הדוח משנת 2014 כי המועצה לא ניהלה תיקי משגיחים כלל.²⁶⁰ באופן כללי נראה כי המועצות הדתיות לא פעלו כלל ליישום הנוהל. ברוח ביקורת על המועצה הדתית בקצרין משנת 2015 נכתב:

סעיפי נוהל משרד הדתות בנוגע להפעלת מערך כשרות הנוגעים למעקב אחר הכשרות, לרישום פרטי העסק, למפקח על המשגיחים וכדומה אינם מבוצעים. [...] הביקורת רואה בחומרה את העובדה שהוראות הנוהל כלל לא מתקיימות. הנוהל נועד לתייעוד עבודת ההשגחה ולפיקוח עליה. במצב הקיים – לא ניתן לדעת האם מבוצעת עבודת השגחה ומה איכותה. למעשה – גם אם כלל לא מבוצעת כל עבודת השגחת כשרות ברחבי המועצה, אין להנהלת המועצה הדתית כל דרך לדעת על כך.²⁶¹

דומה שהטענות הללו בדבר הקושי לבחון את איכות ההשגחה בלא ניהול מסודר של מידע במועצה הדתית אינן ייחודיות לקצרין בלבד. גם דוח ביקורת על המועצה הדתית בנתניה משנת 2016 מצא חריגות רבות מן הנוהל. בתגובה לדוח טען מנהל מחלקת הכשרות כי אין הוא רואה את עצמו כפוף לנוהל, מכיוון שהוא נכתב במשרד לשירותי דת ולא ברבנות הראשית, וכן כי ראש המועצה הדתית החליט משיקולי תקציב שלא ליישם את הנוהל. לטענתו, "רוב ככל הרבנויות המקומיות אינן פועלות לפי נוהל זה",²⁶² ונראה שממצאי מחקר זה אכן מאששים טענה זו.

לסיכום, נראה שככלל מחלקות הכשרות של המועצות הדתיות חורגות מנוהלי מינהל תקין, וגם אם אין מדובר בליקויים מהותיים, במקרים רבים הדבר מונע בקרה ראויה על איכות ההשגחה שהן מעניקות.

259 אגף הביקורת, חיפה 2013 (לעיל הערה 100), עמ' 207-208.

260 ראו בלומנפלד (לעיל הערה 91).

261 אגף הביקורת, קצרין 2015 (לעיל הערה 166), עמ' 9.

262 אגף הביקורת, נתניה 2016 (לעיל הערה 92), עמ' 122.

6. סיכום: חשש לכשלים בהקפדה על כשרות המזון

לעיל סקרנו את הליקויים הרבים שנמצאו בפעילותן של מחלקות הכשרות במועצות הדתיות במרוצת השנים: חוסר מקצועיות של המשגיחים והממונים עליהם, חלוקת סמכויות לא ברורה בין הרבנים ובינם לבין המועצה הדתית, אי-סטנדרטיזציה בדרישות ההלכתיות והכלכליות מבתי העסק, גביית אגרות שלא בהתאם לתקנות, פיקוח לקוי על המשגיחים ונוכחות חסרה שלהם בבתי העסק, עבודה נוספת של בכירי המועצה הדתית ועובדי מחלקת הכשרות בגופי כשרות פרטיים וכמשגיחים של המועצה הדתית בניגוד עניינים ועל חשבון עבודתם במועצה, ולבסוף תופעות רבות ומגוונות של חריגה מנהלים פורמליים כדוגמת ליקויים בניהול תיקי משגיחים ובתיקי בתי עסק. אף שבמרוצת השנים התקינו המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית תקנות מפורטות ברוב התחומים הללו, דוחות הביקורת מלמדים שלא חלו שינויים ניכרים בנושא ורבות מהמועצות הדתיות אינן פועלות על פי הנהלים.

לנוכח ההיקף הגדול של הליקויים שנמצאו, בדוחות ביקורת על מועצות דתיות נכתב כי יש חשש לכשרות המזון שבפיקוח המועצות הדתיות.²⁶³ הרב הראשי לישראל לשעבר הרב שלמה עמאר התבטא אף הוא בסגנון זה בריאיון משנת 2002 (בהיותו הרב הראשי לתל אביב): "אני נזהר בדברי, אבל מצב הכשרות קשה מאוד, בכל התחומים. עד כדי כך שלא יכולתי להגיד לכל אדם שהוא יכול לאכול בעיר, בשום אופן [...] ככל שנכנסים יותר לשטח, מוצאים דברים יותר חמורים".²⁶⁴ דברים דומים כתב מבקר המדינה בסיכום דוח הביקורת המקיף שלו משנת 2009 על מערך הכשרות בישראל:

מממצאי הביקורת שהובאו לעיל מצטיירת תמונה עגומה הן במישור המהותי והן במישור המינהלי עד כדי פגיעה ממשית

263 ראו למשל מבקר המדינה, 1997 (לעיל הערה 110), עמ' 63: "ממצאי הביקורת מעוררים חשש כבד באשר לכשרות המזון שמשווקים בתי העסק והאיטליזים בעיר, אף שיש להם תעודות הכשר מטעם המועצה הדתית ורבני העיר". וכן ראו אגף הביקורת, כפר סבא 2000 (לעיל הערה 127), עמ' 249: "הביקורת מגיעה למסקנה כי לציבור הדתי שחשוב וחיוני לו עניין אמינות תעודת הכשרות יש מקום רב לדאגה".

264 הובא אצל בן-צור (לעיל הערה 83), עמ' 19.

בשומרי הכשרות. על המועצות הדתיות, על המשרד לשירותי דת ועל הרבנות הראשית, כל אחד בתחומי סמכויותיו, לפעול לשיפור מערך הפיקוח על הכשרות כך שיובטח שתעודות ההכשר בחתימת הרבנים המקומיים יינתנו אך ורק במקומות שבהם רמת הכשרות נשמרת כראוי כדי שציבור שומרי הכשרות לא ייפגע.²⁶⁵

פסק דין של בית המשפט העליון מיוני 2016 חיזק את דברי המבקר. פסק דין זה התמקד בפרשנות של חוק איסור הונאה בכשרות ובשאלה אם לפי לשון החוק גופי כשרות פרטיים רשאים להעניק "תעודת השגחה" לבית עסק שלא קיבל כל תעודה מטעם הרבנות אם אינם משתמשים במילה "כשר". אמנם בית המשפט קיבל את עמדתם של הרבנות הראשית והשר לשירותי דת שיש לאסור מתן תעודה מסוג זה, אך הוא לא חסך ביקורת ממערך הכשרות. וכך כתב השופט סולברג:

פסק דין זה לא נועד לתת גושפנקה למערך הכשרות הקיים. [...] בתוך עמי אנוכי יושב. אין אני צריך לדוח מבקר המדינה משנת 2009 שציפרו העותרים כדי לדעת עד כמה גדול הקלקול במערך הכשרות הקיים: משגיחים שאינם באים לבית האוכל אלא למספר דקות בודדות בכל שבוע, ודורשים תשלום ב"שחור"; מהם חסרים את הידע ההלכתי הנדרש, או מבצעים את עבודתם כלאחר-יד, וכיוצא באלו מרעין בישין. עד כדי כך הגיעו הדברים, ששומעים אנו על רבנים שאינם סומכים על הכשרות שהם עצמם נותנים. אף זאת נודע ברבים, כי חברי מועצת הרבנות הראשית לישראל, כולם סומכים על שולחנה, אך רק מקצתם סומכים על הכשרות מטעמה.²⁶⁶

265 מבקר המדינה, 2009 (לעיל הערה 10), עמ' 1006.

266 בג"ץ שי גיני (לעיל ההערה 31).

השופט שהם, בדעת מיעוט, קיבל את עמדת היועץ המשפטי לממשלה, ואף העיר למשיבים (הרבנות הראשית והשר לשירותי דת) כי בעוד הם מתנגדים לקיומם של גופי כשרות פרטיים הפועלים בלא הסמכה של הרבנות הראשית מחשש לפגיעה בשומרי הכשרות, המצב במחלקות הכשרות כמועצות הדתיות אינו מזהיר כשלעצמו:

המשיבים מתנגדים להצגת מצג כשרותי אלטרנטיבי בבתי האוכל, בהתאם לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, משום החשש, כי צרכנים תמימים, ייכשלו בענייני הכשרות, על אף הצהרותיו של בעל בית האוכל בנוגע לכללי הכשרות הנשמרים במקום. ואולם, מאידך גיסא, יש קושי לקבל את עמדתם הנוקשה של המשיבים, כאשר קיים חשש, לא בלתי מבוטל, כי גם בבתי האוכל המחזיקים בתעודת ההכשר מטעם הרבנות הראשית, עלולים הצרכנים להיכשל בנושא הכשרות.²⁶⁷

בהחלטה זו, שכאמור נהפכה מאוחר יותר, מדגיש בית המשפט את הכשלים החמורים שיש במערך הכשרות. בלי קשר לשאלה המשפטית בעניין לשון החוק, נראה כי הממצאים העולים מפרק זה מלמדים כי רק רפורמה מינהלית מקיפה ונרחבת המתמודדת עם הכשלים במערך הכשרות תוכל להביא לשינוי ממשי בנושא.

פרק ד

העלויות הכלכליות של מונופול הכשרות

המחזור הכספי בענף הכשרות, הן בגופים פרטיים והן במועצות הדתיות, גבוה ביותר, בעיקר בהשוואה לשירותי דת אחרים. ואולם בשל אופי העסקת המשגיחים במועצות הדתיות ובשל חוסר במידע על הבר"צים קשה לאמוד אותו במדויק, כפי שמלמד מחקר של מרכז המידע והמחקר של הכנסת, שהתבקש לבחון את הנושא עבור ועדת הכלכלה:

אין נתונים מספקים בכדי לקבוע את העלויות הישירות רגולטוריות בהפעלת מערך הכשרות, דהיינו תשלומי אגרות ושכר משגיחים. על פי הבדיקות והפניות שביצע מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נראה כי גם לגורמים האמונים על התחום, ובהם המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית לישראל ומשרד האוצר, יש מחסור בנתונים סדורים שמקשה על סקירת ובחינת מערך הכשרות והעלויות הכרוכות בהפעלתו. על-כן, בהיעדר נתונים, ההערכה לגבי השפעת מערך הכשרות של המדינה על מחירי ההכשרים ומחירי מוצרי המזון מורכבת.²⁶⁸

ואולם טיוטה ראשונית של דוח שבחן את עלויות הכשרות בישראל ופורסמה בשנת 2015, סיפקה לראשונה הערכות ואומדנים כלליים בנושא. על פי הדוח, שהזמין אגף התקציבים במשרד האוצר ממשרד רואי החשבון אברמזון יורם ושות', העלות הכוללת של ענף הכשרות היא 2.8 מיליארד ש"ח בשנה – כ-3% מכלל עלויות המזון בישראל: כ-80 מיליארד ש"ח עלויות בשל צריכת מזון וכ-17 מיליארד ש"ח עלויות בשל הסעדה.²⁶⁹ במילים אחרות, דרישות הכשרות מייקרות את מחירי המזון בבתי העסק בסכום כולל של כ-2.8 מיליארד ש"ח בשנה. חישוב זה כולל גם את עלויות המזון הקשורות לנוהלי הייבוא, נושא שלא

268 משה (לעיל הערה 5), עמ' 1.

269 אברמזון (לעיל הערה 2), עמ' 4.

נבחן במחקר זה, אך מנגד הוא אינו כולל את עלויות הכשרות של ירקות ופירות, שגורמים בענף החקלאות מעריכים אותן במאות מיליוני שקלים בשנה.²⁷⁰ עלויות הכשרות של בתי העסק נובעות בראש ובראשונה מעלות השכר של המשגיחים ומתשלום האגרה השנתית למועצה הדתית,²⁷¹ אך עלויות רבות נובעות גם מהתאמות שבתי עסק נדרשים להן על מנת לעמוד בסטנדרטים ההלכתיים שנקבעו, אם בשל שימוש בחומרי גלם מסוימים ואם בשל הצורך בהתאמות במבנה העסק. תופעה זו בולטת במיוחד בתחום המלונאות: לטענת התאחדות המלונות העלות הכוללת של הכשרות של המלונות בישראל היא כ-330 מיליון ש"ח בשנה – כמיליון ש"ח למלון – מתוכם רק 20% נובעים מהתשלום למשגיחים ולאגרות הכשרות השנתיות, והיתר הם תוצאה עקיפה של דרישות הכשרות: שימוש בחומרי גלם כשרים, בניית מטבחים כפולים, תוספת כוח אדם הנדרשת במטבח ועלות שהות של משגיחים בשבת.²⁷² טיוטת הדוח שהוגשה למשרד האוצר מציינת את העלות הנוספת שמשיתה הכשרות על כל אחד מסוגי בתי העסק: בתחום בתי האוכל (מסעדות, בתי קפה) מביאה הכשרות לעלות נוספת של בין 0.5% ל-2%, בתחום המלונאות 2.24%, ברשתות השיווק העלות הנוספת היא 0.2%, ובמפעלים המייצרים מוצרי מזון עלות הכשרות עומדת על 0.05% בלבד.²⁷³ ואולם עמדת התאחדות המלונות היא שעלות הכשרות בענף גבוהה פי שניים מהערכות טיוטת הדוח, כלומר שהיא מייקרת את המוצר ב-4.4%.²⁷⁴ גורמים משמעותיים נוספים המשפיעים על עלויות הכשרות לפי טיוטת הדוח הם נוהלי שחיטת הבשר ונוהלי הייבוא שקובעת הרבנות הראשית.

העובדה שדרישות הכשרות של צרכנים רבים בישראל מובילות להתייקרות של מוצרי המזון טבעית וברורה, וכל עוד אין כפייה על צרכנים לאכול מזון כשר

270 אורה קורן, "מי משגיח על יוקר המחיה: על מנופול הכשרות והדרך להתמודד איתו", דה-מרקר, 2.10.2016.

271 הערכות של המשרד לשירותי דת לעלויות לפי סוג בית עסק הובאו אצל משה (לעיל הערה 5), עמ' 8.

272 שם, עמ' 9.

273 אברמזון (לעיל הערה 2), עמ' 3-4.

274 משה (לעיל הערה 5), עמ' 9.

ועל בתי עסק לספק מזון מסוג זה אינן בכך פגם. עם זאת, הדוח בוחן מהן העלויות של בעלי העסקים והצרכנים הנובעות מהתנהלות מערך הכשרות במתכונתו היום. כך, מתוך העלות הכוללת של 2.8 מיליארד ש"ח הדוח מייחס למערך הכשרות הממלכתי ולהתנהלות הרבנות הראשית והמועצות הדתיות עלות של כ-600 מיליון ש"ח בשנה, כאמור, לא כולל ההשפעות על ענף החקלאות. מחברי הדוח תולים את העלויות הלא הכרחיות הללו במונופול שיש לרבנות הראשות ולמועצות הדתיות על מערך הכשרות.

בסיכום הדוח נדונות אחדות מההשלכות הכלכליות של התנהלות זו, שאת העלות של לפחות כמה מהן קשה להעריך במדויק.²⁷⁵

1. כפל השגחה

מכיוון שעד לאחרונה לא היה אפשר לתת תעודת כשרות של בד"ץ בלי שבית העסק או המוצר קיבל כשרות של המועצה הדתית, במקרים רבים יש כפל השגחה, שמביא לעלות מיותרת. מחקר של המכון לאסטרטגיה ציונית שהתפרסם בינואר 2017, לאחר פרסום טיוטת הדוח של האוצר, העלה כי תופעה זו רווחת מאוד במוצרי המזון: 91% ממוצרי המזון הנמכרים ברשתות המזון היום הם בעלי כשרות של בד"ץ אחד לפחות, נוסף על הכשרות של הרבנות המקומית.²⁷⁶ אמנם, כפי שהזכרנו לעיל, יש מקרים שבהם בד"ץ והמועצה הדתית מסכימים על משגיח משותף או שאחד הגופים סומך על המשגיח של האחר, אך גם אם במקרים אלו אין צורך לשלם לשני משגיחים, עדיין בית העסק צריך לשלם אגרת כשרות כפולה – למועצה הדתית ולבד"ץ.

2. נוהלי כשרות מחמירים

יש הטוענים כי במקרים מסוימים הנהלים ההלכתיים שקבעו הרבנות הראשית והמועצות הדתיות בתחום הכשרות מחמירים יתר על המידה, כך שהעמידה בהם דורשת עלויות גבוהות. טענות מסוג זה נשמעו בעניין הנהלים בתחום השחיטה

275 שם, עמ' 29-31.

276 יאיר שרקי, "משלמים על כשרות – פעמיים", מאקו, 16.1.2017.

ובסוגיות הלכתיות כגון אי־שימוש במוצרים מסוימים כדוגמת תאנים ותותים, או הטלת מגבלות על הגשת מוצרים כדוגמת פטריות ועלי מאכל, שלפיהן מותר להגיש ולהשתמש רק במוצרים מתוצרת מסוימת.²⁷⁷ על פי טענות אלו, אילו ניתנה האפשרות לגופי כשרות פרטיים להעניק תעודת כשרות, בצד הרבנות המקומית, כמה מהם היו קובעים נהלים הלכתיים מחמירים פחות, רבים מהציבור היו סומכים על כשרות זו, והמחירים היו יורדים. נציין שלפחות במקרים אחדים יש מחלוקת אם אכן נוהלי הרבנות הראשית מחמירים או סבירים, או, במילים אחרות, אם צרכנים רבים (ובעקבותיהם גופי כשרות פרטיים) היו סומכים על נהלים הלכתיים מחמירים פחות מהנהלים שהמועצות הדתיות מקיימות – או אמורות לקיים – היום.

