

## האשונות

סלואסה

משולש בצק מטוגן ממולא בתפוחי א  
מוגש עם צ'אטני (רוטב חריף).....

אלו פאנצלה

צ'אפטי ממולא בתפוחי אדמה מתובל  
מוגש עם פיקל מנגו ויוגורט כוסברה.....

דוזה האגאטאטון

קרפ ביתי מעדשים לבנות ואורז בסמ  
למאטאלה דוזה

קרפ ביתי מעדשים לבנות ואורז בסמ  
ממולא בתפוח אדמה מתובל וירק מש

באבא סלב

קייל, באק-צ'ו, רוקט, בצל סגול, סלק,  
ברוטב סיליגורי. מוגש עם נאן שום.....

נאן למאטלה

נאן שום חמאה, ממולא בירקות וחלומ  
מוגש עם תבשיל עדשים קטן.....

## למנות עיקריות

באבא

צלחת לחולקת עם שלוש

עם זרעי כלון

דאל -

אלו גובי -

מאטאר גזר - תבשיל

## הסדרת הכשרות

## בישראל

## עמיחי פילבר

כל המנות מוגשות בליווי אורז בסמטי עם זרעי כמון

אלו גובי

תבשיל תפוחי אדמה וכרובית.....

דאל פרו

תבשיל עדשים כתומות.....

צ'אנה למאטלה

תבשיל גרגירי חומס ברוטב יוגורט לימוני.....

בירטאני

אורז בסמטי עם ירקות מתובלים, אגוזי מלך, קשיו, <sup>הממוצע</sup>  
תמרים ומשמשים ויוגורט כוסברה מעל.....

למאלאי קופצה

כדורי תפוחי אדמה עם גבינה,  
מטוגנים בתוך רוטב על בסיס עגבניות עם קרם קשיו.....

פאלאק פאניר

רוטב תרד עם קוביות גבינה הודית צרובה וקשיו.....

פאניר סוקה למאטאלה

קוביות גבינה הודית צרובות בתנור  
בתוך רוטב קארי וקשיו.....

מורום  
**החנות**

ריבונות לאומית. חירות הפרט.

אב תשע"ח - אוגוסט 2018  
נייר מדיניות מס' 43

## עו"ד עמיחי פילבר עמית בפורום קהלת

בעל תואר ראשון במשפטים ובמנהל עסקים ותואר שני במדיניות ציבורית. שימש במשך כארבע שנים (2014-2018) כמנהל תחום הכשרות במשרד לשירותי דת. ובמשך שנה (2015) כמנהל מחלקת שחיטת חו"ל ברבנות הראשית לישראל.



# הסדרת הכשרות בישראל

---

עמיחי פילבר



אב תשע"ח - אוגוסט 2018  
נייר מדיניות מס' 43

**הסדרת הכשרות בישראל  
עו"ד עמיחי פילבר**

**נדפס בישראל, אב תשע"ח - אוגוסט 2018**

**מסת"ב 3-54-7674-965-978 ISBN**



# תוכן העניינים

1	מבוא
5	חלק ראשון: נושאים וכשלים במערכת הכשרות הדורשים הסדרה
7	א. הסדרה חוקית של מערכת הכשרות
13	ב. הרבנות הראשית לישראל: מערכת ההשגחה הארצית
15	ג. אגף הכשרות ברבנות הראשית
17	ד. שחיטת חו"ל
23	ה. כשרות של מוצרי מזון מיובאים
31	ו. המשרד לשירותי דת במערכת הכשרות
35	ז. המועצות הדתיות
43	ח. דרישות שונות של השגחה ותשלום לבתי עסק דומים
45	ט. השתתפות המדינה במימון של מערכת הכשרות
47	י. ההבדלים בין מחלקות כשרות במועצות דתיות שונות
49	יא. רשויות מוניציפליות ללא מועצה דתית
51	יב. רבנות לכשרות ארצית
53	יג. מיסוי: פגיעה בהכנסות המדינה
55	יד. גופי כשרות פרטיים: בד"צים
57	טו. הסכנה המרחפת מעל מערכת הכשרות הממלכתית
61	סיכום

63	חלק שני: הסדרה כללית של המערכת הקיימת ויצירת תחרות
65	מבוא
67	א. רכיבי תכנית ההסדרה: כללי
69	ב. יצירת תחרות בתחום הכשרות
73	ג. הקמת חברה ממשלתית לכשרות ללא מטרות רווח
77	ד. הרבנות הראשית לישראל
79	ה. המשרד לשירותי דת
81	ו. מועצות דתיות
83	ז. רשויות ללא מועצות דתיות
85	ח. כשרות ארצית
87	ט. החברה הממשלתית – מבנה ארגוני ותכנית כלכלית
93	י. הצורך בניהול כספי ארצי של מערכת הכשרות
97	יא. ההצעה להעסקה ישירה באמצעות חברות כוח אדם
105	יב. שלבי ביצוע
107	טבלת השוואת כשרות
111	הערות

**”ברור שקביעת  
המסגרת ההלכתית  
של הכשרות היא  
סוגיה דתית; עם  
זאת, המבנה  
הארגוני ואופן  
ההפעלה של  
מערך ההשגחה הן  
סוגיות מנהליות  
בעלות השפעה  
מכריעה על המערכת  
הכלכלית בישראל.”**

מערכת הכשרות במדינת ישראל נתפסת כסוגיה ”דתית” והגורמים המרכזיים המטפלים בה הם הרבנות הראשית לישראל והמשרד לשירותי דת, באמצעות 132 מועצות דתיות. תפיסה זו נכונה בחלקה, שכן ברור שקביעת המסגרת ההלכתית של הכשרות היא סוגיה דתית; עם זאת, המבנה הארגוני ואופן ההפעלה של מערך ההשגחה הן סוגיות מנהליות בעלות השפעה מכריעה על המערכת הכלכלית בישראל. השפעה זו באה לידי ביטוי הן בנטל שהיא מטילה על בעלי העסקים והן בפגיעה באוצר המדינה.

מעבר למסגרת ההלכתית ולאינטרס הכלכלי, גם האינטרס הציבורי והאינטרס הפוליטי משפיעים על מערכת הכשרות, לעתים בכיוונים מנוגדים. **האינטרס הציבורי** כולל, בין היתר, שמירה על הציבור מפני העלאת יוקר המחיה (בשל גלגול עלויות נוספות על הצרכן עקב הגדלת הנטל הכלכלי על בעלי העסקים); אמינות; רמת כשרות נאותה; זמינות; רמה דומה של מחירי כשרות בכל רחבי המדינה (מניעת מצב שבעלי עסקים מרוחקים או מבודדים לא יוכלו לקבל תעודת כשרות או יידרשו לשלם סכומים גבוהים במידה ניכרת) וכדומה. **האינטרס הפוליטי** כולל, בין היתר, הטמעה של תפיסת עולם דתית באמצעות מערכת הכשרות (מחמירה או ליברלית); רווח כלכלי הנובע מהתנהלות זו או אחרת של המערכת; סידור עבודה למקורבים וכדומה.

**מעבר לתיקון הכשלים החמורים במערכת, כל פתרון להסדרה של מערכת הכשרות חייב להביא בחשבון גם איזון אופטימלי בין כלל הגורמים המשפיעים שפורטו לעיל. אחרת, ספק אם אפשר יהיה ליישם אותו ולקבע אותו בחקיקה.**

**”הפתרון המוצע  
מבוסס על הפעלת  
גופי כשרות  
פרטיים תחת  
פיקוח והסדרה של  
מועצת הרבנות  
הראשית לישראל  
ואפשרות הפעלת  
”רבני תאגידיים”  
בחברות גדולות  
ורשתות בפריסה  
גאוגרפית רחבה.  
בנוסף לכך מוצע  
להסדיר את מערכת  
הכשרות הנוכחית  
באמצעות חברה  
ממשלתית.”**

במסמך זה נסקור בהרחבה את ההתנהלות של מערכת הכשרות על ענפיה ונציג את הכשלים והנושאים הדורשים הסדרה, תוך הדגשת הצדדים התפעוליים והכלכליים של המערכת. בהמשך נציע פתרון מעשי, רחב ומקיף.

הפתרון המוצע מבוסס על הפעלת גופי כשרות פרטיים תחת פיקוח והסדרה של מועצת הרבנות הראשית לישראל ואפשרות הפעלת ”רבני תאגידיים” בחברות גדולות ורשתות בפריסה גאוגרפית רחבה. בנוסף לכך מוצע להסדיר את מערכת הכשרות הנוכחית באמצעות חברה ממשלתית. ההסדרה תביא לשיפור ניכר במערך הפיקוח על הכשרות, תוך שימור התפקידים של מועצת הרבנות הראשית לישראל, הרבנים המקומיים ומערך ההשגחה במועצות הדתיות. מבנה זה של מערכת הכשרות ייצור תחרות שתביא לשיפור ותיקון מתמיד של מערכות ההשגחה ולהפחתת הנטל המוטל כיום על בעלי העסקים.

הצעה זו מדגישה את הצורך לשמור על עלות הכשרות לבית העסק ברמה דומה לזו הקיימת ואף פחות ממנה, אגב שמירת האפשרות למערכת כשרות מאוזנת גם ברשויות שיש בהן עסקים מעטים הפזורים על שטח גאוגרפי גדול (מועצות אזוריות בכלל ובפריפריה בפרט).

הצעה זו מסדירה את הפעילות של מערכת הכשרות בארבעים הרשויות שלא פועלת בהן מועצה דתית, כמו גם את הפעילות של ”הרבנות לכשרות הארצית”, האחראית למתן תעודות כשרות לעשרות מפעלי מזון ברשויות הלא-יהודיות ברחבי הארץ.

הצעה זו מסדירה את עבודתם של משגיחי הכשרות, את חובותיהם – כעובדי המערכת וכנותני שירות לבתי העסק – וכן את שכרם ההוגן וזכויותיהם הסוציאליות, כמו גם הכשרה מקצועית והשתלמויות.

הצעה זו נותנת פתרון לנושאים שטרם זכו לדיון ציבורי רחב כמו ייבוא של מזון בכלל, ייבוא של בשר ומנגנון השחיטה בחוץ לארץ בפרט. הסדרה של תחומים אלו תפשט את מנגנון הייבוא ותביא להגדלת התחרות ולהפחתת מחירים; תיצור מערכת טכנולוגית שתאפשר לקבל בזמן אמת את כל המידע על המוצר המיובא ובכך תמנע זיופים והונאות; תסדיר את עבודתם של מאות אנשים בצוותי השחיטה בחוץ לארץ ותייעל את ממשק העבודה אל מול יבואני הבשר.



