



השגחה עליונה

סטודנטים לטובת מערך הכשרות



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

מערך הכשרות בישראל: תמונת מצב, בעיות והצעת "ההפרטה הממלכתית"

כתיבה: אסף גרינוולד, נועם בניה ואסתר
בראון-בן דוד

סיוע וייעוץ: אריאל פינקלשטיין

פרויקט "שביל הזהב"

אפריל 2014

ניסן התשע"ד

© כל הזכויות שמורות למכון לאסטרטגיה ציונית ולהשגחה עליונה

הודפס בישראל 2014



"השגחה עליונה" הוא ארגון התנדבותי שהוקם בשלהי שנת 2012 על ידי שלושה סטודנטים למשפטים מאוניברסיטאות שונות בארץ, מתוך תחושה שהשילוב בין דת ומדינה כיום הופך למורכב יותר ויותר בעקבות כוחות פוליטיים חזקים שמנצלים את ענייני הדת במדינה בצורה לא ראויה. הארגון צמח מתוך שאיפתם של שלושה ליישם הלכה-למעשה שינויים בתחומי דת ומדינה בישראל וספציפית במערך הכשרות, בעזרת הכלים המשפטיים שרכשו בלימודיהם האקדמיים. במסגרת פעילות הארגון נערך מחקר מעמיק ומקיף בתחום מערך הכשרות שמצביע על הבעיות הקיימות כיום במערך זה ועל פתרון כולל וישים לבעיות אלו.

"Hashgaha Elyona" is a volunteer based organization, founded in 2012 by three Israeli law students in order to implement actual concrete changes in the field of religion and state, and specifically in the Kashrus field, fields which are becoming increasingly complex as a result of political forces influencing the religious affairs in an improper manner. The organization's activities involve thorough and extensive research on the Kashrus system. This research points to many current problems in this field, which have been shaped into a comprehensive and applicable solution. This implementation involves utilization of the legal tools acquired during the founders' academic studies.



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות. המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל. המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות. המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

The Institute for Zionist Strategies is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

רחוב המלך ג'ורג'י 58, מיקוד : 9426223 ירושלים
58 King George St., 9426223 Jerusalem
Tel. +972 2 581 7196; Fax: +972 2 532 2422
info@izs.org.il; www.izs.org.il

תוכן עניינים

6.....	תקציר	
10.....	הקדמה	
14.....	1. פרק א: סקירת המצב הנוכחי	
13.....	1.1 המצב בישראל	
16.....	1.2 המצב בעולם	
22... ..	1.3 הבעיה במערך הכשרות בישראל – מונופול הרב המקומי	
26.....	2. פרק ב: ההצעות שעל הפרק	
	מבוא	
.....		26
26.....	2.1 מודל ההפרטה המלאה	
28.....	2.2 מודל הרבנות כרגולטור	
29.....	2.3 מודל "רבנות אחידה ויחידה"	
32.....	3. פרק ג: הפתרון המומלץ - פתיחת אזורי הכשרות	
	מבוא	
.....		32
32.....	3.1 ההצעה	
36.....	3.2 יתרונות ההצעה	
38.....	3.3 התנגדויות צפויות ומענה	
41.....	4. פרק ד: בעיות נוספות במערך הכשרות ופתרון	
41.....	4.1 תלות המשגיח במושגח	
43.....	4.2 איכות עבודתם של משגיחי הכשרות	
44.....	4.3 יבוא מזון כשר – נהלים לא ברורים	
46.....	4.4 מחלקת פיקוח הונאה בכשרות – משאבים וסמכות מוגבלים	
47.....	4.5 אי-פיקוח על בד"צים	
49.....	נספח: מודל המשרד לשירותי דת: "מהפכת הכשרות" 2014	
55.....	ביבליוגרפיה	

תקציר

המחוקק הישראלי העניק לרבנות הראשית ולרבנויות המקומיות סמכות בלעדית בכל הנוגע להענקת תעודות כשרות וליבוא מזון כשר. מציאות משפטית זו הביאה עמה, בדומה לרוב המונופולים, בעיות וקשיים בירוקראטיים ומקצועיים. בעיות אלו גרמו לפגיעה בבעלי עסקי מזון, השואפים להציג תעודת כשרות על מנת להרחיב את קהל לקוחותיהם, ולפגיעה בצרכני המזון הכשר לאור רמה ירודה, במקרים לא מעטים, של איכות ההשגחה והפיקוח מטעם הרבנות המקומית על אופן ייצור המזון, על אופן הכנתו ועל אופן הגשתו.

מאז הענקת הסמכות בתחום הכשרות לרבנות הראשית מכוח חוק הרבנות הראשית, ועדות רבות התכנסו, המלצות רבות נכתבו ומילים רבות נאמרו בנוגע למצב הקיים בתחום הכשרות בישראל; עיקרי הדברים כווננו לדיון בליקויים הקיימים במערך ובנוגע לדרכי הפתרון האופציונאליות. עם זאת, אף אחד מאלו לא הביא לשיפור משמעותי במצב, ולאחרונה אף נראה כי הציבור הישראלי, בוודאי בחלקו, אמר נואש, ובלית-ברירה החל בחיפוש פתרונות אלטרנטיביים, שבחלקם אף עומדים בניגוד לחוק. דוגמה לכך ניתן לראות ב"תעודת הכשרות החברתית" ההולכת וצוברת תאוצה בירושלים וסביבותיה.

נייר עמדה זה סוקר בתחילה את מצבו של מערך הכשרות ועומד על הבעיות המרכזיות שלו לעומת מערך הכשרות האמריקאי. לאור זאת, נייר העמדה סוקר הצעות שונות לרפורמה במערך הכשרות בישראל ומנתח את היתרונות והחסרונות של כל אחת מהם. המטרה העיקרית של נייר עמדה זה הנה להציג דרך פתרון שונה, אשר ממספר בחינות מהווה את "שביל הזהב" בין הגישות השונות להסדרת יחסי דת ומדינה, שייתכן שתביא לשינוי המיוחל במערך הכשרות. דרך פתרון זו, אשר הועלתה לראשונה

ככלי להתמודדות עם הבעיות במערך הנישואין, דוגלת ב"פתיחת אזורי הכשרות", כלומר, שבירת המונופול של הרב המקומי על ידי מתן אפשרות לבעלי העסקים המבקשים לרכוש תעודת ושירותי השגחה לפנות לכל רב מקומי שבו יחפצו. במילים אחרות, ניתן לכנות פתרון זה כ"הפרטה ממלכתית", על אף הניגודיות שבין שני מושגים אלו - "הפרטה" ו"ממלכתיות".

במסגרת ההצעה, על מנת למנוע את החשש כי רב מקומי יוריד את הדרישות ההלכתיות והמנהלתיות מעסק המבקש ו/או המחזיק תעודת כשרות למינימום, אנו מציעים כי תוקם מנהלת כשרות ברבנות הראשית, אשר תפעיל גוף הלכתי עליון וגוף מנהלתי עליון לתחום הכשרות. תפקידיו של הגוף ההלכתי יהיו קביעת הגדרות הלכתיות מינימאליות להענקת תעודת כשרות ובחינת תלונות כנגד רבנים מקומיים. כמו כן, על מנת למנוע אפשרות שעסק שנשללה ממנו תעודת כשרות על ידי רבנות מקומית אחת יפנה לרבנות אחרת כדי לקבל תעודה מחדש, תוקם מערכת ממוחשבת אשר תסנכרן את כלל המידע הקיים לגבי כל עסק שמחזיק תעודת כשרות בהווה, שהחזיק תעודת כשרות בעבר, או שהגיש בעבר בקשה לתעודת כשרות, שנענתה בשלילה.

בנוסף, בכדי למנוע מצב שבו הרב המשגיח יהיה מרוחק מדי מהעסק המושגח, וכדי למנוע מצב שבו עסקים רבים ינהרו לרב מקומי אחד שמקל מאוד בדרישותיו ההלכתיות והמנהלתיות לקבלת תעודת כשרות, אנו מציעים את אחת משתי ההצעות הבאות:

(1) המדינה תחולק לכ-15 אזורים. עסק יוכל לרכוש שירותי השגחה ותעודת כשרות רק מרבנים מקומיים המצויים באזורו.

(2) רב מקומי אשר יהיה מוסמך להעניק שירותי כשרות לעסק שאיננו בתחום אחריותו יהיה אך ורק רב מקומי בעיר המונה לא פחות מ-

100,000 איש. רבנים מקומיים של יישובים קטנים יותר, אשר יהיו מעוניינים להעניק שירותי כשרות לעסקים מחוץ לאזורם, יצטרכו להתאגד יחד כך שכמות התושבים הכוללת שתחת אחריותם לא תהיה פחותה מ-100,000 תושבים.

למהלך זה של פתיחת אזורי הרישום לכשרות מספר יתרונות:

עידוד תחרות ויעול: הניסיון בעולם מלמד שתחרות בתחום הכשרות איננה מביאה בהכרח ל"זילות הלכתית", אלא להפך: היא מובילה להתייעלות כלל-מערכתית, דבר שיפעל הן לטובת צרכני המזון הכשר והן לטובת העסקים המבקשים להחזיק תעודת כשרות.

שוויון: פתיחת האזורים תביא לשוויון בין העסקים, ולא יארע ששני עסקים שכנים מתנהלים באופן דומה אך רק אחד מהם זוכה לתעודת כשרות.

צמצום כוחם של בד"צים ורבנים מקומיים פוליטיים: פתיחת האזורים תמנע סיטואציה, אשר ישנו חשש, ואף יותר מכך, לקיומה במספר רבנויות מקומיות בישראל (כפי שמוצג בפרק הראשון), שבמסגרתה רב מקומי מתנה הענקת תעודת כשרות ממלכתית ברכישת/אי-רכישת שירותי כשרות מבד"צ, שכן יהיה בכוחו של העסק לפנות לרב מקומי אחר אשר לא מתנה זאת.

צמצום הכפייה על העסק המבקש שירותי כשרות: עסקים יוכלו לפנות למעניקי שירותי כשרות נוספים מלבד הרב המקומי שאליו הם כפופים והתלות המוחלטת ברב המקומי תיפסק.

ישימות פוליטית: כשברקע הולכים וגוברים הקולות להפרטת מערך הכשרות, כמו גם יתר שירותי הדת, פתיחת האזורים בכשרות תאפשר ביצוע שינוי משמעותי בתחום מבלי לבצע הפרטה. כך, עבור הקבוצות

שערך שמירת סמכות המדינה בנושאי דת חשוב להן, הדבר לא ייתפס כפגיעה, ולמעשה אף להפך.

הגדלת מספר בתי העסק הכשרים: מהלך פתיחת האזורים צפוי להביא לייעול בתהליך קבלת תעודת כשרות ובהתנהלות הרבנות הראשית. אם אכן כך יארע, סביר כי תיווצר עלייה בביקוש לתעודות כשרות, דבר שיהיה בעיקר לרוחו של הציבור הדתי והציבור שומר המסורת, אשר יוכלו ליהנות ממספר רב יותר של עסקים כשרים.

"עשה לך רב": פתיחת האזורים תאפשר לעסק לרכוש שירותי השגחה מרב אשר בדרכו ההלכתית הוא מאמין ולפיה הוא מעוניין להתנהל.

הורדת מחירי הכשרות: ייתכן כי העלאת האמון בתעודת הכשרות הממלכתית תביא לירידה בדרישה לפיקוח והשגחה מצד בד"צים, מה שיאפשר לעסקים לחסוך עלויות וכך להוזיל את מחירי המזון. כמו כן, על מנת למכור מזון בפיקוח "מהודר" לא יהיה בהכרח צורך לרכוש שירותי כשרות כפולים מצד רבנות מקומית ומצד בד"צ גם יחד.

התמחות ופניה למומחה: פתיחת האזורים תאפשר לבעלי גופי ייצור-מזון מורכבים לפנות לרב המקומי המתמחה בתחום עיסוקם ולקבל ממנו שירותי השגחה.

הקדמה

העובדה שמצבו של מערך הכשרות הישראלי איננו אופטימאלי ידועה לישראלים הממוצע. לעתים קרובות נחשפים באמצעי התקשורת סיפורים ועדויות אודות רבנים, משגיחים, יבואנים, בד"צים וגורמים שונים הנוגעים לעולם הכשרות, הפועלים בניגוד להנחיות החוק. הדבר מביא לעיסוק ציבורי לא מועט בנושא, אשר במסגרתו נשמעים לעתים קרובות קולות בדבר הצורך לערוך רפורמה או שינוי כלשהו במערך על מנת להביא לשיפורו ולהפסקת ההתנהלות הציבורית הלא-תקינה. עם זאת, בפועל, לא בוצעו שינויים מהותיים במערך מאז קיבלו לידיהן ב-1980 (בחוק הרבנות הראשית), ב-1983 (בחוק איסור הונאה בכשרות) וב-1994 (בחוק בשר ומוצריו) הרבנות הראשית והרבנויות המקומיות את הסמכות הבלעדית להעניק תעודות כשרות ולפקח על יבוא המזון הכשר; זאת, על אף הדו"חות הרבים של מבקר המדינה שהתייחסו לליקויים הקיימים, על אף הוועדות שהתכנסו על מנת לגבש פתרונות ועל אף הצעות החוק השונות שהוגשו בנושא. בקצרה: רבות נאמר, רבות נכתב, אך כמעט שלא נעשה דבר.

מטרתו העיקרית של נייר עמדה זה הנה הצפת הבעיה שבעינינו היא המשמעותית ביותר במערך הכשרות הישראלי – המונופול המוענק בחוק לרב המקומי – והצעת דרך פתרון אופטימאלית להתמודדות עמה: פתיחת אזורי הכשרות. בראייתנו, פתרון זה מצוי בתפר הדק שבין אופציית הפרטת מערך הכשרות לבין אופציית חיזוק מעמדו של הרב המקומי; פתרון זה מאפשר מצד אחד תחרות בריאה בתחום הכשרות, ומצד שני מונע מבעלי אינטרסים שונים לנצלו לטובת צורכיהם האישיים (בין שיהיו אלה אינטרסים דתיים, כלכליים, פוליטיים וכו'). משמעותו של הפתרון רחבה, אך אנו נתמקד בעיקר בארבעת התחומים הבאים: יתרונות פתיחת

האזורים; חסרונות המהלך; דרכי ההתמודדות עם חסרונות אלו; ומשמעות הדבר על השחקנים השונים במערך הכשרות. מטרתו המשנית של הנייר הנה הצפת הבעיות הנוספות הקיימות במערך הכשרות והצעת דרכי התמודדות עמן גם כן.

סדר הדברים: תחילה, בפרק הראשון, נציג את המציאות הקיימת בישראל מהזווית המשפטית, מהזווית ההלכתית, מהזווית המנהלתית וכן מהזווית הצרכנית. נתמוך את דברינו במסמכים רשמיים שונים וכן בשיחות ובפגישות אינספור שערכנו עם גורמים הנוגעים לעולם הכשרות. כמו כן, נציג את המצב הקיים בארה"ב על מנת להוכיח בעזרתו שקיימת אפשרות לשפר את מערך הכשרות בעזרת מנגנון התחרות; בהמשך נפרט מדוע בעינינו אימוץ מלא של המודל האמריקאי איננו נכון למציאות הישראלית. בפרק זה גם נפרט לגבי הבעיה שאנו רואים כבעיה המרכזית של מערך הכשרות: בעיית המונופול בתחום הכשרות של הרב המקומי.