3. היעדר נהלים מחייבים

היעדר הסטנדרטיזציה במערך הכשרות שתואר בהרחבה לעיל מביא לידי כך שבעלי העסקים אינם יודעים מראש את זמני ההשגחה הנדרשים ואת עלויותיה, ולעתים אלו אף משתנים בצורה שרירותית. לטענת מחברי הדוח של האוצר: "שקיפות ואחידות מייצרת ודאות ותכנון עלויות נכון של העסק",²⁷⁸ כך שהמצב היום, שבו אין שקיפות ומובן שאין אחידות בקריטריונים, מביא לפגיעה כלכלית בבתי העסק.

4. שיקולים בבחירת מקום למפעל

למפעלים רבים סוגיית הכשרות חשובה עד כדי כך שהיא מביאה לקביעת מקום המפעל, על פי הרב המקומי והמועצה הדתית הפועלים במקום. הדוח מלמד כי יש מפעלים שבעליהם בוחרים להעבירם מתחומי מועצה דתית מסוימת בשל הדרישות ההלכתיות המחמירות של הרב המקומי במקום; מאידך גיסא, יש

277 ראו למשל את הטענות המובאות אצל גילי מליניצקי ויסמין גואטה, "בתי המלון והמסעדות יוצאים למאבק נגד מונופול הכשרות של הרבנות הראשית", דה־מרקר, 15.2.2017.

278 אברמזון (לעיל הערה 2), עמ' 31.

מפעלים שבוחרים להתמקם בתחומי מועצה דתית מסוימת, משום שהכשרות שהרב המקומי במקום מקפיד עליה מקובלת על ציבור רחב יותר. כפי שטוענים מחברי הדוח: "ההשפעה של הרבנות המקומית על מיקום המפעל מייצרת עלות ייצור נוספת שהייתה נמנעת במידה והיה ניתן חופש למפעל לקבוע את ההשגחה".²⁷⁹

על הטענות העולות מטיוטת הדוח שהוגשה למשרד האוצר יש להוסיף כי באופן טבעי גופים מונופוליסטיים מתנהלים בצורה לא יעילה, מאחר שאין להם כל תמריץ להתייעל. במקרה של מערך הכשרות בעלי העסקים הם לקוחות שבויים של המועצה הדתית שהם פועלים בתחומה. לפיכך מלבד הפגיעה באיכות שירותי הכשרות סביר להניח שהמצב הקיים טומן בחובו התנהלות כלכלית לא יעילה, שיכולה להתגלגל על הציבור הרחב הן בתשלום על הכשרות והן במימון המועצה הדתית.

גורמים המעורבים במערך הכשרות מתחו ביקורת על טיוטת הדוח של משרד האוצר – הן בטענה שהיא מפריזה בהערכותיה,²⁸⁰ והן בטענה שהיא דווקא ממעיטה בהן.²⁸¹ אף שיש קושי ממשי להעריך במדויק, על בסיס מסד הנתונים הקיים, עד כמה מונופול הכשרות מייקר את המוצרים, סביר להניח שלכל הפחות יש למצב זה עלויות שהיקפן אינו מבוטל.

279 שם, שם.

280 לביקורת מסוג זה של הרבנות הראשית ראו משה (לעיל הערה 5), עמ' 7.

281 ראו למשל ברברי התאחדות המלונות שהובאו לעיל, ליד הערה 274.

סיכום חלק ראשון

החלק הראשון במחקר עסק בהצגת הליקויים והבעיות במערך הכשרות הממלכתי. פרק א עסק בבעיות ברמה החוקתית, ובפרט בפגיעה בשוויון בין בתי עסק, פגיעה בחופש הדת של רבנים מקומיים ופגיעה בחופש העיסוק. פרקים ב-ג עסקו בסוגיית היעילות של מערך הכשרות הממלכתי והראו כי ליקויים מבניים וחריגות ממינהל תקין מעלים חשש לכשלים בהקפדה על כשרות המזון, וכי מונופול הכשרות מייצר עלויות עודפות לבתי העסק, ומשכך גם לצרכני המזון. מכלל הליקויים שנמצאו ניתן לתמצת שני גורמים עיקריים לחוסר היעילות של מערך הכשרות הממלכתי:

1. המונופול. בשיח הציבורי בישראל נהוג לראות במועצות הדתיות מונופול. בהקשר זה יש להבחין בין שני מובנים שונים למונח זה: האחד נוטה למשמעות הערכית ומתייחס לאסדרה של אופי השירות, ובהקשר של יחסי דת ומדינה מכונה בדרך כלל "המונופול האורתודוקסי"; האחר, במובנו הכלכלי הפשוט, מתייחס למתן אפשרות לגוף יחיד לספק שירות או מוצר מסוים. אף שיש כמובן קשרים בין שני המובנים האלה, כפי שנראה להלן אין הם חופפים. הסבר רווח בשיח הציבורי לחוסר היעילות של המועצות הדתיות הוא שהן מונופול כלכלי בתחומן.²⁸² ואולם בניגוד לטענה זו, רוב השירותים שהמועצות הדתיות מספקות אינם מונופוליסטיים במובן הכלכלי הפשוט של המונח.²⁸³ עם

282 ראו למשל בן-צור (לעיל הערה 83), עמ' 18.

283 אמנם בתחום הנישואין יש לאורתודוקסיה מונופול, אך קשה לראות בו מונופול במובן הכלכלי: הליך רישום הנישואין במחלקות הנישואין של המועצות הדתיות הוא מטבעו מונופוליסטי, שכן כל הליך רישום במדינה מתבצע על ידי רשות ציבורית יחידה המוסמכת לבצע אותו. לעומת זאת הליכים רבים של האזרח מול גופים מונופוליסטיים, כדוגמת רשות המסים או ביטוח לאומי, יכולים להתבצע אך ורק באזור גאוגרפי תחום, ואילו בתחום הנישואין, מאז חוק פתיחת אזורי הרישום שנחקק בשנת 2013, אזרח רשאי לבחור את המועצה הדתית שיירשם בה, כך שבתחום זה המונופול הכלכלי של המדינה מצומצם לעומת גופים ציבוריים אחרים. כמו כן, בענף הקבורה המדינה אינה מונעת את הקמתם של בתי עלמין אזרחיים שאינם דתיים, ומשנת 1996 היא מחויבת בחוק לממן קבורה אזרחית, אם כי היא עושה זאת באופן שאינו מספק (ראו יאיר ברלין ואריאל פינקלשטיין, הקבורה האזרחית בישראל: עשרים שנה לחוק הזכות

זאת, דווקא בתחום הכשרות נראה שיש צדק רב בשימוש במונח זה. אמנם המדינה אינה מונעת את קיומם של גופי כשרות פרטיים, אך היא אינה מאפשרת להם להעניק תעודות כשרות בלי שבית העסק קיבל קודם לכן תעודת כשרות מהרבנות המקומית. זאת ועוד, בניגוד לתחום הנישואין, שבו אפשר לבחור מאיזו מועצה דתית לקבל את השירות, בתחום הכשרות בתי העסק המעוניינים בשירותי כשרות יכולים לקבל אותם רק מהמועצה הדתית שהם פועלים בתחומה. כפי שביקשנו להראות בחלק זה, למונופול זה השפעות שליליות הן על איכות הכשרות המסופקת והן על העלויות שהוא משית על בתי העסק והצרכנים – נוסף על ההיבטים הנורמטיביים שנדונו בפרק א, כדוגמת הפגיעה בשוויון בין בתי עסק, הפגיעה בחופש הדת של רבנים מקומיים לפסוק הלכה כפי דעתם והפגיעה בחופש העיסוק.

2. **המועצות הדתיות.** הבעיות שהמונופול במערך הכשרות מייצר מתעצמות בשל היבטים מבניים פנימיים של מוסד המועצה הדתית – הרשות הציבורית שהכשרות הממלכתית הופקדה בידה. ממצאי הפרקים לעיל מעלים כי המועצות הדתיות מספקות את שירותי הכשרות באופן שאינו מקצועי דיו, הן מבחינה הלכתית והן מבחינה מינהלית. אנו סבורים כי הדבר איננו ייחודי לתחום הכשרות ואיננו נובע רק מקיומו של מונופול בתחום, אלא מבעיות בסיסיות במבנה המועצות הדתיות, והן שמשפיעות על האיכות הירודה של כלל השירותים שמועצות אלו מעניקות גם בתחומים אחרים, אף בהשוואה לגופים ציבוריים

לקבורה אזרחית חלופית התשנ"ו-1996, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, ספטמבר 2016, אלול התשע"ו, עמ' 6-20). אזרח גם אינו מחויב להיקבר בתחומי המועצה הדתית שהוא מתגורר בה – הוא יכול להיקבר בכל מקום בארץ, אם כי בעלות גבוהה מהעלות במקום מגוריו. אשר לתחום המקוואות, אין כל מניעה להקים מקוואות פרטיים, ואכן ברחבי הארץ יש עשרות מקוואות פרטיים, ולמשרד לשירותי דת אין כל סמכות בעניין אסדרתם. במילים אחרות, אספקת שירותי המקוואות דומה לאספקת שירותים ציבוריים אחרים, כדוגמת שירותי תרבות, שהמשלה והרשויות המקומיות מעניקות לתושבים, אך אין מניעה לספק שירותים כאלו גם באופן פרטי, כך שוודאי אין מדובר במונופול. גם התמיכות של המועצות הדתיות במוסדות דת ותרבות תורניים מקבילות לתמיכות שהרשויות המקומיות מעניקות להם, וגם כאן כמובן אין מונופול. מובן שבדברים אלו אין כוונתנו לטעון שענפי שירותי הדת מתנהלים בתחרות חופשית. עיקר מטרתנו היא להצביע על כך שגם אם מעורבות המדינה יוצרת השפעות כלכליות, קשה לראות את ההתנהלות בענפים אלו כמונופול.

אחרים. כמה מהבעיות המבניות הללו, שיש להן זיקה עמוקה לתחום הכשרות, עלו במחקר: היעדר דרישות סף מקצועיות מספקות, היעדר חלוקת סמכויות ברורה בין הרבנות המקומית למועצה הדתית, והיעדר חלוקת סמכויות ברורה בין שני הרבנים המקומיים. עם זאת, הבעיות המבניות העמוקות יותר של המועצות הדתיות חורגות מתחומן של מחקר זה, מכיוון שהן נוגעות להליכי המינוי של המועצה הדתית וחבריה ולמעמד החוקי והפוליטי. לנושא זה נקדיש בקרוב מחקר עצמאי מקיף, ובו נבקש להוכיח, בין היתר, כי רמת השירותים שהמועצות הדתיות מספקות נמוכה בהרבה מהרמה המקובלת במגזר הציבורי וברשויות המקומיות, אך לעת עתה די לנו בתובנה שהבעיות של מערך הכשרות נובעות ברובן מבעיות מבניות במועצות הדתיות.

מלבד הבעיות המבניות עצם האספקה של שירותי הכשרות על ידי גופים מקומיים, כדוגמת המועצות הדתיות, אינה אידאלית. לתפיסה הרווחת במדינת ישראל ששירותי הדת צריכים להינתן על בסיס מקומי יש הצדקה במרבית שירותי הדת, הן מבחינה נורמטיבית – אספקת שירות בהתאם לאופי התושבים – והן מבחינת יעילות, אך בתחום הכשרות נראה שאין לה היום כל הצדקה. במרוצת השנים חלו בענף הכשרות שינויים ניכרים, והם צמצמו את ההיבטים המקומיים שלו. דוח הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות – ועדה שהורכבה ברובה מנציגי הרבנות הראשית – הסביר את ההשלכות השליליות של הענקת כשרות על בסיס מקומי:

בשונה מבעבר, בקהילות ישראל בתפוצות, תפוצת מוצרי מזון כיום היא לרוב בהיקף ארצי. כך, רב המעניק הכשר למפעל שתפוצת מוצריו ארצית, זוכה למעשה לסמכות שיש לה משמעות ארצית נרחבת. באופן זה, זהות מעניק ההכשר למפעלים ויצרני מזון לא נקבעת על פי מומחיות כזו או אחרת של רב מעניק תעודת כשרות ולא על פי היקף הפעילות וכיוצא בזה, אלא הינה תוצאה מקרית של מיקומו הגיאוגרפי של המפעל. גם יכולת השליטה של רב מקומי על המרכיבים למוצרי מזון היא מועטה ביותר ונשענת על הסתמכות על הכשרים שנתנו עמיתיו במקומותיהם.²⁸⁴

284 הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות (לעיל הערה 36), עמ' 18.

טענה זו רלוונטית במיוחד למפעלים, משחטות ומלונות, אם כי במובנים מסוימים היא תקפה גם לבתי עסק בתחום האוכל, כדוגמת מסעדות, בעיקר כאשר מדובר ברשתות ארציות.

חלק שני: מודל חדש למערך הכשרות

כאמור במבוא, הדרישה לכשרות רווחת בקרב רוב גדול בציבור היהודי בישראל – 70% מהציבור בישראל צורך אוכל כשר. ואולם לנוכח הכשלים הניכרים שהוצגו לעיל במערך הכשרות הקיים מתעורר ספק באשר ליכולתו למלא את ייעודו.

חלק זה נפתח בניתוח שוק הכשרות מחוץ לישראל, כדי להעמיד מקור השוואה להערכת המצב הקיים בישראל ולהעניק נקודת מבט רחבה לחשיבה על החלופות האפשריות. לאחר מכן נבחן את שורת החלופות (הלא מספקות בעינינו) שהוצעו עד היום לשיפור טיב הכשרות במדינת ישראל, ולבסוף נציע חלופה מקיפה לשינוי מהיסוד של שוק הכשרות בישראל.

פרק ה

שוק הכשרות מחוץ לישראל

מדינת ישראל היא המדינה היחידה בעולם שנותנת שירותי כשרות על ידי גופים סטוטוריים וקובעת בחוק את הסמכויות למתן כשרות. בשאר העולם שירותי הכשרות ניתנים על ידי גופים פרטיים בשוק חופשי. אכיפה מדינית, גם אם קבועה בחוק, מטפלת רק במניעת הונאה בכשרות, וגם היא דלה.

במדינות בעולם שיש בהן קהילה יהודית גדולה הכשרות ניתנת על ידי גורמי הקהילה המקומיים – ועד כשרות או בית הדין המקומי. גופים אלו מספקים שירותי כשרות גם במדינות סמוכות שיש בהן ביקוש לכשרות אבל אין לכך מענה מקומי. מלבד בארצות הברית, שעליה נרחיב להלן, בשום מדינה אין חוקים אזרחיים העוסקים בפיקוח הכשרות היהודית.

1. שוק הכשרות בארצות הברית ואסדרה וולונטרית של כשרות

מחוץ לישראל שוק הכשרות הגדול ביותר הוא השוק בארצות הברית.²⁸⁵ לפי ההערכות שוק זה מגלגל כעשרה מיליארד דולרים בשנה, וצרכניו הם יהודים שומרי כשרות או אחרים, שסבורים שמוצר העומד בתנאי הכשרות בריא ונקי יותר. האסדרה של השוק וולונטרית כמעט לחלוטין. אמנם כ-22 מדינות בארצות הברית יש חוקים מדינתיים האוסרים הונאה בכשרות,²⁸⁶ אבל האכיפה המדינית

285 שוק הכשרות בארצות הברית מתואר בהרחבה בתוך Timothy D. Lytton, *Kosher: Private Regulation in the Age of Industrial Food*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2013. מחקר זה נכתב מנקודת מבט של חקר האסדרה, ומטרתו להציג את שוק הכשרות האמריקאי כדוגמה לשוק המתפקד היטב על בסיס אסדרה וולונטרית, כמעט בלא מעורבות ממשלתית. טענתו היסודית היא שאף ששוק זה אינו מאוסדר על ידי הממשלה הוא מתפקד ביעילות רבה יותר משווקים שיש בהם אסדרה דקדקנית, כמו שוק המזון, שלמרות האסדרה מתגלים בו כשלים רבים יותר. הספר סוקר את ההיסטוריה של שוק הכשרות האמריקאי ומתאר את כשלי העבר לעומת התפקוד היעיל בהווה. הסקירה של שוק הכשרות בארצות הברית כאן מבוססת בעיקרה על ספר זה.

286 Ariz. Rev. Stat. Ann. §§ 36–941–42 (2009); Ark. Code Ann. § 20–57–401 (2009); Cal. Penal Code § 383b (West 2009); Conn. Gen. Stat. § 53–317 (2009); Ga. Code Ann. § 10–1–393.11 (2010); 410 Ill. Comp. Stat. 645/1–2 (2009); Ky. Rev. Stat. Ann. § 367.850 (West 2009); La. Rev. Stat. Ann. § 40:608.2 (2008); MD. Code Ann., Com. Law §§ 14–901–07 (West 2009); Mass. Gen. Laws ch. 94, § 156 (2009); Mich. Comp. Laws § 750.297e(2009); Minn. Stat. §§ 31.651–661 (2009); Mo. Rev. Stat. § 196.165 (2008); N.J. Stat. Ann. § 56:8–63 (West 2009); N.Y. Agric. & Mkts. Law §§ 201–a–i (McKinney 2009); Ohio Rev. Code Ann. § 1329.29 (LexisNexis 2009); 18 PA. Cons. Stat. § 4107.1 (2009); R.I. Gen. Laws § 21–16–1 (2008); Tex. Bus. & Com. Code Ann. §§ 17.821–826 (Vernon 2009); Va. Code Ann. § 3.2–5124 (2009); Wash. Mark Popovsky, (ראו) Rev. Code §§ 69.90.010–.040 (2009); Wis. Stat. § 97.56 (2009). (“The Constitutional Complexity of Kosher Food Laws,” *JLSP* (44) 1, p. 48 Shayna M. Sigman, “Kosher Without Law: The Role of Nonlegal Sanctions in Overcoming Fraud Within the Kosher Food Industry,” *Florida State University Law Review* 31 (3) (2004), pp. 509–601; Tetty Havinga, “Regulating Halal and Kosher Foods: Different Arrangements Between State, Industry and Religious Actors,” *Erasmus Law Review* 3 (4), (2010), pp. 241–255 John Pointing, Yunes Teinaz, and Shuja Shafi, “Illegal Labelling and Sales of Halal Meat and Food products,” *The Journal of Criminal Law* 72 (3), (2008), pp. 206–213

נהוגה רק בכמה מהן, וגם שם היא שולית ואינה גורם משמעותי בשמירת סטנדרט הכשרות. סטנדרט זה נתפס כאמין גם אם לא מושלם.