**”יישום ההצעה  
יביא לשימוש יעיל  
ומושכל בסכומי  
הכסף הגדולים  
שהמדינה מקצה  
למערכת הכשרות  
אף יגדיל את  
הכנסות המדינה  
מגבייה של מס  
על מלוא שכרם  
של משגיחי  
הכשרות והעובדים  
בצוותי השחיטה  
בחו”ל, וכן על  
פעילותם של גופי  
כשרות פרטיים”**

יישום ההצעה יביא לשימוש יעיל ומושכל בסכומי הכסף הגדולים שהמדינה מקצה למערכת הכשרות וכן בסכומים שבתי עסק משלמים כיום למערכת הכשרות. יישום כאמור אף יגדיל את הכנסות המדינה מגבייה של מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות על מלוא שכרם של משגיחי הכשרות והעובדים בצוותי השחיטה בחו”ל, וכן מגביית מסים על פעילותם של גופי כשרות פרטיים.

יישום ההצעה ידרוש הליך RIA כחלק מהליך החקיקה.



הסדרת הכשרות

בישראל

חלק ראשון

---

עמיחי פילבר





# א. הסדרה חוקית של מערכת הכשרות

## 1. תמונת מצב

כללי הכשרות מטילים הגבלות על חופש העיסוק ופוגעים בזכויות קניין של יצרנים, משווקים ויבואנים של מוצרי המזון בישראל, אך התשתית הנורמטיבית של מערכת הכשרות רעועה וחסרה. החקיקה הראשית בנוגע לכשרות היא כללית ורב בה הנסתר על הגלוי. רק מעט מהכללים המפורשים יותר מוסדרים בתקנות; רובם מוסדרים בחוזרי מנכ"ל של המשרד לשירותי דת ובנהלים שאישרה מועצת הרבנות הראשית. מצב זה עומד בניגוד לסעיף 4 לחוק יסוד חופש העיסוק, שעל פיו יש להסדיר עניינים אלו בחקיקה ראשית.

סעיף 2(3) לחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980<sup>1</sup> יכולול בתפקידיה של מועצת הרבנות הראשית "מתן תעודות הכשר על כשרות", אך אינו מפרט ואינו מפרט את הדרך לעשות זאת ואת הסמכויות הנלוות לכך. שלוש שנים לאחר חקיקת החוק קבע המחוקק בסעיף 2 לחוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983<sup>2</sup> כי אלו רשאים לתת תעודת הכשר: "מועצת הרבנות הראשית לישראל או רב שהיא הסמיכה לכך; רב מקומי המכהן במקום שבו נמצא בית האוכל, מקום השחיטה או מקום הייצור של מצרך". החוק אינו מפרט כיצד יפעל הרב המקומי, אם הוא כפוף להוראות של מועצת הרבנות הראשית ומה הדרכים לשלול ממנו את הסמכות לתת תעודת הכשר. קדם לשני חוקים אלו חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971<sup>3</sup>, המסדיר את הקמתן ועבודתן של המועצות הדתיות. בסעיף 7 לחוק זה נקבע: "(א) מועצה מוסמכת לטפל בסיפוק שירותי דת ולשם זה רשאית היא להתקשר בחוזים,

"כללי הכשרות  
מטילים הגבלות  
על חופש העיסוק  
ופוגעים בזכויות  
קניין של יצרנים,  
משווקים ויבואנים  
של מוצרי  
המזון בישראל,  
אך התשתית  
הנורמטיבית של  
מערכת הכשרות  
רעועה וחסרה...  
מערכת הכשרות  
פועלת כיום מכוחם  
של שלושה סעיפים  
אלה. מצב זה  
מקשה להשיב על  
שאלות פשוטות."

# ”היעדר הסדרה חוקית יוצר חוסר ודאות באשר לחלוקת הסמכויות והאחריות על מערכת הכשרות בין הרבנות הראשית למשרד לשירותי דת. לא אחת, המחלוקות בנושא מביאות לשיתוק ולחוסר עשייה של שני הגופים.”

להחזיק רכוש בדרך שכירות או חכירה ולרכוש מיטלטלין, הכול בהתאם לסעיפי תקציבה המאושר. (ב) המועצה תגבה אגרות עבור שירותי הדת שהיא מספקת, בהתאם לתקנות שיקבע השר, בהסכמת שר האוצר”. חוק זה אינו קובע מה הם ”שירותי דת” ואינו מונה במפורש את מערכת הכשרות כחלק משירותים אלו.

מערכת הכשרות פועלת כיום מכוחם של שלושה סעיפים אלה. מצב זה מקשה להשיב על שאלות פשוטות דוגמת מי הרב המוסמך לתת תעודת כשרות לעסק בתחום יישוב במועצה אזורית – רב היישוב המוסמך מכוח החוק או ”הרב האזורי”, שהחוק לא מבהיר כיצד קובעים את זהותו; איזה מנגנון השגחה עומד לרשותו של רב מקומי ברשות שאין בה מועצה דתית; האם מתן תעודת כשרות מותנה בהסכמה של שני הרבנים המקומיים (האשכנזי והספרדי) וכיצד פועלים כשיש ביניהם מחלוקת ושאלות רבות נוספות שהתשובות להן אינן מפורשות בחוק או בתקנות.

להלן כמה דוגמאות לקשיים הכרוכים במבנה החוקי הרעוע של מערכת הכשרות.

## **(א) האחריות על מערכת הכשרות**

היעדר הסדרה חוקית יוצר חוסר ודאות באשר לחלוקת הסמכויות והאחריות על מערכת הכשרות בין הרבנות הראשית למשרד לשירותי דת. לא אחת, המחלוקות בנושא מביאות לשיתוק ולחוסר עשייה של שני הגופים.

המשרד לשירותי דת אחראי, מכוח חוק שירותי הדת היהודיים, על הפעילות של 132 מועצות דתיות ברחבי הארץ. המשרד מאשר את תקני כוח האדם ואת רמות השכר של עובדי המועצות הדתיות ומפקח על הפעילות הכספית באמצעות אגף בכיר לתקצוב ובקרה. בכל מועצה דתית פועלת מחלקת כשרות שתפקידה לנהל את מערכת הכשרות המקומית ולספק לרב המקומי את התמיכה והסיוע הנדרשים לצורך מתן תעודת הכשרות.

בסוף שנת 2014 הקים סגן השר לשירותי דת דאז, ח”כ הרב אלי בן דהן, צוות בראשותו. בצוות היו חברים מנכ”ל המשרד, מי שהיה אז סמנכ”ל שירותי דת במשרד ומשמש כיום כמנכ”ל הרבנות הראשית, ומנהלת תחום הכשרות במשרד וכן ראש אגף הכשרות ברבנות הראשית, היועץ המשפטי של הרבנות ועוזר הרב הראשי לישראל – המשמש כנשיא מועצת הרבנות הראשית. לאחר עבודת מטה מקיפה שנמשכה כשלושה חודשים ובמסגרתה נבחנו כל האפשרויות

שהוצעו, החליט הצוות כי הפתרון הנכון והמיטבי להסדרה של מערכת הכשרות הוא הקמת חברה ממשלתית. החלטה זו אף עברה לפסים מעשיים והוצגה בפני רשות החברות הממשלתיות. לגבי פעילות זו ציין מבקר המדינה "בביקורת עלה כי ממועד אותו דיון, נובמבר 2014, ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2016 לא קידמה הנהלת המשרד את הקמת החברה הממשלתית, ועקב כך נותרה בעינה תלותם של המשגיחים בבעלי בתי העסק המושגחים".<sup>4</sup>

במרץ 2016, למרות ההחלטה להקים חברה ממשלתית, הקימה הרבנות הראשית צוות פנימי לבחינה של מערך הכשרות הקיים ולהצעת שיפורים למערך זה. רובם המוחלט של חברי הצוות היו חברים בוועדה שהמליצה על הקמת החברה הממשלתית, אך הצוות נמנע מלדון בהצעה זו ואף סירב לצרף לדיוניו את הגורמים המקצועיים במשרד לשירותי דת. לפי דברי מבקר המדינה:

הצוות לא כלל נציג של המשרד [...] התברר כי חלק מהנושאים שעל הצוות לעסוק בהם משיקים לעבודת המשרד או אף נכללים בתחומי אחריותו [...] המשרד עוסק בשנים האחרונות בסוגיות האמורות; המשרד מינה צוות שבו חברים נציגים מהמשרד ומהרבנות לצורך הסדרה של מערכת הכשרות.<sup>5</sup>

מבקר המדינה אף ציין את הרקע להיעדר שיתוף הפעולה בין הגופים:

ממונה תחום הכשרות במשרד ביקש עם כניסתו לתפקיד, וכן במשך התקופה שבה הוא מכהן, לפעול בתיאום עם גורמי הכשרות ברבנות, ואף דרש להיות מעורה בתהליכים המתקיימים ברבנות הנוגעים למערכת הכשרות הארצית. אולם היועץ המשפטי לרבנות השיב לו כי הוא רואה בדרישותיו של הממונה האמור התערבות בסמכותה, בפעילותה ובאחריותה של הרבנות והוסיף כי מדובר ב"השגת גבולה של הרבנות הראשית".<sup>6</sup>

אילו היה נקבע בחוק במפורש כי הרבנות הראשית היא בעלת הסמכות בנושאים הלכתיים והמשרד לשירותי דת הוא בעל הסמכות בנושאים המנהלתיים היה נמנע השיתוק שנגרם למערכת הכשרות בשל חילוקי הדעות בנושאי הסמכות.

## ב) נוהל הפעלה של מערך הכשרות ותוקפו

ביולי 2000 פורסם "נוהל הפעלת מערך כשרות במועצות הדתיות"<sup>7</sup>, במסגרת חוזר מנכ"ל המשרד לשירותי דת (ע/1). נוהל זה גובש בעקבות עתירה שהגישה לבג"ץ התנועה להגינות שלטונית בשנת 2004<sup>8</sup> ובעקבות הכשלים שפורטו בדוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2009<sup>9</sup>. הנוהל נועד להסדיר את העבודה של מחלקות הכשרות במועצות הדתיות, ובין היתר קבועים בו תנאי הסף להעסקה של משגיחי כשרות ומפקחי כשרות; הליכי הבחירה והקבלה לעבודה; אופן הניהול של תיקי משגיחים ובתי עסק על ידי המועצה הדתית; אופן הקביעה של היקף ההשגחה בבתי העסק; אופן ההנפקה של תעודת הכשר, צורתה ומספורה; הליך ההסרה של תעודת הכשר; מניעת ניגוד עניינים של עובדי מערך הכשרות, התנאים להעסקה של קרובי משפחה ולקבלת אישור לעבודה נוספת; אישור עבודה מקבילה של עובדי מערך הכשרות בגופי כשרות פרטיים; נוהלי דיווח ופיקוח על נוכחות ועבודה של משגיחי הכשרות.