בפרק השני נדון במספר הצעות שעומדות על הפרק לרפורמה במערך הכשרות ונבחן את היתרונות והחסרונות של כל אחת מהן.

בפרק השלישי נציג את דרך הפתרון שבעינינו היא הנכונה ביותר כדי לשפר את מערך הכשרות הישראלי. נפרט על יתרונות דרך זו, על חסרונותיה ועל הדרכים האפשריות להתמודד עם החסרונות ולצמצמם.

בפרק הרביעי נפרט לגבי יתר הבעיות הקיימות בעינינו במערך הכשרות בישראל, ונציין את הפעולות שיש לדעתנו לבצע על מנת להתמודד עמן.

בנספח לנייר העמדה נפרט על ה"מהפכה" באופן ניהול מערך הכשרות, שעליה הכריזו לאחרונה המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית, על השפעותיה של "מהפכה" זו ועל יתרונותיה וחסרונותיה.

נייר עמדה זה נכתב על ידי אסף גרינוולד, נועם בניה ואסתר בראון-בן דוד מארגון "השגחה עליונה - סטודנטים לטובת מערך הכשרות", אשר הוקם כיוזמה סטודנטיאלית להבאת שינוי במערך הכשרות בישראל. הנייר נכתב בסיוע וייעוץ של אריאל פינקלשטיין מהמכון לאסטרטגיה ציונית, אשר עומד בראש פרויקט "שביל הזהב" להסדרת יחסי עם, דת ומדינה בישראל. תודתנו נתונה בראש ובראשונה לפרופ' אביעד הכהן. לבד מניסיונו הרב, תרם לנו פרופ' הכהן בהנחיה, ייעוץ וסיוע החל מיזמו הראשון של הפרוייקט.

כמו כן, תודתנו נתונה לרבים וטובים שסייעו לנו בהבנת הנושא וחלקו עמנו את תובנותיהם בנושא מערך הכשרות על אף שלא כולם מקבלים את עמדתנו בנושא: לד"ר יצחק ברנד מאוניברסיטת בר אילן; לרב משה ביגל, אשר תרם לנו רבות מניסיונו וידיעותיו בתחום הכשרות בישראל; לרב אברהם צבי הכהן; לרב זאב ויטמן; לרב יוסי טירנואר; לרב יוסף זריצקי; לרב דוד סתיו; לרב אוריאל גנזל; לרב רפי יוחאי; לרב מיכה הלוי; לרב שמעון ביטון; לעו"ד משה אליצור; למר יהודה כהן; למר אהרון שחם; למר נח גרינוולד; ולכל יתר אלו שהסכימו לתרום לנו מזמנם וידיעתם. כמו כן תודתנו נתונה לדיאן מסקין, חברה בצוות "שביל הזהב" של המכון לאסטרטגיה ציונית, שסייעה בידינו רבות בהבנת מערך הכשרות בארצות הברית.

1. פרק א: סקירת המצב הנוכחי

1.1 המצב בישראל

על מנת להבין בצורה רחבה את המציאות בתחום הכשרות בישראל עלינו לבחון את הסוגיה ממספר זוויות שונות:

א. הזווית המשפטית: חוק הרבנות הראשית לישראל התש"מ-1980 קבע כי אחד מתפקידי הרבנות הראשית לישראל הנו "מתן תעודות הכשר על כשרות".¹ משמעות הדבר היא כי בסמכותה של הרבנות הראשית להגדיר עסק פרטי כ"כשר", על פי ההלכה האורתודוקסית. חוק איסור הונאה בכשרות התשמ"ג-1983 החמיר מכך וקבע, כי הרבנות הראשית והרבנים המקומיים הם היחידים אשר בסמכותם להעניק לעסק פרטי² תעודת כשרות, כאשר הרב המקומי רשאי להעניק תעודה אך ורק לעסק הנמצא בתחום שיפוטו של היישוב שבו הוא מכהן.³ בפועל, מכיוון שהרבנות הראשית איננה מספקת תעודות כשרות בעצמה ואיננה מבצעת השגחה ופיקוח על עסקים פרטיים, יוצא כי בסמכותם של הרבנים המקומיים בלבד להעניק תעודות כשרות, ועל פיהם יישק דבר.⁴ על מנת לאכוף חוקים אלו הוקמה ברבנות הראשית "מחלקת הונאה בכשרות", אשר מפעילה פקחים ברחבי הארץ שתפקידם לאתר עסקים ויצרני מזון הפועלים בניגוד

¹ חוק הרבנות הראשית לישראל התש"מ-1980, סעיף 2 (3).

² לגבי צה"ל, החוק קבע כי בסמכותו של הרב הצבאי הראשי או רב צבאי שהוא הסמיך לכך להעניק תעודות כשרות ליחידות השונות.

³ חוק איסור הונאה בכשרות התשמ"ג-1983, סעיף 2 (א) (2). הדבר תוקף גם בחוזר מנכ"ל משרד הדתות, יולי 2010, סעיף 13.

⁴ במקרים שבהם לא מתקבל אישור מטעם הרב המקומי ניתן, לפי לשון החוק, לפנות אל הרבנות הראשית ישירות ולבקש ממנה תעודה; בפועל, לא ידוע על מקרה שבו הדבר התרחש (אך עם זאת, קיימים מקרים חריגים שבהם הרבנות הראשית היא זו החתומה על תעודות כשרות. למשל, בירושלים, לאור העובדה שנוון לזמן כתיבת שורות אלו עמדת רב העיר איננה מאוישת, החתום על תעודות הכשרות בעיר הוא הרב הראשי לישראל, הרב דוד לאו).

להוראות הנ"ל. מחלקה זו מוגבלת מאוד ביכולתה, ופירוט על כך יובא בפרק הרביעי של נייר עמדה זה.

ב. הזווית ההלכתית: באופן כללי, ההוראות ההלכתיות שעסק פרטי נדרש לעמוד בהן על מנת לזכות בתעודת כשרות זהות לכל הרבנויות המקומיות במדינה. עם זאת, בפועל, הרב המקומי הוא הריבון בתחומו, ובכוחו לקבוע נהלים שונים, לקולא או לחומרא, לפי מה שהוא מוצא לנכון; בג"צ אף הכיר בזכות זו של הרבנים המקומיים.⁵ משמעות הדבר היא, כי עסק פרטי מחויב להתנהל בהתאם לתפיסה ההלכתית של הרב המקומי שמכהן בגזרתו, דבר אשר יכול להוביל לחוסר שוויון בין העסקים, לאור ההבדלים בתפיסות ההלכתיות בין הרבנים השונים. פירוט לגבי נקודה זו יובא בהמשך פרק זה.

ג. הזווית המנהלתית: תחום הכשרות הנו אחד התחומים המשמעותיים ביותר הנמצאים תחת אחריותה של הרבנות הראשית ותחת אחריותם של הרבנים המקומיים. בהשוואה למחלקות האחרות שמפעילה הרבנות (נישואין, בריתות והסמכה), מחלקת הכשרות זוכה לתקציב הגבוה ביותר ולכמות כוח-האדם הגדולה ביותר; בנוגע לרבנים המקומיים – אין ספק כי סמכותם להעניק או שלא-להעניק תעודת כשרות לעסק המבקש תעודה מהווה הכלי המשמעותי ביותר להשפעתם על תושבי האזור שעליו הם אמונים מבחינה דתית-הלכתית.

ד. הזווית הצרכנית: בפועל, בעיות וליקויים במערך הכשרות הממלכתי כדוגמת אי נוכחות של משגיחים במסעדות ואיכות ירודה של עבודת המשגיחים⁶ גרמו לחוסר-אמון בו מצד קהלים רבים מקרב ציבור צרכני

⁵ ראו על כך להלן בסעיף השלישי של פרק זה.

⁶ לפי ממצאים שונים המפורסמים לציבור ניתן לראות שפעמים רבות ההשגחה רופפת למדי: מבחינת התייצבות המשגיחים – דו"ח של תנועת "התעוררות בירושלים" שמבוסס על סקר שנעשה בקרב 10% מבעלי העסקים בירושלים הצביע על כך ש-14% מבעלי העסקים מדווחים על אי-התייצבות של המשגיח בבית העסק, 25% מדווחים על כך שהמשגיח מתייצב

המזון הכשר בישראל. הדבר הביא להתרחבות והתפשטות גופי הכשרות הפרטיים - הבד"צים.⁷ כיום פועלים בישראל עשרות בד"צים;⁸ חלקם ידועים בהקפדתם ואיכות השגחתם על המזון (דוגמת "בד"צ הרב לנדא" הפועל בעיקר בבני ברק) וחלקם אינם ידועים כמעט כלל (דוגמת "בד"צ מישקהולץ" הפועל בעיקר בפ"ת). כל אחד מגופים אלו מעיד על עצמו כי הוא ייחודי בהקפדתו על שיטה הלכתית ספציפית (בד"צ בית יוסף – על פי שיטת הספרדים; בד"צ מחזיקי הדת – על פי שיטת בעלז; וכו'), אשר איננה מוקפדת על ידי הרבנות הראשית,⁹ ומעבר לכך טוענים כולם כי איכות השגחתם באופן כללי על ייצור, הכנת והגשת המזון מהודרת יותר מזו של הרבנות. כך למשל, הרב אברהם יוסף, רבה של העיר חולון, התבטא כי "ראוי לכל ירא שמיים להשתדל לרכוש בהכשר של בד"ץ, מפני שבהכשר רגיל פעמים שמתעוררת שאלה הלכתית וגם אם ההלכה היא להתיר – ירא שמים נמנע מלאכול ממנו... וראוי להחמיר לכתחילה ולרכוש בהכשר של בד"ץ".¹⁰

לאור העובדה שחוק איסור הונאה בכשרות אוסר על עסק להגדיר עצמו "כשר" מבלי שבידו תעודת כשרות ממלכתית, תעודות הכשרות של הבד"צ אמורות להוות "קומה שניה" ותוספת בלבד ואסור לעסק להחזיק בידו אך ורק תעודת כשרות מטעם בד"צ ולהעיד על עצמו שהוא

אך לא עושה דבר ו-41% מדווחים כי המשגיח עושה את עבודתו באופן חלקי בלבד. ראו: דו"ח העסקים הכשרים בירושלים, צוות דת ועיר, תנועת "התעוררות בירושלים", התשע"ד 2014, עמ' 5. על תופעה של אי-הופעת משגיחים בבתי העסק או הופעה לזמן קצר מאוד, ראו גם אצל חיים ריבלין, 'תחקיר: כך "עובדים" משגיחי הכשרות', אתר mako, 26.12.2012. כמו כן, תחקיר של "מקור ראשון" חשף סדרה ארוכה של ליקויים בשיטת עבודתם של המשגיחים. ראו: דוד חרמץ, 'תחקיר מקור ראשון: האם לתעודת הכשרות יש כיסוי', אתר סרוגים, 21.6.2012. בעניין זה ראו גם חגי עמית, 'כשרות // הכירו את המנגנון שאת מחירו משלם כל אזרח בישראל', אתר דה-מארקר, 7.2.2014.

⁷ יצוין כי חלק מהבד"צים מוסדו ללא קשר להתנהלות מערכת הכשרות הממלכתית, דוגמת בד"צ העדה החרדית.

⁸ ככל הנראה בין שלושים לארבעים. מבוסס על נתוני אתר "עולם התורה, אינדקס הרבנות".

⁹ ראו על כך בדברי שמואל חיים פפנהיים, איש העדה החרדית: יוסף פאר, 'הרבנות מקלה, אף אחד לא מחוייב לרכוש בד"ץ', אתר כיכר השבת, 18.2.2013.

¹⁰ הרב אברהם יוסף, מדור "שאל את הרב", עלון הידברות, כ"ו בניסן תשע"ג.

"כשר"¹¹ משמעות הדבר היא כי בעל עסק המעוניין להחזיק תעודת כשרות של בד"צ נאלץ לשלם הן עבור הרבנות המקומית והן עבור הבד"צ. עם זאת, בפועל, קורה לא-פעם כי מסעדות ויצרני מזון מחזיקים רק בתעודת כשרות של בד"צ, אך לאור מגבלותיה של מחלקת איסור הונאה בכשרות המפורטים להלן, החוק לא נאכף כנגדם.

1.2 המצב בעולם¹²

בניגוד לישראל, ברחבי העולם תחום הכשרות איננו כפוף למוסדות המדינה ובסמכותו של כל רב או גוף פרטי להעניק תעודות כשרות לעסקים, ובלבד שלא תתבצע הונאה של קהל הלקוחות (דבר המהווה עברה פלילית בכל מקום בעולם). נסקור בקצרה את השוק האמריקאי, לאור העובדה שמדובר בשוק הכשרות המפותח והמשוכלל ביותר בעולם: שוק הכשרות בארה"ב מגלגל כ-12 מיליארד דולר בשנה בקירוב. 8% בלבד מהצרכנים עושים זאת מטעמי הלכתיים-אורתודוקסיים¹³ והיתר, ברובם המוחלט, עושים זאת מטעמים בריאותיים או הומניים (וכלל אינם יהודים).¹⁴ בשוק זה ישנם חמישה "שחקנים ראשיים" (OU, STAR-K

¹¹ וכך גם לגבי מוצרים: אסור לציין על מוצר שהוא "כשר" אם הוא נמצא רק תחת השגחת בד"צ ואין השגחת רב מקומי.

¹² תת פרק זה מבוסס ברובו על ספרו של Timothy D. Lytton:

Kosher: Private Regulation in the Age of Industrial Food, Harvard University Press, 2013.

המחבר הנו פרופסור למשפטים בבית הספר למשפטים אלבאני שבארצות הברית ומתמחה ברגולציה. מטרת הספר היא בחינת האפשרות לרגולציה בתחומים שונים באמצעות עיון במקרה מערך הכשרות בארצות הברית. הספר מתאר כיצד הצליח המערך להפוך ממערך מושחת ומסואב למערך אדמינסטרטיבי א-ממשלתי הפועל בהצלחה מרובה.

¹³ שם, עמ' 3.

¹⁴ מידע נוסף על הסיבות לעלייה בצריכת הכשרות בארצות הברית ניתן למצוא בספרה של Sue Fishkoff:

Kosher Nation: Why More and More of America's Food Answers to a Higher Authority, New York: Schocken Books, 2010.