כל הגופים נותני הכשרות בארצות הברית הם גופים לא ממשלתיים, ואחדים מהם הם חברות למטרות רווח. בשוק הכשרות האמריקאי יש חמישה שחקנים עיקריים (OU, STAR-K, OK, STAR-D, KOF-K) ובצדם עוד עשרות ארגוני כשרות קטנים. גופי הכשרות מאוגדים בארגון-גג (AKO; The Association of Kashrus Organizations), שהוא פורום מקצועי ופלטפורמה לקידום האסדרה של השוק באמצעות שיתוף במידע בין הארגונים ואל מול הציבור, ליצירת סטנדרטיזציה בתחומים שונים של השוק ולקידום הכשרות מקצועיות ומינהליות וכללי תחרות הוגנת. הארגון הוא גם כתובת לתלונות של הציבור ושל ארגוני הכשרות זה על זה.

התחרות בין גופי הכשרות היא תחרות כלכלית פתוחה, והיא אינה מוגבלת מבחינה גאוגרפית. על אף התחרות והתמריץ הכלכלי המקרים שבהם גופי כשרות הנמיכו את סטנדרט הכשרות שלהם כדי לזכות בלקוחות רבים יותר מעטים מאוד. זוהי עדות נוספת ליעילותה של האסדרה הוולונטרית של השוק.

2. עקרונות האסדרה של שוק הכשרות האמריקאי

האסדרה של שוק הכשרות האמריקאי מבוססת על כמה עקרונות שיוצרים את חוזקו ומשמרים את אמינותו: (1) יצירת סטנדרטיזציה וולונטרית על ידי פעילותו של AKO והשיח בין הגופים החברים בו; (2) פיקוח הדדי של נותני הכשרות זה על זה; (3) מודעות צרכנית גבוהה ונכונות להעניש ארגוני כשרות שסרחו; (4) שקיפות ושיתוף מידע בין הארגונים לבין עצמם, ובינם לבין ציבור צרכני הכשרות; (5) האינטרס של תעשיית המזון בכשרות אמיתית.

א. סטנדרטיזציה וולונטרית

שוק הכשרות המודרני, בעיקר התעשייתי, מתמודד עם אתגרים מקצועיים מורכבים. הרכיבים הרבים שמוצרי המזון עשויים מהם, תהליכי הייצור המתקדמים, הפיזור הגאוגרפי של הייצור וגורמים אחרים בשוק הכשרות מציבים לפני נותני הכשרות דרישה ללמוד ולהתפתח, לשתף מידע ולגבש יחד אסטרטגיות יעילות למתן כשרות שתעמוד בסטנדרטים ההלכתיים הנדרשים ותהיה מהימנה.

השיח בין הארגונים, בעיקר במסגרת AKO, מאפשר להם לעצב יחד אסטרטגיות למתן כשרות בסטנדרטים מספקים. השיח הזה הוא גם הבסיס לסטנדרטיזציה הוולונטרית של שוק הכשרות. עם השנים הובילו ארגוני הכשרות הגדולים ב-AKO יצירת סטנדרטים המתייחסים לשורה של היבטים של שוק הכשרות:

1. היבטים מקצועיים פרטיקולריים של הפיקוח. סוגי מזון מורכבים, טכנולוגיות מזון וההתמודדות עמן וכדומה.
2. היבטים של מסגרת הפיקוח. סטנדרטים להיקף הנוכחות של משגיחים בעסק המושג, הנגישות שצריכה להיות להם לכל מקום בעסק שיש בו חשש שהכשרות עלולה להיפגע, מספר המשגיחים הנדרש לפי היקף העסק המושג וכדומה.
3. היבטים מינהליים של פעילות ארגוני הכשרות. כספים, הכשרות עובדים והסטנדרטים המקצועיים הנדרשים מהמשגיחים, קשר עם לקוחות ועם הציבור וכדומה.
4. מדיניות הלכתית. מהי המדיניות ההלכתית המחייבת את הארגונים (כסטנדרט מינימום), כיצד צריכות להתקבל הכרעות הלכתיות בארגון, מתי חלה על המשגיח חובה לפנות אל הרב ולהתייעץ עמו וכדומה.

ל-AKO אין סמכות או יכולת לאכוף את הסטנדרטים שהוא יוצר. עם זאת, יצירת הסטנדרטים מניחה בסיס לפעילותו של השוק ומציבה קריטריונים מוגדרים וברורים לבחינת התנהלותם של ארגוני הכשרות. מקובל לראות בסטנדרטים הללו נקודת בסיס או סטנדרטים מינימליים. יש ארגונים, בעיקר הקטנים שבהם המשותייכים לקהילות אורתודוקסיות חרדיות מחמירות יותר, שבונים לעצמם סטנדרטים גבוהים יותר למתן כשרות, ובכך יוצרים גיוון ותחרות על פלחי שוק מובחנים בעולם הכשרות.

ב. פיקוח הדדי של ארגוני הכשרות

בשוק המזון המודרני רוב המוצרים התעשייתיים, וגם המזון המתבשל במטבחים של בתי עסק בתחום המזון, מורכבים מרכיבים רבים. לפיכך כדי שמוצר יזכה לתעודת כשרות כל הרכיבים צריכים להיות כשרים. כשארגון כשרות נותן כשרות למוצר קצה הוא נדרש לבחון את הכשרות של כל רכיביו. היות שבשלבים

של תהליך הייצור נדרשת מעורבות של ארגוני כשרות לרכיבים השונים, האמון של ארגוני הכשרות זה בזה חיוני.

הפיקוח ההדדי אינו מוסדר, אך הוא מתבצע באופן שוטף בשטח. העובדה שיש סטנדרטים מקובלים בשוק מקלה על הפיקוח ההדדי, שכן יש דרך לבחון על פי אמות מידה מקובלות את התנהלותם של הארגונים.

השיתוף במידע וההבנה שהארגונים תלויים זה בזה מבטיחים שהם יוכלו לתת כשרות, וכאשר מתגלית בעיה בפעילותו של ארגון כלשהו היא מטופלת מיד. אם הבעיה נקודתית ונובעת מטעות או מבעיה מקצועית, היא תטופל ותתוקן. אם מתגלה כשל מערכתי המעיד על פעילות רשלנית, לא מקצועית, או חמור מזה, על התנהלות בתרמית, המידע יועבר לארגוני הכשרות האחרים ולצרכני הכשרות והארגון עלול לאבד את אמינותו. בשל הפיקוח ההדדי לארגוני הכשרות יש אינטרס מובהק לעמוד בסטנדרטים שהם מחויבים להם ולצבור אמינות לא רק בקרב צרכני הקצה של הכשרות אלא גם אצל ארגונים עמיתים, שבוחנים את התנהלותם בקפדנות – כדי לוודא שהם אכן מקפידים על כשרות מהימנה, אבל גם מתוך אינטרס מסחרי לתפוס אותם בקלקלתם כדי להשיג עוד לקוחות.

ג. מודעות צרכנית גבוהה ונכונות להעניש ארגוני כשרות ויצרנים שסרוח לצרכני הכשרות בארצות הברית אין הפריבילגיה של צרכני הכשרות בישראל: בישראל בררת המחדל היא מוצר כשר, לפחות בהשגחת הרבנות, ואילו בארצות הברית בררת המחדל היא מוצר לא כשר, אלא אם מופיעה עליו חותמת כשרות תקפה. משום כך המודעות לכשרות ולסוגי הכשרות בארצות הברית גדולה יותר. מי שמבקש לצרוך מוצרים כשרים צריך לוודא לא רק שיש חותמת כשרות על המוצר, אלא גם את טיבה של הכשרות. צרכן הכשרות מבקש לדעת שלחותמת הכשרות שעל המוצר שהוא רוכש יש ערך ושארגון הכשרות המטביע אותה פועל על בסיס הסטנדרטים ההלכתיים הנדרשים. היכולת לממש מודעות צרכנית זו טמונה במסורת שיתוף המידע והשקיפות בשוק הכשרות. בעבר הייתה זרימת המידע מוגבלת יותר, אך היום האינטרנט והטלפון החכם מאפשרים העברה דו-סטטית מלאה שלו בזמן אמת. בדרך זו מיד כשמתגלית תקלה בפיקוח הכשרות על מוצר או בית עסק המוכר מזון, בין שהתנהלות הבעייתית היא של מקבל הכשרות בין שהיא של נותן הכשרות, המידע יועבר לצרכני הכשרות.

המודעות הצרכנית לכשרות והצורך של ארגוני הכשרות באמון הציבור כדי לפעול יוצרים מנגנון ענישה צרכני יעיל מול ספקי הכשרות. ארגון כשרות שסרח יוענש הן על ידי הצרכנים, שיפסיקו לקנות מוצרים כשרים בהשגחתו, הן על ידי ארגוני כשרות עמיתים, שיפסיקו לסמוך על הכשרות שהוא נותן למוצרים שמוצרי קצה בהשגחתם מורכבים מהם.²⁸⁷ המשמעות של אובדן האמון בארגון כשרות יכולה להיות פגיעה כלכלית קשה במקרה הטוב, והפסקת פעילותו במקרים חמורים יותר. בישראל, לשם השוואה, אם מתגלה ליקוי במתן כשרות (וכפי שהראינו בחלק הראשון יש לכך דוגמאות רבות) אין דרך חוקית להפסיק את פעילותו של הרב המשגיח. יתרה מזו, לעסקים ולצרכנים בישראל אין ספק אחר שיוכלו להשתמש בשירותיו.

כלי אחר העומד לרשות הצרכנים אל מול ארגוני כשרות שסרחו הוא תביעות צרכניות. החוק האמריקאי (מדינתי ופדרלי) מאפשר להגיש תביעות צרכניות, פרטיות או ייצוגיות, במקרים של רשלנות או תרמית בנושאי כשרות. מערכת המשפט האמריקאית כבר יצרה תקדימים כבדי משמעות לענישה כלכלית מחמירה של יצרנים וארגוני כשרות שפעלו מתוך התעלמות מכוונת מכשלים או מתוך תרמית, ובכך העלו משמעותית את מחיר ההונאה בכשרות ואת החשיפה של בעל עסק או ארגון כשרות הפועל בדרך זו.²⁸⁸

ד. שקיפות ושיתוף מידע

ארגוני הכשרות מודעים לחשיבות של אמון הציבור בהם. לכן הם מקפידים ליידע את ציבור צרכני הכשרות על התנהלות הארגון, על הרבנים הקובעים את

287 Lytton מתאר בספרו (לעיל הערה 285, עמ' 72) את "סקנדל רוטב הוויניגרט", שכמעט הביא לחיסולו של OK, מותג הכשרות השני בגודלו בארצות הברית. בשנת 1986 התברר כי ברוטב שקיבל אישור כשרות מ־OK היה רכיב שיובא לארצות הברית ממדינה אחרת והכיל יין לא כשר, ולפיכך הרוטב לא היה כשר. אף שהארגון טען כי הפסק הזר הטעה אותו, נמתחה עליו ביקורת חריפה מצד רבנים, ארגוני כשרות וצרכנים, ורכים הפסיקו לקנות מוצרים בהשגחתו.

288 ראו למשל, Michael A. Helfand, "Hebrew National Must Answer to Lower Authority," *Forward*, 5.8.2012 (online); Bonnie Eslinger, "Butcher Gets OK For \$1M Settlement On Non-Kosher Claims," *Law360*, 31.8.2016 (online); "See's Candies Faces Class-Action Lawsuit over Mislabeling," *Specialty Food Association*, 2.11.2016 (online)

מדיניותו ההלכתית, על הסטנדרטים שהם מחויבים להם ועל דרך הפיקוח שלהם על הכשרות. המידע מפורסם באתרי האינטרנט של ארגוני הכשרות, ועדכונים שוטפים מועברים למתעניינים בכך באיגרות מידע עתיות. בדרך זו לצרכנים יש יכולת לבחון את מידת האמון שלהם בארגון הכשרות. העברה שוטפת של מידע כוללת גם מידע ממשי על בעיות שהתגלו בכשרות, זו שנותן הארגון או זו של ארגונים אחרים, מידע על הסרה של אישור הכשרות ממוצרים ושיתוף הצרכנים במענה שנותן הארגון לבעיות מהסוג הזה. כאמור, שיתוף המידע הוא גם בין-ארגוני. הוא כולל שיתוף במידע מקצועי – מתן הכשרות בסוגיות כשרות מורכבות, ובמידע מינהלי – כשלים ובעיות בכשרות.

ה. האינטרס של תעשיית המזון בכשרות אמיתית

במפתיע, ואולי בניגוד לאינטואיציה, גם תעשיית המזון בארצות הברית היא חלק ממערך הפיקוח הוולונטרי על הכשרות. העלות של הכשרות לתעשיית המזון גבוהה – תשלום על שירותי הכשרות, הצורך לקנות מוצרי יסוד כשרים שהם לעתים יקרים יותר, והצורך להקים במקרים רבים קווי ייצור כשרים או להכשיר קווי ייצור קיימים. הדעת הייתה נותנת שליצרנים ולבעלי עסקים בתחום המזון יהיה נוח שלא להקפיד בפרטים וליהנות מפיקוח מחמיר פחות, שישית עליהם פחות עלויות, אבל בפועל המצב שונה: ברוב המקרים בעלי מפעלים ועסקים בתחום המזון מבקשים לקבל שירותי כשרות קפדניים ורואים את עצמם מחויבים לסטנדרטים שמעניקי תעודות הכשרות דורשים. ייתכן שהדבר נובע גם מהתרבות האמריקאית שמעניקה חשיבות רבה לשירות, אבל בעיקר מההבנה שמחירו של כשל בכשרות גבוה ממחיר העמידה בדרישות הכשרות.

ו. חוקי כשרות בארצות הברית ואכיפתם

ב-22 מדינות בארצות הברית יש חוקים הקובעים איסור על הונאה בכשרות. כמה מהם קובעים גם כללי גילוי ושקיפות במתן הכשרות ומקימים מנגנונים מדינתיים לפיקוח ואכיפה למניעת ההונאה.²⁸⁹ בניו יורק, שם מספר צרכני

289 כשרות מוגדרת באופן שונה בחוקי המדינות, אך אחדים מגדירים כשרות כשמירה על החוקים האורתודוקסיים של הכשרות. כך למשל בקליפורניה: "orthodox"

הכשרות הוא הגדול ביותר מחוץ לישראל, ובניו ג'רזי, שגם בה מספר גדול של צרכני כשרות, החוקים מחייבים גופי כשרות פרטיים ומוכרי מזון כשר להירשם במרשם מדינתי מיוחד. במדינות אלו יש גם לשכות שתפקידן לאכוף את חוקי הפיקוח על הכשרות. האכיפה מתמקדת בהקפדה על כך שבעלי העסקים ימלאו את דרישות השקיפות ויעמדו בסטנדרט הכשרות שהם מצהירים עליו. בהיעדר משאבים, מספר המפקחים בלשכות אלו קטן מאוד, ולכן הפיקוח אינו יעיל.

ז. כשלי השוק בארצות הברית

תיאור שוק הכשרות האמריקאי כאידילי חוטא לאמת. מטבע הברבים, בהתחשב בהיקף הגדול של השוק ובמספר השחקנים הרב הוא אינו חף מכשלים ובעיות. מבקריו טוענים כי מתחת למעטה ההתנהלות התקינה וההקפדה ההלכתית יש לא מעט בעיות ואפילו הונאות מכוונות. בגלל האינטרס הכלכלי של ארגוני הכשרות והמאבק על לקוחות יש נכונות דה פקטו לעגל פינות, ולא כל הכשלים נלכדים ברשת הפיקוח הוולונטרית. טענה אחרת היא לניפוח עלויות הכשרות מעבר לנדרש כדי להשיא את רווחיהם של נותני הכשרות, בדרך כלל על חשבון הצרכנים. ברור לנו שמודל הכשרות האמריקאי אינו מושלם, אבל נראה שהוא יעיל יותר ומביא לכשרות ברמה גבוהה יותר ממודל הכשרות בישראל. התחרות בין גופי הכשרות ומנגנוני הפיקוח הוולונטריים יכולים להתפתח גם בישראל, ולהיות יעילים בכל מודל שבו גופי כשרות פרטיים יעניקו תעודות כשרות, בין שהמדינה תסדיר אותם בין שרק תפקח עליהם. לכן שוק הכשרות בארצות הברית הוא מקור להשראה להצעתנו, אף שאנחנו מבינים שיש הבדלים בין תרבות הצריכה בארצות הברית לתרבות הצריכה בישראל, והבדלים אלו יכולים להשפיע על יישום המודל כאן.