על חוסר יעילותו של הנוהל המפורט, המשתרע על פני 17 עמודים, אפשר ללמוד מהתיאור של השתלשלות הדברים כפי שנכתב בדוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2017:

בעקבות פרסום הדוח הקודם הפיץ המשרד לשירותי דת נוהל בדבר אופן הפעלת מערך הכשרות בידי המועצות הדתיות – "נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות" [...] הביקורת העלתה ליקויים חמורים באופן הפעלתו של מערך הכשרות בידי המועצות הדתיות. נמצא כי במועד סיום הביקורת הנוכחית, כעשור לאחר מועד סיומה של הביקורת הקודמת, עדיין לא חל שיפור משמעותי בתפקודו של מערך הכשרות הממלכתי, וכי מרבית הליקויים שהועלו בדוח הקודם עדיין לא תוקנו.<sup>10</sup>

בתשובות המועצות הדתיות למבקר המדינה הן ערערו על עצם תקפותו של הנוהל, בשני נימוקים. ראשית, מועצת הרבנות הראשית מעולם לא דנה בנוהל וממילא לא אישרה אותו; שנית, לאור חוק יסוד: חופש העיסוק הסדרת עבודתם של משגיחי הכשרות (ודאי אלו שכבר עובדים) חייבת להיעשות בחקיקה. על כך השיב המבקר:<sup>11</sup> "על הרבנות בשיתוף המשרד לבחון את טענותיהן של המועצות הדתיות בדבר אי-חוקיות ההסדר, ובכלל זה עליהם לבחון יוזמת חקיקה בנושא".



**”אף על פי שהחוק**

**הסמיך רק את**

**מועצת הרבנות**

**הראשית והרב**

**הראשי העומד**

**בראשה לקבוע את**

**מדיניות הכשרות**

**בישראל, חלקם**

**שולי בבחירת**

**מנכ”ל הרבנות**

**הראשית, שאליו**

**כפופים עובדיה**

**בכלל ועובדי אגף**

**הכשרות בפרט...**

**וועדת האיתור**

**אף יכולה לבחור**

**מנכ”ל בניגוד**

**מוחלט לדעתו**

**של הרב הראשי**

**לישראל, שהוא**

**גם נשיא מועצת**

**הרבנות הראשית.”**

## **(ג) עובדי הרבנות הראשית ומינוי מנכ”ל לרבנות הראשית**

מועצת הרבנות הראשית היא גוף סטטוטורי הפועל מכוח חוק הרבנות הראשית לישראל. החוק אינו מגדיר את המעטפת המנהלית שעומדת לרשות מועצת הרבנות או את מבנה הרבנות הראשית ואינו מתייחס להעסקת עובדים על ידי הרבנות הראשית. מצב זה שונה בתכלית מחוקים אחרים העוסקים בגופים סטטוטוריים דוגמת הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים<sup>12</sup> והרשות לניירות ערך.<sup>13</sup> החוק גם אינו מתייחס לאופן המינוי של מנכ”ל הרבנות, לסמכויותיו, לכפיפותו למועצת הרבנות, לדרכי מינויו ולהפסקת עבודתו, גם כאן בשונה מחוקים דומים שבהם נקבעו הוראות כאמור.

אף על פי שהחוק הסמיך רק את מועצת הרבנות הראשית והרב הראשי העומד בראשה לקבוע את מדיניות הכשרות בישראל, חלקם שולי בבחירת מנכ”ל הרבנות הראשית, שאליו כפופים עובדיה בכלל ועובדי אגף הכשרות בפרט. המנכ”ל נבחר על ידי ועדת איתור<sup>14</sup> בתמישה חברים המוקמת מכוח החלטה של הממשלה. לנשיא מועצת הרבנות יש נציג אחד מתוך החמישה ולמועצה עצמה אין כל השפעה על החלטה.

מנכ”ל הרבנות הראשית אינו תפקיד קבוע בחוק והוא יונק את סמכותו מכוח ההסמכה שהעניק החוק למועצת הרבנות הראשית. המנכ”ל נדרש ליחסי אמון עם המועצה ובמיוחד עם העומד בראשה ועליו להוציא לפועל את החלטותיה, ולכן ראוי היה שמינויו יהיה כמשרת אמון על ידי הרב הראשי, בדומה להליך המינוי של מנכ”לים במשרדי ממשלה. בפועל, לא רק שהמצב אינו כזה אלא שוועדת האיתור אף יכולה לבחור מנכ”ל בניגוד מוחלט לדעתו של הרב הראשי לישראל, שהוא גם נשיא מועצת הרבנות הראשית.

## **(ד) הרחבת הסמכויות של הגורמים המשפטיים בנוגע למערכת הכשרות**

בהיעדר הסדרה חוקית ברורה, בית המשפט העליון בשבתו כבג”ץ נהפך למסדיר בפועל של מערכת הכשרות. בשנים האחרונות דן בית המשפט העליון בסוגיות הנוגעות לכשרות על מוצרים מיובאים, על בשר מיובא ועל שחיטה בחו”ל,<sup>15</sup> וכן בסוגיות מגוונות הנוגעות למערכת הכשרות בארץ. שני פסקי דין בולטים ניתנו בשנה האחרונה בהקשרים אלה: האחד בעניין הפסקת ההעסקה של משגיחי כשרות על ידי בתי עסק<sup>16</sup> והאחר בעניין תעודת הכשרות האלטרנטיבית.<sup>17</sup> גרירת הרבנות הראשית לדיון במגרש המשפטי הפכה את תפקידו של היועץ המשפטי כ”פרשן החוק” לכמעט בלתי-מוגבל, ולמעשה

**”גרירת הרבנות  
הראשית לדיון  
במגרש המשפטי  
הפכה את תפקידו  
של היועץ המשפטי  
כ”פרשן החוק”  
לכמעט בלתי-  
מוגבל, ולמעשה  
שמטה מידי  
מועצת הרבנות  
הראשית והעומד  
בראשה את הובלת  
השינוי המבני  
בתחום הכשרות.”**

שמטה מידי מועצת הרבנות הראשית והעומד בראשה את הובלת השינוי המבני בתחום הכשרות. כך, לדוגמה, עמדת הרבנות הראשית – שהוצגה בבג”ץ באמצעות מחלקת הבג”צים בפרקליטות המדינה – נכתבה על פי הנחיות המחלקה המשפטית של הרבנות הראשית, בלא שנדונה במועצת הרבנות הראשית ובלא שנבחנה ואושרה על ידי הרב הראשי.<sup>18</sup>

ראינו כי התשתית החוקית של מערכת הכשרות כיום היא כללית ולא נותנת מענה לשאלות רבות. כך, למשל, היא אינה מאפשרת לרבנות הראשית ולמשרד לשירותי דת לבצע פעולות פשוטות של פיקוח והסדרה על הרבנים המקומיים והמועצות הדתיות; היא אינה מתייחסת למבנה הארגוני של מוסד הרבנות הראשית, לעובדי הרבנות ולמעמדם; היא אינה מגדירה את תפקידו של מנכ”ל הרבנות ואת הזיקה הישירה של נשיא מועצת הרבנות או המועצה למינויו, להפסקת כהונתו ולעבודתו השוטפת. המצב המשפטי הנוכחי מאפשר פגיעה בזכויות הקניין והעיסוק של משגיחי הכשרות ושל בעלי העסקים באמצעות תקנות ונהלים פנימיים.

## **2. הצעת הסדרה**

חקיקה ראשית של **חוק כשרות ממלכתי**, שיכלול גם הגדרת סמכויות – של הרבנות הראשית, של הרבנים המקומיים, של המשרד לשירותי דת ושל המועצות הדתיות – יסדיר גם את המבנה הארגוני של מערכת הכשרות. החוק יסדיר גם את הפעילות של מערך ייבוא המזון הכשר בכלל ושל מערך השחיטה בחו”ל בפרט, ובכלל זה את אופן הכשרתם והעסקתם של בעלי התפקידים בצוות השחיטה ואת הפיקוח על עבודתם.

החוק יכלול הוראות בנוגע למינוי רבנים שיתנו תעודת כשרות לתאגידי מזון החפצים בכך, וכן בנוגע לרישוי של גופי כשרות פרטיים שיפעלו בפיקוח הרבנות הראשית לישראל למתן תעודת כשרות בארץ ובחו”ל.



# ב. הרבנות הראשית לישראל: מערכת ההשגחה הארצית

## 1. תמונת מצב

הטענה הרווחת – הנשמעת בעיקר מצד הרבנות הראשית לישראל – שלפיה הכשרות במדינה וולונטרית ואף אחד אינו מחויב להשתמש בשירותי הכשרות,<sup>19</sup> היא נכונה רק טכנית.

בפועל, בית מלון במדינת ישראל שאינו מחזיק בתעודת כשרות מטעם הרבנות הראשית לישראל מנוע מהשתתפות במכרזים רשמיים של שירות המדינה<sup>20</sup> ואף אינו יכול לארח כנסים והשתלמויות של משטרת ישראל, צה"ל, שירות בתי הסוהר וגופים ממלכתיים אחרים;

הרבנות הראשית לישראל אינה מאפשרת לערוך חופה באולם אירועים שאינו מחזיק בתעודת כשרות של הרבנות המקומית;

מפעל שאינו מחזיק בתעודת כשרות מנוע משיווק של תוצרת לרשתות שיווק, למרכולים ולמסעדות שבפיקוח כשרות של הרבנות הראשית, וכמובן שגם אינו יכול לשווק את תוצרתו כחומרי גלם לבתי מלון, לאולמות אירועים ולמפעלי מזון אחרים המחזיקים בתעודת כשרות.

חוק איסור הונאה בכשרות העניק לרב המקומי סמכות להעניק תעודת כשרות. סמכות זו, בשילוב עם מנגנון המועצה הדתית שבאמצעותו פועלת מערכת הכשרות המקומית, יוצרים מצב של חוסר אחידות ארצי וחוסר ודאות של בעל העסק באשר לדרישות הכשרות שעליו לקיים. הכוונה, למשל, לדרישות כגון זמן ההשגחה הנדרש והעלות הכרוכה בכך, אלו כלים ומכונות עליו לרכוש (נפת

”הטענה הרווחת  
שלפיה הכשרות  
במדינה וולונטרית  
ואף אחד אינו  
מחויב להשתמש  
בשירותי הכשרות,  
היא נכונה רק  
טכנית. בית מלון  
במדינת ישראל  
שאינו מחזיק  
בתעודת כשרות  
מטעם הרבנות  
הראשית לישראל  
מנוע מהשתתפות  
במכרזים  
רשמיים של שירות  
המדינה.”