15 (OK, STAR-D, KOF-K) לצד עשרות "שחקני משנה", ובסמכותם של כולם להעניק שירותי השגחה לכל עסק ברחבי ארה"ב, ללא כל גבולות-גזרה. עם זאת, למרות כמות המשתתפים הרבה והפוטנציאל העסקי האדיר, לא נפוצים מקרים שבהם רב או גוף פרטי הורידו את נהלי הדרישה לכשרות לרף שהנו מתחת למינימום על מנת להרוויח לקוחות ולהרחיב את תפוצת תעודתם, וזאת ממספר סיבות:

ראשית, אמנם המדינה לא מפקחת על מערך הכשרות, אך ניתן לומר כי קיימת בו "רגולציה פנימית". לאור העובדה שעל מנת שגוף כשרות יגדיר מוצר מזון כלשהו כ"כשר" עליו לבדוק את כשרות כלל רכיביו, והרכיבים, בדרך כלל, מפוקחים על ידי מספר גופים אחרים, מוכרחים הגופים השונים לעבוד בשיתוף פעולה הדוק ולבחון ולאשר את אופן הפעולה אחד של השני.¹⁶ במצב זה, אם גוף כלשהו יתנהל בצורה שאינה ראויה בעיני היתר, מוצרים רבים אשר כוללים רכיבים המושגחים על-ידו לא יזכו בתעודת כשרות, דבר אשר יפגע בעיקר באותו גוף. לאור זאת, הביקורת הפנימית בין השחקנים השונים תורמת להעלאת איכות הכשרות ולשמירה על נהלים הלכתיים ראויים.

שנית, הקמת ה-AKO (The Association of Kashrus Organizations) ב-1985.¹⁷ ארגון זה מהווה "איגוד גופי הכשרות" בארה"ב וכולל בתוכו נציגים של למעלה מ-70 ארגונים. נציגים אלו מקיימים שני מפגשים כלליים בשנה על מנת לדון ביצירת סטנדרטים של כשרות ולהעלות דילמות שונות לצורך יצירת קונצנזוס בנושאים חדשים הקשורים לכשרות המזון, כגון: טכנולוגיות מזון, שיטות עבודה מנהליות, ציוד, שיתוף מידע בין סוכנויות, קשרי לקוחות ועוד. בין הצלחות הארגון

¹⁵ Lytton (לעיל הערה 12), עמ' 72.

¹⁶ שם, עמ' 84.

¹⁷ שם, עמ' 85.

ניתן למנות קביעת סטנדרטים הנדרשים ממשגיח וכן קביעת תדירות הביקורים בפסי הייצור של המזון. יצוין כי חברות באיגוד דורשת סטטוס של ארגון ללא מטרות רווח, כאשר יתר הארגונים (אלו שכן למטרות רווח) נחשבים לחברים-עמיתים.¹⁸

מעבר לכך, ניתן להצביע על שלושה היבטים אשר תרמו ליצירת שוק תחרותי ויציב:

א. **אמינות:**¹⁹ הופעתה של תעודת כשרות אמינה מטעם התאגידים הפרטיים התאפשרה הודות לשלושה תנאים: התרחבות הביקושים לתעודת הכשרות של תעשיית המזון התעשייתי; מאמצי התאגידים למסד ולשמר מוניטין על מנת להתחרות על הלקוחות התעשייתיים; והתפתחות מקצועית שכללה השקעה בניהול הפיקוח לצורך מניעת התנהגות בלתי הולמת והטעיות מצד העסקים המושגחים. תעשיית הכשרות הלכה והתפתחה, וכיום אישורי הכשרות מבוססים על המוניטין של תאגידי הכשרות השונים בקרב שלושה קהלי יעד:

1. צרכנים: צרכני המזון האמריקאים מצפים שאישור הכשרות של

המזון שהם רוכשים יהיה ברמה הדומה ליתר השירותים שהם מקבלים, גם בהשוואה לתחומים אחרים. כמו כן, התאגידים פועלים לשמירת קשר עם הצרכנים על מנת לשמר את המוניטין של עצמם. כך, למשל, תאגידים מדווחים ישירות ללקוחותיהם (בדוא"ל, למשל) על מוצרים שהוסרה מהם השגחת הכשרות, מוצרים שהתבררו כחלביים/פרווה וכו'. פעולות אלו מעלות את רמת האמינות בעיני הצרכנים.

2. יצרני מזון: יצרני המזון נשענים על כך שהתאגידים מספקים

מומחים ושירות באיכות גבוהה.

¹⁸ למידע נוסף אודות ארגון AKO ראו: <http://www.akokosher.org>.

¹⁹ Lytton (לעיל הערה 12), עמ' 46.

3. תאגידי כשרות עמיתים: כנאמר לעיל, תאגיד אינו יכול להעניק אישור כשרות למוצר אם הוא אינו סומך על האישור שניתן למרכיביו על ידי תאגידי הכשרות העמיתים, והדבר יוצר בין כולם יחסי גומלין ושיתוף פעולה.

ב. בקרה ופיקוח – הלכתית ומנהלית:²⁰ תאגידי הכשרות פיתחו מספר שיטות עבודה על מנת להסדיר את מערכיהם ולמנוע טעויות הלכתיות שונות:

1. בקרת ניהול: ניהול פיקוח ושגרה המערב יותר מאדם אחד במתן ההכשרים, תיעוד נרחב והפרדה בין החלטות אדמיניסטרטיביות להחלטות הלכתיות בנושא הכשרות.

2. תקפות הלכתית: החלטות הלכתיות מתקבלות על-ידי שלושה רבנים לפחות.

3. התמקצעות המשגיחים: פיתוח דיסציפלינות והכשרת מומחים בתחום עבודת ההשגחה, לאור העובדה שמדובר במקצוע הדורש מיומנות בפני עצמה.

לאור העובדה כי אין דרך חוקית לאכוף את הסטנדרטים השונים שנקבעו, התאגידים פועלים במישורים שונים לצורך השגת מטרת האכיפה: ראשית, התאגידים נותנים חסות לפעילויות שונות (הכשרות, כנסים, פרסומים וכו') על מנת לקדם סטנדרטים שונים בתעשייה. כמו כן, התאגידים הקטנים מתייעצים עם הגדולים באופן תדיר, דבר המאפשר לשמור על הסטנדרטים בתעשייה כולה. שנית, לעתים, חמשת גופי הכשרות הגדולים שוכרים "כשרות מקומית" כדי לספק השגחה באזורים מסוימים בהתאם לסטנדרטים שלהם, וכך אופני עבודתם מתרחבים אף מעבר לגבולות

²⁰ שם, עמ' 57.

ארגונים הפרטי. שלישית, שוב, קיים פיקוח הדדי לאור העובדה שמוצר מזון מורכב מרכיבים שונים המושגחים על ידי גופים שונים.

ג. הונאה:²¹ לאור העובדה שחברה שנתפסה בהונאה כלפי לקוחותיה יכולה להיות מורחקת באופן גורף מתעשיית הכשרות, דבר שמשמעותו הכלכלית לעסק הנה קריטית, ניתן לומר באופן מובהק כי ההונאה איננה משתלמת. מעבר לכך, ברמה הפרקטית, עלות שירותי הכשרות בארה"ב גבוהה, ונקודת המוצא של התאגידים היא כי עסק המבקש כשרות לא ישקיע כספים רבים כל כך בשירות שהוא עצמו מנסה "לתחמן" בדרכים שונות, אך עדיין, בשטח, ההשגחה כוללת, בדרך כלל, שני משגיחים צמודים שבידיהם מפתחות למטבח, לחדרי קירור המזון, למחסני המזון וכו', כך שביצוע מעשי הונאה קשה ומסובך. בנוסף, אם צץ חשד כלשהו בנוגע לאמינותו של עסק מושגח כלשהו, דיווח על כך יעבור בין משגיחי הכשרות ותאגידי הכשרות השונים; מדובר בקוד בלתי כתוב של התנהלות. כמו כן, ב-22 מדינות חוקקו חוקי הונאה בכשרות אשר אוסרים על תיוג שווא של פריטים ככשרים.²² עם זאת, האכיפה היא רופפת, ולנציגי המדינה יש ניסיון אפסי וידע מועט בנוגע לכשרות. כמו כן, קיימת תחושה שהחוקים סותרים את התיקון הראשון לחוקה, אשר לא מאפשר למדינה לעסוק בעניינים דתיים. לאור מקרה בניו-ג'רזי, שבו נחשף סופרמרקט שהפר כמה מהוראות החוק של המדינה, שונו הדרישות במספר מדינות ביחס לכשרות: במקום החוק, שחייב עד אז את מוסדות הכשרות לקיים הנחיות ספציפיות של כשרות, הדרישה החדשה מיצרנים, סוחרי מזון וחנויות היא לחשוף את הסטנדרטים של הכשרות שהם מחזיקים ואת שמו של הרב שמספק את שירותי ההשגחה. כמו כן, ספקי מזון צריכים להירשם

²¹ שם, עמ' 104.

²² למידע נוסף בנושא ראו באתר ויקיפדיה, ערך "Civil laws regarding Kashrut".

בלשכה לאכיפת הכשרות ולהצהיר מי מספק עבורם את שירותי ההשגחה. רוב חוקי המדינות אכן ביצעו שינוי זה, אך עם זאת, הדעה הנשמעת היא שהחוקים טובים למקרים קיצוניים, ובפועל אין ציפייה גבוהה בקרב צרכני המזון הכשר שהרגולציה הממשלתית תפקח באופן משביע-רצון על סטנדרטי הכשרות.

יצוין כי לצד המחמאות, ישנם קולות המעלים טענות וחשדות בנוגע לשחיתות המתבצעת על-ידי תאגידי הכשרות בארצות הברית. לדידם, שחיתות זו כוללת:²³

1. השגחה מיותרת: למשל, מתן הכשרים לחומרי ניקוי. התאגידיים טוענים להגנתם, כי החברות מבקשות את ההכשר למרות שהן יודעות שזה לא הכרחי.

2. אכיפה רופפת: למרות הנאמר לעיל, ישנם כאלו הטוענים שאכיפת הסטנדרטים והחוקים מתבצעת בצורה רופפת.

3. תחרות לא הוגנת: טענות על גנבת לקוחות.

למול טענות אלו הציב איגוד ה-AKO סטנדרטים של פיקוח ותחרות הנאכפים באמצעות סנקציות, מוניטין ותרבות התעשייה. בשנת 2007 חמשת גופי הכשרות הגדולים ועוד מספר תאגידי כשרות אימצו סדרה של סטנדרטי מינימום להשגחה שקשורה לתדירות הביקורים, הליכים מנהליים, תיעוד, מערכות מידע ואיכויות המשגחה, וכיום תעשיית הכשרות הפרטית פועלת בהצלחה ללא כל מעורבות ממשלתית ישירה.²⁴

²³ Lytton (לעיל הערה 12), עמ' 121.

²⁴ שם, עמ' 96.

1.3. הבעיה במערך הכשרות בישראל – מונופול הרב

המקומי

הבעיות במערך הכשרות בישראל שונות ומגוונות. עם זאת, בעינינו, הבעיה העיקרית הנה הסמכות הבלעדית שמעניק החוק לרב המקומי בכל הנוגע לקביעת העסקים שיהיו זכאים לתעודת כשרות ולנהלים ההלכתיים והמנהלתיים שיונהגו באזורו. ליתר הבעיות בהתנהלות מערך הכשרות נתייחס בפרק הרביעי של נייר עמדה זה. המונופול של הרב המקומי מביא למספר בעיות:

1.3.1. בעיית חוסר-השוויון בין העסקים המבקשים תעודת כשרות

כאמור לעיל, עסק המבקש להחזיק תעודת כשרות מחויב לפנות לרב המקומי שאליו הוא כפוף. משמעות הדבר היא, כי אין בררה בידיו של העסק אלא לפעול בהתאם לגישתו ההלכתית של הרב המקומי, מה שיכול ליצור חוסר שוויון בין עסקים, לאור העובדה שחלקם של הרבנים המקומיים מחמיר וחלקם מקל. בעיה זו באה לידי ביטוי באופן משמעותי בפסק דין אירוח גולן,²⁵ מקרה שבו בקשתה של מסעדת "אירוח גולן" לקבל תעודת כשרות לימות החול מטעם הרבנות המקומית של רמת הגולן נענתה בסירוב, למרות טענתה של המסעדה כי היא מופלית לרעה בהשוואה למסעדות שכנות, אשר קיבלו תעודת כשרות לימות החול מהרבנויות המקומיות שלהן הן כפופות (רבנות קריית שמונה ורבנות עמק הירדן). בית המשפט העליון קבע בפסק הדין כי "הבדלים בין רבנים מקומיים יכולים להתקיים, ואין הלכתו של רב מקומי אחד מחייבת רב מקומי אחר".²⁶ אמירה זוהי נאמרה גם בפס"ד אורלי ש'.²⁷ במקרה נוסף

²⁵ בג"צ 11157/03 אירוח גולן בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל (2006).

²⁶ שם, פסקה 8 לשופט נאור.

הגדיל בית המשפט לעשות וטען כי בסמכותה של רבנות מקומית אף שלא להכיר/שלא לסמוך על תעודת כשרות של רבנות מקומית אחרת.²⁸ מציאות זו מביאה לחוסר שוויון בין העסקים, דבר שפוגע בהכנסות של חלקם בצורה משמעותית.

1.3.2. שימוש לרעה בסמכות הבלעדית להעניק תעודות כשרות

העובדה כי בסמכותו הבלעדית של הרב המקומי להעניק תעודת כשרות העלתה חשדות במקרים מסוימים ליחסים בעייתיים מאוד – על סף הפליליים – בין הון לשלטון. עלה חשד כי בד"צים פועלים באמצעות רבנים מקומיים לקידום עסקיהם (של הבד"צים) על ידי כך שהרבנים המקומיים מתנים את מתן תעודת הכשרות הממלכתית גם ברכישת שירותי השגחה מבד"צ ספציפי. בינואר 2012 העביר חבר הכנסת איתן כבל למבקר המדינה מסמך המתאר את אופן ההתנהלות הזאת. לדבריו, מקורו של המסמך בחמישה מקורבים למפלגת ש"ס שחלקם מנויים על משפחת הרב עובדיה יוסף ז"ל, ובכלי התקשורת נטען כי מדובר, בין היתר, ברב דוד יוסף, אחד מבניו של הרב עובדיה יוסף ז"ל. במסמך נטען כי משה יוסף, בנו הצעיר של הרב עובדיה יוסף ז"ל, הוא "האיש החזק" בהנהגת ש"ס העומד גם בראש בד"ץ פרטי בשם 'בית יוסף' המגלגל מיליונים רבים במערכת הכשרות בישראל, ומינויים אלה (- של רבני ערים/יישובים) נועדו לקדם את הבד"ץ בקרב בתי העסק בערים הגדולות בישראל".²⁹

²⁷ בג"צ 22/91 אורלי ש' 1985 בע"מ נ' הרב הראשי ליבנה, פ"מ מה(3) 817 (1991): בית המשפט קבע כי "אשר לדיני הכשרות עצמם, תיתכנה בהם גישות שונות, הכול על-פי מנהגים וחומרות הנוהגים מדור לדור".

²⁸ בג"צ 3944/92 מרבק - בית מטבחיים בע"מ נ' הרבנות הראשית נתניה, פ"ד מט(1) 178 (1995).

²⁹ יאיר אטינגר, 'מבקר המדינה צפוי לערב את היועץ המשפטי בתלונה על מינויים פסולים של בכירי ש"ס', אתר הארץ, 23.1.2012.