“Hebrew religious requirements” (האיסור מופיע בפרק בחוק העונשין העוסק בפגיעה בכריאות הציבור ובביטחון; Pen code, p. 1, title 10, 383b) ובחוקים של מדינות רבות אחרות. בניו ג'רזי, בבולטימור ובניו יורק קבעו בתי משפט שהגדרת “כשרות” על פי הסטנדרט האורתודוקסי נוגדת את התיקון הראשון לחוקה – “Non-Ran-Dav’s County Kosher, Inc., v. New Jersey, 608 establishment clause” A.2d 1353 (N.J. 1992); Barghout v. Bureau of Kosher Meat & Food Control, 66 F.3d 1337 (4th Cir. 1995); Commack Self-Service Kosher Meats, Inc., v. (Weiss, 294 F.3d 415 (2d Cir. 2002)

פרק ו

רפורמה במערך הכשרות בישראל: ניתוח החלופות

חלקו הראשון של מחקר זה ממחיש עד כמה מערך הכשרות במתכונתו הנוכחית אינו יעיל ואינו מעניק את שירותי הכשרות שהוא מתיימר לתת. הכשלים במערך הכשרות הם מבניים ועמוקים. הם נוגעים לתפקודו ההלכתי והמינהלי ולעתים נושקים לרף הפלילי ומפעם לפעם אף חוצים אותו.

רבים בממשלה, בשלטון המקומי, ברבנות הראשית ובחברה האזרחית מודעים לצורך הרחוף ברפורמה במערך הכשרות. צורך זה עלה גם בפסק דין של בית המשפט העליון.²⁹⁰

לנוכח זאת במרוצת שני העשורים האחרונים הוצעו שיפורים ורפורמות במערך הכשרות בישראל. הצעות אלו באו לידי ביטוי בדוחות של ועדות רשמיות, בהצעות מדיניות ובהצעות חוק שעוסקות בתיקון מערך הכשרות²⁹¹ – בכנסת העשרים, וגם בכנסות קודמות.

את ההצעות לשיפור או לשינוי במערך הכשרות אפשר לחלק לשלוש קטגוריות:

1. שיפור מערך הכשרות הקיים.
2. שינוי מבני במערך הכשרות – הענקת הסמכות לאסדרת שוק הכשרות לגורם מרכזי ומתן שירותי הכשרות על ידי גופים פרטיים.
3. הפרטה מלאה של שוק הכשרות.

1. שיפור מערך הכשרות הקיים

במצב הקיים הגורם המוסמך להעניק כשרות הוא הרב המקומי או רב המוסמך לכך מטעם הרבנות הראשית. קרי, הרבנות הראשית היא הגוף המפקח והמעניק

290 בג"ץ שי גיני (לעיל הערה 31).

291 לסקירה מפורטת של ההצעות ראו בקשי ושפירא (לעיל הערה 13), עמ' 17; אסף גרינוולד, נועם בניה ואסתר בראון-בן דוד, מערך הכשרות בישראל: תמונת מצב, בעיות והצעת "ההפרטה הממלכתית", ירושלים: השגחה עליונה והמכון לאסטרטגיה ציונית, 2014, עמ' 26.

בפועל את אישור הכשרות. המכנה המשותף לכלל ההצעות בקטגוריה זו הוא הכוונה להשאיר את הרבנות הראשית בתפקידה כגורם שמעניק את הכשרות גם אם במתווים אחרים.

במסגרת זו הוצעו ברבות השנים רעיונות מינוריים או רעיונות מרחיקי לכת – כולם מבקשים לפעול במסגרת הקיימת.²⁹² נסקור את הרכיבים העיקריים בהצעות שהועלו בקטגוריה זו.

א. פתיחת אזורי הכשרות²⁹³

לרבנות הראשית יש מונופול כפול על הכשרות. ראשית, רק לרבנות הראשית מותר לתת תעודת כשרות, והשימוש במילה "כשר" או בכל מינוח אחר שמשמעותו

292 ב-2005 הוקמה ועדה ממשלתית לבחינת רפורמה במערך הכשרות. הוועדה, בראשות עו"ד אמנון דה-הרטוך, הוקמה מכוח החלטת ממשלה ופרסמה את מסקנותיה בדוח מפורט בשנת 2006 (הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות (לעיל הערה 36)). לאחר שהוועדה סקרה את המצב של מערך הכשרות (שהיה כבי רע גם אז) ואת החלופות לשיפורו היא הסתפקה בהצעה מינורית לשיפור: העסקת המשגיחים על ידי חברות כוח אדם ולא ישירות על ידי המושגחים כדי למנוע את ניגוד העניינים המוכנה הנובע מהמצב הקיים.

293 בשנים 2016-2017 פעלה ברבנות הראשית לישראל ועדה שהקים הרב הראשי לישראל הרב דוד לאו. בראש הוועדה עמד רבה של פתח תקווה הרב מיכה הלוי, והיו חברים בה ראש מחלקת הכשרות ברבנות ואנשים אחרים ממנה העוסקים בתחום. המנדט שהוועדה קיבלה היה לבחון את מצבו של מערך הכשרות הקיים ולהציע רפורמה לשיפורו. לאחר שהוועדה בחנה חלופות שהביאו לפניה היא שקלה את האפשרות לפתוח אזורי כשרות, אבל בסופו של דבר לא בחרה בה. הרוח הרשמי של הוועדה טרם התפרסם, אבל הרבנות כבר הציגה אותו לציבור (ראו אורי איגרא, "רפורמה במערך הכשרות: הגברת התחרות ושינוי יחסי הכוחות", גל"צ, 21.2.2017; יאיר אטינגר, "הרב הראשי מציע לאפשר השגחת כשרות פרטית בעזרת מצלמות", הארץ, 28.4.2017). הרכיבים שנכללו בסופו של דבר בהצעה מצומצמים יותר: שיפור המערך של משגיחי הכשרות והסבתם ממשגיחי כשרות לבקרי כשרות, ניתוק המשגיחים מהמושגחים ועוד. הצעת המכון לאסטרטגיה ציונית (גרינוולד, כניה ובראון-בן דוד 2014 (לעיל הערה 291)) דומה להמלצות הוועדה של הרבנות הראשית, וההבדל המרכזי ביניהן הוא בשאלה של קביעת סטנדרט ארצי: אם יש מקום לקבוע סטנדרטים ברמה הארצית, או לפחות לקבוע סטנדרט מינימום כזה, או להשאיר את שיקול הרעת בקביעת המדיניות לרבנים המקומיים.

היא שבית העסק כשר הוא בסמכותה בלבד. שנית, לרבנות הראשית יש מונופול מקומי על הכשרות. למעט כמה חריגים, רק הרב המקומי יכול לתת לבית העסק תעודת כשרות, ולכן בתי העסק בתחומי "שבויים" בידיו ובסטנדרטים שהוא קבע בעניין. כמו בכל תחום, מונופול הנותן שירות לקהל שבוי הוא מתכון לחוסר יעילות, לשירות לקוי ולשחיתות. כפי שמובהר היטב בפרקים הקודמים, מונופול הכשרות אינו שונה בהקשר זה. הרבנים המקומיים פועלים במסגרת שאין בה תחרות, ובעלי העסקים בתחום המזון חייבים לפנות אליהם כדי לקבל אישור לכשרות. לעתים הם חשופים לשירות גרוע ולא מקצועי, אך אין להם כתובת אחרת לפנות אליה.

ההצעה של פתיחת אזורי כשרות מבקשת להתמודד עם המונופול המקומי על ידי פתיחת אזורי הכשרות. לפי ההצעה, עסק יוכל לבחור את הרב ואת המועצה הדתית שיעניקו לו תעודת כשרות, בלא תלות במיקומו הגאוגרפי.²⁹⁴ מועצות שבתחומן עסקים רבים בתחום המזון מחזיקות מערך כשרות גדול יותר ומעניקות תעודות כשרות רבות יותר. בין השאר הדבר יוצר לפרנסיה ולרב המקומי כר נרחב להענקת משרות. לכן למועצות הדתיות יהיה אינטרס להיות תחרותיות ולהעניק תעודות כשרות רבות.

פתיחת אזורי הכשרות ויצירת תחרות צפויות להשפיע במישורים אחדים:

- ייווצר תמריץ להוריד את סטנדרט הכשרות ולא להתנות את מתן הכשרות בדרישות מחמירות, שכן ככל שהסטנדרט מחמיר יהיה לו ביקוש נמוך יותר.
- לרבנים ולבתי העסק תהיה אפשרות להעניק כשרות בסטנדרט התואם את דרישותיו של הציבור הצורך את המוצרים הכשרים ומבקש את תעודות הכשרות – דרישות המשתנות ממקום למקום. במקום שהציבור דורש סטנדרט כשרות גבוה יהיה יתרון לרבנים הנותנים כשרות בסטנדרט כזה, ובמקום שהציבור מסתפק בכשרות מינימלית יהיה אפשר לפנות אל רב מקל יותר.

294 בהצעת המכון לאסטרטגיה ציונית מוצע להגביל את האפשרות לפנות אל מועצה דתית אחרת למועצות דתיות הנמצאות במרחק סביר ממקום העסק כדי שמתן הכשרות יהיה יעיל (שם, עמ' 32).

- למועצות הדתיות יהיה תמריץ להתייעל ולשפר את השירות שלהן לבעלי העסקים.
- תוכל להיווצר תחרות על מחיר הכשרות.

להצעה זו יש כמה יתרונות. העיקרי שבהם (והוא גם חסרונה) הוא התבססות על המערך הקיים, אגב יצירת תמריץ לשיפורו על ידי תחרות בין רבנים ומועצות דתיות. עם זאת, להצעה יש חסרונות בולטים:

1. **המרוץ לתחתית – סטנדרט הכשרות.** במתן תעודות כשרות יש צורך לשמור על איזון בין מצב שבו הכשרות ניתנת בסטנדרט מחמיר, והשירות אינו מוצלח, לבין מצב שבו תעודת הכשרות היא כלי ריק בלא כיסוי, הונאת צרכני הכשרות המבקשים שלא להיכשל באכילת אוכל שאינו כשר. פתיחת מערכת הכשרות לתחרות בין רבנים מקומיים שיתחרו ביניהם על לבו של בעל העסק, ובעיקר על כיסו, יכולה להביא לשחיקה בסטנדרט הכשרות שהרב המקומי דורש אל מתחת למינימום ההלכתי. התחרות יכולה להביא גם לעצימת עין לפגמים וליצירת מצג שווה של כשרות תוך כדי קריצה בין בעל העסק לנותן הכשרות. כלומר, הסטנדרט שידרש בתחום הכשרות יתאם לכאורה את דרישות הרבנות ואת דרישות ההלכה, אלא שהסטנדרט שייאכף בפועל יהיה נמוך יותר והנכונות של רבנים ומנהלי מחלקות כשרות להתעמת עם בעל העסק תפחת בשל החשש שיותר על שירותיהם ויפנה אל נותן כשרות אחר.

2. **המרוץ לתחתית – הפיקוח על הכשרות.** ההצעה מבקשת להסתמך על מערך הכשרות הקיים בהנחה שאימוצה ישפר אותו, אבל באופן פרדוקסלי חלק מהליקויים של המערך שתיארנו בחלקו הראשון של המחקר, כמו היעדר פיקוח משמעותי על פעילותם של משגיחי הכשרות, פעולה לקויה של משגיחים ועוד – המביאים למצב שבו תעודת הכשרות ריקה מתוכן – ייהפכו ליתרונות של המערכים הכושלים. הסיבה לכך היא שלמעריך כשרות מקומי שהתפקוד בו לקוי והפיקוח על הכשרות בו רופף יכול להיות יתרון בתחרות מול מערכי כשרות המחוייבים יותר לכשרות, שבהם המשגיחים ממלאים את תפקידם נאמנה גם במחיר התעממות עם בתי העסק ועמידה על קוצו של יו"ד בדרישות הכשרות. משום כך לא רק שלמעריך הקיים לא יהיה

תמריץ להשתפר, אלא להפך – יש חשש שכדי לשרוד גם מערכי כשרות שמתפקדים היום היטב ייטו להידמות לארגוני הכשרות הרשמיים.

3. החלשה נוספת של מערך הכשרות הקיים. פתיחת אזורי הכשרות לא רק שלא תפתור את הליקויים במערך הקיים אלא אף עלולה להחמירם. לדוגמה, הדרישה ממנהלי מחלקות כשרות וממשגיחי כשרות לעמוד בקריטריונים מוגדרים כדי להתמנות לתפקיד כבר עוגנה בעבר בחוזרי מנכ"ל של המשרד לשירותי דת, אך בפועל מומשה באופן חלקי בלבד, וכמועצות דתיות רבות בתפקידים אלו משמשים אנשים שאינם עומדים בדרישות.²⁹⁵ גם ההצעה שהעובדים במערך הכשרות יוכשרו טרם כניסתם לתפקיד כבר קיימת כדרישה במערך הכשרות, אך אינה ממומשת באופן מספק.²⁹⁶ דווקא מצב של תחרות בין מועצות דתיות ורבנים על מתן כשרות עלול לעקר את המאמצים לשיפור היבטים אלו.

4. פגיעה באמון הציבור במערך הכשרות. התוצאה הישירה של הכשלים במערך הכשרות הקיים היא היעדר אמון של צרכני הכשרות בתעודות הכשרות שהרבנות הראשית מעניקה. האי-אמון ברבנות מאלץ בעלי עסקים רבים לבקש מהבד"צים כשרות נוספת, מהימנה בעיני צרכנים מסוימים. הדבר מביא לכפל כשרויות והשתת עלויות כפולות על הצרכנים. חלופה זו אינה צפויה לשפר את אמון הציבור במערך הכשרות, וייתכן שאף תדרדר את המצב. בגלל ההשפעה השלילית של "המרוץ לתחתית" מערך הכשרות של הרבנות ייתפס אף פחות אמין מהיום. אמנם ייתכן שבשמי הכשרות יעלו "כוכבי כשרות" רבניים מקומיים שמערך הכשרות שלהם יהיה יעיל דיו ויזכה לאמון הציבור, אבל סביר שהסטנדרט הכללי יהיה נמוך יותר.

ההצעה לפתיחת אזורי כשרות משמרת את המונופול של הרבנות הראשית על הכשרות ומשאירה את הצורך בכפל כשרות על כנו. סיכומו של דבר, אף שההצעה יש כמה יתרונות, חסרונותיה רבים, ויש חשש מבוסס שתוצאת הרפורמה תהיה הרעה של המצב הקיים.

295 ראו לעיל בפרק ב.

296 שם.

ב. הרבנות הראשית כקובעת סטנדרטים ארציים

כדי להתמודד עם בעיית חוסר הסטנדרטיזציה והאחידות במערך הכשרות כמה הצעות מבקשות להפוך את הרבנות הראשית לגורם שקובע את הסטנדרטים של הכשרות ברמה הארצית ומחייב את כלל המועצות הדתיות והרבנים המופקדים על מתן הכשרות לפעול לפי הסטנדרטים הללו.²⁹⁷ במסגרת זו מוצע לכוון מועצה ארצית לכשרות שכראשה יעמוד הרב הראשי, וחבריה יהיו נציגי הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת. המועצה תיצור סטנדרטיזציה לפי שלוש רמות של כשרות: כשרות רגילה, כשרות מהדרין וכשרות מהדרין מן המהדרין. הסטנדרטים ומשמעותם יהיו שקופים לציבור.

בדרך זו צרכני הכשרות יוכלו לדעת מה טיב הכשרות שהם צורכים, בלי קשר לרבנות המקומית האחראית עליה. בדרך זו גם יצרני המזון ובעלי העסקים בתחום המזון יוכלו לבחור באופן מושכל את סטנדרט הכשרות שהם מעוניינים בו, תהיה להם יכולת לדעת מה נדרש בכל סטנדרט כשרות בלא קשר למקום שהכשרות ניתנת בו או לרבנות הכשרות, ולא יהיה הבדל בין דרישות הכשרות ממקום למקום – דבר המקשה מאוד על רשתות מזון, למשל, לעבוד עם הרבנות היום.

לכאורה להצעה זו יש כמה יתרונות, אך בעינינו חסרונותיה עולים על יתרונותיה. החיסרון העיקרי שלה הוא העמקת המונופול של הרבנות הראשית בשוק הכשרות, שכן על פי ההצעה המועצות הדתיות יהיו זרוע של הרבנות הראשית בלא יכולת להשפיע על מדיניות הכשרות. כך למעשה ייווצר במדינת ישראל גוף כשרות אחד החולש על כל המדינה. מהלך זה יעצים את היעדר התחרותיות שתוארה בהרחבה בפרקים הקודמים, ובעקבות זאת את הליקויים בתפקוד של מערך הכשרות ואת העלויות המיותרות הנגזרות מעצם קיומו

297 רעיון זה הוא לבה של הצעת הרפורמה של השר לשירותי דת (ראו) נפתלי בנט, סגנו הרב אלי בן דהן והרב הראשי לישראל הרב דוד לאו, שהוצגה לציבור בפברואר 2014. הצעה זו מזהה את חולשתו של מערך הכשרות בעיקר בהיעדר סטנדרטיזציה ושקיפות. לכן היא כוללת רכיבים שאמורים לטפל בבעיות אלו (ראו לעיל בהערה 37). הרעיון של סטנדרטיזציה מופיע גם בהצעתה של הוועדה שהקימה הרבנות הראשית לישראל (ראו לעיל הערה 36).

של מונופול ומכפל הכשרויות. גם הצעה זו מותירה את מערך הכשרות הלקוי הקיים על כנו ואין בה כל תמריץ לרבנות המקומית להשתפר ולשנות את תפקודה. יתרה מזו, אמנם הסטנדרטים יהיו ארציים, אבל רמת הכשרות בפועל תוסיף להיות תלויה בתפקוד, המוצלח או הלקוי, של המועצות הדתיות והרב המקומי. כלומר, בלא שינוי מבני מהותי של מערך הכשרות רמת הכשרות תישאר ירודה. במובן זה המצב לא ישתנה, ואמון הציבור במערך הכשרות הממלכתי לא ישתפר.