קמח, נפת אורז, תנורים וכדומה), הגבלות על הכנסת מוצרים בהכשר הרבנות הראשית שניתנו באמצעות רבנים ברשויות אחרות ועוד. כל אלו כרוכים בעלויות כלכליות, בעיקר כשמדובר ברשתות של מזון, הסעדה ובתי מלון המבקשות לנהל מלאי ומערכת לוגיסטית תומכת ברמה הארצית.

## 2. הצעת הסדרה

יש להסדיר את **עבודת הרב המקומי** ולהגדיר מפורשות את הסמכות שהוענקה לו בחוק.

יש לאפשר לבתי העסק לקבל תעודת כשרות **מגוף כשרות פרטי** (שאושר על ידי מועצת הרבנות הראשית); במקרה של רשת ארצית החפצה בכך, ניתן יהיה למנות "רב תאגיד" באישור מועצת הרבנות הראשית.



# ג. אגף הכשרות ברבנות הראשית

## 1. תמונת מצב

”מועצת הרבנות  
הראשית ואגף  
הכשרות הארצית  
שהוקם כדי ליישם  
את החלטותיה  
אינם מחזיקים  
בידע ובהכשרה  
הדרושים לניהול  
מערכת כלכלית  
ותפעולית  
שתיישם את  
מדיניות הכשרות  
של המועצה.”

מועצת הרבנות הראשית לישראל היא גוף שהוקם על פי חוק והוסמך לקבוע את הכללים ההלכתיים בתחום הכשרות. גוף זה צריך להוציא הנחיות ולפקח על מערכת הכשרות מבחינה הלכתית ואינו אמור לעסוק בתפעול המערכת. מועצת הרבנות הראשית ואגף הכשרות הארצית שהוקם כדי ליישם את החלטותיה אינם מחזיקים בידע ובהכשרה הדרושים לניהול מערכת כלכלית ותפעולית שתיישם את מדיניות הכשרות של המועצה: תנאי הסף לניהול המחלקות באגף הכשרות הארצית הוא השכלה תורנית, ועבור מרבית עובדי האגף ומנהלי המחלקות זו השכלתם היחידה.

על מצבו של אגף הכשרות הארצית ברבנות הראשית, הרואה עצמו אחראי לכלל מערכת הכשרות – הן בצד ההלכתי והן בצד התפעולי, אפשר ללמוד מתיאור הדברים בדוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2017:<sup>21</sup>

בביקורת עלה שלאגף הכשרות אין תכנית עבודה שנתית וממילא לא נקבעו יעדים מרכזיים להשגה. בהיעדר תכנית עבודה סדורה ומקיפה לא ניתן למדוד תכנון מול ביצוע ולהעריך את תפוקות האגף ואת הישגיו. עוד עלה כי האגף אינו מקיים שגרת עבודה ניהולית; הוא אינו מקיים ישיבות בהשתתפות מנהלי המחלקות לצורך עדכון הדדי, העלאת בעיות ופתרון והגדרת משימות לביצוע. בישיבות שהאגף כן מקיים לא נכתב פרוטוקול [...] היה מצופה שאגף הכשרות יגבש תכניות הדרכה והשתלמויות לשם הבטחת הידע של

מנהלי מחלקות הכשרות ושל המפקחים ולצורך עדכונם בנושאים שונים. אולם בביקורת עלה שלאגף אין תכנית הכשרה כזו והוא אינו מקיים הכשרות באופן שוטף [...] ההדרכה הניתנת למועצות הדתיות, למפקחים ולמשגיחים מתמצה במתן תגובה מקומית כאשר מתעוררת בעיה הלכתית כלשהי, אז ניתן לפנות לממונה המקצועי במחלקה המתאימה באגף או לרבנים פוסקים.

מבקר המדינה התייחס גם ליכולת של אגף הכשרות לעבוד מול אנשי השטח במועצות הדתיות וקבע<sup>22</sup> שהאגף אינו מחזיק במידע על מערך המפקחים והמשגיחים במועצות הדתיות ואף אינו יודע מי מהמשגיחים הוסמך לתפקיד על ידי הרבנות; שאין לאגף נהלים המסדירים את ביצוע הביקורות במועצות הדתיות ושמספר הביקורות שהוא עורך במחלקות אלה קטן מאוד. כך, לדוגמה, בשנת 2014 התקיימו שלוש ביקורות בלבד. יתרה מזו: גם במקומות שבהם נערכו ביקורות לא השתמש האגף בממצאי הביקורות כדי לגבש מדיניות והממצאים המהותיים שנמצאו בביקורות לא נדונו במועצת הרבנות, בוועדות-המשנה שלה או בכל גוף אחר של הרבנות הראשית. ראשי המועצות הדתיות ומנהלי מחלקות הכשרות אמרו למבקר המדינה שבהיעדר גוף מקצועי האחראי לקיום הדרכות, השתלמויות, ימי עיון וסיוורים, הם פועלים בתחום המקצועי בחלל ריק.

## 2. הצעת הסדרה

**יש לשנות את המבנה הארגוני של האגף ולהגדיר את תפקידיהם של עובדי האגף** את הסמכויות הנלוות אליהם ואת תנאי הסף לתפקידים אלה. יש להטמיע את תכניות העבודה; להגדיר יעדים, לוחות זמנים ושיטות עבודה; ולהקפיד על מעקב ובקרה אחר הביצוע בפועל.



## ד. שחיטת חו"ל<sup>23</sup>

### 1. תמונת מצב

**"בתקופת השהות בחו"ל אנשי הצוות חיים במגורים משותפים הסמוכים למפעל ומנהלים משק בית משותף מתקציב שהיבואן מעמיד לרשותם. חשוב להדגיש שחברי הצוותים אינם מועסקים על ידי הרבנות הראשית לישראל: תנאי עבודתם, תנאי הטיסה וסידורי הלינה נקבעים בינם לבין היבואן.**

ייבוא הבשר הכשר לישראל מסתכם בכ-77 אלף טון בשנה. לשם כך פועלים ברחבי העולם כ-35 בתי מטבחים מאושרים (במדינות ארגנטינה, פרגוואי, אורוגוואי, ברזיל, צ'ילה, פולין, צרפת, ספרד, אירלנד ואוסטרליה), המופעלים על ידי כ-15 יבואני בשר. במשך השנה מתקיימות שתי עונות שחיטה, כל אחת בת 4-5 חודשים (עונת החורף בחודשים חשוון עד אדר ועונת הקיץ בחודשים אייר עד אלול). בכל עונה נשלחים לחו"ל, בהתאם לבקשות היבואנים, שלושים-ארבעים צוותי שחיטה. כל צוות מונה לפחות תשעה אנשי צוות בתפקידים שונים, השוהים יחד במשך עונה שלמה (לעתים מתבצעים חילופים של אנשי צוות במשך העונה). בתקופת השהות בחו"ל אנשי הצוות חיים במגורים משותפים הסמוכים למפעל ומנהלים משק בית משותף מתקציב שהיבואן מעמיד לרשותם. חשוב להדגיש שחברי הצוותים אינם מועסקים על ידי הרבנות הראשית לישראל: תנאי עבודתם, תנאי הטיסה וסידורי הלינה נקבעים בינם לבין היבואן.

ההפעלה של מנגנון הייבוא האמור והפיקוח על כשרותו נעשים על ידי מחלקת שחיטת חוץ לארץ באגף הכשרות הארצית ברבנות הראשית.

### (א) מחלקת שחיטת חו"ל

המחלקה מונה שני עובדים: מנהל בעל השכלה תורנית ומזכירה. אלה תפקידי המחלקה:

**הסמכת בעלי תפקידים:** כל צוות שחיטה מורכב מתשעה אנשי צוות לפחות: ראש צוות, בודק חוץ, בודק פנים, שוחטים, בודקי

סכינים, מנקר ומשגיחים. לפעמים, בהתאם להיקף השחיטה, נדרשים אנשי צוות נוספים כך שצוות עשוי למנות כעשרים איש ויותר. ראש הצוות משמש מנהל האחראי על הצוות אל מול המפעל והיבואן בכל הצרכים הפיזיים והמנהלתיים; כן הוא משמש גורם הלכתי מנחה ופוסק. אישור אנשי הצוות וקידום מתפקיד לתפקיד (שבצדו העלאת שכר ניכרת) נעשים על ידי מחלקת שחיטת חו"ל, בסיוע הרבנים הפוסקים של המחלקה ומחלקת הבחינות ברבנות הראשית.

**ניהול מאגר אנשי צוות שחיטה:** המחלקה מנהלת מאגר של אנשי צוות מוסמכים לתפקידים השונים. היבואנים יכולים לבחור אנשי צוות רק מתוך מאגר זה.

**אישור מפעלים בחוץ לארץ:** יבואן המעוניין לעבוד עם מפעל חדש בחו"ל חייב לקבל לשם כך את אישור המחלקה. האישור ניתן לאחר שהמפעל נבדק על ידי ראש צוות שחיטה או אחד מעובדי אגף הכשרות ברבנות הראשית, ונמצא מתאים לשחיטה כשרה. הנסיעה למפעל, השהות בחו"ל והשכר עבור הבדיקה (כשמדובר בראש צוות שאינו עובד הרבנות הראשית) משולמים במלואם על ידי היבואן.

**אישור צוות שחיטה ועבודתו:** יבואן המבקש להוציא צוות שחיטה למפעל בחו"ל חייב לקבל את אישור המחלקה. האישור מתייחס לזהות של אנשי הצוות ולכמויות השחיטה היומיות. השיבוץ של צוות השחיטה נעשה על פי נהלים שאישרה מועצת הרבנות הראשית, ויציאת הצוות לחו"ל מותנית בקבלת תדרוך ממנהל המחלקה. כל חילוף של איש צוות במהלך עונת השחיטה מחייב אישור מוקדם של המחלקה.

**מתן תעודות הכשר:** שחרור הבשר המיובא מהמכס מותנה בהצגה של תעודת הכשר חתומה על ידי מנהל המחלקה. בתעודה מפורטים כמות הבשר וסוגיו בכל משלוח, בהתאם לדיווח של אנשי הצוות ולרישומים במחלקה.