תחקיר של ערוץ 10 הציג עדויות שונות על רבני ערים בפתח תקווה, אשדוד, חולון, באר שבע וחבל מודיעין, שמונו על ידי נציגי מפלגת ש"ס ומקדמים בפועל את בד"צ "בית יוסף".³⁰

חשדות מבוססים במיוחד עלו כנגד הרב אברהם יוסף, רבה הראשי של חולון, שאף נחקר במשטרה בעניין זה.³¹ כמו כן, עלו חשדות לגבי הגבלת שיווק בשר בבאר שבע על ידי רב העיר ואחיו של יו"ר מפלגת ש"ס, הרב יהודה דרעי. נטען כי הרב מאשר לשלושה ספקי בשר בלבד לשווק בשר בעיר, ששניים מהם קשורים למפלגת ש"ס.³² במקרים מסוימים עלה חשד הפוך, כי רבנים, בניגוד לחוק, מתנים את מתן תעודת הכשרות באי-רכישת שירותי השגחה מבד"צים.³³

במקרים אחרים הואשמו רבנים כי הם משתמשים במונופול הכשרות המקומי שהוענק להם על מנת לקדם את ענייניהם האישיים. כך למשל, כנגד רבה של חיפה, הרב שלמה שלוש, הוגש לאחרונה כתב אישום בגין התנהלותו בתחום הכשרות. על פי כתב האישום, הרב התנה מתן תעודות כשרות לחברות "ויטאמד" ו"מילועוף" בכך שיתרמו כספים לעמותה שבראשה עמד. הסכום הכולל של "תרומות" אלו עומד על כ-250,000 ₪. כמו כן, נטען בכתב האישום כי הרב קידם את העסקת מקורביו בבתי עסק שונים בתחום הכשרות, ואף ביטל כשרות באולם אירועים שסירב למנות את מקורבו כמשגיח.³⁴

יודגש, כי אנו מודעים לכך שמרבית הרבנים הנם אנשים ישרים שלא דבק בהם רבב, אך למרות זאת אנו סבורים שמקרים אלו מלמדים כי יש להיזהר

³⁰ רביב דרוקר וישראל רוזנר, 'תחקיר: כך מרוויח בנו של הרב עובדיה מליונים ממותג הכשרות של המשפחה', אתר **נענע 10**, 23.4.2013.

³¹ יאיר אטינגר ויניב קובוביץ, 'הרב אברהם יוסף נחקר בחשד להפרת אמונים', אתר **הארץ**, 10.7.2013.

³² לי נעים, 'מדוע מגביל הרב את מספר ספקי הבשר בבאר שבע?', אתר **mako**, 16.3.2014; חגי עמית, 'כשרות // הכירו את המנגנון שאת מחירו משלם כל אזרח בישראל', אתר **דה-מארקר**, 7.2.2014.

³³ כך עולה מעדותם של מספר עסקים מצפת אשר סירבו להיחשף.
³⁴ יונתן הללי, 'מסתמן: כתב אישום נגד הרב הראשי של חיפה', אתר **nrg**, 30.1.2014.

ממתן מונופול חזק לכל אדם – לרבות רבנים – כיוון שפעמים רבות הכוח משחית וגורם גם לאנשים ישרים להשתמש בו לרעה.

1.3.3. חוסר במנגנון התייעלות ברבנויות המקומיות וברבנות בראשית
לאור העובדה כי בידי הרב המקומי הסמכות הבלעדית להעניק תעודות כשרות באזורו מבלי שישנה תחרות בתחום, לא קיים גורם המדרכן את הרבנות המקומית לייעל את עצמה בעבודתה. כך, רבנויות מסוימות מרשות לעצמן להתנהל בצורה בירוקרטית מסורבלת, להתעכב בהענקת שירותי כשרות לעסקים המבקשים זאת, ובמקרים מסוימים אף לא לספק תעודת כשרות במשך חודשים לעסקים אשר עמדו בתנאי הרבנות, ואף שילמו את הנדרש מהם. דו"חות רבים של מבקר המדינה³⁵ ביקרו רבנויות מקומיות על התנהלות לא-יעילה כלפי העסקים, ובעינינו מקור הבעיה הנו המונופול הקיים בידי הרב המקומי.

³⁵ דו"ח מבקר המדינה 41א לשנת הכספים 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989, משרד מבקר המדינה 1991; דו"ח מבקר המדינה על המועצות הדתיות, 1997. דו"ח מבקר המדינה 59ב לשנת הכספים 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, משרד מבקר המדינה 2009. ראו גם דו"ח ביקורת שנתי עיריית ירושלים 2002/2003, עמ' 1204-1171.

2. פרק ב: ההצעות שעל הפרק

מבוא

המציאות הנוכחית בתחום הכשרות בישראל מכריחה ביצוע שינויים רבים. חלקם נוגעים לבעיות הקיימות ברבנות הראשית עצמה; חלקם נוגעים לבעיות הקיימות ברבנויות המקומיות; חלקם נוגעים לבעיות ברבנות ספציפית זו או אחרת; וחלקם נוגעים לבעיות שורשיות ורחבות היקף. בפרק זה נעסוק בפתרונות אפשריים הנוגעים לבעיה שבעינינו, כאמור, היא המשמעותית ביותר בתחום: המונופול המוענק לרב המקומי בהענקת תעודות כשרות. הפתרונות המוצעים להלן – שאליהם התוודענו מתוך שיחות עם גורמים שונים העוסקים בנושא – נעים על הציר שבין הפרטה מלאה לבין כינוס סמכות הכשרות לגוף אחיד הכפוף ישירות לרבנות הראשית. בפרק הבא נפרט לגבי הפתרון האידיאלי בעינינו, אשר מהווה, לדעתנו, את דרך האמצע ו"שביל הזהב".

2.1. מודל ההפרטה המלאה

המודל הראשון הנו אימוץ דרך הפעולה הקיימת בארה"ב ומועלה כיום בישראל על ידי גופים ששואפים לקדם ערכי שוק חופשי במדינה. משמעות יישום המודל בישראל היא שהרבנות תחדל מלספק שירותים כלשהם בתחום הכשרות והשוק יפתח לתחרות חופשית בין גופי הכשרות הפרטיים הקיימים ואלו שיוקמו בעתיד, כאשר בהתאם למודל האמריקאי, התקווה היא כי מערכת ה-"איזונים והבלמים" שאמורה להתקיים בכל שוק חופשי, ושקיימת בפועל בשוק זה בארה"ב, תשתרש גם כאן, דבר שיוביל לשיפור השירותים הניתנים לצרכנים השונים בארץ. גופי הכשרות יכתיבו לעצמם את הסטנדרטים והקריטריונים ההלכתיים והמנהליים, יכשירו

עובדים לעבודת השגחה, וכו'. התערבות המדינה תהיה מינימאלית ותתמקד בעיקר במניעת הונאות צרכניות שונות, אשר יהוו עברה פלילית.

חסרונות המודל: מודל זה טומן בחובו מספר חסרונות: ראשית, מבחינת הישימות הפוליטית: מדובר במהלך של שינוי קיצוני בחוק, מהפך של 180 מעלות מהמצב הקיים, אשר צפוי להקים מתנגדים רבים: רבנים, פוליטיקאים, אנשי ציבור וכו'. בישראל קיים ויכוח ערכי-עקרוני לגבי הפרטת שירותי הדת השונים: לשיטת זרמים מסוימים באוכלוסייה מן הראוי שבמדינת ישראל דווקא המדינה היא זו שתספק לאזרח את השירותים הללו, בניגוד למקובל במדינות רבות בעולם. בתוך כך נכללים שירותי הנישואין, הגיור, הכשרות וכו'. לדידם של אלו, אף אם ייתכן שהפרטה תביא לשינוי לטובה במצב, עדיין, כערך וכהשקפת עולם ראוי שמדינת ישראל היא זו שתספק לאזרחיה שירותי כשרות. ויכוח זה משפיע כמובן גם על המצב הפוליטי, והוא זה שיהווה את המכשול המשמעותי לשינוי החוק לטובת הפרטה.

חסרונות נוספים הנם פרקטיים: ראשית, הפרטת מערך הכשרות בישראל יכולה להוות שינוי מהפכני מדי, שכן משמעותה ביטול כל המנגנונים הקיימים כיום בתחום הכשרות מטעם המדינה (מחלקות הכשרות ברבנויות המקומיות, המחלקות השונות ברבנות הראשית וכו'), מה שבעינינו יהווה "שפיכת התינוק עם המים". זאת לאור העובדה, כי למרות הביקורת, עדיין מערך הכשרות הממלכתי מצליח לפעול, ובמקומות לא מעטים אף בצורה מקצועית וראויה. חיסרון פרקטי נוסף הוא כי כלל לא בטוח שהפרטה תביא לשיפור במצב: לאור העובדה כי צרכן הכשרות הממוצע איננו בקיא בהלכות כשרות וסומך בעיקר על הכשרויות בעלות ה"שם", סביר כי הפרטת המערך תביא למאבק שיווקי בין גופי הכשרות, ואין בידינו ערובה כי במסגרת מאבק זה תשופר גם איכות עבודת ההשגחה והפיקוח על הליך

הכנת המזון, במיוחד לאור העובדה כי מודל זה איננו מציע הקמת גוף רגולטורי מפקח על גופי הכשרות הפרטיים.

לגבי המצב בארה"ב: כמוסבר לעיל, שם 'סוד ההצלחה' הוא דווקא ההפרטה הקיימת בשוק, אך עם זאת, כנאמר לעיל, בארה"ב קיימים ומושרשים הליכי עבודה של פיקוח הדדי בין הגופים הפרטיים; הליכים כאלו אינם קיימים בישראל, וספק אם ייווצרו אם וכאשר יוחלט על הפרטה. מכאן, כי גם אם יופרט שוק הכשרות בישראל, עד שלא יוסדרו שיתופי הפעולה בין הגופים הפרטיים, סביר שיתרונות המודל לא יבואו לידי ביטוי באופן משביע רצון.

בשורה התחתונה: מודל הפרטת מערך הכשרות אכן קיים בחו"ל, ובחלק מהמקומות, כפי שצוין לעיל, מודל זה הוכיח את עצמו. עם זאת, המציאות בישראל שונה, ולאור החסרונות שסקרנו לעיל, שינוי החוק לטובת הפרטה – מלבד הקשיים הפוליטיים העצומים שהדבר כולל והדיונים הערכיים העמוקים שהוא מצריך – לא בהכרח יביא לשינוי המיוחל לטובת צרכני המזון הכשר.

2.2. מודל הרבנות כרגולטור

לפי מודל זה, הרבנות תשנה את ייעודה כספקית שירותי כשרות ותעבור להוות גוף רגולטורי בלבד. למעשה, הרבנות תחדל מלהוות שחקן בשוק הקיים ותהפוך לגוף המווסת ומסדיר את שאר השחקנים בשוק, גופי הכשרות הפרטיים. כל גוף שעונה לקריטריונים ברורים אשר ייקבעו על-ידי הרבנות יקבל רישיון להקמת מערך כשרות עצמאי ויהיה זכאי לקחת חלק בשוק החופשי. לשם כך, הרבנות כגוף רגולטורי תקבל סמכויות נרחבות, ובתוך כך: בקרה, פיקוח, אכיפה, ענישה, הגדרת נהלים, הצבת

דרישות הלכתיות וכו'. בדרך זו הרבנות תוודא כי הגופים הפרטיים עומדים הן בדרישות הפונקציונאליות השונות והן בדרישות ההלכתיות. הגופים הפרטיים יחויבו בהצגת מאזנים, דוחו"ת פעילות ושקיפות מלאה הן כלפי הרבנות והן כלפי הציבור הרחב. במקרים חמורים, גוף שלא יעמוד בסטנדרטים הנדרשים – יישלל רישונו להעניק תעודות כשרות.

חסרונות המודל: חסרונות מודל זה דומים, בחלקם, לחסרונות שבמודל הראשון: גם מודל זה מצריך שינוי משמעותי בחוק, דבר שמעמיד קושי גדול מבחינת הישימות הפוליטית. אך גם אם הדבר אפשרי מבחינה פוליטית, משמעותו של אימוץ מודל הרגולציה היא כי על המדינה יהיה להשקיע כספים רבים בהקמת מנגנוני פיקוח על גופי הכשרות ובתפעולם השוטף. לאור העובדה כי שוק הכשרות מגלגל מיליארדי שקלים בשנה, המערכת המפקחת תצטרך להיות רחבת-היקף ומשוכללת ביותר; ובמילים אחרות: היא תצטרך להיות יקרה ביותר. כמו כן, בדומה לחיסרון שבהפרטה, משמעות מודל זה היא כי יבוטלו כלל המערכות הממשלתיות הקיימות בתחום הכשרות, למרות שחלקן מספק שירותי כשרות איכותיים ואמינים.

2.3. מודל "רבנות אחידה ויחידה"

על פי מודל זה, השינוי לא יהיה בין הגופים מעניקי הכשרות לבין הצרכנים אלא בין הרבנות הראשית לרבנויות המקומיות: בשונה מהמצב הנוכחי, הרבנות הראשית תקבל סמכויות בלעדיות לקביעת נהלים מנהלתיים והלכתיים להענקת תעודות כשרות, דבר שיוביל לצמצום משמעותי במקומו ובמעמדו של הרב המקומי, אשר יהפוך למוציא-לפועל בלבד של החלטות הרבנות הראשית. הנהלים יוגדרו על ידי גוף מיוחד שיוקם ברבנות הראשית ויכלול אנשי מקצוע בתחום המנהלי וכן רבנים

המתמחים בתחום הכשרות. הדבר יוביל לשוויון בין העסקים המבקשים תעודת כשרות ולהתנהלות מסודרת ושקופה יותר מבחינה מערכתית.

חסרונות המודל: ראשית, המודל יביא לכך שלא יהיה שום תמריץ שיגרום לרבנות לשפר עצמה בכל הנוגע לעבודתה בתחום הכשרות, לאור זאת שלא יהיו לה כל מתחרים. הבד"צים ימשיכו להיות גופי הכשרות שעליהם, בפועל, סומך ציבור צרכני המזון הכשר, מה שיאלץ את בעלי העסקים להמשיך לרכוש שירותי כשרות גם מהם, נוסף על תעודת הכשרות הממלכתית, וכך לא תהיה הוזלה במחיר המזון הכשר. שנית, המודל לא בהכרח יביא לשוויון בין העסקים, לאור העובדה כי הגורם הממשלתי שמולו, בפועל, עובדים העסקים, הנו הרב המקומי, וסביר להניח כי יהיו הבדלים ביעילות ואיכות העבודה בין הרבנים השונים. כמו כן, בעל עסק לא יוכל לרכוש שירותי כשרות מרב שאתו הוא מזדהה ובדרכו הוא הולך אלא, כאמור, אך ורק מהרבנות הראשית. בנוסף, מעמדם ותפקידם של הרבנים המקומיים ייפגע בצורה משמעותית והם יהפכו לפקידים ומוציאים לפועל בלבד בכל הנוגע לתחום הכשרות. כמו כן, ניתן להצביע על חיסרון אף ברמה ההלכתית: הענקת תעודת כשרות לבעל עסק איננה מתבססת רק על 'עמידה בנהלים' מצד בעל העסק, אלא גם על מידת האמון שקונה לעצמו האחרון בעיני אנשי הרבנות המקומית. על אף ה'שרירותיות' שהדבר יכול לגרום לה, לאור העובדה שאופן עבודת ההשגחה מטעם הרבנות, כנאמר לעיל, מתבסס על העיקרון 'בא ויוצא', שבמסגרתו משגיח הכשרות מגיע בעיקר לביקורים ואיננו נמצא בעסק ברוב שעות היום (דבר חיובי גם עבור בעלי העסקים, שכן אחרת היה עליהם לשלם סכומים גבוהים בהרבה על שירותי ההשגחה), האמון בין בעל העסק לבין אנשי הרבנות הוא משמעותי ביותר. המודל הנ"ל מגביל ומצמצם מאוד את חוות

דעתם האישית של אנשי הרבנות המקומית לגבי אמינותו של בעל עסק
המבקש להציג ללקוחותיו תעודת כשרות.