נוסף על כך, אם האחריות לקביעת המדיניות תועבר לרבנות הראשית יש חשש שרבנים מקומיים יידרשו לחתום על תעודת כשרות שאינה עומדת בסטנדרט המינימום הנדרש על פי תפיסתם ההלכתית. במקרה כזה נראה שהרבנות הראשית תתקשה בפועל לאכוף את הסטנדרטים שתקבע. כפי שהראינו בפרקים הקודמים בנושא הכשרות, וגם בנושאים אחרים,²⁹⁸ כבר היום הרבנות הראשית אינה מצליחה לאכוף את דעתה על הרבנים המקומיים, והם פועלים באופן אוטונומי על פי שיקול הדעת והאינטרסים שלהם ולפי עמדתם ההלכתית.

על כן, אם ההצעה תתקבל סביר שהיא תביא למאבק פוליטי מתמשך בין רבנים מקומיים, שיבקשו לשמור על מעמדם כמרא דאתרא בנושא הכשרות, לבין הרבנות הראשית לישראל. יתרה מזו, סביר שלפחות מקצת הרבנים יפטירו כדאשתקד והדרישות בעניין הכשרות שהם יציבו יהיו דרישותיהם ולא התקנים שתקבע הרבנות הראשית לישראל. הדבר רק יגביר את חוסר הבהירות והכאוס שכבר היום שוררים במערך הכשרות.

ג. ניתוק המשגיחים מהמושגחים ושיפורים נקודתיים אחרים

בחלק הראשון דנו בכך שאחד הליקויים המהותיים בהתנהלות של מערך הכשרות נובע מאופן העסקתם של המשגיחים, אשר רובם מועסקים מטעם בית העסק. רוב ההצעות המבקשות לשפר את מערך הכשרות הקיים מציעות לנתק את הזיקה

298 כך למשל בפרשת ההכרה בגירוי של הרב יחזקאל לוקשטיין ובכאוס שנחשף ברבנות בהקשר הזה. ראו יקי אדמקר, "לאשר את הגיורים: המסמך שחושף את המתיחות בין הרבנים הראשיים", וואלה, 20.11.2016.

הזאת ולקבוע כי משגיחים יקבלו את שכרם ישירות מהמועצות הדתיות או מגורם אחר שינתק בינם לבין המושגחים.²⁹⁹ כאמור, בית המשפט העליון הכריע שכך יהיה.³⁰⁰

הצעות לשיפורים אחרים במערך הכשרות הקיים קשורות בדרך הפיקוח: נאמני כשרות יועסקו מטעם בית העסק במקום משגיחים; מצלמות יותקנו בבתי עסק ויאפשרו פיקוח מרחוק; בקרי כשרות יועסקו מטעם המועצות הדתיות ויפקחו על נאמני הכשרות.³⁰¹

להצעות מעין אלו לשיפור מערך הכשרות הקיים יש סיכוי להתקבל, וזהו אולי יתרון העיקרי. אבל יש להן חסרונות ניכרים, המעלים חשש שיקלקלו במקום שבאו לתקן. מעבר לחסרונות המסוימים של כל אחת מההצעות, החיסרון העיקרי המרחף מעליהן הוא חוליו היסודיים של מערך הכשרות הקיים, המעידים כי בהקשר זה הזיקה ההדוקה בין הממלכה, ההלכה, הכירוקרטיה והממון נושאת פרי באושים. נוסף על כך, כל ההצעות משמרות את המונופול של הרבנות בתחום הכשרות ומותירות את המבנה הקיים והלקוי של שוק הכשרות על כנו.

2. אסדרה של שוק הכשרות

הקטגוריה השנייה של הצעות לרפורמה במערך הכשרות היא הקמת גוף מרכזי שיאסדר את שוק הכשרות. גוף זה ייתן זיכיונות או רישיונות לגופים נותני כשרות, שיפעלו כגופים פרטיים אבל יפוקחו על ידי גוף מדינתי. גם כאן גורמים שונים הגישו הצעות – השוני העיקרי ביניהן הוא זהות הגוף המאסדר.

א. הרבנות כמאסדרת את שוק הכשרות

הנחת המוצא של הצעה זו היא שעל המדינה לקבוע את סטנדרט הכשרות באמצעות הרבנות הראשית לישראל ולוודא שאזרחי ישראל שמעוניינים בכך

299 כאמור, הצעה זו הייתה ההמלצה המרכזית של הוועדה הממשלתית לבחינת רפורמה במהלך הכשרות (ראו לעיל בהערה 36), והיא מופיעה גם בהצעתם של בנט ובן דהן ובהצעתה של הרבנות הראשית (ראו לעיל בהערה 37).

300 בג"ץ התנועה להגינות שלטונית (לעיל הערה 16).

301 ראו לעיל בהערה 293.

מקבלים שירותי כשרות על פי דרישות ההלכה.³⁰² על כן מוצע שמועצת הרבנות הראשית, הגוף ההלכתי היציג במדינת ישראל, היא שתאסדר את שוק הכשרות. הכשרות תינתן בפועל על ידי תאגידים פרטיים שיקבלו רישיון מהרבנות הראשית.

אסדרה ורישוי. על פי ההצעה מועצת הרבנות הראשית לישראל תקבע סטנדרטים מינימליים למתן כשרות במדינת ישראל. המועצה גם תקבע את התבחינים למתן רישיונות לגופי כשרות פרטיים, וגופים שיעמדו בכך יקבלו זיכיון מטעמה. בכך יסתיים למעשה המונופול של הרבנות הראשית על שוק הכשרות ויימנע המצב של כפל כשרויות. נוסף על כך, מערך הכשרות הקיים, של הרבנים הראשיים והמועצות הדתיות יתייתר, והרבנים הראשיים יאבדו את מעמדם, סמכותם ותפקידם בתחום הכשרות.

פיקוח ובקרה. מוצע (בררך שונה במעט בהצעות השונות) לפקח על גופי הכשרות הפרטיים באמצעות הענקת סמכויות ויכולות פיקוח לגוף שיפעל במסגרת הרבנות הראשית. כן מוצע להחמיר את הענישה על הונאה בכשרות ולהגביר את הפיקוח של השוק על נותני הכשרות על ידי קביעת כלים משפטיים אזוריים בחוק שיאפשרו תביעות נזיקיות או תביעות ייצוגיות שיהיו להן השלכה של ממש על גופי הכשרות. מטרת הענישה והפיקוח המחמירים היא לוודא כי גופי הכשרות הפרטיים אינם מורידים את סטנדרט הכשרות אל מתחת למינימום הנדרש ואינם מקלים עם המושגחים על חשבון איכות הכשרות לשם השאת רווחיהם, גיוס לקוחות נוספים ושימור הלקוחות הקיימים.

כדי למנוע מצב של יצירת גופי כשרות פיקטיביים שינצלו את הרישיון שניתן להם לשם הפקת רווחים בלא יכולת אמיתית לתת כשרות או לשאת בתוצאות של כשל במתן הכשרות, מוצע שגופי הכשרות יפקידו מראש כתנאי לקבלת הרישיון ערבות בסכום גבוה.

302 הצעה ברוח זו העלו גם פורום קהלת (לעיל הערה 13) וגם הרב ישראל רוזן. ראו הרב ישראל רוזן, "הפרטת שירותי הכשרות בישראל: הצעה עקרונית", מכון צומת, 20.1.2006.

בעינינו החיסרון העיקרי של הצעה זו הוא שמירה בפועל על המונופול של הרבנות הראשית בתחום הכשרות: הרבנות תקבע את סטנדרט הכשרות המינימלי, והיא שתעניק את הרישיונות לגופים פרטיים שייתנו את שירותי הכשרות בפועל. ההגדרה "כשר" והכשרות בכללותה יישארו בשליטת הרבנות.

במצב דברים כזה, גם אם ייקבע סטנדרט מינימום, סביר שהרבנות תפעל למנוע מארגונים שייראו לה פלורליסטיים את האפשרות להעניק כשרות. פנייה אל בג"ץ במקרים אלו יכולה להביא למעורבות מיותרת נוספת של בית המשפט העליון בשאלות הלכה. יתרה מזו, צפוי, ואולי בלתי נמנע, שהרבנות הראשית בהרכבה הנוכחי, החרדי במובהק, תקבע בלחץ גורמים חרדיים סטנדרט כשרות מחמיר, שישרת את האינטרס החברתי-פוליטי-דתי של הקהילה החרדית לשמר את שליטתה באופיים של שירותי הדת בישראל. כך, גם הקביעה של סטנדרט המינימום תהיה מסורה תמיד לשיקול דעתה של הרבנות, והיא תוכל לשנותו באופן שישרת את האינטרסים שלה.

לרבנות הראשית בהרכבה היום יש, למשל, זיקה מובהקת לכמה בד"צים הנותנים כשרות בסטנדרטים המחמירים ביותר.³⁰³ הקביעה שסטנדרט כשרות מחמיר הוא הסטנדרט הנדרש לשם קבלת רישיון לגופי כשרות פרטיים תשרת אפוא באופן ישיר את האינטרסים של הבד"צים החרדיים המחמירים יותר, שכן קביעת פרמטרים מחמירים לקבלת רישיון תותיר את הבד"צים הללו בלא מתחרים בשוק הכשרות ותאפשר להם לפרוח כלכלית. זיקתם של רבנים רבים, לעתים גם הרבנים הראשיים, לבד"צים אלו מעוררת את החשש שהקרובים לצלחת יזכו על נקלה ברישיונות למתן כשרות, ואילו גופים אחרים יצטרכו להוכיח שהם מחמירים יותר כדי לזכות ברישיון, ובפועל לא יזכו בו.

מכאן שגם חלופה זו של מתן הסמכות לאסדרה לרבנות הראשית אינה מתמודדת עם הבעיה של מונופול הרבנות הראשית על הכשרות, ואף להפך – בנסיבות מסוימות היא עלולה להעניק בידיה של הרבנות כוח רב משיש בידיה היום (שהרי היום הרבנים המקומיים הם קובעי הסטנדרטים בשטח), ומצב זה עלול להיות מנוצל לקידום אינטרסים של גורמים הלכתיים וכלכליים.

לסיכום, ראינו כי שתי החלופות – ההצעה לתיקונים במצב הקיים וההצעה לאסדרת מערך הכשרות בידי הרבנות הראשית – אינן נותנות מענה לשלל הליקויים שתיארנו בחלק א של המחקר ברמה החוקתית-נורמטיבית, המבנית והתפקודית (ראו הלוח להלן).

באמנת גביון-מדן מוצע מודל ביניים שמבקש לבטל את מערך הכשרות של הרבנות הראשית ומציע להקים במקומו רשות כשרות ארצית, והיא שתהיה אחראית על הכשרות.³⁰⁴ על פי ההצעה המערך ייתן בעצמו כשרות הלכתית ויסמיך גופים אחרים, בהם גם ארגוני כשרות לא אורתודוקסיים, לתת כשרות לפי סטנדרט מוצהר. הכשרות שתיתן הרשות לא תותנה בשיקולים חיצוניים לשאלת כשרות המזון. הרשות תאכוף את איסור ההונאה בכשרות, ועל פי ההצעה הונאה כזאת תוגדר עברה חמורה. לאור הדברים האלה בפרק הבא נפרוש חלופה כוללת שלטעמנו היא היחידה שתאפשר להבריא את מערך הכשרות מחוליו. נקודת המוצא של המודל שאנו מציעים היא הקמת מועצת כשרות ארצית.

3. הפרטה מלאה של שוק הכשרות ונסיגה מלאה של המדינה מעיסוק בכשרות

על פי מודל זה הכשרות תינתן על ידי גופים פרטיים וללא פיקוח או מעורבות של המדינה. להלן נתייחס לאפשרות זו במסגרת המודל המוצע על ידנו.

304 ראו רות גביון ויעקב מדן, מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות לחופשיים בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן אביחי, 2003, עמ' 255.

פרק ז

הצעתנו להסדרה מחדש של שוק הכשרות במדינת ישראל

1. מבוא

כשרות היא אחת הסוגיות העיקריות הנוגעות ליחסי דת ומדינה בישראל. כאמור, היא מוסדרת על ידי מונופול של הרבנות הראשית, המתבססת על נתינת כשרות על פי פרשנותה להלכה. כפי שנסביר להלן, אנו סבורים שהמדינה אינה צריכה להיות מעורבת בקביעת סטנדרט הכשרות ובדרך נתינתה. זוהי שאלה מכרעת לא רק בדיון העקרוני של יחסי דת ומדינה אלא בהיבט של אסדרת השוק. התפיסה הגורסת שלמדינה אחריות מהותית לכשרות ולאסדרתה מחייבת שהמדינה תמלא תפקיד זה ולא מאפשרת להפריטו. רק תפיסה הגורסת שטיב הכשרות לא צריך להיות באחריות המדינה מאפשרת הפרטה. היא גם נותנת מענה לשאלה בעניין ההבדל בין כשרות לבין שירותים אחרים שהמדינה אמונה עליהם אך נכשלת באספקתם.

המדינה מספקת היום לאזרחיה שירותי דת על ידי תאגידים סטוטוריים שפועלים מכוח החוק. שירותי דת אלו ניתנים על בסיס ההלכה. הנושאים המרכזיים המוסדרים על פי ההלכה באמצעות גופים סטוטוריים של המדינה הם: נישואין וגירושין, גיור, כשרות, קבורה, שירותי טבילה במקווה, שירותי רבנות ושירותים דתיים אחרים הניתנים על ידי המועצות הדתיות.³⁰⁵ התומכים בהסדרים אלו סבורים כי זו הדרך להביא לידי ביטוי את אופייה היהודי של המדינה.³⁰⁶ גם אנו שותפים לחזון הזה ומסכימים כי ליהודיותה של מדינת ישראל יכול להיות ביטוי בהסדרת נושאים דתיים באמצעות חוק

305 ההלכה היהודית מסדירה, או משמשת מקור השראה להסדרה, היבטים אחרים של הפרהסייה במדינת ישראל – בראשם סוגיית השבת, חוק החזיר וחוק החמץ. על חוקים המבקשים לעצב את "הצביון היהודי של המדינה" ראו ברק מדינה ויואל חשין, "דת ומדינה במדינת ישראל: סקירה של ההסדרים הקיימים" (מקוון).

306 סטטמן וספיר (לעיל הערה 68) מרחיבים על הלגיטימציה העקרונית שיש לערוב בין דת ומדינה.

ובהסדרים מדינתיים. עם זאת, אנו סבורים כי המעורבות של הדת בהסדרת חי המדינה צריכה להיעשות במשורה, מתוך איזון בין יהודיותה ובין ערכיה האחרים, ומתוך התחשבות במחיר שמעורבות יתר של הדת במדינה גובה מהדת עצמה.³⁰⁷ כמעט שבעים שנות ניסיון של הפעלת שירותי הדת במתכונתם הנוכחית מלמדות שעירוב של אינטרסים דתיים-הלכתיים עם מנגנונים בירוקרטיים מדינתיים אינו מפאר לא את הדת ולא את המדינה. אמון הציבור ברבנות הראשית ובשירותי הדת שהיא נותנת נמוך מאוד, וזוהי המערכת הציבורית הזוכה לרמת האמון הנמוכה ביותר בישראל.³⁰⁸ אזרחים רבים רואים במערכות הללו גופים הכופים עליהם לפעול בניגוד לצו מצפונם ואפילו בניגוד לאמונתם היהודית הדתית, שאינה מתיישבת עם התפיסה האורתודוקסית של היהדות.³⁰⁹ יהודים ישראלים רבים מפרידים בין שירותי הדת ובין הדת עצמה. בעיניהם הרבנות הראשית, הרבנים המקומיים ושירותי הדת הממלכתיים אינם נציגים אותנטיים של היהדות אלא בירוקרטים שענינם הוא האינטרס הפוליטי-כלכלי-אישי שלהם או של קהילתם.³¹⁰

אנו מבקשים לחלק את שירותי הדת שהמדינה נותנת לאזרחיה היהודים לשתי קטגוריות: (1) שירותי דת שיש להם השפעה על אופייה היהודי של מדינת ישראל ועל עתידו של העם היהודי; (2) שירותי דת אינסטרומנטליים. בקטגוריה הראשונה אנו כוללים את הגיור והסדרת הדין האישי – נישואין וגירושין; ובקטגוריה השנייה את שאר שירותי הדת. ההבדל בין הקטגוריות מהותי: לנושאים

307 אמנם סטטמן וספיר (שם) מסיקים כי לדת יש אינטרס להיות מעורבת בחיי המדינה, למרות המחיר שהיא משלמת על כך. לנו נראה כי גם אם מקבלים את עמדתם, במקרים מסוימים המחיר שתשלם הדת על מעורבות יתר בחיי המדינה גבוה מהתועלת הדתית שתפיק מכך.

308 על פי מדד הדמוקרטיה הישראלית לשנת 2014, שיעור האמון של הציבור היהודי ברבנות הראשית היה 29.1%. זהו המוסד המדינתי שזכה לרמת האמון הנמוכה ביותר בישראל (תמר הרמן, אלה הדר, חנן כהן, גלעד בארי ויובל לבל, מדד הדמוקרטיה הישראלית 2014, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2014, עמ' 117).

309 סטטמן וספיר (לעיל הערה 68), פרק שלישי.

310 ראו למשל רבקה הזו ואורלי בנימין, "ואז הייתי צריכה ללכת לרבנות: מיפוי זהויות חילוניות ומגדריות במשפחות ישראליות בקוהבטיציה", סוציולוגיה ישראלית יב (2), עמ' 194.