**עבודה שוטפת מול אנשי צוותי השחיטה:** המחלקה מקבלת עדכונים שבועיים מראשי צוותי השחיטה. העדכונים מפרטים את כמויות השחיטה הכוללת, את הכמויות של חלקי הבשר שנארזו לפי סיווגים "כשר" או "חלק", וכן דיווח על כמות הבשר הטרף מכלל הבשר שנשחט. המחלקה מטפלת בבעיות הלכתיות שמתעוררות במפעלים, בבעיות בין אנשי הצוות ליבואנים ובינם לבין עצמם, וכן בבעיות משמעתיות של אנשי צוות.



**”בדומה לחוק  
איסור הונאה  
בכשרות ולחוק  
הרבנות הראשית  
לישראל, גם חוק  
זה אינו מגדיר  
את המנגנון  
שבאמצעותו תפעל  
הרבנות הראשית  
לישראל לצורך  
יישום החוק.”**

**עבודה שוטפת מול היבואנים:** המחלקה עומדת לרשות היבואנים לצורך העבודה השוטפת ולצורך פתרון בעיות המתעוררות במהלך העבודה של הצוות – בעיות מול אנשי צוות, החלפות וכדומה. המחלקה מעדכנת בשוטף את היבואנים לגבי נהלים חדשים ושינויים בנוהלי המחלקה.

**(ב) כשלים בהתנהלות של מחלקת שחיטת חו"ל**

סעיף 2 לחוק הבשר<sup>24</sup> קובע: "[...] לא ייבא אדם בשר אלא אם כן קיבל לגביו תעודת הכשר". סעיף 1 לחוק מגדיר "תעודת הכשר" – "תעודת הכשר לבשר מיובא שנתנה מועצת הרבנות הראשית לישראל או מי שהיא הסמיכה לעניין זה".

בדומה לחוק איסור הונאה בכשרות ולחוק הרבנות הראשית לישראל, גם חוק זה אינו מגדיר את המנגנון שבאמצעותו תפעל הרבנות הראשית לישראל לצורך יישום החוק. יתרה מזו, סעיף 7 לחוק קובע כי "שר התעשייה והמסחר ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו".

המחוקק, שהבין את ההשפעה הכלכלית העצומה של החוק, מצא לנכון להפקיד את האחריות עליו בידיו של השר התעשייה והמסחר ולהסמיך אותו להתקין תקנות לביצועו – אך בפועל משרד הכלכלה אינו מעורב בייבוא הבשר לארץ. הניהול של מערך ייבוא הבשר לישראל מתבצע כולו על פי נהלים הלכתיים ומנהליים שמועצת הרבנות הראשית לישראל מאשרת על פי המלצות של מחלקת שחיטת חו"ל.

כוח האדם המצומצם ואי-התאמתו לניהול המשימות הכלכליות המורכבות של המחלקה אינם הבעיות היחידות של מחלקה זו. שיטות העבודה והתיעוד מיושנות; המידע על אנשי צוות השחיטה חלקי מאוד ולעתים מסתכם בשם ומספר טלפון; הנתונים המתקבלים מראשי הצוותים בשטח מרוכזים בדוח סיכום שבועי בכתב יד הנשלח למחלקה בפקס – לעתים באיחור של ימים מספר, כך שהרישומים עלולים להיות לא מדויקים; הנתונים הנאספים מרוכזים בטבלת אקסל שממנה נגרעות כמויות בעת ההנפקה של תעודת הכשר לצורך שחרור הבשר מהמכס. לעומת זאת, בה בעת, התיעוד של תהליך השחיטה במפעל נעשה בצורה ממוחשבת – עד לרמת תאריך ושעת השחיטה, סוג הבשר וכמותו עבור כל ארגז שנארז במפעל – והרבנות יכולה לקבל את הנתונים באמצעים טכנולוגיים בזמן אמת.

# ”השילוב של צוות מגובש שכמעט אינו נתון לפיקוח חיצוני עם התלות המוחלטת של הצוות ביבואן עלולה להביא לפגיעה באיכות הכשרות.”

מערכת היחסים הכלכלית בין היבואנים לאנשי צוות השחיטה אינה מוסדרת ופועלת כשוק חופשי, שבמסגרתו כל איש צוות מנהל משא ומתן ישיר על גובה שכרו אל מול היבואן שאצלו שובץ לעבודה. בהתחשב בכך ששיבוץ אנשי הצוות הבכירים נקבע על ידי הרבנות הראשית לישראל ואין ליבואן אפשרות לשנות או להחליף את השיבוץ, ומאחר שהיציאה לחו"ל של צוות השחיטה כולו מותנית בסיכום תנאי השכר שלהם – אנשי הצוות יכולים להציב ליבואן תנאים לא הוגנים ומחירים יקרים (שיכולים להגיע ל-15 אלף דולר בחודש ואף יותר). מאחר שבמשך שנים רבות לא הכשירה הרבנות הראשית בעלי תפקידים בשלוש הרמות הבכירות של הצוות נוצר מחסור ניכר באנשי צוות, מצב שהוביל לעלייה של עשרות אחוזים בשכרם של בעלי תפקידים אלו ולפגיעה ניכרת ביבואני הבשר.

מצב שבו ”חברי הצוותים אינם מועסקים על ידי הרבנות הראשית לישראל, ותנאי עבודתם, תנאי הטיסה והלינה נקבעים ביניהם לבין היבואן”<sup>25</sup> – כפי שהרבנות הראשית מדגישה באתר האינטרנט שלה – יוצר ניגוד עניינים ועלול להביא לפגיעה קשה בכשרות. למשל, כשחברי הצוות או חלקם נאלצים להכריע בשאלות הלכתיות העלולות להסב ליבואן נזק כלכלי בעוד זה יכול להיטיב או להרע עמם בכל הנוגע לתנאי הטיסה, למגורים, לשכר ולתנאי המחיה שלהם.<sup>26</sup> חשש זה מתחדד מאחר שמדובר בצוות השווה יחד, לאורך כל שעות היממה – בבוקר בעבודה ואחרי העבודה ובלילה בדירה – במשך שבעה ימים בשבוע, ארבעה-חמישה חודשים רצופים, שבהם היבואן דואג לכל צורכיהם: מגורים, מוצרי מזון, בישול, ניקיון, כביסה וכו'. השילוב של צוות מגובש שכמעט אינו נתון לפיקוח חיצוני עם התלות המוחלטת של הצוות ביבואן עלולה להביא לפגיעה באיכות הכשרות. בעיה דומה של ניגוד עניינים מתעוררת כשמנהל המחלקה או עובדים אחרים באגף הכשרות של הרבנות הראשית נוסעים לבדוק ולאשר מפעלים בחו"ל: היבואן מממן את טיסותיהם ואת שהותם בחו"ל, ולאחר מכן הם נדרשים לקבל החלטות בענייניו.<sup>27</sup>

העסקתם של צוותי השחיטה בחו"ל נעשית בכמה וכמה אופנים:<sup>28</sup> העסקה באמצעות חברות הרשומות בחו"ל, תשלום השכר או חלקו במזומן, העסקת עובדים כנותני שירות בתמורה לחשבונות וכדומה. בדומה לבעיות המיסוי והפגיעה בזכויות העובדים בשל אופן העסקתם של משגיחי הכשרות בארץ, אופני העסקה אלה פוגעים בהכנסות המדינה ממס הכנסה, מביטוח לאומי וממס בריאות באופן מלא או חלקי. זאת יש לזכור: מדובר בשכר חודשי של עשרות אלפי שקלים לכל איש צוות (סך השכר החודשי של כל צוותי השחיטה

מוערך ביותר מעשרה מיליון ש"ח) שבצדו חבות מס משמעותית.

העסקה כזו של עובדי מערך השחיטה פוגעת גם בעובדי מערך השחיטה עצמם, בעיקר בבעלי התפקידים הזוטרים שהם רבים יותר מהנדרש ליבואנים. עובדים אלה משתכרים 3,000-5,000 דולר בחודש, אינם צוברים זכויות פנסיוניות, אינם זכאים לזכויות שונות מהמוסד לביטוח לאומי, ואם שובצו לעבודה בעונת שחיטה אחת בלבד במשך השנה או בחלקה, הם עלולים למצוא את עצמם במשך חודשים רבים ללא שבר.

אופי העבודה והחיים בצוות, במקום מבודד ומרוחק, תוך ניתוק מהמשפחה ובתלות הדדית של חברי הצוות זה בזה ובראש הצוות – כל אלה מקשים מאוד על מנהל המחלקה לפקח מירושלים על עבודת הצוות ועל מערכת היחסים בין הצוות ליבואן ולבעלי המפעל. לפיכך החליטה הרבנות הראשית לפני כשנתיים להפעיל מערך פיקוח על צוותי השחיטה, תוך קביעה שמפקחי הכשרות יהיו בעלי ניסיון בפועל בתפקיד של ראש צוות שחיטה. ביצוע ההחלטה נתקל בקשיים הן בהקמת המערך הלוגיסטי שיפעיל מנגנון זה (גיוס כוח אדם וניהולו, הזמנת טיסות, שהייה ואמצעי ניווד בחו"ל וכו') והן במציאת מקורות המימון להוצאות כבדות אלו. בעיות נוספות שהתעוררו היו המחסור הקיים ממילא בראשי צוותים למילוי הצרכים השוטפים של יבואני הבשר, ופערי שבר של מאות אחוזים בין המשכורות שאפשר לשלם למפקחים כעובדי הרבנות הראשית לבין השכר בפועל שהיבואנים משלמים.

בשל כל הסיבות הללו תכנית הפיקוח שגובשה אינה אפקטיבית; והיא מטילה על מפקח אחד אחריות לכל הפחות לכמה מפעלים המרוחקים זה מזה מאות ק"מ, לעתים אפילו במדינות שונות.<sup>29</sup>

## 2. הצעת הסדרה

הסדרה של תחום השחיטה בחו"ל מחייב היערכות רבת-פנים, כמפורט להלן.

**(א) ניהול מאגר מסודר של אנשי צוות שחיטה.** המאגר יכלול את מלוא הפרטים על איש הצוות, כלומר: דרכי התקשרות, השכלה וניסיון, תיעוד לגבי התנהגות חריגה, בעיות משמעת וכדומה.

**(ב) אנשי הצוות יועסקו באמצעות חברה ממשלתית שתוקם (במיקור-חוץ),** לשם ניתוק הזיקה הכלכלית בינם לבין היבואנים. לכל תפקיד ייקבעו דרגות שכר קבועות; תשלום השכר יתבצע באופן מסודר הכולל זכויות על פי חוק, הפרשות לפנסיה ותשלום מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס בריאות; השכר שייצבר לזכותו של איש צוות ישולם על פני 12 חודשים כך שעובד לא ימצא את עצמו ללא הכנסה חודשית בחודשים שבהם לא ישובץ לעבודה.