3. פרק ג: הפתרון המומלץ - פתיחת אזורי הכשרות

מבוא

ההצעה שתוצג בפרק זה תומכת בפתיחת אזורי הכשרות. משמעות הדבר היא כי בעל עסק לא יהיה מחויב לפנות לרב המקומי המכהן בתחום השיפוט שבו הוא ממוקם על מנת לרכוש שירותי השגחת כשרות, אלא יהיה בכוחו לפנות לרבנים מקומיים נוספים. על מנת ששינוי זה יביא לשיפור המצב, יהיה צורך לנקוט במספר צעדים נוספים, שבהם נדון בסעיפים הבאים.

בחלקו הראשון של הפרק נציג את סעיפי ההצעה ונצטרף להם דברי הסבר קצרים, בחלקו השני נעמוד על היתרונות של ההצעה ובחלקו השלישי נתמודד עם טענות היכולות לעלות כנגדה.

3.1. ההצעה

סעיף 1

עסק המגיש או מייצר מזון לא יהיה מחויב לפנות לרב המקומי המכהן בתחום שיפוטו על מנת לרכוש שירותי השגחת כשרות ולקבל תעודת כשרות, אלא יהיה בכוחו לפנות לרבנים מקומיים נוספים.

סעיף 2

תוקם מנהלת כשרות ברבנות הראשית, אשר תפעיל גוף הלכתי עליון וגוף מנהלתי עליון לתחום הכשרות. תפקידיו של הגוף ההלכתי יהיו:

1. קביעת הגדרות הלכתיות מינימאליות להענקת תעודת כשרות על ידי רבנות מקומית.

2. בחינת תלונות כנגד רבנים מקומיים על כך שהם פועלים באופן מקל מדי או אף בניגוד להלכה בכל הנוגע לפיקוח על הכשרות. גוף זה יכול שלושה רבנים, אשר ייבחרו ישירות על ידי הרבנים הראשיים לישראל. הרבנים הנבחרים יהיו כאלו המתמחים במיוחד בהלכות כשרות. תפקידיו של הגוף המנהלתי יהיו:

1. קביעת נוהלי עבודה סדורים לרבנויות המקומיות בכל הנוגע לניהול הכשרות.

2. פיקוח מנהלתי שוטף על הרבנויות המקומיות.

דברי הסבר: פתיחת אזורי הכשרות מעלה חשש כי רב מקומי יוריד את הדרישות ההלכתיות והמנהלתיות מעסק המבקש ו/או המחזיק תעודת כשרות - למינימום, וכך ירחיב הרב את היקף השפעתו ומעמדו בעזרת הענקת תעודות כשרות למספר רב ביותר של עסקים. דבר זה יכול להוביל לאיכות השגחה נמוכה על המזון הנמכר ו/או על המזון המיוצר, וכך לפגיעה באמון הציבור בתעודת הכשרות הממלכתית.³⁶ על מנת להתמודד עם חשש זה, הצעתנו היא כי תוקם מנהלת כשרות ברבנות הראשית, אשר תפעיל גופים שיפקחו הן מהבחינה ההלכתית והן מהבחינה המנהלתית כי הרבנים המקומיים פועלים בגבולות הסבירים ולא מביאים ל-"מרוץ לתחתית" בינם לבין עצמם.

סעיף 3

תוקם מערכת ממוחשבת לניהול המידע בכל הנוגע לעסקים המחזיקים כעת ושהחזיקו בעבר תעודת כשרות מטעם רב מקומי. המידע למערכת

³⁶ ראו למשל בדברי הרב יונה מצגר, הרב הראשי לשעבר, בהתייחסו ל"חוק צהר" (פתיחת אפשרות רישום הנישואין בכל רבנות, גם זו שאינה בתחום המגורים של החתן או הכלה): אורי פולק, 'הרב מצגר נגד חוק צהר: ירבה ממזרים בישראל', אתר כיפה, 5.1.2012.

יוזן על ידי הרבנויות המקומיות וישוקף באתר הרבנות הראשית, דבר שיאפשר הן לרבנים המקומיים השונים, הן לרבנות הראשית והן לצרכני הכשרות לקבל כל מידע שבו הם מעוניינים בנוגע לאיכות הכשרות של כל עסק בישראל. כמו כן, המערכת תבצע מעקב אחר סטאטוס בקשות חדשות לקבלת תעודת כשרות.

דברי הסבר: על מנת למנוע אפשרות שעסק שנשללה ממנו תעודת כשרות על ידי רבנות מקומית אחת יפנה לרבנות אחרת כדי לקבל תעודה מחדש, תוקם מערכת ממוחשבת אשר תסנכרן את כלל המידע הקיים לגבי כל עסק שמחזיק תעודת כשרות בהווה, שהחזיק תעודת כשרות בעבר או שרק הגיש בעבר בקשה לתעודת כשרות, שנענתה בשלילה.³⁷ אם התקבלה החלטה להסיר תעודה או לשלול בקשה לקבלת תעודה על ידי רבנות כלשהי, נימוקי ההחלטה יעודכנו גם הם במערכת.

סעיפים אופציונאליים:

השינוי החקיקתי המוצע לעיל מעלה שני חששות עיקריים: הראשון – שהרב המשגיח יהיה מרוחק מדי מהעסק המושגח; השני – שכאשר ישנו רב מקומי שמקל מדי בדרישותיו ההלכתיות והמנהלתיות לקבלת תעודת כשרות, יפנו אליו עסקים רבים לצורך רכישת שירותי השגחה וכך יוכשלו צרכני המזון הכשר במקומות רבים ברחבי הארץ. מטרת הסעיפים שלהלן הנה להתמודד עם הבעיות הללו. לדעתנו, די יהיה באימוץ אחד מהם על מנת להתמודד עם שתי הבעיות.

³⁷ ח"כ יעקב מרגי מש"ס הביע חשש דומה בהתייחסו לפתיחת אזורי רישום הנישואין, ראו: קובי נחשוני, 'ש"ס נגד חוק צהר: הגישה ערר למליאת הממשלה', אתר [ynet](http://ynet.com), 19.12.2011.

סעיף 4

המדינה תחולק לכ-15 אזורים. עסק יוכל לרכוש שירותי השגחה ותעודת כשרות רק מרבנים מקומיים המצויים באזורו.

דברי הסבר: עולה חשש כי עסק יפנה לרבנות מקומית אשר מרוחקת ממנו ביותר על מנת לרכוש ממנה שירותי השגחה ותעודת כשרות; ייתכן שהמרחק יקשה על הרב המקומי להשגיח בצורה המיטבית על התנהלות העסק המבקש ועל כשרות המזון הנמכר/המיוצר בו. חלוקת המדינה לאזורים תביא לכך שעסק לא יוכל לפנות לרבנות המרוחקת ממנו מרחק לא-סביר. כך, מצד אחד, תתאפשר תחרות בין הרבנויות, ומצד שני לא ייווצר מצב שבו רבנות מעניקה תעודת כשרות לעסק שקשה לה להשגיח עליו בפועל.

סעיף 5

רב מקומי אשר יהיה מוסמך להעניק שירותי כשרות לעסק שאיננו בתחום אחריותו יהיה אך ורק רב מקומי בעיר המונה לא פחות מ-100,000 איש. רבנים מקומיים של יישובים קטנים יותר, המעוניינים להעניק שירותי כשרות לעסקים מחוץ לאזורם, יצטרכו להתאגד יחד כך שכמות התושבים הכוללת שתחת אחריותם תהיה לא פחותה מ-100,000 תושבים.

דברי הסבר: פתיחת אזורי הכשרות תעניק לרב המקומי סמכות משמעותית ביותר: בכוחו יהיה להעניק שירותי כשרות לכל עסק המעוניין בכך ברחבי מדינת ישראל. הדבר מעלה חשש כי כאשר קיים רב מקומי כלשהו, אשר איננו פועל כדין ומעניק תעודות כשרות אף לעסקים אשר אינם מתנהלים בהכרח באופן הראוי מבחינה הלכתית ומנהלתית, עסקים רבים ינצלו זאת ויפנו אליו על מנת לרכוש ממנו תעודת כשרות. כך, מלבד הפגיעה

ביוקרתה של תעודת הכשרות הממלכתית, ייתכן כי גם יוכשלו הרבים באכילת מזון בכשרות המוטלת בספק. על מנת להתמודד עם חשש זה ייקבע, כי הרבנים אשר יוכלו להעניק שירותי השגחה לעסקים מחוץ לתחום אזורם יהיו רק רבנים של יישובים גדולים או מספר רבנים של יישובים קטנים שהתאגדו יחד. זאת, לאור הנחת היסוד כי רבנים של ערים גדולות הנם בדרך כלל בני סמכא הלכתיים גדולים יותר מאשר רבנים של יישובים קטנים, ומתוך הנחה שחיבור של כמה רבנים לתת תעודת כשרות ביחד יביא לפיקוח הדדי ביניהם ויקשה מאוד על ביצוע שחיתויות.

3.2. יתרונות ההצעה

א. תחרות ויעול: מתיאור המצב בארה"ב בפרק השני ניתן לראות כי תחרות בתחום הכשרות לא מביאה בהכרח ל"זילות הלכתית" אלא להפך: היא מובילה להתייעלות כלל-מערכתית בכל ההיבטים, דבר שיפעל הן לטובת צרכני המזון הכשר והן לטובת העסקים המבקשים להחזיק תעודת כשרות. כך, הרבנויות יתנהלו באופן מסודר ושקוף יותר כלפי העסקים וכלפי הצרכנים³⁸ בכל הנוגע לתחומים הבאים:

1. קריטריונים שייקבעו להענקת תעודת כשרות או להסרתה – הן הקריטריונים ההלכתיים והן הקריטריונים האדמיניסטרטיביים.
2. קריטריונים לקביעת היקף שעות עבודת המשגיח בעסק המבקש תעודת כשרות.
3. מענה הניתן לתלונות כנגד משגיחי כשרות, שתעלינה מצד עסקים או מצד צרכנים.

כמו כן, הרבנויות יפעלו לגיוס משגיחי הכשרות האמינים, המקצועיים והאדיבים ביותר שניתן וכן ישקיעו רבות בשיפור מומחיותם בתחומים

³⁸ כך טען השר נפתלי בנט בהתייחסו לפתיחת אזורי רישום הנישואין. ראו: צבי זינגר, "יפתחו אזורי הרישום לנישואין ויאחדו מועצות דתיות", אתר מגפון, 19.5.2013.

הרלוונטיים על מנת להעניק את השירות היעיל והראוי ביותר לעסקים ולצרכני המזון. בצורה רחבה יותר, על בסיס המצב בארה"ב, ניתן להניח כי הרבנויות ישפרו את אופן הבקרה והניהול שלהן באופן משמעותי.

ב. שוויון: פתיחת האזורים תביא לשוויון בין העסקים ולא יארע שוב ששני עסקים שכנים מתנהלים באופן דומה מבחינה הלכתית ומנהלית, אך רק אחד מהם זוכה לתעודת כשרות ממלכתית.

ג. צמצום כוחם של בד"צים ורבנים מקומיים פוליטיים: פתיחת האזורים תמנע מצב שבו רב מקומי מתנה הענקת תעודת כשרות ממלכתית ברכישת/אי-רכישת שירותי כשרות מבד"צ, שכן יהיה בכוחו של העסק לפנות לרב מקומי אחר אשר לא מתנה זאת.

ד. ישימות פוליטית: כשברקע הולכים וגוברים הקולות להפרטת מערך הכשרות, כמו גם יתר שירותי הדת, פתיחת האזורים בכשרות תאפשר ביצוע שינוי משמעותי בתחום מבלי לבצע הפרטה. כך, עבור הקבוצות שערך שמירת סמכות המדינה בנושאי דת חשוב להן, הדבר לא ייתפס כפגיעה, ולמעשה אף להפך.

ה. צמצום הכפייה על העסק המבקש שירותי כשרות: עסקים יוכלו לפנות למעניקי שירותי כשרות נוספים מלבד הרב המקומי שאליו הם כפופים כעת, וכך התלות המוחלטת ברב המקומי תיפסק.

ו. "עשה לך רב": פתיחת האזורים תאפשר לעסק לרכוש שירותי השגחה מרב אשר בדרכו ההלכתית הוא מאמין ולפיה הוא מעוניין להתנהל.

ז. הגדלת מספר בתי העסק הכשרים: מהלך פתיחת האזורים צפוי להביא לייעול בתהליך קבלת תעודת כשרות ובהתנהלות הרבנות הראשית. אם אכן כך יארע, סביר כי תיווצר עלייה בביקוש לתעודות כשרות, דבר שיהיה בעיקר לרוחו של הציבור הדתי והציבור שומר המסורת, אשר יוכלו ליהנות ממספר רב יותר של עסקים כשרים.

ח. הורדת מחירי הכשרות: ייתכן כי העלאת האמון בתעודת הכשרות הממלכתית תביא לירידה בדרישה לפיקוח והשגחה מצד בד"צים, מה שיאפשר לעסקים לחסוך עלויות וכך להוזיל את מחירי המזון. על מנת למכור מזון בפיקוח "מהודר" לא יהיה בהכרח צורך לרכוש שירותי כשרות כפולים מצד רבנות מקומית ומצד בד"צ גם יחד.

ט. התמחות ופניה למומחה: לאור כך שעסק פרטי מחויב לפנות לרב המקומי בשטחו הוא מצוי לצורך קבלת תעודת כשרות, קורה לא פעם שרבנים שאינם די בקיאים בדיני כשרות מוסמכים להעניק שירותי השגחה. הבעיה מתעצמת אף יותר כאשר מדובר במפעלים ובגופי ייצור מזון מורכבים: שם, הצורך במומחיות ובקיאות לגבי אופן התנהלות המערכת ולגבי תפעול המכשירים המשוכללים השונים גדול, וחוסר ניסיון מצד הרב המעניק תעודת כשרות, מצד המפקח או מצד המשגיח עלולים לפגוע הן בהתנהלות הגוף הפרטי והן באיכות ההשגחה, ומכאן באיכות כשרות המזון. פתיחת האזורים תאפשר למנהלי גופי ייצור ועיבוד מזון מורכבים לפנות לרב המקומי ולרבנות המקומית המתמחים בהשגחה על גופים מסוגם וכך לזכות בשירותי ההשגחה המקצועיים והראויים ביותר, לטובת עצמם ולטובת הצרכנים.