שבקטגוריה הראשונה יש השלכות אפשריות על שלמותו של עם ישראל ועל עתידו, לפחות על פי התפיסה השמרנית, שיש לה תמיכה רחבה בציבור הישראלי. הגיור הוא שער הכניסה לעם היהודי, אבל גם שער הכניסה למדינה. למדינה יש אינטרס מובהק לשלוט על ההגדרה מיהו יהודי ולמנוע מהגיור להיות לאמצעי לרכישת אזרחות ישראלית מכוח חוק השבות. משום כך סביר ונכון שהמדינה תהיה מעורבת בהליך הגיור, אף שהוא דתי באופיו, ותקבע את הפרמטרים לגיור. כך גם בנישואין וגירושין. גם בעניינים אלו ברור שמדובר בנושא שיש לו השלכות על האינדיווידואל המקבל את השירות מהמדינה, אבל יש לכך השלכות ניכרות גם על הקהילה היהודית שחיה בישראל ועל אחדותה.³¹¹ כלומר, האינטרס להסדיר את נושא הנישואין והגירושין לפי ההלכה אינו האינטרס לדאוג לענייני הדתי של המתחתן או המתגרש במדינת ישראל ולוודא כי אינו חי בחטא, אלא האינטרס לשמור על שלמותה של הקהילה היהודית בישראל.³¹²

בקטגוריה השנייה – שירותי הדת האינסטרומנטליים. שירותי דת אלו נועדו לקדם את רווחתו הדתית של האינדיווידואל שצורך את השירות ואת רמתו הרוחנית. בענייניו, בין שתיתן אותם המדינה בין שייתנו אותם גופים פרטיים, זהותה של ישראל כמדינה יהודית לא תשתנה – היא תהיה מדינה יהודית גם אם שוק הכשרות יופרט.

אנו סבורים כי גם הכשרות לציבור הרחב נמצאת בקטגוריה זו.³¹³ השאלה אם אדם מבקש לאכול אוכל כשר או לא אינה עניינה של המדינה. לשאלה אם האוכל שאדם אוכל כשר יש השפעה על האדם עצמו, ותו לא. אם יצרוך כשרות מהודרת, כשרות לא מהודרת, כשרות הניתנת על ידי אדם שמקובל עליו כמהימן – לא תהיה לכך השפעה על אופייה של ישראל כמדינה יהודית.

משום כך למדינה לא צריך להיות עניין בקביעת סטנדרט הכשרות למוצרים שצורכים המבקשים לאכול אוכל כשר, ובשאלה איזו מדיניות כשרות נכונה

311 או כפי שכתב בן-גוריון במכתב הסטטוס קוו לאגודת ישראל בעניין המעמד האישי: "ייעשה כל מה שאפשר למען ספק בנידון זה את הצורך העמוק של שלומי הדת, למנוע חלילה חלוקת בית ישראל לשניים". מובא אצל פרידמן (לעיל הערה 6), עמ' 82.

312 בהקשר זה ראו גם ההצעה לכינון ברית זוגיות המתחשבת בהלכה. ראו שחר ליפשיץ, ברית הזוגיות, מחקר מדיניות 68, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

313 בשונה מכשרות במוסדות ציבוריים ובמסגרות רשמיות – שעליה נרחיב להלן.

יותר – הכשרות האורתודוקסית המחמירה, הכשרות המחמירה פחות, המקלה, או כל תפיסה יהודית דתית אחרת. יתרה מזו, כפי שציינו לעיל בפרק א, מעורבות של המדינה בשאלה ההלכתית של הסדרת הכשרות פוגעת בהלכה ובחופש הדת של רבנים, למשל במקרה שבית המשפט כופה עליהם סטנדרט כשרות מסוים. השאלה שצריכה להעסיק את המדינה בהקשר הזה היא שאלת השירותים שהיא נותנת לאזרחיה והשאלה הצרכנית. מאחר שרבים מאזרחי ישראל צורכים אוכל כשר, המדינה צריכה לוודא שמן הבחינה הצרכנית כל אחד יכול לצרוך את סטנדרט הכשרות הטוב בעיניו ולקבל את השירות הזה באופן אמין. למשל, אם אדם מבקש סטנדרט כשרות מקל במיוחד, ולסטנדרט זה יש ביקוש בשוק, תאגיד כשרות יספק שירותי כשרות על פי סטנדרט זה. בהקשר זה המדינה תצטרך לוודא רק שהסטנדרט שהצהיר עליו התאגיד נותן הכשרות אכן נשמר בפועל ושאינ הונאה.

2. הסדרת שוק הכשרות: מודל משולב של אסדרה והפרטה

כפי שהראינו לעיל, שוק הכשרות סובל מכשלים נורמטיביים: פגיעה בחופש העיסוק, פגיעה בחופש הדת של צרכנים ונותני כשרות; מכשלים מבניים: היותו מונופול, אופן העסקת משגיחים; ומכשלים תפקודיים: חוסר מקצועיות, היעדר פיקוח יעיל ועוד. אנו מציעים להסדיר את שוק הכשרות במודל המשלב אסדרה מדינתית עם הפרטה ואסדרה וולונטרית. במודל המשולב תפקיד המדינה יהיה לאסדר רק את ההיבטים המינהליים של שוק הכשרות ולפקח עליו, אך היא לא תתערב במדיניות הכשרות. את טיב הכשרות וכלליה יקבע השוק. המודל המוצע, השונה מהותית מההסדר הקיים, יפתור את רוב הבעיות שציינו: מונופול הרבנות הראשית יפורק, מערכת הכשרות המוסדית הקיימת תחדל מלהתקיים, וממילא הבעיות התפקודיות והמבניות הקיימות ייפתרו. במישור הנורמטיבי המודל המוצע יאפשר חופש עיסוק מלא גם בתחום הכשרות ובחירה חופשית של סטנדרט הכשרות מצד הספקים של שירותי הכשרות וצרכניה. אם צודקת פרשנותנו ופסיקת בית המשפט בפרשת גיני אכן תביא להפרטה של השוק, למודל המוצע חשיבות גדולה עוד יותר, שכן במצב הדברים הנוכחי מדובר יהיה בהפרטה פראית ללא כל מנגנוני פיקוח.

הנחות היסוד של המודל המוצע:

1. בישראל יש ביקוש לשירותי כשרות, ועל המדינה לוודא שהם ניתנים באופן הטוב ביותר.
 2. המדינה לא תהיה מעורבת במתן שירותי כשרות או בקביעת סטנדרט הכשרות, ותפקידה יתמזה ברישוי מינהלי ובפיקוח על שוק הכשרות.
 3. את שירותי הכשרות ייתנו גורמים פרטיים שיקבלו רישיון לשם כך.
- השינויים המוצעים דורשים שינויי חקיקה שיבנו מחדש את שוק הכשרות ואת הפיקוח עליו.

3. אסדרת ההיבטים המינהליים של שוק הכשרות: רשות כשרות ארצית

הקמת רשות כשרות ארצית

- א. תוקם רשות כשרות ארצית. הרשות תעסוק רק בהיבטים המינהליים והצרכניים של שוק הכשרות.
- ב. הרשות לא תתערב בהיבטיו ההלכתיים של סטנדרט הכשרות שניתן על ידי גופי הכשרות הפרטיים.
- ג. הרשות תפעל במשרד הכלכלה, ואת ראש הרשות ימנה שר הכלכלה.

רישוי גופי כשרות פרטיים

- א. הקווים המנחים למתן רישיונות כשרות יהיו מינהליים-טכניים, והם יקבעו את הסטנדרטים הנדרשים לרישוי גוף כשרות. למשל: כללי התאגדות, הון ראשוני, הוכחת יכולת לתת שירותי כשרות – מומחיות, כוח אדם בהיקף הולם, מדיניות כשרות מוצהרת של גוף הכשרות, אשר תכלול התייחסות לחוקי הכשרות של קהילה יהודית מוכרת ודרך למימוש הכשרות במסגרת מערך הכשרות המוצע.

ב. רישיון לגוף כשרות יינתן רק לאחר שעמד בכל הקריטריונים הנדרשים. הרישוי יינתן בלא זיקה לזהותו של גוף הכשרות, לתפיסותיו ההלכתיות או להשתייכותו הארגונית.

מרשם גופי כשרות

- א. רשות הכשרות תנהל מרשם של גופים נותני כשרות שקיבלו רישיון.
- ב. גוף כשרות לא יוכל לתת כשרות בישראל אם לא קיבל רישיון ונרשם במרשם נותני הכשרות.
- ג. המרשם יהיה פתוח לציבור, ויופיעו בו כל הפרטים הנוגעים לגופי הכשרות הרשומים בו: מנהליהם, אופן ההתאגדות שלהם, סטנדרט הכשרות שהם מחויבים לו ודוחותיהם השנתיים.
- ד. המרשם יפרסם באופן שוטף גם מידע על שינוי בסטנדרטים של נותני הכשרות, פעולות אכיפה של רשות הכשרות, מידע על עסקים או גופים נותני כשרות שעברו על איסור ההונאה בכשרות וכל מידע אחר הנוגע לרישום או לפיקוח על גופים נותני כשרות.

פיקוח על שוק הכשרות

- כדי שמערך רישוי הכשרות יהיה יעיל דרושים גם אכיפה ופיקוח על הגופים נותני הכשרות.
- א. הפיקוח יתמקד בשלושה היבטים: ההתנהלות המינהלית-כספית של גופי הכשרות; דרך מתן הכשרות בהתאם לסטנדרט הכשרות המוצהר (למשל, אם מספר ביקורי משגיח הכשרות בעסק תואם את המוצהר); מתן כשרות על ידי גופים לא מורשים או הצגת בית עסק או מוצר ככשרים בלא שגוף כשרות נתן להם כשרות.
 - ב. רשות הכשרות תהיה הגורם המפקח על שוק הכשרות. לשם כך יינתנו לה הכלים והסמכויות לבצע פיקוח יעיל על האופן שבו הגופים הפרטיים נותנים תעודות כשרות, כדי לוודא כי הם עומדים בסטנדרטים שהם מצהירים עליהם ואינם עוברים על איסור ההונאה בכשרות.

הונאה בכשרות: הגדרה מחדש

חוק איסור הונאה בכשרות³¹⁴ קובע כי הונאה בכשרות היא עברה שמבצע בעל עסק בתחום המזון – בית אוכל, מפעל מזון או מוכר מזון – המציג את מוצרי המזון שהוא מוכר ככשרים בלא שקיבל תעודת כשרות ממי שמוסמך לכך בחוק. אנו מציעים להותיר עברה זו על כנה, אך להתאימה למודל המוצע על ידינו. בצד זה אנו מבקשים לקבוע כי הונאה בכשרות תהיה גם מתן תעודת הכשר בתרמית על ידי גוף פרטי הנותן כשרות. כך, משגיח מטעם גוף כשרות פרטי שחותם על תעודת הכשר בלא שביצע את פעולות הפיקוח המתחייבות מהסטנדרט שגוף הכשרות שהוא עובד בו הצהיר עליו ייחשב כמי שביצע פעולת הונאה בכשרות. האחריות המינהלית או הפלילית תוטל על המשגיח הפועל מתוך תרמית, ובמקרים מסוימים גם על התאגיד נותן הכשרות.³¹⁵ ההיגיון שבהרחבת העברה גם לתרמית במתן הכשרות ברור. כפי שמתואר בחלק א, חולשתו של שוק הכשרות כפי שהוא פועל היום נובעת גם מהתנהלות בתרמית של משגיחים ונותני כשרות. קביעת איסור כזה בחוק, אם ייאכף באופן יעיל, ישפיע לאין ערוך על היכולת להרתיע משגיחי כשרות וגופים נותני כשרות מפני מתן כשרות בלא כיסוי אמיתי.

פיקוח באמצעות כלים מן המשפט האזרחי

תביעות צרכניות הן כלי יעיל בתחומים מסחריים אחרים. תביעות על בסיס חוק הגנת הצרכן ותובענות ייצוגיות מדרבנות שחקנים בשוקים לפעול מתוך תשומת לב לחובותיהם כלפי הצרכנים, הלקוחות או בעלי המניות. אנו סבורים שכלים אלו יכולים להיות יעילים גם בשוק הכשרות במבנהו המוצע כמשלימים של האכיפה הממשלתית וככלי נוסף להרתעת גופים נותני כשרות מפני רשלנות או תרמית במתן כשרות.

314 על חוק איסור הונאה בכשרות ראו לעיל בעמ' 17.

315 ראו יובל קרניאל, "אחריות פלילית של תאגידים", **שערי משפט** א (3) (תשנ"ח), עמ' 348-335.

4. אסדרת ההיבטים המהותיים של שוק הכשרות: הפרטה ופיקוח וולונטרי

אנו סבורים כי הפרטה של ההיבטים המהותיים של שוק הכשרות תוך כדי יצירת סטנדרטים מנחים ושילוב מנגנוני פיקוח מדינתיים וצרכניים תשכלל את שוק הכשרות. שוק כשרות חופשי ימנע ככל כשרויות, ייעל את פעולתם של ארגוני הכשרות הקיימים ויאפשר לארגוני כשרות חדשים להיכנס אל השוק ולהעניק שירותי כשרות. התוצר הסופי יהיה כשרות טובה יותר, במחיר מצרפי זול יותר. מקובל לומר כי ליצירת רגולציה וולונטרית יעילה נדרשים ארבעה שחקנים: (1) הממשלה או גופים מוסדיים; (2) המגזר העסקי; (3) החברה האזרחית; (4) ציבור הצרכנים.³¹⁶ גם בשוק הכשרות בישראל היום אלו ארבעת השחקנים המאסדרים את השוק – הן הפרטי, הן של ה"בד"צים, הן הממשלתי. ואולם במודל ההפרטה ישתנו התפקיד של השחקנים והאיזון בין משקליהם באסדרה וולונטרית של השוק. לממשלה ייוותר תפקיד של פיקוח ואכיפה, ומשקלם של הגורמים האחרים יהיה משמעותי יותר בעיצוב השוק. נסיגתה של המדינה מהסדרת ההיבטים המהותיים של שוק הכשרות והותרתו לתחרות חופשית יובילו למודעות גדולה יותר בציבור לטיב הכשרות שהוא צורך. ביקוש זה והרצון של ארגוני הכשרות לתת שירותי כשרות יעילים הן בהיבט של רמת הכשרות הן בהיבט של עלות-תועלת צפויים להביא להיווצרותם של כמה ממנגנוני ההסדרה הוולונטרית הפועלים בארצות הברית גם בישראל.

סטנדרטיזציה וולונטרית של שוק הכשרות בישראל

כמו בארצות הברית, גם בישראל שוק הכשרות נדרש להתמודד עם אתגרים מקצועיים מורכבים. גם כאן שוק הכשרות התעשייתית מורכב, ויש צורך בכשרות למוצרים מורכבים שמכילים רכיבי מוצא רבים, וכמובן על כולם להיות כשרים.

Virginia Haufler, *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation* 316 in *Global Economy*, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 9; David Vogel, "Private Global Business Regulation: Review in Advance," *Annual Review of Political Science* 11 (2008), pp. 261–282

השוק בישראל קטן מהשוק בארצות הברית, וגודלה של המדינה יכול לאפשר שיתוף פעולה פשוט יחסית בין גופי הכשרות. גם היום יש שיתוף פעולה בין ארגוני כשרות פרטיים (בר"צים בעיקר), ולעתים גם בינם לבין הרבנות הראשית. במצב של תלות הדדית בין ארגוני הכשרות שיתוף הפעולה אמור להיות משמעותי יותר. לכן צפוי שהשוק ייצור הסדרה וולונטרית, לפחות בין ארגונים הנותנים רמת כשרות דומה, במטרה לייעל את הפעילות המצרפית שלהם. אפשר לצפות כי יקום ארגון-גג, או שניים, של ארגונים נותני כשרות ובמסגרתם יקודמו שיתופי פעולה בשוק הכשרות.

במסגרת כזו צפוי שיווצרו כמה סטנדרטים לרמות כשרות שונות, ובכל אחד מהם ייקבעו כללים חוצי שוק המבטאים כל אחד מהסטנדרטים הללו בכמה פרמטרים: מסגרת הפיקוח של משגיחים; מדיניות כלפי מוצרים וטכנולוגיות; מדיניות בנוגע לשקיפות; מדיניות בנושא התנהלות מינהלית של גופי הכשרות. כאמור, בשוק המזון המודרני יש צורך בפיקוח על כשרות לאורך שרשרת ארוכה של מוצרי יסוד, שמהם מורכבים מוצרים מתוחכמים בשוק התעשייתי, או שמשמשים בהם בשוק ההסעדה. גם עובדה זו צפויה לשפר את שיתוף הפעולה בין הארגונים, בצד יצירת פיקוח הדדי על טיב הכשרות הניתן לכל מוצר בשרשרת הכשרות.

מאחר שתהליך יצירתם של סטנדרטים וולונטריים עלול לארוך זמן, מוצע כי הרבנות הראשית, וארגוני רבנים אחרים החפצים בכך, יפרסמו עם השקתה של הרפורמה והעברת ההיתר למתן הכשרות לגופים פרטיים מודל לסטנדרטי כשרות שיעסקו בהיבטים השונים של מתן כשרות ושל ניהול ארגון כשרות כדי ליצור מודל לסטנדרטיזציה כשרות ברמות שונות עבור הארגונים נותני הכשרות. שקיפות ושיתוף מידע: בשוק כשרות שטיב הכשרות בו לא נקבע על ידי המדינה צריכת כשרות מתבססת על מודעות ואמון. לפיכך כדי לייצר אמון במותגיהם יפעלו גופים נותני כשרות להנגשת מידע על פעילותם ועל סטנדרט הכשרות שהם נותנים.

5. יתרונות ההצעה

המשמעות העיקרית של הצעתנו היא ביטול תפקידה של המדינה בקביעת סטנדרט הכשרות והותרת התפקיד לגופים לא מדינתיים. נוסף על כך, ההצעה

תביא לביטול המונופול של הרבנות הראשית לישראל בתחום הכשרות. כאמור, למונופול זה, גם במבנה שבו הרבנות היא הגוף המאסדר, יש חסרונות רבים. הצעה זו תאפשר לגופי כשרות שאינם מיישרים קו עם הסטנדרט המחמיר של הרבנות הראשית לישראל או אינם אהודים עליה לזכות ברישיון למתן כשרות אם שיעמדו באמות המידה המינהליות הנדרשות.