**(ג) קיצור תקופת השהות הרצופה בחו"ל.** הסדרת תנאי העבודה של אנשי הצוות וקביעת רמות שכר קבועות יאפשרו להסיט חלק מכספי השכר שהיבואנים משלמים היום, להשתמש בהם לרכישה של כרטיסי טיסה ובכך לאפשר תחלופה של אנשי צוות.

**(ד) הקמת מנגנון לפיקוח על צוותי השחיטה בחו"ל.** המנגנון יעבוד באמצעות החברה הממשלתית ויבצע גם בדיקה ואישור של מפעלים בחו"ל. שכר המפקחים יהיה קבוע וישולם ישירות על ידי החברה הממשלתית (במיקור חוץ) ולא על ידי היבואנים.

**(ה) הכשרה של אנשי צוות חדשים** לתפקידים הבכירים שיש בהם מחסור באנשי מקצוע. לשם כך ייקבע מסלול הכשרה מקוצר וייתנו תמריצים.

**(ו) הקמת מנגנון דיווח ממוחשב בזמן אמת (on-line).** הדיווח יתייחס לשניים: ראשית, לכל הנוגע לכמויות השחיטה והבשר שנארז ובכך יאפשר יעילות בניהול המלאים ובשחרור הסחורה מהמכס; שנית, לדיווח ישיר של אנשי צוות על הנעשה במפעלים ובצוות.

**(ז) שיפור מערך הפיקוח** באמצעות שימוש במערכות מחשוב, אבטחה, מצלמות וכו' של המפעלים לשם פיקוח על עבודתם של אנשי הצוות ולאימות הנתונים.

**(ח) הפעלת תקנות איסור הונאה בכשרות (אגרה), התשנ"ג-1992,** כלומר: גביית אגרה בסך 145 ש"ח עבור כל טון בשר (14.5 אג' לק"ג) ובסך הכול כ-11 מיליון ש"ח בשנה. לצורך מימון פעילות החברה הממשלתית בתחום שחיטת חו"ל.



# ה. כשרות של מוצרי מזון מיובאים

## 1. תמונת מצב

יבואן המבקש להביא לארץ מוצר מזון ולהציגו ככשר אינו יכול להסתמך רק על גופי כשרות הפועלים בחו"ל או על רבנים הנותנים תעודת כשרות, וזאת גם אם מדובר בגופי כשרות וברבנים מוכרים שקהילות יהודיות בעולם מסתמכות על פסיקתם. כדי להציג את המוצר ולשווקו בארץ ככשר נדרש אישור נוסף – של הרבנות הראשית לישראל. על אריזת המוצר חייב להופיע הכיתוב "באישור הרבנות הראשית לישראל"; מוצר ללא סימון זה לא יוכל להימכר ברשתות שיווק המחזיקות בתעודות כשרות ואי-אפשר יהיה לשווקו למסעדות, לבתי מלון, לאולמות אירועים ולמפעלים המחזיקים בתעודת כשרות.

חוק איסור הונאה בכשרות<sup>30</sup> אינו כולל הסמכה מפורשת או משתמעת לרבנות הראשית לישראל לאשר כשרות של מוצרי מזון כשרים המיובאים מחו"ל. סעיף 5 לחוק קובע: "העוסק במכירת מצרכים לציבור לא ימכור ולא יציע למכירה מצרך שאינו כשר לפי דין תורה תוך הצגתו בכתב ככשר".

**"יבואן המבקש להביא לארץ מוצר מזון ולהציגו ככשר אינו יכול להסתמך רק על גופי כשרות הפועלים בחו"ל או על רבנים הנותנים תעודת כשרות, וזאת גם אם מדובר בגופי כשרות וברבנים מוכרים שקהילות יהודיות בעולם מסתמכות על פסיקתם."**

## סעיף 9 לחוק מתייחס ישירות ליבואנים:

(א) יצרן או יבואן של מצרך הנושא עליו ציון שהוא כשר לא ימכור את המצרך ולא יציעו למכירה אלא אם כן המצרך נושא עליו גם ציון שמו של נותן תעודת ההכשר. (ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), יצרן או יבואן של מצרך הנושא עליו ציון שהוא כשר, יסמן את היותו של המצרך חלבי, בשרי או פרווה, בהתאם להוראות שתפרסם מועצת הרבנות הראשית לישראל.

אף שהחוק אינו מתנה הצגת מוצר כשר המיובא מחו"ל ככשר באישור נוסף של הרבנות הראשית לישראל, נקבעו בתקנות<sup>31</sup> כללים המחייבים זאת. התקנות דורשות, בין היתר, לצרף דוגמה מכל סוג מצרך או חומר גלם; להמציא אישור בכתב של הרב נותן ההכשר על המוצר; להמציא את רשימת רכיבי המזון של המוצר ואת ההכשרים שניתנו עליהם; לתאר את אופן הפיקוח על ההכשר, לרבות פרטים מלאים על אודות העוסקים או מי שיעסקו בפועל בפיקוח ועל תדירות הפיקוח; כמו כן נדרש היבואן לתאר את "הנקודות העלולות להקשות על הפיקוח בייצור, והדרך המוצעת להתגבר על התקלות הכשרותיות האפשריות".

אישורי הכשרות על מוצרים מיובאים ניתנים על ידי מחלקת הייבוא באגף הכשרות הארצית של הרבנות הראשית לישראל. המחלקה מנחה ומלווה כ-1,750 יבואני מזון ומנפיקה כ-6,000 תעודות כשרות חדשות בכל שנה – מספרים ההולכים וגדלים מדי שנה.<sup>32</sup> התפקידים של מחלקת הייבוא וההליך לקבלת תעודת כשרות על מוצר מיובא מתוארים בהרחבה באתר האינטרנט של הרבנות הראשית<sup>33</sup>:

הרבנות הראשית לישראל אינה מעניקה באופן ישיר כשרות על מוצרים בחוץ לארץ ואינה מפקחת עליהם בהליך הייצור. יבואן המעוניין לייבא מוצר כשר לארץ, נדרש לקבל כשרות מרב מקומי או גוף כשרות בחוץ לארץ המוכרים על ידי הרבנות. לצורך כך על היבואן לצרף את האישורים הרלוונטיים למחלקת היבוא, כדי לקבל כשרות על המוצר.

**”המנגנון לקבלת  
תעודת כשרות על  
מוצרים מיובאים  
הוא מנגנון  
פסיבי המטיל על  
היבואנים חובה  
לפעול – גם  
בתחומים הלכתיים  
מובהקים...מאחר  
שמדובר בנושא  
שאינו בתחום  
עיסוקו ומומחיותו  
של היבואן הוא  
נאלץ להשתמש  
בתיווך של  
גורמים (מאכרים)  
בשוק הכשרות.”**

המחלקה קובעת נהלי כשרות לפיקוח על הכשרות של מוצרי מזון מיובאים, חומרי גלם בתפוזות הנארזים בארץ, חומרי גלם לתעשיית המזון, תרופות וכל מוצר הבא במגע עם הפה. המחלקה מפנה את היבואנים לגופי כשרות מוסמכים בארץ ובחו"ל לצורך קבלת אישור מאת הרבנות הראשית לישראל המעיד על כשרות המזון המיובא.

רבנים או גופי כשרות המעוניינים לקבל הכרה למוצרים בהשגחתם לצורך שיווקם בישראל, יגישו בקשה לוועדת היבוא (טופס בקשה להכרה, בצירוף המסמכים הנדרשים), הבוחנת את פנייתם בהתאם לנהלי הרבנות הראשית לישראל.

כמו כן, המחלקה מאשרת ומסמיכה גופי כשרות ורבנים בחו"ל לפעול ולהעניק כשרות, בהתאם לנהלי הרבנות. ובנוסף, נותנת שירות למנהלי מחלקות כשרות בארץ ובחו"ל, נותנת שירות למפקחים ומשגיחי כשרות ונותנת שירות ומידע לציבור הרחב.

בשונה מתהליך לקבלת תעודת כשרות על עסק בארץ, שבו הרב המקומי בודק את העסק וקובע את דרישות הכשרות ומפקחי המועצה הדתית מנחים את בעלי העסקים כיצד לפעול, המנגנון לקבלת תעודת כשרות על מוצרים מיובאים הוא מנגנון פסיבי המטיל על היבואנים חובה לפעול – גם בתחומים הלכתיים מובהקים דוגמת הדרישה לפעול ישירות מול הרב נותן הכשרות ולקבל ממנו אישור כשרות, לפרט קשיים כשרותיים אפשריים ולהציע דרכים לפתרונם. מאחר שמדובר בנושא שאינו בתחום עיסוקו ומומחיותו של היבואן הוא נאלץ להשתמש בתיווך של גורמים (מאכרים) בשוק הכשרות, המקושרים לגופים הנותנים תעודות כשרות בארץ ובחו"ל.

במצב זה, היבואן פועל בתחום מקצועי ייחודי שהבנתו בו חלקית במקרה הטוב; העלות של שירותי התיווך בין היבואן לנותני הכשרות בחו"ל נקבעת על פי כוחות השוק ונגזרת גם מהתועלת הכלכלית שתצמח ליבואן מקבלת האישור, מהדחיפות בצורך לקבלת האישור וכו'. מאחר שמדובר בשוק לא מוסדר, היבואן עלול להתקשר עם מתווכים המציגים את עצמם כמקצועיים וגוזלים ממנו ממון רב וזמן יקר, אך בפועל אינם יכולים לסייע לו לקבל את האישור.

## ”ניתוח של

**דרישות אלה  
מעלה כי אישור  
הרבנות הראשית  
לכשרות הניתנת  
בחו”ל – הן של  
רב מקומי והן של  
גוף כשרות פרטי  
– מותנה בכפיפות  
ובתלות מוחלטת  
ברבנות הראשית  
לישראל ובדרישות  
בירוקרטיות.”**

## **(א) אישור רבנים וגופים לתת כשרות בחו”ל**

נוהלי הייבוא של הרבנות הראשית לישראל<sup>34</sup> קובעים שוועדה מיוחדת – שהרכבה: שלושה מחברי מועצת הרבנות הראשית, מנהל מחלקת הייבוא, היועץ המשפטי של הרבנות ועוזר הרב הראשי – תהיה מוסמכת לאשר ולפסול הכרה ברבנים או בגופי כשרות פרטיים כנותני תעודת כשרות בחו”ל.