3.3 התנגדויות צפויות ומענה

3.3.1 פנייה לרבנים מקלים

פתיחת אזורי הכשרות תאפשר לעסקים לפנות לרב המקומי המקל ביותר, דבר שיוביל לפגיעה ביוקרתה של תעודת הכשרות הממלכתית. אם רב מקומי כלשהו אף יחרוג מהנהלים ויקל באופן הנוגד את ההלכה – צפוי כי עסקים רבים, בפרט כאלה שתחום הכשרות אינו חשוב להם אלא מבחינה שיווקית, יפנו אליו וכך יספקו ללקוחותיהם מזון שכשרותו מוטלת בספק.

כמו כן, בעל עסק שלא קיבל את אישורו של הרב המקומי מפאת יושרו של הראשון, יוכל לפנות לשירותיו של רב מקומי אחר, שייתכן ש"יאשר" אותו משום שאין בידיו כל המידע הרלוונטי לגבי בית העסק.

מענה: דרך התמודדות ראשונה עם חשש זה פורטה בדברי ההסבר לסעיף 2 המוצע לעיל: הקמת "מנהלת כשרות" ברבנות הראשית שתפעיל גוף הלכתי עליון וגוף מנהלתי עליון. גוף זה ינהל, בין היתר, מערכת ניהול מידע שבה ירוכזו כלל הנתונים לגבי כל עסק שהחזיק בעבר תעודת כשרות, שמחזיק בכזו כעת ושהגיש בקשה לקבלת תעודה; כך, אם בקשתו של עסק מסוים לקבלת תעודה סורבה על ידי רבנות אחת והוא יפנה לאחר מכן לרבנות אחרת – אותה רבנות תוכל להיות מודעת לסירוב של הרבנות הקודמת, ולהתחשב בשיקוליה, שיוכנסו גם הם למערכת המידע הממוחשבת. דרך התמודדות נוספת תהיה באימוץ סעיף 5 המוצע לעיל, שמשמעותו הגבלת פתיחת אזורי הכשרות על ידי מתן אפשרות הענקת שירותי כשרות מחוץ לתחום המועצה המקומית רק לרב של יישוב המונה יותר מ-100,000 תושבים או למספר רבנים יחד.

3.3.2. קושי בהשגחה מפאת מרחק גיאוגרפי

רב מקומי המעניק כשרות לעסק המרוחק ממנו מאוד מבחינה גיאוגרפית יתקשה בפועל להשגיח ולפקח על העסק, בבחינת "רחוק מהעין – רחוק מהלב".

מענה: בעיה זו צוינה לעיל במסגרת סעיף 2. כאמור לעיל, מענה אפשרי לכך יהיה חלוקת המדינה לכ-15 אזורים ומתן אפשרות לעסק לקבל שירותי כשרות רק מאחת הרבנויות שבאזורו.

3.3.3. התנהלות מערכת ציבורית

כשם שאין אדם בוחר שופט כראות עיניו, כך אין הוא זכאי לבחור רב כראות עיניו. במנהל הציבורי לא מקובל שהאזרח מקבל השירות יבחר את הפקיד שיעניק לו את השירות המבוקש.

מענה: אזרח לא זכאי לבחור פקיד ציבור לקבלת מענה לצורך כלשהו משום שמדובר בצורך שהמענה אליו לא כולל שיקול דעת מצד הפקיד אלא ביצוע בלבד בהתאם לקריטריונים. כך, למשל, אזרח זכאי להחליט היכן יוציא רישיון נהיגה או לאיזה בית חולים יפנה. בתחום הכשרות, מרחב שיקול הדעת של הרב המקומי, הפקיד הציבורי האחראי בתחום, גדול מאוד, והדבר, כנאמר לעיל, אף מחוזק על ידי פסיקת בית המשפט. לכן, יש מקום לאפשר לאזרח לבחור בעצמו את פקיד הציבור אשר יעניק לו שירותי כשרות, והדבר אינו דומה כלל לבחירת שופט.

3.3.4. פגיעה בעיקרון 'מרא דאתרא'

פתיחת האזורים בכשרות תפגע בעיקרון 'מרא דאתרא', שמשמעותו היא הענקת סמכות הלכתית בלעדית לרב המקומי בתחום שליטתו.

מענה: הנוהג של אישור תעודת הכשרות על ידי הרב המקומי נעוץ בתקופה שבה הרב הכיר את בני עירו, ועל כן היה מוסמך להתיר או לפסול בקשות לתעודות כשרות. אולם כיום, לאור גודלן של הערים, אין הרב מכיר את הפונים אליו, ולכן באותה מידה שהוא מוסמך לאשר תעודות כשרות עבור בעלי עסקים תושבי העיר, כך ראוי שהוא יוסמך לאשר תעודות כשרות לבעלי עסקים מערים אחרות.³⁹

³⁹ כך עולה גם מרוח הדברים של מכתב שנכתב בידי היועץ המשפטי של הכנסת לוועדת "חוקה, חוק ומשפט" ב-9.6.2013 בנושא הצעות החוק בעניין פתיחת אזורי הרישום לנישואין. ראו:

4. פרק ד: בעיות נוספות במערך הכשרות ופתרון

4.1. תלות המשגיח במושג

הבעיה: תפקידו של משגיח הכשרות הוא לוודא כי האוכל המיוצר/המוגש בעסק אכן כשר על פי כללי ההלכה.⁴⁰ לצורך כך עליו לפקח בפועל במשך שעות עבודה רבות על הנעשה בעסק. עם זאת, משגיח הכשרות איננו מצוי בעסק בכל שעות עבודת המטבח והוא פועל על פי העיקרון "בא ויוצא", כלומר, הוא רשאי לבקר בעסק בכל שעה שבה הוא מעוניין וכך מטיל את אימתו אף מבלי להיות נוכח. במקרים מסוימים המשגיח אף מחזיק במפתחות למחסן המזון ולמטבח, דבר שמאפשר לו גישה ישירה למוקדים המשמעותיים מבחינה הלכתית. היקף שעות עבודת המשגיח בעסק נקבע על ידי נציגי הרבנות המקומית במסגרת הליך הענקת תעודת הכשרות, והחלטתם בנושא מושפעת מסוג המזון הנמכר בעסק (בשרי/חלבי), מגודלו של העסק ומהיקף שעות פעילותו במהלך השבוע. זהות המשגיח נקבעת גם היא על ידי הרבנות המקומית, אך עם זאת, מעסיקו של המשגיח הוא בעל העסק, וממנו מקבל המשגיח את תלוש משכורתו בסוף החודש. מכיוון שהמשגיחים לא מצויים ברוב שעות היממה בעסק אחד, הם מצליחים להשגיח על מספר עסקים שונים בו-זמנית, כך שיוצא שכל אחד מהם מועסק במקביל על ידי מספר עסקים.

העובדה שמצד אחד תפקידו של המשגיח הוא לבקר את פעילות העסק ומצד שני הוא מהווה שכיר שלו יוצרת ניגוד עניינים מובהק ביותר, שהרי המשגיח חושש "לפתוח חזית" מול מעסיקו לאור ההשפעה האפשרית הכמעט ודאית של הדבר על משכורתו, ומעבר לכך, המשגיח מודע לכך כי אם ימליץ על הסרת תעודת הכשרות – כנראה היקף עבודתו יקטן.

⁴⁰ בג"צ 465/89 אילנה רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים, פסקה 12 לשופט אור.

פתרונות שונים הוצעו כדי להתמודד עם בעיה זו, כאשר העיקרי שבהם הנו העסקת המשגיחים על ידי חברת כוח-אדם חיצונית שתגבה את הכספים מהעסקים המושגחים ותשלם בעצמה את המשכורת למשגיחים. פתרון דומה, שאף עלה כהצעת חוק בכנסת לפני מספר שנים הוא הקמת "רשות כשרות" ארצית ש"תגייס, תעסיק ותפעיל את כל משגיחי הכשרות לכלל בתי העסק בישראל".⁴¹

כיום, בחלק מהרבנויות המשגיחים מועסקים על ידי חברת כוח אדם, מה שפותר, לפחות בצורה חלקית, את הבעיה שלעיל. עם זאת, דרך פעולה זו איננה פותרת לחלוטין את הבעיה, שכן גם משגיח המועסק על ידי חברת כוח-אדם - משכורתו איננה קבועה אלא נגזרת מהיקף שעות עבודתו בפועל, ומשגיח שהמליץ על הסרת תעודת הכשרות מאחד העסקים שתחת אחריותו עדיין מסתכן שהיקף שעות עבודתו יקטן.

יצוין, כי אין תמימות-דעים בקרב מומחי הכשרות שעצם היותו של המשגיח מועסק על ידי המושגח אכן מהווה בעיה; לראיה, ארגון ה-OU, ארגון הכשרות הגדול בעולם, איננו מעסיק כמעט כלל משגיחים בעצמו ואלו מקבלים את משכורתם ישירות מהעסק המושגח. עם זאת, גם אם במקומות אחרים בעולם עצם היותו של המשגיח מועסק על ידי העסק ולא על ידי גוף הכשרות איננה פוגעת באיכות עבודתו, ייתכן כי המציאות הישראלית, שבה הסנקציות המוטלות על עברייני כשרות אינן מרתיעות דיין וההתנהלות הכללית של הגופים העוסקים בכשרות (הן הרבנות והן הברד"צים) איננה מוסדרת ומתואמת כמו בחו"ל, לא מאפשרת לפעול באופן דומה ועל כן יש מקום לשקול דפוס פעולה שונה.

⁴¹ עתניאל שנלר ואחרים, הצעת חוק הרשות למתן שירותי השגחה על הכשרות, תש"ע-2010, ס' 6(1).

הפתרון: על מנת להתמודד עם השם של המשגיחים מצמצום הכנסתם החודשית כתוצאה מהסרת התעודה מעסק שבאחריותם, יש לפעול לכך שמשכורתו החודשית של משגיח כשרות תהיה קבועה ולא תהיה תלויה במספר העסקים או סוג העסקים שעליהם הוא משגיח. כך, המשגיח לא יחשוש מהצפת בעיות וליקויים שאיתר בעסק ואף לא יחשוש מלהמליץ על הסרת תעודה מהמקום, אם הוא מוצא זאת לנכון.

4.2. איכות עבודתם של משגיחי הכשרות

הבעיה: לדעתנו, הבעיה המרכזית בכל הנוגע לפעילות ההשגחה איננה העובדה שהמשגיחים מקבלים את משכורתם מבעל העסק, אלא שברוב המקרים מדובר בפועלים פשוטים, שלעתים אינם באמת בקיאים בהלכות כשרות. משכורתו של משגיח כשרות הנה כיום 37 שקלים לשעה,⁴² משכורת הנחשבת נמוכה במונחי שוק העבודה בישראל. לאור זאת, מרבית ממשגיחי הכשרות הנם גברים (ומיעוטן נשים) אשר השכלתם נמוכה ועבורם עבודה כמשגיח כשרות הנה בררת מחדל. הדבר מביא, במקרים רבים, לאיכות עבודה ירודה של המשגיחים; בתוך כך נשמעות טענות רבות על משגיחים שלמרות דיווחיהם כמעט שאינם מגיעים לעסק הנמצא תחת אחריותם;⁴³ על משגיחים שבזמן שהותם בעסק לא מבצעים בפועל בדיקה של מוצרי המזון ואופן הכנתם; על משגיחים שמשכורתם משולמת במזומן בלבד, ללא תלוש;⁴⁴ ובמקרי קיצון אף על משגיחים אשר תמורת כספים מסכימים "להעלים עין" מעניינים אשר בעל העסק מעוניין להסתיר. יודגש, כי אין הכוונה שכלל משגיחי הכשרות בישראל אינם ראויים או שלא ניתן לסמוך על עבודתם, אלא שבמקומות רבים נשמעות טענות

⁴² חוזר מנכ"ל משרד הדתות 2003.

⁴³ דו"ח העסקים הכשרים בירושלים (לעיל הערה 6), עמ' 5.

⁴⁴ שם, עמ' 10.

דומות, מה שמעלה חשד כי יש – לפחות ברמה מסוימת – אמת בדבר. מכל מקום עולה מן השטח כי ישנן בעיות חמורות באשר לאיכות העבודה של המשגיחים.

הפתרון: יש לפעול לשיפור איכות כוח-האדם בתחום זה. לצורך כך, המלצתנו היא כי יש לדרוש מבעל עסק המחזיק בתעודת כשרות להתקין מצלמות בעסק, אשר ישדרו במשך כל שעות היממה למחשבו של המשגיח. פעולה זו תביא לצמצום בכוח האדם הנדרש, וכך הכסף שייחסך ישמש להעלאת משכורת המשגיח, והדבר יביא להעלאת הביקוש לתפקיד המשגיח וכך ימשוך לתחום אנשים בעלי יכולות גבוהות יותר המוכשרים בהתאם.

כמו כן, יש לקבוע מהן סמכויותיו של משגיח הכשרות במסגרת תפקידו בעסק. יש לאפשר למשגיח לבקר בעסק בכל שעה ויש להפקיד בידיו מפתח למקומות החשובים במיוחד במסגרת הליך הכנת המזון (אזור אחסון המזון; המקרר; הכיריים; התנור).

על מנת להתמודד עם הבעיה שעסקים משלמים במזומן וללא תלוש מסודר למשגיחים, יש להטיל חובה על המשגיח להגיש מדי חודש צילום של תלוש המשכורת שלו למפקח עליו. צילומים אלו יתויקו ויישמרו ברבנות המקומית.

4.3. יבוא מזון כשר – נהלים לא ברורים

הבעיה: כנקבע בחוק בשר ומוצריו תשנ"ד-1994, בשר המיובא לישראל חייב להיות בשר כשר. הרבנות הראשית מייבאת בשר כשר בעצמה, ובמקביל לכך גם גופי כשרות פרטיים מייבאים בשר. גוף פרטי המעוניין לייבא בשר מחויב לקבל עבור כך את אישור הרבנות הראשית. עם זאת,

אין ברבנות כל נהלים לגבי קביעת זהותם של אותם גופים פרטיים. הדבר מביא לחוסר שוויון בין היבואנים השונים ואף מגיע עד כדי פגיעה משמעותית בפרנסתם של חלקם.⁴⁵

בנוגע לאישור כשרות רבנים בחו"ל: גם בתחום זה לא קיימים נהלים ברורים. אישורי הרבנות לייבא מוצרים הנמצאים תחת השגחתו של רב מסוים נעשים בעיקר על בסיס היכרות אישית ורושם אישי מאתו רב. בתוך כך, לעתים דווקא רבנים ידועים ומקובלים בציבור אינם מאושרים, ולעומת זאת, גופי כשרות מפוקפקים זוכים להכרה.⁴⁶

הפתרון: בעיה זו ניתן לפתור בקלות יחסית באמצעות קביעת נהלים ברורים: יש צורך בהסדרת הנהלים בנוגע לקביעה איזה בד"צ רשאי לייבא בשר כשר מחו"ל ובנוגע לאישור הכשרות של רבנים וגופי כשרות מחו"ל. כמו כן, על מנת להביא להעלאת אמון הציבור במערכת הכשרות הממלכתית, על הרבנות להגדיר באופן שקוף לציבור מהם הקריטריונים שבהם על בד"צ פרטי לעמוד על מנת שיקבל אישור לייבא מזון בעצמו ומהם הקריטריונים לאישורו או פסילתו של רב או גוף כשרות מחו"ל.