במקרים לא מעטים שוק הכשרות במבנהו הנוכחי מתנהל בסגנון "שמור לי ואשמור לך". רבני ערים, מנהלי מחלקות כשרות ובר"צים פרטיים פועלים מתוך סינרגיה הדוקה, שאת מחירה משלמים צרכני הכשרות, הן ברמת הכשרות והן בעלותה. הקמת רשות כשרות שתעסוק רק בהיבטים המינהליים של השוק תביא לשיפור ניכר בהתנהלות של גופי הכשרות ושוק הכשרות.

נוסף על כך, הגיוני לצפות שהדגשת ההיבטים המינהליים והצרכניים של שוק הכשרות תשנה את התנהלות השוק והגופים הפרטיים נותני הכשרות מן הקצה אל הקצה. גופים כגון הבר"צים, שאינם פועלים לפי סטנדרטים של שקיפות ושיתוף מידע יחויבו להתנהל בשקיפות מלאה.

אנו סבורים כי מימוש ההצעה יביא גם לתחרות בין נותני כשרות פרטיים, שיוכלו לפעול כגופים למטרות רווח, ולכן לייעול השוק. הפיקוח על שוק הכשרות והכלים המשפטיים שיינתנו בידי צרכני הכשרות יבטיחו את טיב הכשרות לטובת השאת רווחיהם של נותני הכשרות.

הצעתנו מייתרת את מערך הכשרות הקיים. גם הרבנים המקומיים לא יעסקו עוד בכשרות. לכך יש בעינינו יתרון חשוב: במקום שהרב ישקיע חלק לא מבוטל מזמנו בניהול טכני של מערך הכשרות תובעני, הוא יוכל להקדיש את עצמו למילוי תפקידו המקורי – מתן שירותים רוחניים לקהילתו.

החריג היחיד שאנו מציעים למבנה החדש של מערך הכשרות הוא הכשרות במוסדות ציבוריים. במכתב הסטטוס קוו האמור כתב בן-גוריון כי "יש לאחוז בכל האמצעים הדרושים למען הבטיח, שבכל מטבח ממלכתי המכוון ליהודים יהיה מאכל כשר".³¹⁷ בן-גוריון לא התחייב כי המדינה היא שתעניק את שירותי הכשרות, וודאי שלא התחייב על אופיים של שירותי הכשרות במדינה העתידה. אבל הוא הבין כבר אז את הצורך להנגיש מזון כשר, שמשמעו האפשרות של

יהודים שומרי תורה ומצוות לקבל מזון כשר במסגרת מוסדות המדינה, הצבא, המשטרה וכן הלאה, וכן במסגרת שירותים שהמדינה נוטלת על עצמה לספק לאזרחיה. האינטואיציה של בן-גוריון והטיעון העומד מאחוריה תקפים גם היום: אם יהודים דתיים לא יוכלו לאכול במוסדות המדינה אוכל כשר, ייפגעו זכויותיהם והיכולת שלהם לפעול במוסדות המדינה – ובפועל הם יודרו ממוסדותיה. במקרה המסוים הזה אנו רואים מקום למעורבות הלכתית של מוסד מדינתי בקביעת סטנדרט הכשרות כך שיהיה מקובל על מכנה משותף רחב באופן סביר של יהודים דתיים. בהקשר זה אנו מציעים להותיר את המצב על כנו. בשל האופן שמערך הכשרות מתנהל בו ברוב המקומות הללו – למשל, מערכי כשרות ייעודיים בצבא, או רב האחראי על הכשרות בבתי חולים – סביר שהשינוי הצפוי בכלל מערך הכשרות לא יפגע בשירותי הכשרות הללו.

6. חסרונות ההצעה

הקושי העיקרי בהצעתנו הוא ישימותה הפוליטית, ואנו מודעים לו היטב. במפה הפוליטית של היום לא יהיה פשוט ליישם הצעה ששומטת מידי הרבנות הראשית ובעלי אינטרסים את השליטה בשוק הכשרות, שמשמעותה כוח רב. עם זאת, ההצעה צפויה להטיב עם ארגוני כשרות פריטיים, גם ארגונים הפועלים היום – על כן לא מן הנמנע שבעלי אינטרסים אלו, המיוצגים גם הם בזירה הפוליטית, יתמכו בה.

להצעה חיסרון מסוים גם בהיבט המהותי. ישראל היא לא ארצות הברית. המודעות הצרכנית בארץ גבוהה מבעבר, אבל נמוכה מזו שבארצות הברית. התרבות העסקית שונה. מה שמצליח בארצות הברית לא בהכרח יצליח בארץ. יתרה מזו, בישראל יש צרכני כשרות שהתרגלו לצרוך את הכשרות בלא בדיקה של טיבה, ויידרש פרק זמן של הסתגלות למצב חדש. כדי להתמודד עם קושי זה איננו מציעים הפרטה מלאה של שוק הכשרות, אלא מודל המשלב אסדרה בצד הפרטה של הפעילות המהותית של מתן הכשרות. בדרך זו כלי הפיקוח הממשלתיים על השוק יהיו נרחבים יותר ויעודדו הן את פעילותם התקינה של ארגוני הכשרות והבנייתם מחדש על פי כללי מינהל תקין, סטנדרטיזציה ושיטות פעולה ופיקוח על עלויות הכשרות, והן את המודעות הצרכנית של צרכני הכשרות בישראל לטיב הכשרות שהם צורכים.

7. סיכום

שוק הכשרות בישראל לא מימש את ייעודו – הבטחת אוכל כשר למי שחפץ בכך. לדעתנו חוליינו הרבים, מערכתיים וספציפיים, נובעים ממצב ממושך של תפקוד לקוי ונכונות מוגבלת לשנותו. אף שכשלינו של שוק הכשרות מוכרים, כל הניסיונות של הרבנות הראשית לשפר את תפקודו עלו בתוהו, משום שהכשלים נמצאים ביסוד המערך וקשה לרפאם.

בעינינו גם במישור הנורמטיבי המצב הנוכחי אינו תקין: עירוב של המדינה בקביעת סטנדרט כשרות, על פי תפיסה מסוימת, מחמירה לעתים, של ההלכה, פוגעת בהלכה ואינה מועילה לדת, למדינה או לזהותה היהודית. תכליתם של שירותים אלו היא שמי שחפץ בהם יקבל אותם, לפי דרכו ואמונתו, באופן יעיל ובמחיר סביר.

המודל שאנו מציעים משיג יעדים אלו: הוא מביא לביטול מערך הכשרות המדינית, שיעילותו מוגבלת; הוא מפקיע את השליטה בהגדרה המהותית של הכשרות מידי המדינה; הוא מקים מערך כשרות שלמדינה יש אפשרות לפקח על התנהלותו, אבל בגלל מבנהו הפיקוח המהותי עליו (מה "כשר") לא יהיה בידי המדינה; הוא יהיה יעיל משום שיאפשר לנותני כשרות להתחרות ביניהם בשוק הכשרות.

אנו סבורים כי זהו הפתרון הראוי והיעיל ביותר לשוק הכשרות בישראל.

מקורות

- אברמזון, יורם, ושות', רואי חשבון, "בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות: טיפוט ראשונית", מוגש לאגף התקציבים, משרד האוצר, יוני 2015.
- אדמקר, יקי, "חשד לשחיתות במועצה הדתית בירושלים: מינויי קרובים, איומים והאזנות", **וואלה**, 16.7.2015.
- _____, "פשיטה על המועצה הדתית בירושלים: בכירים נעצרו בחשד להונאה", **וואלה**, 10.7.2016.
- _____, "לאשר את הגיורים: המסמך שחושף את המתיחות בין הרבנים הראשיים", **וואלה**, 20.11.2016.
- אטינגר, יאיר, "מבקר המדינה צפוי לערב את היועץ המשפטי בתלונה על מינויים פסולים של בכירי ש"ס", **הארץ**, 23.1.2012.
- _____, "הרב הראשי מציע לאפשר השגחת כשרות פרטית בעזרת מצלמות", **הארץ**, 28.4.2017.
- איגרא, אורי, "רפורמה במערך הכשרות: הגברת התחרות ושינוי יחסי הכוחות", **אתר גל"צ**, 21.2.2017.
- אילנאי, איתי, "אני, אשתי ועסקי הכשרויות שמגלגלים מיליונים", **ידיעות אחרונות**, 24 שעות, 15.1.2017.
- _____, "בעקבות התחקיר: הועבר פיקוח הכשרות על 'דאבח'", **ynet**, 6.2.2017.
- אריאן, אשר, ואיילה קיסר-שוגרמן, **יהודים ישראלים: דיוקן אמונות, שמירת מסורת וערכים של יהודים בישראל, 2009**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן אבי חי, 2011.
- ארליך, ניצן, "זעם בקרית אתא: הרב מימון גועז ושתלטן", **כיכר השבת**, 4.2.2011.
- בלומנפלד, מירי, "רוח ביקורת: ליקויים חמורים במחלקות הכשרות והנישואין במועצה הדתית בכפ"ס", **local כפר סבא**, 6.2.2014.
- בן פורת, עדו, "כשרות פרטית: בג"ץ ידון בשנית", **ערוץ 7**, 13.10.2016.
- בן-צור, עומר, **המועצות הדתיות בישראל: הצעה לרפורמה**, ירושלים: המכון ללימודים אסטרטגיים ופוליטיים מתקדמים, אוגוסט 2004.
- בקשי, אביעד, ונטע שפירא, **מערך הכשרות בישראל: ניתוח והצעה לשינוי מבני**, ירושלים: פורום קהלת, שבט התשע"ו - ינואר 2016.
- ברלין, יאיר, ואריאל פינקלשטיין, **הקבורה האזרחית בישראל: עשרים שנה לחוק הזכות לקבורה אזרחית חלופית התשנ"ו-1996**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, ספטמבר 2016 - אלול התשע"ו.

- ברק-ארוז, דפנה, **חוקים וחיות אחרות: דת מדינה ותרכות בראי חוק החזיר**, ירושלים: כתר ואוניברסיטת בראילן, 2015.
- גביוון, רות, ויעקב מרן, **מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות לחופשיים בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה וקרן אביחי, 2003.
- גל, אדי, "הרב דיסקין ביטל תעודת כשרות, הרב מימון החזיר", *ynet*, 20.1.2013.
- גרוזמן, מנדי, "ברקת נכשל: סכסוך בין הרבנים של ירושלים", *nrg*, 5.5.2016.
- גרונדך, צביקה, "בגלל עימות בין רב ומקפח כשרות אין תעודות לעסקים", **כיכר השבת**, 24.4.2014.
- גרינווד, חנן, "ראש לשכתו של הרב שטרן הוזמן לשימוע לקראת פיטורין", **כיפה**, 21.7.2015.
- גרינוולד, אסף, נועם בניה ואסתר בראון-בן דוד, "מעריך הכשרות בישראל: תמונת מצב, בעיות והצעת "ההפרטה הממלכתית", ירושלים: השגחה עליונה והמכון לאסטרטגיה ציונית, 2014.
- דרוקר, רביב, וישראל רוזנר, "תחקיר: כך מרוויח בנו של הרב עובדיה מיליונים ממותג הכשרות של המשפחה", **נענע 10**, 23.4.2013.
- הזה, רבקה, ואורלי בנימין, "ואז הייתי צריכה ללכת לרבנות: מיפוי זהויות חילוניות ומגדריות במשפחות ישראליות בקהבטיצה", **סוציולוגיה ישראלית** יב (2) (2011): 187-211.
- הללי, יונתן, "מסתמן: כתב אישום נגד הרב הראשי של חיפה", *nrg*, 30.1.2014.
- הרמן, תמר, אלה הלר, חנן כהן, גלעד בארי, יובל לבל, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2014**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2014.
- וולף, פנחס, "הרב עמאר לח"כים: 'מנעו התערבות בג"ץ', וואלה, 9.12.2009.
- , "הח"כים החרדים נגד בג"ץ: 'לא להקשיב להם'", וואלה, 30.12.2009.
- חורי, ג'קי, "אזרחים ערבים יוצאים למאבק: החובה לייבא בשר כשר היא כפייה דתית", **הארץ**, 19.5.2016.
- חרמן, דוד, "חשיפה: חותמות הכשרות – בניגוד לחוק", *news1*, 1.7.2013.
- טליאס, מוטי, "הכשרות הפרטית בישראל: רגולציה וולונטרית כתוצר משולב של ביקוש והיצע", **חקר החברה החרדית**, ב, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, התשע"ה-2015, עמ' 117-146.
- ירדן, איתן, ואריאל פינקלשטיין, **מינוי רבני ערים בישראל**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, נובמבר 2013 - כסלו התשע"ד.
- כהן, אלי, "ממצאים חמורים: חשד לשחיתות בכשרות הרבנות", **בחדרי חרדים**, 16.7.2015.
- כהן, שמעון, "ביהמ"ש כופה לעבור על דיני כשרות?", **ערוץ 7**, 20.12.2009.
- כשר, אסא, "פגיעה ברגשות וטובת הכלל: בעקבות בג"צ מישראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות", **משפט וממשל** ב (1) (1994): 289-302.

- לב, חיים, "רבה של חיפה הלך לעולמו", ערוץ 7, 5.11.2014.
- לוי, אליעזר, "שיא: 1,828 מסעדות כשרות בישראל", news1, 25.11.2010.
- ליברמן, אפי, "רב עיר אחד? הרבנים חלוקים בדעתם", כיכר השבת, 1.12.2013.
- ליפשיץ, שחר, ברית הזוגיות, מחקר מדיניות מס' 68, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2006.
- מדינה, ברק, ויואל חשין, "דת ומדינה במדינת ישראל: סקירה של ההסדרים הקיימים", אתר הכנסת.
- מליניצקי, גילי, ויסמין גואטה, "בתי המלון והמסעדות יוצאים למאבק נגד מונופול הכשרות של הרבנות הראשית", דה-מרקר, 15.2.2017.
- משה, נטע, "תיאור מערך כשרות מזון ומשקאות בישראל ואומדן עלויות": מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טבת התשע"ז - ינואר 2017.
- נחמני, נתיב, "הרב שמשגע את האולמות בראשון לציון", nrg, 17.5.2010.
- נכטיגל, יוסי, "על סף פיצוץ: רבני אשדוד נאבקים על השליטה בעיר", כיכר השבת, 13.10.2010.
- נעים, לי, "מדוע מגביל הרב את מספר ספקי הבשר בבאר שבע?", מאקו, 16.3.2014.
- סטטמן, דני, וגדעון ספיר, דת ומדינה בישראל: עיון פילוסופי-משפטי, תל אביב: ידיעות ספרים ואוניברסיטת חיפה, 2014.
- עמית, חגי, "כשרות: הכירו את המנגנון שאת מחירו משלם כל אזרח בישראל", דה-מרקר, 7.2.2014.
- פילבר, עמיחי, "הסדרת מערך הכשרות - כמנוף כלכלי לצמיחה: מכתב למרכז המחקר והמידע של הכנסת", ירושלים: אלול תשע"ו - ספטמבר 2016.
- פינקלשטיין, אריאל, הכפילות העדתית בתפקדי הרבנות בישראל, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, טבת התשע"ד - ינואר 2014.
- , סיכום פעילות הכנסת ה-19 בענייני דת ומדינה, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, טבת התשע"ה - ינואר 2015.
- פרידמן, מנחם, "ואלה תולדות הסטטוס-קוו: דת ומדינה בישראל", בתוך: אורי דרומי (עורך), שבת אחים, יחסי חילונים-דתיים: עמדות, הצעות אמנות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2005, עמ' 57-89.
- קוליץ, יצחק, ושלום משאש, "תעודת כשרות במקום פריצות", תחומין ל (התש"ע): 453-457.
- קורן, אורה, "מי משגיח על יוקר המחיה: על מונופול הכשרות והדרך להתמודד אתו", דה-מרקר, 2.10.2016.

- קלונסקי, איסר, "מחלקת הכשרות הארצית של הרבנות הראשית", בתוך: איתמר ורהפטיג והרב שמואל כ"ץ (עורכים), הרבנות הראשית לישראל – שבעים שנה לייסודה: סמכותה, פעולותיה, תולדותיה, ב, ירושלים: היכל שלמה, 2002, עמ' 687-716.
- קרוב, ישי, "מי הם ה'בד'צים ה'קיינוניים'", ערוץ 7, 5.12.2011.
- קרניאל, יובל, "אחריות פלילית של תאגידים", *שערי משפט* א (3) (תשנ"ח): 335-348.
- רוזן, ישראל, "הפרטת שירותי הכשרות בישראל: הצעה עקרונית", *מכון צמת*, 20.1.2006.
- שיף, אבי, "הגר'א שטרן לראש"ל: 'יו"ר המועצה הדתית מתנכל לי'", *בחדרי חרדים*, 16.7.2015.
- שפר, אליענה, "קריית אתא: רבני העיר רבים, המסעדרנים סובלים", *nrg*, 6.9.2011.
- שרקי, יאיר, "משלמים על כשרות – פעמיים", *מאקו*, 16.1.2017.
- וללא ציון שם הכותב, "הציבור החרדי משתמש ב-23 סוגי כשרויות בקניית מזון", *ynet*, 20.2.2007.

Haufler, Virginia, *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in Global Economy*, Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.

Lytton, Timothy D., *Kosher: Private Regulation in the Age of Industrial Food*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2013.

Popovsky, Mark, "The Constitutional Complexity of Kosher Food Laws," *Columbia Journal of Law and Social Problems* 44 (1) (2010): 75-107.

Vogel, David, "Private Global Business Regulation: Review in Advance," *Annual Review of Political Science* 11 (2008): 261-282.