התנאי הבסיסי לאשר רב כנותן תעודת כשרות בחו”ל היא שהרב מכהן בפועל כרב קהילה, כרב עיר או כרב מדינה לאחר שמונה על ידי הגורמים המוסמכים, והוא גר ומעניק שירותי דת במקום במשך חמש שנים לפחות. כמו כן, נדרש כי הרב יהיה ”בעל רקע תורני אשר הוסמך לרבנות ע”י רבנים מוכרים” וכי ”עבר בחינה עיונית בכתב ומעשית בכתב במסגרת מחלקת הבחינות ברבנות הראשית לישראל”. משעמד הרב בתנאים אלה, הוועדה רשאית לקבוע על פי שיקול דעתה את האזור הגאוגרפי שבו מותר לו להעניק תעודות כשרות. הנהלים אף קובעים כי ”תינתן עדיפות להכרה ברב שיוכיח כי גופי כשרות בארץ ובחו”ל מסתייעים בו לצורך פעולתם”.

הנהלים קובעים גם תנאים לאישור של גופי כשרות בחו”ל. נדרש כי גוף הכשרות ”פועל באופן שוטף בכפיפות מלאה להנחיה הלכתית של לפחות רב אחד שהוא אישיות תורנית מוכרת בעלת מומחיות בתחום הכשרות” וכי ”במסגרת גוף הכשרות פועל גורם בעל מומחיות מעשית בתחום הכשרות שעבר בחינה מעשית בכתב במסגרת מחלקת הבחינות והסמכה ברבנות הראשית וראיון בפני הוועדה”.

עוד קובעים הנהלים כי הכרה ברב או בגוף כשרות ”תהיה בכפוף להתחייבות לפעול בהתאם לנהלי הרבנות הראשית והנחיותיה” וכן יהיה עליהם ”למלא שאלון מפורט שיומצא על ידי הרבנות הראשית לישראל”.

ניתוח של דרישות אלה מעלה כי אישור הרבנות הראשית לכשרות הניתנת בחו”ל – הן של רב מקומי והן של גוף כשרות פרטי – מותנה בכפיפות ובתלות מוחלטת ברבנות הראשית לישראל ובדרישות בירוקרטיות למיניהן. ההגדרות הקבועות בנוהלי הרבנות – כמו ”הוסמך לרבנות על ידי רבנים מוכרים” או ”כפיפות מלאה להנחיה הלכתית של לפחות רב אחד שהוא אישיות תורנית מוכרת” נותנות מקום לפרשנות רחבה, שלמעשה מותירה לוועדה שיקול דעת מוחלט לאשר או לפסול לפי קריטריון זה.



**”רק 93 רבנים  
ב-35 מדינות  
בחו”ל מוכרים  
על ידי הרבנות  
הראשית למתן  
תעודת כשרות.  
מחלקת הייבוא  
ברבנות הראשית  
מאשרת לשיווק  
בישראל מוצרים  
רק אם קיבלו  
אישור כשרות  
מאחד מ-38  
גופי כשרות  
פרטיים, 12  
מהם גופי כשרות  
ישראליים (בד”צים).”**

לאחר שהרבנות העניקה אישור לרב או לגוף כשרות, היא אינה עורכת בדיקות או ביקורות כדי לוודא את כשרות המוצרים.

העובדה שהרבנות אינה בודקת ומאשרת **אקטיבית** את נותני הכשרות בחו”ל לבקשת היבואנים, אלא מטילה את הנטל לקבל אישור על הרב נותן הכשרות בחו”ל ועל גופי הכשרות הפרטיים, מביאה לתלות מוחלטת של יבואני המזון בגורמים הרבניים בחו”ל ולכך שבפועל כמעט אין רבנים וגופי כשרות בחו”ל המוסמכים לתת תעודת כשרות ישירה על מוצרים מיובאים. כאמור, מציאות זו מכלכלת תעשייה שלמה של “מאכרים” ומתווכים בין הרבנות ליבואנים.

לפי הנתונים המתפרסמים באתר הרבנות הראשית לישראל,<sup>35</sup> כיום מכהנים רק 93 רבנים ב-35 מדינות בחו”ל המוכרים על ידי מחלקת הייבוא של הרבנות הראשית למתן תעודת כשרות. כמו כן, מחלקת הייבוא ברבנות הראשית מאשרת לשיווק בישראל מוצרים וחומרי גלם בכשרים רק אם קיבלו אישור כשרות מאחד מ-38 גופי כשרות פרטיים, 12 מהם גופי כשרות ישראליים (בד”צים). התנהלות זו יוצרת מצב אבסורדי: מפעל מזון בישראל יכול להשתמש בחומרי גלם מיובאים שלא נבדקו על ידי הרבנות הראשית לישראל אך משווקים בישראל בשל הכרה בהכשר של גוף כשרות פרטי ישראלי, אך שיווק המוצר הסופי בהכשר של אותו גוף כשרות פרטי בלבד (ללא אישור כשרות של הרבנות המקומית) מהווה עברה על חוק איסור הונאה בכשרות.

מעבר להגבלות על מתן כשרות למוצרים חדשים שאינם מיובאים לארץ ומעבר לתלות המוחלטת ברבנים ובגופי הכשרות הנ”ל, עד לאחרונה אסרה הרבנות הראשית גם ייבוא מקביל של מוצרים שהכשרות שניתנה להם מאושרת על ידי הרבנות הראשית לישראל, אך הם נרכשים בחו”ל לא מהיצרן אלא מספק משני. על הקושי הגדול הניצב לפני יבואנים (ובעיקר יבואנים קטנים או חדשים בשוק) אפשר ללמוד מהעתירות שהוגשו בנושא נגד הרבנות הראשית. כך, לדוגמה, בפסק הדין בעניין **אלישע**<sup>36</sup> הוסיפו השופטים בהערת אגב: “תקוות המחוקק לפי חוק איסור הונאה בכשרות, המקרין לכאורה ‘אחדות כשרותית’ (לא זכינו לדברי הסבר, ראו הצעות חוק תשמ”ג, 150), נכזבה במידה רבה”. כמו כן, בפסק הדין בעניין **אינשטיין**<sup>37</sup> נדחתה העתירה על הסף בנימוק טכני של “אי מיצוי הליכים”, אך השופט סולברג חתם את פסק הדין במילים אלה:

הערה לפני סיום: יש לשער כי מתוקף תפקידה נדרשת המשיבה לעבוד בתיאום ושיתוף פעולה עם גופי השגחה פרטיים בחו”ל על בסיס יומיומי. אמרתי בלבי שמא ישנם

'ערוצי תקשורת' שבאמצעותם יכולה המשיבה להבהיר את הרקע להעדר שיתוף הפעולה מצד 'בד"צ מנצ'סטר', ולסייע בידה של העותרת בהמצאת האישור הנדרש, מבלי שיהיה צורך לשוב ולבוא בשעריו של בית משפט זה.

בתחילת חודש מאי 2018 פרסמה הרבנות הראשית "נוהל יבוא מקביל פיילוט",<sup>38</sup> שיאפשר ליבואנים מקבילים לקבל אישורי כשרות על מגוון של מוצרי מזון שצריכתם בארץ גבוהה, המיובאים מחו"ל ועומדים בתנאים שנקבעו. בתקווה שרפורמה זו תפתח את האפשרות ליבואנים נוספים לייבא מוצרים כשרים שיובאו עד כה רק על ידי יבואנים עיקריים.

עיון ב"תנאים שנקבעו" מלמד כי אפשרויות הייבוא המקביל לפי הנוהל מצומצמות למדי; כמו כן הן מחייבות, בין היתר, עמידה בתנאים מחמירים: למפעל שבו מיוצר המוצר יש אישור כשרות שנתי על כל התוצרת המיוצרת בו; אין באותה מדינה מוקדי ייצור נוספים של אותו מפעל, ואם יש – גם הם נושאים אישור כשרות שנתי; אין לגוף נותן הכשרות דרישות נוספות דוגמת סימול כשרות מיוחד על האריזה. כאמור, מדובר בפיילוט לשנה בלבד. בירור במחלקת הייבוא של הרבנות הראשית לאחר פרסום הנוהל העלה כי אין נתונים באשר למספר המפעלים או המוצרים הפוטנציאליים שיתאפשר לייבא בייבוא מקביל על פי נהל זה.

## 2. הצעת הסדרה

הסדרת התחום כרוכה בכמה צעדים:

**(א) מתן תעודת כשרות למפעלים בחו"ל.** הרבנות הראשית תאשר כשרות למפעלים בחו"ל באמצעות מנגנון שיפעל במסגרת החברה הממשלתית לכשרות. מתן האישור יותנה בבדיקה של המפעל ושל תהליכי הייצור ובקביעת דרישות ההשגחה.

**(ב) פיקוח על כשרות בחו"ל.** באמצעות החברה הממשלתית תקים הרבנות הראשית מערך פיקוח על מפעלים בחו"ל. מערך הפיקוח ישתמש בשיטות עבודה ובאמצעים טכנולוגיים ובעריכת ביקורות במפעלים. מערך הפיקוח יערוך ביקורות גם על מערך ההשגחה של הרבנים וגופי הכשרות שאישרה הרבנות.

**(ג) סיוע ליבואנים.** באמצעות החברה הממשלתית תקים הרבנות הראשית מערך סיוע ליבואנים בכל הנוגע לתקשורת ולקבלת אישורים מרבנים ומגופי כשרות שאישרה הרבנות הראשית.

**(ד) הכרה אקטיבית מרבנים ובגופי כשרות בחו"ל.** נוהלי הרבנות ישונו כך שאפשר יהיה לאשר כשרות של רב או גוף כשרות הפועלים בחו"ל לאחר בדיקתם גם אם לא נבחנו על ידי מחלקת הבחינות של הרבנות הראשית וגם אם הם אינם מכפילים עצמם לנהליה. ההכרה בכשרות המוצר תינתן גם אם נותני הכשרות יסרבו לשתף פעולה עם יבואנים מקבילים.

**(ה) כללים לשלילה של אישורי יבוא.** הכללים יתייחסו הן להיבטים ההלכתיים והן להתנהלות של הרב או של גוף הכשרות (דוגמת אי-שיתוף פעולה עם יבואן מקביל).

**(ו) הקמת מערכת מידע עדכנית ממוחשבת,** שתאפשר בכל רגע נתון לקבל (באמצעות סריקה או ברקוד) מידע מקיף ומעודכן על הכשרות של כל מוצר מיובא, על גופי הכשרות והרבנים נותני הכשרות, על מערכת ההשגחה והפיקוח וכדומה.