⁴⁵ דוגמה לכך ניתן לראות בבג"צ 2218/13, הרב יצחק הכהן רבין נ' הרבנות הראשית לישראל, אשר הומצאה לנו על ידי בא-כוחו של העותר, עו"ד פרופ' אביעד הכהן. בנספחי העתירה מובא מכתבו של הרב עזרא הררי רפול, מנהל שחיטת חו"ל ויבוא בשר ברבנות, מתאריך 7.4.2008, שבו אומר הרב כי "לא נדרשנו להציב ולקבוע קריטריונים למתן אישור יבוא בשר כשר. כל גוף כשרות שהיה מוכר בציבור וביקש לייבא בשר תחת שם אותה הכשרות קיבל את האפשרות הזו". במכתב נוסף מתאריך 26.5.2011, יותר משלוש שנים לאחר מכן, כתב חיים המדינגר, ראש לשכתו של הרב הראשי דאז, יונה מצגר, כי "בד"צים הנותנים כשרות בנוסף לכשרות של הרבנות הראשית הנם רק גופי כשרות ותיקים וידועי שם שאושרו ע"י הרבנות הראשית מקדמת דנא", מבלי לציין קריטריונים ברורים כלשהם.

⁴⁶ הדברים מתבססים, בין היתר, על שיחות עם גורמים בכירים ובקיאים שונים מעולם הכשרות הישראלי והבין-לאומי, אשר ביקשו להישאר עלומי שם. בתוך כך צוין כי גוף הכשרות האמריקאי "משולש קיי", הזוכה לאישור הרבנות הראשית לישראל, נחשב לארגון בעל איכות כשרות נמוכה ביותר, שאינו מקובל במקומות רבים בארה"ב. אין זה המקום להרחיב בנוגע לסיבות שהועלו על ידי אותם גורמים שהביאו להכרת גוף זה על ידי הרבנות הראשית.

4.4. מחלקת פיקוח הונאה בכשרות – משאבים וסמכות מוגבלים

הבעיה: ברבנות הראשית פועלת "מחלקת פיקוח הונאה בכשרות" שמטרתה למנוע זיופים והונאות בכשרות. בתוך כך, תפקידה של המחלקה הוא, בין היתר:

(1) לאתר עסקים המחזיקים בתעודת כשרות, אך משווקים מזון שאיננו כשר.

(2) לפעול כנגד עסקים המגדירים⁴⁷ עצמם "כשרים" למרות שאין בידם תעודת כשרות.

(3) לאתר עסקים המציגים לראווה תעודת כשרות, למרות שאינה בתוקף.

(4) להצביע על מוצרים "כשרים", אשר אין אף רב המשגיח כי אכן הם כאלו.

תפקידה של המחלקה רבים, אך מספר הפקחים בפועל מצומצם ביותר ואיננו עולה על חמישה (!) בכל הארץ. לאור העובדה שהמחלקה אמונה על פיקוח ברמה הארצית, ניתן להסיק כי המשאבים העומדים לרשותה מקשים עליה לעמוד ביעדיה. מעבר לכך, לפקחי מחלקת הונאה בכשרות אין כיום סמכויות מכוח חוק איסור הונאה בכשרות לבצע את הפעולות הנדרשות מהם על מנת לבצע את תפקידם, ובתוך כך: דרישת הזדהות; דרישת מסירת ידיעות; נטילת דגימות; כניסה לבתי עסק ונטילת תעודת כשרות שאיננה בתוקף. הפקחים פועלים מכוח חוקים ותקנות שונים ובאופן מוגבל ביותר. מגבלות אלו משפיעות בצורה משמעותית על יכולתם של הפקחים למנוע זיופים והונאות בכשרות, דבר אשר גם הוא

⁴⁷ מלשון חוק איסור הונאה בכשרות ניתן להסיק כי האיסור הנו הגדרה בכתב בלבד, ואין איסור על הגדרה בעל פה.

מהווה אחד הגורמים הפוגעים בתדמיתה של הרבנות הראשית לספק לקהל לקוחותיה מזון כשר, שהספק לגביו נמוך. זאת ועוד: גם אם הפקחים מחליטים להטיל קנס על עסק עבריין, זכותו של העסק לדרוש להישפט במקום לשלם את הקנס. עם זאת, לאור חוסר-יכולתה של הרבנות הראשית לעמוד במטלות המשפטיות הנדרשות בכל מקרה שבו עסק דורש לעמוד בפני שופט במקום לשלם את הקנס, הפך הקנס לכלי בעל אפקטיביות נמוכה: לפי נתוני משרד מבקר המדינה,⁴⁸ בין השנים 1997-2008 רשמו פקחי מחלקת הונאה בכשרות 638 קנסות, שמתוכם רק חמישה (!) שולמו בפועל.⁴⁹

הפתרון: על מנת למנוע מצב שבו עסק מתחמק מתשלום קנס על ידי דרישה להישפט מתוך ידיעה כי אין לרבנות המשאבים להגיש בפועל תביעה כנגדו, המלצתנו היא כי תוקם ערכאת ערעור ברבנות הראשית אשר תדון בערעורים מצד בעלי עסקים שנקנסו על ידי מחלקת איסור הונאה בכשרות. בנוסף לכך, יש להרחיב את סמכויות פקחי מחלקת איסור הונאה בכשרות כך שיהיה בכוחם להטיל קנסות כבדים יותר מאלו האפשריים כיום על עברייני-כשרות.

4.5. אי-פיקוח על בד"צים

כאמור לעיל, בישראל פועלים כיום עשרות גופי כשרות פרטיים. גופים אלו מעידים על עצמם כי הם מעניקים שירותי השגחה ייחודיים ומהודרים יותר מאלו של הרבנות המקומית, ועל שירותים אלו הם גובים תשלום נוסף. כך, עלותו של מזון כשר בהשגחת בד"צ גבוהה מזה של מזון כשר

⁴⁸ דו"ח מבקר המדינה 59ב לשנת הכספים 2008 ולחשבונת שנת הכספים 2007, משרד מבקר המדינה 2009, עמ' 964.

⁴⁹ שם, שם

"רגיל", ולעתים בעשרות אחוזים (ובמקרי-קיצון אף במאות אחוזים).⁵⁰ הבעיה המשמעותית ביותר בכל הנוגע לבד"צים הנה חוסר-הפיקוח הקיים עליהם, אשר מאפשר להם להציג עצמם לציבור ככל העולה על רוחם, להרחיב את מעגל לקוחותיהם וכמות צרכני המזון המפוקח על-ידם ולגבות מהם מחירים גבוהים, ואף מופקעים, מבלי שתהיה לכך בהכרח הצדקה.

הפתרון: הגוף המנהלתי שיוקם ברבנות הראשית ינהל אתר אינטרנט שבו יובא לידיעת ציבור צרכני המזון הכשר מידע בנוגע לאופן הפעולה של הבד"צים - הן מהבחינה המנהלתית והן מהבחינה ההלכתית. כך, כל בד"צ יהיה מחויב לפרט במה אופן פעולתו ברמה המנהלתית וברמה ההלכתית שונה מזה של הרבנויות המקומיות. כל בד"צ יהיה מחויב לפרט על אלו החמרות הלכתיות הוא מקפיד בניגוד לרבנות הראשית ואת מקורן ההלכתי של אותן החמרות. כמו כן, כל בד"צ יהיה מחויב לפרט כיצד מתבצעת בפועל פעולת ההשגחה על כשרות המזון מצדו, כמה שעות מצוי המשגיח בעסק, מהן סמכויותיו וכו', וכאמור – כיצד הדבר שונה מאופן הפעולה של הרבנויות המקומיות. כך גם לגבי התשלום: כל בד"צ יהיה מחויב לדווח מהי עלות ההשגחה מצדו.

⁵⁰ באופן בוטה ניתן למצוא הבדלים אלו במחירי העופות, הבשר והירקות הנקיים מתולעים.

נספח: מודל המשרד לשירותי דת: "מהפכת

הכשרות" 2014

במהלך פברואר 2014, לקראת סיום כתיבתו של נייר עמדה זה, הכריז המשרד לשירותי דת במהלך משולב עם הרבנות הראשית על "מהפכת הכשרות". לפיכך, בשולי הדברים בחרנו להתייחס למהלך זה. על פי ההצהרות, המהלך מתבסס על ארבעה נדבכים עיקריים:

א. **אחידות ושקיפות:** הוחלט כי מועצת הרבנות הראשית תגדיר נהלים להענקת תעודת כשרות אשר יוחלו על כלל הרבנויות המקומיות. כמו כן, הוחלט כי הנהלים יפורסמו בעסקים השונים כך שהצרכן ידע בדיוק מהו אופן ההשגחה על המזון המיוצר/המוגש בעסק. נקבע כי כל רבנות תוכל להעניק תעודת כשרות בשלוש רמות שונות (שיצוינו בעסק בעזרת מגני דוד) – בסיסית, מהדרין ומהדרין מן המהדרין – ובאפשרותו של עסק לבחור איזו תעודה ברצונו לרכוש. בהתאם לכך ייקבע גובה הסכום שיהיה על העסק לשלם לרבנות כאגרה וכן מספר שעות העבודה של המשגיח במקום. כמו כן, הוחלט על הקמת ועדה ברבנות שתפקידה יהיה לבדוק תלונות על החלטות רבנים מקומיים בניגוד להחלטות מועצת הרבנות; במידת הצורך תשלול הרבנות מהרב המקומי את סמכותו לחתום על תעודות כשרות או לחלופין תאפשר לעסק המתלונן לפנות לרב מקומי שכן על מנת לרכוש שירותי כשרות.

ב. **יחסי עבודה:** הוחלט כי משגיחי הכשרות לא יועסקו עוד על ידי העסקים אלא יוקמו חברות בבעלות מספר מועצות דתיות אשר הן תהיינה המעסיקות של המשגיחים והן אלו שתשלמנה להם את משכורתם החודשית. נאמר, כי תקציב החברות "בשלב השני" יהיה

מתוך האגרות והתשלומים המועברים מהעסקים מחזיקי תעודות הכשרות. עם זאת, הרבנות לא ציינה מה יהיה מקורו של התקציב "בשלב הראשון"; כמה זמן יארך המעבר בין שלב לשלב; וכן מי יהווה "רשת הביטחון" של אותן חברות אם ייווצרו קשיי מימון. סביר להניח כי המממן של "השלב הראשון" וה"גב" שאמור להוות "רשת הביטחון" הוא אותו גוף: משרד האוצר, אלא שספק האם משרד האוצר יסכים לכך.

ג. **טכנולוגיה:** הוחלט על בניית מאגר נתונים מקוון לעסקים ולכשרויות שיאפשר לצרכנים נגישות לנוהלי הכשרות השונים וכן לעסקים המחזיקים תעודת כשרות בזמן-אמת.

ד. **אכיפה:** הוחלט על תגבור מערך האכיפה בפקחים נוספים; על מתן כלים נוספים לפקחי הכשרות; ועל פיתוח עדכון מערך המידע בכל מקרה של בעיית הונאה.

הסעיף המשמעותי בעניינו במסגרת רפורמה זו הנו סעיף א', הקובע יצירת 'אחידות ושקיפות' בין הרבנויות המקומיות.

לעיל בפרק השני צוינו המודלים השונים העומדים על הפרק לרפורמה במערך הכשרות בישראל. המודל השלישי שהוצע שם היה מודל 'רבנות אחת ויחידה', כלומר, יצירת נהלים אחידים בין הרבנויות המקומיות והרחבת סמכותה של הרבנות הראשית באופן משמעותי על חשבונם של הרבנים המקומיים. נראה, כי החלטתה של הרבנות ברפורמה הנוכחית הנה מימוש והוצאתו אל הפועל של מודל זה.

כנאמר לעיל, יתרונו הבולט של מודל 'רבנות אחת ויחידה' הנו אכן יצירת אחידות בקריטריונים בין בעלי העסקים השונים ברחבי הארץ, לאור העובדה שהדין שיחול עליהם יהיה זהה וייקבע לא על ידי הרב המקומי

שבתחום שיפוטו נמצא עסק זה או אחר אלא על ידי הרבנות הראשית, ככל הנראה על בסיס המלצות חברי מועצת הרבנות הראשית. עם זאת, ישנם מספר חסרונות למודל. בתוך כך:

א. לא יינתנו תמריצים לרבנויות לשפר עצמן, לאור העובדה שהמונופול בתחום הכשרות יישאר בידיהן. לאור זאת, סביר להניח כי הבד"צים הם אלו שעליהם ימשיך הציבור לסמוך; בוודאי בהשוואה לתעודת הכשרות הממלכתית.

ב. למרות הנאמר, לא בטוח כלל כי מודל זה יביא בפועל לשוויון בין העסקים, לאור העובדה כי בסופו של יום מי שאמון ואחראי על הנעשה בעיר הוא הרב המקומי, ולאור זאת שרפורמה זו פוגעת משמעותית במעמדו של הרב המקומי (שכן היא מצמצמת ואף מפקיעה את שיקול דעתו בעניינים הלכתיים), סביר כי יעלו התנגדויות בקרב רבנים מקומיים למהלך זה.

ג. לאור העובדה שהעיקרון שעליו מתבסס אופן פעולת ההשגחה של הרבנות המקומית הוא עיקרון 'בא ויוצא', כלומר, הגעת המשגיח לביקורים בעסק בזמנים משתנים ולא נוכחות קבועה מצדו, ישנו מקום רב לאמון שמעניקים אנשי הרבנות המקומית לבעל העסק המבקש להציג ללקוחותיו תעודת כשרות. המודל הנ"ל פוגע באופן משמעותי במקומו של אמון נרכש זה בהליך הענקת תעודת כשרות לעסק פרטי, והופך את ההליך לסדרת פעולות טכנית בלבד, ללא כל השפעה לאופן שבו התנהלות העסק נתפסת בעיני מפקחי הכשרות מטעם הרבנות המקומית.

לאור ביקורת זו, המלצתנו לעיל הייתה ועודנה בחירה לא במודל 'רבנות אחת ויחידה' אלא במודל 'פתיחת אזורי הכשרות'.