דוחות

- אגף הביקורת, עיריית כפר סבא, "דוח ביקורת שנתי מס' 23 לשנת 1999/2000", 2000.
- אגף הביקורת, עיריית כפר סבא, "דוח ביקורת שנתי מס' 24 לשנת 2000/2001", 2001.
- אגף הביקורת, מועצה מקומית אזור, "דוח ביקורת מס' 3 לשנת 2002", אזור 2002.
- אגף הביקורת, עיריית ירושלים, "דוח מבקר העירייה לשנת 2002/2003", 2003.
- אגף הביקורת, עיריית באר שבע, "דוח ביקורת שנתי מס' 22 לשנת 2004", 2005.
- אגף הביקורת, עיריית אשקלון, "דוח מבקר העירייה לשנת 2005", 2006.
- אגף הביקורת, עיריית כפר סבא, "דוח ביקורת שנתי מס' 29 לשנת 2005", 2006.
- אגף הביקורת, עיריית ירושלים, "דוח מבקר העירייה לשנת 2006/2007", 2007.

- אגף הביקורת, עיריית רעננה, "דוח ביקורת מס' 9 לשנת 2006", 2007.
- אגף הביקורת, עיריית תל אביב, "דוח מבקר העירייה לשנת 2006", 2007.
- אגף הביקורת, עיריית חיפה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2007", 2008.
- אגף הביקורת, מועצה מקומית אפרת, "דוח מבקר המועצה לשנים 2007-2008", 2009.
- אגף הביקורת, עיריית קריית ביאליק, "ביקורת בנושא המועצה הדתית", 2009.
- אגף הביקורת, עיריית ראשון לציון, "דוח שנתי מס' 30 לשנת 2009", 2010.
- אגף הביקורת, עיריית באר שבע, "דוח ביקורת שנתי מס' 28 לשנת 2010", 2011.
- אגף הביקורת, עיריית הוד השרון, "דוח ביקורת בנושא המועצה הדתית", 2011.
- אגף הביקורת, עיריית פתח תקווה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2010", 2011.
- אגף הביקורת, עיריית אור עקיבא, "דוח מבקר העירייה לשנת 2009/2010", 2012.
- אגף הביקורת, מועצה מקומית כוכב יאיר, "דוח ביקורת שנתי מס' 11 לשנת 2010", 2012.
- אגף הביקורת, עיריית חיפה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2012", 2013.
- אגף הביקורת, עיריית רמת גן, "דוח מבקר העירייה לשנת 2012", 2013.
- אגף הביקורת, "מועצה מקומית קצריץ, דוח ביקורת מס' 1 לשנת 2014", 2015.
- אגף הביקורת, עיריית חיפה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2014", 2015.
- אגף הביקורת, עיריית לוד, "דוח מבקר העירייה לשנת 2014", 2015.
- אגף הביקורת, עיריית תל אביב, "דוח מבקר העירייה לשנת 2014", 2015.
- אגף הביקורת, עיריית אשקלון, "דוח מבקר העירייה לשנת 2015", 2016.
- אגף הביקורת, עיריית נתניה, "דוח ביקורת: המועצה הדתית", 2016.
- אגף הביקורת, עיריית פתח תקווה, "דוח מבקר העירייה לשנת 2015", 2016.
- דוח הוועדה לביחנת הרפורמה בנושא הכשרות: דוח מסכם, תשרי התשס"ז - ספטמבר 2006.
- המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל 87/5, תשרי התשמ"ח - ספטמבר 1987.
- המשרד לעניני דתות, חוזר מנכ"ל 1/סג, אדר א' התשס"ג - פברואר 2003.
- המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל התש"ע/1, תמוז התש"ע - יולי 2010.
- המשרד לשירותי דת, המהפכה בכשרות בישראל: זה לא בשמיים, פברואר 2014.
- המשרד לשירותי דת, תזכיר חוק, הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (כללים אחידים למתן תעודת הכשר), התשע"ד-2014.
- המשרד לשירותי דת, חוזר מנכ"ל עו/1, אלול התשע"ו - ספטמבר 2016.
- מבקר המדינה, "דוח 3 על הביקורת במועצה הדתית קריית אתא", אוקטובר 1993.
- מבקר המדינה, "דוח על הביקורת במועצות דתיות", 1997.
- מבקר המדינה, "דוח שנתי 42 לשנת 1991 ולחשבונות שנת הכספים 1990", מרץ 1992.

- מבקר המדינה, "דוח שנתי 44 לשנת 1993 ולחשבונות שנת הכספים 1992", מאי 1994.
- מבקר המדינה, "דוח שנתי 45 לשנת 1994 ולחשבונות שנת הכספים 1993", אפריל 1995.
- מבקר המדינה, "דוח שנתי 48 לשנת 1997 ולחשבונות שנת הכספים 1996", אפריל 1998.
- מבקר המדינה, "דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005", מאי 2007.
- מבקר המדינה, "דוח שנתי 59 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007", מאי 2009.
- מבקר המדינה, "דוח שנתי 65", התשע"ה-2014.
- פרוטוקול מס' 86 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, יום שלישי, ז' באדר א' התשע"ו - 16 בפברואר 2016.
- צוות דת ועיר, תנועת התעוררות בירושלים, "דוח העסקים הכשרים בירושלים", ירושלים, התשע"ד-2014.

פסקי דין וחוקים

- בג"ץ 465/89, רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים (פורסם בנבו, 27.5.1990).
- בג"ץ 22/91, אורלי ש' 1985 בע"מ נ' הרב הראשי ליבנה (פורסם בנבו, 13.2.1995).
- בג"ץ 3944/92, מרבק - בית מטבחים בע"מ נ' הרבנות הראשית נתניה (פורסם בנבו, 13.2.1995).
- בג"ץ 3872/93, מיטראל בע"מ נ' ראש הממשלה ושר הדתות (פורסם בנבו, 22.10.1993).
- בג"ץ 4676/94, מיטראל בע"מ נגד הכנסת (פורסם בנבו, 25.11.1996).
- בג"ץ 7203/00, מעדני אביב אוסובלנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית (פורסם בנבו, 12.12.2001).
- בג"ץ 11157/03, אירוח גולן בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל (פורסם בנבו, 5.9.2007).
- בג"ץ 3336/04, התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית (פורסם בנבו, 30.3.2015).
- בג"ץ 8735/06, קומפורטי נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל (פורסם בנבו, 29.6.2009).
- בג"ץ 6494/14, שי גיני נ' הרבנות הראשית (פורסם בנבו, 6.6.2016).
- דנג"ץ 5026/16 שי גיני נ' הרבנות הראשית לישראל (טרם פורסם).
- חוק הרבנות הראשית לישראל התש"ם-1980.
- חוק חג המצות (איסורי חמץ), התשמ"ו-1986.
- ת"פ 15-12-55649, פרקליטות מחוז תל אביב (פלילי) נ' אברהם יוסף (פורסם בנבו, 23.4.2017).
- תקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), התשס"ז-2007.
- תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרת שירותים) התשע"ד-2013.

מקורות

Barghout v. Bureau of Kosher Meat & Food Control, 66 F.3d 1337 (4th Cir. 1995).

Commack Self-Service Kosher Meats, Inc., v. Weiss, 294 F.3d 415 (2d Cir. 2002).

Ran-Dav's County Kosher, Inc., v. New Jersey 608 A.2d 1353 (N.J. 1992).

Are You Kosher?

A Critique of Israel's Kashrut Industry and Recommendations for Reform

Shuki Friedman | Ariel Finkelstein

Policy Paper 117

November 2017



THE ISRAEL
DEMOCRACY
INSTITUTE

Text Editors [Hebrew]: Noa Shalitin, Tamar Shaked

Series Design: Tartakover Design, Tal Harda

Cover Design: Yossi Arza

Typesetting: Nadav Shtechman Polischuk

Printed by Maor Wallach Print

ISBN 978-965-519-210-0

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2017 by the Israel Democracy Institute (RA)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-530-0888

Website: <http://en.idi.org.il>

To order books:

Online Book Store: <http://en.idi.org.il/publications>

E-mail: orders@idi.org.il

Tel: (972)-2-530-0800; Fax: (972)-2-530-0867

The views expressed here do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

Abstract

Goals

The issue of kashrut¹ services in Israel forms one of the major and most complex intersections of tensions between religion and state in the country. On the one hand, it encompasses a series of normative issues, such as freedom of religion, freedom from religion, and freedom of occupation; on the other, it has a major economic impact on the Israeli food market. In recent years, the combination of these aspects has led to extensive public, legal, and media debate, which sought to re-examine the kashrut system in Israel. As a result, several proposals for reforming the system have been made, but so far no comprehensive research study has been published that presents recommendations for changes based on a systematic and thorough analysis of the existing system's flaws and problems. This, then, is the main goal of this policy paper.

Background

Israeli law stipulates that the Chief Rabbinate Council, rabbis it has authorized for this purpose, and local rabbis, are all entitled to grant a kashrut certificate to a restaurant or any place that sells or serves food and food products, including factories, hotels, and restaurants. In practice, however, and with only a few exceptions, the Chief Rabbinate does not issue kashrut certificates and does not authorize rabbis to do so, in effect leaving the matter in the hands of local rabbis. Most of the local rabbis operate within the framework of Israel's 131 religious councils, and thus, it is the religious councils that are the public bodies providing kashrut services to the public.

1 Throughout this paper, “kashrut” refers to the determination that a particular food product or food served by a restaurant, café, or similar establishment, meets the requirements of Jewish dietary law—that is, it is “kosher.”

The law does not require a business to obtain a kashrut certificate, but any business that wishes to receive one must do so from the local rabbinate in the local authority in which it operates. A business that represents itself as kosher but has a kashrut certificate from a private agency only is in violation of the Kashrut (Prohibition of Deceit) Law. However, there is no legal impediment to a private kashrut body issuing such a certificate to a business that also possesses one from the local rabbinate; this is the route followed by most of the various private Haredi (ultra-Orthodox) religious courts that certify more stringent standards of kashrut.

Constitutional Problems

There are three normative and constitutional problems that result directly from the present structure of the kashrut system:

1. Lack of Standardization and Infringement of Equality

One of the main features of the kashrut system is the lack of uniform standards in terms of the demands made by local religious councils, in a way that is discriminatory to businesses. This is reflected in the different standards required of businesses by different religious councils, and sometimes even of similar businesses under the jurisdiction of the same religious council.

2. Infringement of Local Rabbis' Religious Freedom

The religious councils are public bodies and as such are bound by Knesset legislation and court rulings. A decision by the High Court of Justice that limited the purview of local rabbis solely to compliance with "the laws of kashrut," and nothing else, requires them to issue kashrut certificates to businesses they had refused to sanction due to violations of other halakhic precepts.

3. Infringement of the Freedom of Occupation

The kashrut system in its present format entails some infringement of the freedom of occupation, in that it bars private kashrut bodies from issuing

kashrut certificates without the approval of the rabbinate. Although there may be some legal justification to this infringement—in that it protects the public against kashrut fraud—we do not believe that it is essential, and see it as the result of defects in the current kashrut system.

Structural Flaws

In addition to constitutional problems, there are a series of structural defects in the kashrut system which impair the efficiency and quality of the services provided to the public.

1. Lack of Professionalism and Skills

Local rabbis. The role of local rabbis overseeing the kashrut system requires that they have extensive and detailed up-to-date knowledge of the laws governing what is permitted and forbidden, and be able to apply them; this is not covered in the standard rabbinical ordination exams. They must also have knowledge of various technical and scientific domains related to the food industry, and few rabbis do.

Kashrut supervisors. Although the directives issued by the Chief Rabbinate and by the director-general of the Ministry of Religious Services state that this job requires candidates to hold a diploma granted at the end of the kashrut supervisors' course, it is estimated that in practice only around 40% of kashrut supervisors meet this requirement.

2. Unclear Definition of Powers

In the current statutory situation, the division of powers between the local rabbinate and the religious council is not clear cut. Nor does the law specify clearly the division of powers in towns that have two local rabbis. In many places, this situation leads to ongoing friction between the local rabbinate and the religious council, and even between within the local rabbinate itself, and to a constant impairment of the religious council's functioning, chiefly in the domain of kashrut.

3. The Method of Employing Supervisors

Although they are appointed and assigned responsibilities by the religious council, most kashrut supervisors are employed and paid by the businesses they supervise. The kashrut supervisor's dependence on the business owner who pays his salary exposes him to a conflict of interest, because the owner's commercial interests are not always compatible with the mandates of halakha.

Operational Flaws

The poor quality of the kashrut services system stems not only from its structural defects, but also from a host of other deficiencies in how many religious councils function in practice.

1. Supervisors' Activity and Oversight of their Work

In many cases, kashrut supervisors are not present at the businesses to which they are assigned for the full quota of hours required—an indication that the religious councils' oversight of the supervisors' work is feeble. In some cases, the scope of the supervisors' assignments is entirely unreasonable to begin with, and they are therefore not fulfilled.

2. Multiple Jobs

Employees of religious council kashrut departments frequently have other jobs at the council or with external employers. This reduces the number of hours they devote to kashrut supervision and creates conflicts of interest, which may sometimes reach the point of suspected corruption.

3. Conflicts of Interest and Suspicions of Criminal Behavior

Over the last decade, there have been many cases of local rabbis and religious council chairs who exploited their powers in the field of kashrut in order to further personal or political interests. Some of these cases led to police investigations, indictments, and even convictions for criminal offenses.

4. Improper Collection of License Fees

In many cases the collection of kashrut license fees is irregular, arbitrary, or even at variance with the sums defined in the official regulations.

5. Deviation from Formal Procedures

As a rule, religious council kashrut departments are lax in their compliance with the regulations set by the Ministry of Religious Services, and thus fail to conduct appropriate oversight of the quality of the supervision they provide.

The Economic Costs of the Monopoly

The monopolistic character of the kashrut system generates excess costs for businesses and consumers, for a number of reasons: duplicate supervision of products; halakhic requirements imposed by some religious councils that are more stringent than those of the public (such as the use of certain types of raw materials); and the absence of standards, which creates uncertainty for businesses and in certain cases may even have an indirect effect on where a factory is located. In addition to all these factors, the simple truth is that monopolies are never efficient, because they have no incentive to become so.

Despite the difficulty of estimating the economic scale of the kashrut monopoly and its economic impact, there is no doubt that the costs are significant. According to a draft report prepared by the Ministry of Finance in 2015, kashrut costs the Israeli public NIS 2.8 billion a year, of which NIS 600 million are excess costs due to the monopolistic nature of the kashrut system.

A Proposal for Reform of the Kashrut Market in Israel

Given the many serious deficiencies of the kashrut system in Israel, as described in this paper, we believe that changes and improvements to the existing system are not enough. Hence, we propose the adoption of a completely different model for the kashrut market in Israel, combining governmental regulation on the administrative side with privatization of kashrut services. The model is based on the existing situation in the United States, where a very large private

kashrut market operates without government interference but with voluntary regulation, although it is modified to the Israeli context.

The main principles of the proposed model are as follows: (1) There is a demand for kashrut services in Israel, and the state must verify that this service is provided in an optimal fashion. (2) The state will not be involved in kashrut certification or setting kashrut standards; its role will be limited to licensing and overseeing the kashrut market. (3) Kashrut certification will be provided by private agencies licensed to do so.

We propose the establishment of a national kashrut authority that will regulate the administrative aspects of the kashrut market—issuing licenses to private kashrut certification agencies, ensuring that they operate with full transparency, and preventing kashrut fraud.

In practice, kashrut certificates will be issued by private agencies licensed by the state. The agencies' operations will be regulated by the authorities, while kashrut will become regulated by the market in a voluntary manner, similar to the American model.

The proposed model will eliminate most of the current defects. First, the Chief Rabbinate's monopoly will be abolished and the current institutional system will be disbanded, which will remove the structural and performance problems. At the normative level, the model will permit full freedom of occupation in the field of kashrut, and allow businesses and consumers to choose freely the standard of kashrut they prefer.

סוגיית הכשרות היא אחד הקונפליקטים המרכזיים במתח שבין דת ומדינה בישראל, ובגלל השפעותיה הכלכליות על מחירי המזון העיסוק בה גובר יותר ויותר. מהן הבעיות החוקתיות-נורמטיביות והמבניות שמערך הכשרות הממלכתי לוקה בהן; מהן העלויות הכלכליות שמונופול הכשרות משית על המשק ועל הצרכנים; והאם צריך לשנות את מערך הכשרות הממלכתי מן היסוד או שאפשר להסתפק בשיפורים קלים בלבד?

מחקר זה מציג לראשונה תמונת מבט כוללת על שוק הכשרות הישראלי, בדגש על מערך הכשרות הממלכתי. המחקר בוחן את ההיבטים הנורמטיביים של המערך ודן בהרחבה באיכות הכשרות שהוא מספק ובהיבטים הכלכליים של הכשרות. הוא עורך השוואה בין דרכי הפעולה של שוק הכשרות הישראלי לאלו של שוק הכשרות בארצות הברית ומציע רפורמה כוללת באופן אספקת הכשרות בישראל. בלב ההצעה: הפרטה מלאה של שוק הכשרות הישראלי.

המחקר הוא חלק מפעילות המרכז ללאום, דת ומדינה, בראשות **פרופ' ידידיה שטרן**.

ד"ר שוקי פרידמן הוא מנהל המרכז ללאום, דת ומדינה במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה למשפטים במרכז האקדמי פרס.

אריאל פינקלשטיין הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה, בעל תואר שני מן המחלקה למינהל ומדיניות ציבורית באוניברסיטת חיפה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחיר מומלץ: 45 ש"ח
נובמבר 2017

מסת"ב: 0-210-519-965-978

www.idi.org.il



0 4500001176 2
דאנקוד 450-1176