אך בעינינו, לצד הביקורת, רפורמה זו של הרבנות, אם אכן תהווה 'צעד ראשון' מתוך סדרת צעדים בתחום הכשרות, תוכל להביא לשינוי חיובי. כך, אם יוחלט, לצד יצירת אחדות הנהלים, גם על מתן אפשרות לעסק פרטי לפנות לרבנות שכנה על מנת לרכוש שירותי כשרות, ניתן יהיה לומר כי מדובר בפתרון סביר ומתקבל על הדעת. יתרה מכך: אם אכן יוכרחו רבנויות מקומיות לפעול על פי הגדרות וקריטריונים קבועים מראש, ניתן אף לומר כי מתבקש לאפשר לעסק פרטי לפנות לרבנות שכנה לצורך רכישת תעודת כשרות. זאת, ממספר טעמים:

א. צוין לעיל, כי חסרון מודל 'פתיחת אזורי הכשרות' הוא החשש שעסק יפנה לרבנות המקומית המקלה ביותר על מנת לרכוש שירותי כשרות. אך אם יאוחדו נוהלי הכשרות והם ייקבעו על ידי הרבנות הראשית, חשש זה לא יהיה אקטואלי יותר, שכן לא תהיה 'רבנות מקלה' או 'רבנות מחמירה', אלא על כל הרבנויות יהיה לפעול באותו האופן.

ב. צוין לעיל, כי ייתכן שמודל 'פתיחת אזורי הכשרות' יעלה טענות של פגיעה בעיקרון 'מרא דאתרא'. אם אכן הרבנות הראשית היא זו שתקבע את נוהלי הכשרות, ניתן לומר כי דעתו של הרב המקומי תצטמצם וכי 'מרא דאתרא' בתחום הכשרות יהיה דווקא הרבנות הראשית לישראל, אשר תסתייע ברבנויות המקומיות על מנת להוציא אל הפועל את החלטותיה. כך, פניית עסק פרטי לרב מקומי שכן לא תפגע בעיקרון 'מרא דאתרא', שכן עדיין אותו עסק יפעל לפי דעתה של הרבנות הראשית, ורק 'פוקח' ע"י רבנות מקומית שכנה, דבר אשר איננו עומד בניגוד לעיקרון 'מרא דאתרא'.

ג. מעבר לכך, אם לא יהיו הבדלים בין הדרישות ההלכתיות של הרבנויות המקומיות, פתיחת אזורי הכשרות תיצור תחרות רק בתחומים 'מנהלתיים' ולא הלכתיים, דבר חיובי לכל הדעות.

לסיכום, החלטתה של הרבנות לקבוע נוהלי כשרות אחידים בין הרבנויות טומנת בחובה יתרונות וחסרונות. אם הכרזה זו תעמוד לבדה, ובה תסתכם 'מהפכת הכשרות' של הרבנות הראשית, ניתן יהיה לומר כי מדובר במהפכה חלקית ביותר. אך אם הכרזה זו תהווה צעד ראשון מבין מספר צעדים במסגרת רפורמה כוללת בתחום הכשרות, ועל גביה יוחלט על מתן אפשרות לבעלי עסקים לפנות לרבנים מקומיים שכנים לצורך רכישת שירותי השגחה, ניתן יהיה לומר, בעינינו, כי מדובר במהפכה של ממש.

לגבי הסוגיה השנייה שאתה מתמודדת הרפורמה – סוגיית ניתוק הקשר בין המשגיח לבין המושגח והעסקת המשגיחים דרך חברות כלכליות (הצמודות למספר מועצות דתיות): לבד מניתוק הקשר, ייתכן שהדבר יאפשר למשגיחים לפעול ביד חופשית יותר תוך הפעלת ביקורת הלכתית נוקבת יותר על בעלי העסקים, מבלי שיחששו מהקטנת שכרם או מהשפעת ביקורת זו על המשך עבודתם בעסק. עם זאת, ייתכן שלא כך יהיה, שכן משגיחי הכשרות ידעו כי אמנם המשכורות שלהם משולמות על ידי החברות הכלכליות ולא על ידי העסק, אך המשגיחים גם ידעו כי חברות אלו ממומנות על ידי העסקים, והסרת תעודת כשרות מעסק משמעותה צמצום בהכנסות החברות הכלכליות, דבר שייתכן שישפיע גם על שכר המשגיחים עצמם, למשל, מבחינת היקף שעות עבודה. יתרה מכך, עולה החשש מהשפעת החברות הכלכליות עצמן על המשגיחים לבל יסירו תעודת כשרות מעסקים פרטיים, לאור העובדה שמכספי אותם עסקים ממומנות אותן חברות.

מעבר לכך, ייתכן שעלות הקמת חברות כלכליות אלו תוטל על כתפי העסקים המחזיקים ומעוניינים להחזיק בתעודת כשרות ממלכתית, מה, שסביר להניח, יביא לעליה כלשהי במחירי המזון הכשר.

לסיכום, בעינינו ייתכן שלהחלטה על העסקת המשגיחים על ידי חברות כלכליות ולא על ידי העסקים הפרטיים תהיה השפעה ותרומה חיובית למעמדה של תעודת הכשרות הממלכתית בעיני הציבור. עם זאת, כנאמר לעיל, לדעתנו הבעיה העיקרית היא איכות עבודתם של משגיחי הכשרות, ולא דווקא העובדה ששכרם משולם על ידי עסק ולא על ידי 'מתווך' כלשהו.

ביבליוגרפיה

Fishkoff, Sue, **Kosher Nation: Why More and More of America's Food Answers to a Higher Authority**, New York: Schocken Books, 2010

Lytton, Timothy D, **Kosher: Private Regulation in the Age of Industrial Food**, Harvard Universty Press, 2013

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

אטינגר, יאיר וקובוביץ, יניב, 'הרב אברהם יוסף נחקר בחשד להפרת אמונים', אתר הארץ, 10.7.2013

בג"צ 465/89 אילנה רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים

בג"צ 22/91 אורלי ש' 1985 בע"מ נ' הרב הראשי ליבנה

בג"צ 3944/92 מרבק - בית מטבחיים בע"מ נ' הרבנות הראשית נתניה

בג"צ 11157/03 אירוח גולן בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל

בג"צ 2218/13, הרב יצחק הכהן רבין נ' הרבנות הראשית לישראל

דו"ח ביקורת שנתי עיריית ירושלים 2002/2003

דו"ח העסקים הכשרים בירושלים, צוות דת ועיר, תנועת "התעוררות בירושלים", התשע"ד 2014

דו"ח מבקר המדינה 41 א לשנת הכספים 1990 ולחשבונות שנת הכספים 1989, משרד מבקר המדינה 1991

דו"ח מבקר המדינה על המועצות הדתיות, 1997

דו"ח מבקר המדינה 59 ב לשנת הכספים 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007, משרד מבקר המדינה 2009

דרוקר, רביב ורוזנר, ישראל, 'תחקיר: כך מרוויח בנו של הרב עובדיה מליונים ממותג הכשרות של המשפחה', אתר **נענע 10**, 23.4.2013, הללי, יונתן 'מסתמן: כתב אישום נגד הרב הראשי של חיפה', אתר **nrg**, 30.1.2014.

זינגר, צבי, 'יפתחו אזורי הרישום לנישואין ויאוחדו מועצות דתיות', אתר **מגפון**, 19.5.2013,

חוזר מנכ"ל משרד הדתות, 2003

חוזר מנכ"ל משרד הדתות, יולי 2010

חוק איסור הונאה בכשרות התשמ"ג-1983

חוק הרבנות הראשית לישראל התש"ם-1980

חרמץ, דוד, 'תחקיר מקור ראשון: האם לתעודת הכשרות יש כיסוי', אתר **סרוגים**, 21.6.2012,

יוסף, הרב אברהם, מדור "שאל את הרב", עלון הידברות, כ"ו בניסן תשע"ג

נחשוני, קובי, 'ש"ס נגד חוק צהר: הגישה ערר למליאת הממשלה', אתר **ynet**, 19.12.2011,

נעים, לי, 'מדוע מגביל הרב את מספר ספקי הבשר בבאר שבע?', אתר **mako**, 16.3.2014,

עמית, חגי, 'כשרות // הכירו את המנגנון שאת מחירו משלם כל אזרח בישראל', אתר **דה-מארקר**, 7.2.2014,

פאר, יוסף, 'הרבנות מקלה, אף אחד לא מחוייב לרכוש בד"ץ', אתר כיכר השבת, 18.2.2013

שנלר, עתניאל ואחרים, הצעת חוק הרשות למתן שירותי השגחה על הכשרות, תש"ע-2010

פולק, אורי, 'הרב מצגר נגד חוק צהר: ירבה ממזרים בישראל', אתר כיפה, 5.1.2012

ריבלין, חיים, 'תחקיר: כך "עובדים" משגיחי הכשרות', אתר mako, 26.12.2012

rabbinate more efficient. If this does happen, it is likely that it will create an increased demand for kashrut certification, which will serve the interests of the religious and traditional sectors, who will be able to enjoy a larger number of kosher establishments.

"Set yourself a rabbi": Creating regions allows a business to obtain kashrut services from a rabbi whose halachic outlook matches the beliefs and preferred practices of the owner.

Lowering the price of kosher products: It is possible that raising consumer faith in government kashrut certification will lead to a lower demand for Badatz supervision. This will allow businesses to lower costs and thereby lower food prices. Similarly, one would not necessarily need to pay double, to the local rabbinate and to a Badatz, to be able to sell food under more stringent supervision.

Equality: Creating regions will lead to an equal playing ground for businesses. There will be no situations in which two neighboring businesses are similarly managed but only one is granted kashrut certification.

Reducing the power of Badatz and politically-appointed local rabbis: There are fears (as noted in the first chapter of this position paper) that local rabbis tie the granting of government issued kashrut certification to the procurement of kashrut services from a Badatz. The proposal would prevent such situations by allowing business owners to turn to a local rabbi who does not tie such services together.

Reducing coercion of businesses seeking kashrut certification: A business can approach kashrut supervision agencies other than the local rabbi to whom they are subject. The absolute dependence on the local rabbinate will end.

Political viability: Against a background of increasingly strong calls for the privatization of the kashrut mechanism along with all other religious services, creating regions for kashrut will allow the creation of meaningful change in the field without privatization. Thus, for groups who find maintenance of the state's authority in religious matters to be important, the move will not be seen as harmful, and in fact will be seen as quite the opposite.

Increasing the number of kosher establishments: The creation of regions is expected to make the process of obtain kashrut certification and the activities of the chief

In addition, to prevent a supervisor being too far away from the business he supervises and to prevent a situation in which a flood of businesses turn to a local rabbi who is extremely lenient in his halachic and administrative requirements for kashrut certification, we suggest the following two refinements:

- (1) The country will be divided into 15 regions. A business can obtain supervision and kashrut certification only from local rabbis in its own region.
- (2) The only local rabbis authorized to provide kashrut services to business not in the area of their responsibility will be the chief rabbis of cities with populations of at least 100,000. Local rabbis of smaller areas who wish to provide kashrut services outside the area of their responsibility will have to band together so that the collective number of residents in the area of responsibility is no less than 100,000.

Creating regions of kashrut registration has a number of advantages:

Encourages competition and efficiency: Experience abroad shows that competition in the area of kashrut does not necessarily lead to reduced halachic compliance quite the opposite: it leads to system-wide efficiency measures which work to the benefit of both kosher consumers and the businesses which wish to hold kashrut certification.

position paper surveys the various proposals for reform of the Israeli kashrut structure and analyses the advantages and disadvantages of each. **The main goal** of this position paper is to present and explain in detail a different, unique solution which would serve as a suitable compromise between the different approaches to questions of state and religion and which might lead to the desired change. This solution, first proposed as a way to deal with problems in the marriage registration system, champions the creation of kashrut regions, thereby breaking the monopoly of the local rabbinate by allowing business owners who seek kashrut supervision and certification to turn to any local rabbi they choose. This could be called "governmental privatization," despite the oxymoron.

To deal with the fear that a local rabbi would lower to a bare minimum the halachic and administrative demands on a business seeking or holding certification, we suggest the establishment of a kashrut administration in the chief rabbinate which would serve as the highest halachic and administrative authority in the field. This halachic unit would set minimum halachic standards for granting kashrut certification and would adjudicate complaints against local rabbis. To prevent a business which had lost its local kashrut certification from turning to another rabbinate for a new certificate, a computerized system will coordinate the data regarding each business which holds a kashrut certificate, has held such a certificate in the past, or has requested a certificate and been rejected.

Abstract

Israeli lawmakers have granted the Chief Rabbinate and the local rabbinates exclusive privileges on matters of kashrut certification and importation of kosher food. This legal situation (in common with most monopolies) leads to bureaucratic and professional problems and complications. These problems have created difficulties for owners of food industry businesses who wish to obtain kashrut certification so as to expand their clientele. Consumers of kosher products are also affected by the not-uncommonly sub-par level of local rabbinate supervision of food manufacture, preparation, and presentation.

Ever since the chief rabbinate was given authority over kashrut as part of the Chief Rabbinate legislation many committees have been convened, many recommendations have been written, and many words have been spoken about the kashrut situation in Israel. Discussions focused on the deficiencies of the system and possible ways to fix it. None of the suggestions has led to significant improvements and lately it seems as though the Israeli public -- certainly segments of the public -- has given up and has reluctantly begun the search for alternatives, some of which are illegal. One example can be seen in the "social kashrut certification" which is gaining traction in Jerusalem and its environs.

This position paper first surveys the kashrut structure as it now is and details the main problems when compared to the American kashrut system. Following this, the



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות. המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל. המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות. המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

The Institute for Zionist Strategies is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

רחוב המלך ג'ורג'י 58, מיקוד : 9426223 ירושלים
58 King George St., 9426223 Jerusalem
Tel. +972 2 581 7196; Fax: +972 2 532 2422
info@izs.org.il; www.izs.org.il



"השגחה עליונה" הוא ארגון התנדבותי שהוקם בשלהי שנת 2012 על ידי שלושה סטודנטים למשפטים מאוניברסיטאות שונות בארץ, מתוך תחושה שהשילוב בין דת ומדינה כיום הופך למורכב יותר ויותר בעקבות כוחות פוליטיים חזקים שמנצלים את ענייני הדת במדינה בצורה לא ראויה. הארגון צמח מתוך שאיפתם של שלושה ליישם הלכה-למעשה שינויים בתחומי דת ומדינה בישראל וספציפית במערך הכשרות, בעזרת הכלים המשפטיים שרכשו בלימודיהם האקדמיים. במסגרת פעילות הארגון נערך מחקר מעמיק ומקיף בתחום מערך הכשרות שמצביע על הבעיות הקיימות כיום במערך זה ועל פתרון כולל וישים לבעיות אלו.

"Hashgaha Elyona" is a volunteer based organization, founded in 2012 by three Israeli law students in order to implement actual concrete changes in the field of religion and state, and specifically in the Kashrus field, fields which are becoming increasingly complex as a result of political forces influencing the religious affairs in an improper manner. The organization's activities involve thorough and extensive research on the Kashrus system. This research points to many current problems in this field, which have been shaped into a comprehensive and applicable solution. This implementation involves utilization of the legal tools acquired during the founders' academic studies.

© All rights Reserved to The Institute for Zionist Strategies and Hashgaha Elyona

Printed in Israel 2014



The Kashrut Structure - An overview, obstacles, and the proposed "State Privatization" solution

Written by Assaf Greenwald, Noam
Benaiah, and Ester Brown-Ben David

With the Assistance and Guidance of Ariel
Finkelstain

"The Golden Mean" Project

April 2014

Nisan 5774