# 1. המשרד לשירותי דת במערכת הכשרות

## 1. תמונת מצב

מערך הכשרות בישראל פועל באמצעות 132 מועצות דתיות שהוקמו מכוח חוק שירותי הדת היהודיים ונתונות תחת תקצוב ופיקוח של המשרד לשירותי דת. ברשויות שאין בהן מועצה דתית הסדרת הכשרות נעשית באמצעות מועצה דתית סמוכה ומחייבת אישור של מנכ"ל המשרד לשירותי דת, בהתאם להמלצות הגורמים המקצועיים של המשרד (מנהל תחום כשרות, אגף תקצוב, יועץ משפטי וחשבות); כך פועל גם מנגנון הרבנות לכשרות ארצית, המשגיח על עסקים ברשויות לא יהודיות.

סעיף 7(ב) לחוק שירותי הדת היהודיים מסמיך את השר לשירותי דת (בהסכמת שר האוצר) לקבוע בתקנות אגרות עבור שירותי דת. סעיף זה אינו מחייב התייעצות כלשהי עם הרבנות הראשית.

מחלקות הכשרות במועצות הדתיות נתונות לפיקוח של אגף הסדרה פיקוח ובקרה במשרד, העורך ביקורות (באמצעות רואי-חשבון חיצוניים) על עבודת המועצות הדתיות ובכלל זה על מחלקות הכשרות. מערך כוח האדם והשכר של עובדי מחלקות הכשרות נמצאים באחריותו של אגף משאבי אנוש במועצות הדתיות, הפועל במשרד ואחראי על אישור תקנים ועל קביעת רמות השכר של העובדים.

הרבנות הראשית לישראל היא יחידת סמך של המשרד לשירותי דת, ולעניין חלוקת הסמכויות בין משרד ליחידת סמך נקבע בתקשי"ר כי<sup>39</sup> "נציב שירות המדינה רשאי בכל עת להרחיב או לצמצם את

**”למרות מצבה  
העגום של מערכת  
הכשרות, במשך  
עשרות שנים,  
לא היה במשרד  
לשירותי דת גורם  
ייעודי שיקדם,  
יפקח וינחה את  
מחלקות הכשרות  
במועצות הדתיות.  
בשנת 2014 קיבל  
סגן השר דאז  
הרב אלי בן דהן  
החלטה להקים  
במשרד אגף כשרות.”**

הסמכויות של יחידת סמך, על-פי המלצת מנהל כללי של משרד או בהסכמתו.”

למרות מצבה העגום של מערכת הכשרות, במשך עשרות שנים, עד שנת 2014 לא היה במשרד לשירותי דת גורם ייעודי שיקדם, יפקח וינחה את מחלקות הכשרות במועצות הדתיות. הסוגיות בתחום זה טופלו רק כשהתעוררו מקרים חריגים והטיפול נעשה על ידי המחלקה המשפטית, אגף הסדרה פיקוח ובקרה, ובמידת הצורך גם בהתערבות סמנכ”ל שירותי הדת. הנחת העבודה הייתה שאגף הכשרות הארצי ברבנות הראשית לישראל נותן מענה לסוגיות אלו.

**(א) אגף הכשרות במשרד לשירותי דת**

בשנת 2014 קיבל סגן השר דאז הרב אלי בן דהן החלטה להקים במשרד אגף כשרות. במכתב לראשי המועצות הדתיות כתב סמנכ”ל המשרד:

אנו מבקשים להביא לידיעתכם כי בימים אלו החל את עבודתו במשרדנו מנהל תחום הכשרות (הסדרה), במסגרת אגף בכיר לשירותי דת. כניסתו לתפקיד נעשתה בתיאום עם הרבנים הראשיים לישראל וגורמי הכשרות ברבנות הראשית לישראל. במסגרת תפקידו אחראי על הסדרת התחום הביט המנהלי וילווה את השינוי המבני של מערכת הכשרות במסגרת ”מהפיכת הכשרות בישראל” עליה הכריז סגן השר.

תיאור התפקיד, שאושר על ידי נציבות שירות המדינה, כלל:

הובלת תחום הכשרות על היבטיו השונים, קביעת כללי עבודה וקידום תהליכים רוחביים בתחום הכשרות, גיבוש תכנית עבודה רב-שנתית לקידום נושא הכשרות במועצות הדתיות ולרשויות בהן אין מועצה דתית פיקוח מנהלי על מתן שירותי ההשגחה על הכשרות בישראל, ועל תפעול מערך הכשרות.

תפקידו המרכזי של המשרד בתחום הכשרות נגזר מאחריותו הישירה על עבודת המועצות הדתיות (ובכלל זה העבודה של מחלקות הכשרות) ומאחריותו על הרבנות הראשית ביחידת סמך של המשרד. למרות זאת התקבלה ההקמה של תחום הכשרות במשרד בהתנגדות של פקידי הרבנות הראשית לישראל. חילוקי הדעות הביאו לעצירה כמעט מוחלטת של הפעילות האינטנסיבית שהחל המשרד לקדם, כפי שאפשר ללמוד מתכנית העבודה של תחום כשרות לשנת

**”למרות זאת  
התקבלה ההקמה  
של תחום הכשרות  
במשרד בהתנגדות  
של פקידי הרבנות  
הראשית לישראל.  
חילוקי הדעות  
הביאו לעצירה  
כמעט מוחלטת  
של הפעילות  
האינטנסיבית  
שהחל המשרד  
לקדם...מאז  
פרישתו של מנהל  
תחום כשרות  
בחודש אפריל  
2018 לא מונה  
לו מחליף;  
סמכויותיו הועברו  
למנהל תחום  
נישואין ורבנים  
תחת הכותרת  
’המחלקה לרבנות  
נישואין וכשרות’.”**

2017 – שבאמור הוקפאה בשל התנגדות הרבנות הראשית. תכנית העבודה כללה, בין היתר, הפיכה של המשרד לגורם מרכזי בעולם הכשרות; יצירת מבנה ארגוני קבוע ומחייב למחלקות הכשרות במועצות הדתיות; הקמה והפעלה של צוות היגוי מייעץ לתפעול של מערך הכשרות; הכשרה מקצועית למנהלי מחלקות כשרות ולמפקחי כשרות; הסדרה ארצית של מערך הכשרות; חיזוק מערך התמיכה וההשגחה לרב נותן הכשרות ברשויות שאין בהן מועצה דתית.

למרות חשיבותו ותפקידו המרכזי של המשרד בתפעול של מערך הכשרות, מאז פרישתו של מנהל תחום כשרות בחודש אפריל 2018 לא מונה לו מחליף; סמכויותיו הועברו למנהל תחום נישואין ורבנים תחת הכותרת ”המחלקה לרבנות נישואין וכשרות”.<sup>40</sup>

## **2. הצעת הסדרה**

**יש להגדיר את תפקידו וסמכויותיו של המשרד כאחראי על כל הצדדים המנהליים של מערכת הכשרות.**

**כן יש להקים במשרד אגף כשרות שיפקח וינחה את מחלקות הכשרות במועצות הדתיות.**







# ז. המועצות הדתיות

## 1. תמונת מצב

כדי להבין את הכשלים בעבודת המועצות הדתיות נסקור תחילה את תפקיד המועצה הדתית ואת עבודת מחלקות הכשרות, את התהליך שסופו במתן תעודת כשרות ואת אופן ההשגחה, ונכיר את בעלי התפקידים הלוקחים חלק בתהליך. התהליך שיתואר הוא האופן שבו הדברים צריכים להתבצע ולא בהכרח האופן שבו הם מתבצעים בכל המקומות.

### (א) תהליך הקבלה של תעודת כשרות<sup>41</sup>

בעל בית עסק המבקש לקבל תעודת כשרות פונה למועצה דתית. לפנייתו הוא נדרש לצרף בקשה הכוללת פרטים מסוימים – על העסק ובעליו, על חומרי הגלם ועל תהליכי הייצור של המזון. כן נדרש בעל העסק לשלם עבור פתיחת התיק אגרה בסך 176 ש"ח<sup>42</sup> (אם בסוף התהליך אכן ניתנת תעודת כשרות, סכום זה מנוכה מהאגרה השנתית). לאחר כל אלה מתקיימת פגישת היכרות בין בעל העסק לבין הממונה על הכשרות במועצה הדתית (לעתים גם ראש המועצה הדתית נוכח בפגישה זו). בפגישה נערך תיאום ציפיות; בין השאר בעל העסק מקבל הסברים באשר לדרישות הכרוכות בתעודת כשרות בשגרת העבודה של העסק.

לאחר פגישת ההיכרות הרב המקומי או מי מטעמו (מנהל מחלקת הכשרות או מפקח) מבקרים בבית העסק לבדיקה של המטבח, הכלים, משטחי הייצור והמכונות המשמשות להכנת המזון (תנורים, נפה חשמלית, סירי קיטור וכדומה). לאחר הביקור נכתב דוח המתייחס לשינויים פיזיים שיש לבצע, אם צריך לבצע (הרחקה של משטחי עבודה בשרי/חלבי ופרווה, מטגנת נפרדת לדגים וכדומה);

לדרישות הכשרות הכלליות והייחודיות לעסק; לשעות ההשגחה הנדרשות (בדרך כלל שעות שלמות או חצאי שעות); ודרישות נוספות בהתאם לצורך.

אם בעל העסק מקבל על עצמו על-פה את הדרישות, נערך בין הצדדים הסכם שבו בעל העסק מתחייב לעמוד בדרישות ההשגחה, להעסיק את משגיח הכשרות כעובד שלו ולשלם את שכרו, הנגזר ממספר שעות ההשגחה שקבע הרב.

### **(ב) עבודתו של משגיח הכשרות**

עבודתם של משגיחי כשרות מתחלקת לשניים.<sup>43</sup> החלק הראשון הוא עבודה פיזית הכוללת, בין היתר, קבלת סחורה ואישורה; ברירת קטניות רטובות ויבשות; ניפוי קמח; שטיפת ירקות עלים; צליית כבד, לבבות וכדומה; והנחת בישולים על האש (בישול נוכרי). החלק השני הוא להיות "נכנס-יוצא" במשך שעות העבודה של העסק, כדי ליצור חשש ("מרטט" בלשון ההלכה) אצל בעל העסק – שבכל רגע עלול להיכנס המשגיח וממילא בעל העסק לא יסטה מכללי הכשרות. "שכר המשגיח" שבעל העסק משלם מגלם הן את שעות העבודה המעשית והן את שעות ה"נכנס-יוצא".

משגיח הכשרות עובד בדרך כלל בכמה עסקים ושעות העבודה שנקבעות לו בכל עסק נגזרות מהעבודה שהוא נדרש לבצע. קשה מאוד לקבוע במדויק את הזמן הנדרש להשגחה משום שקביעת הזמן הנדרש לביצוע הפעולות נגזרת מכמה גורמים ובהם מיומנותו של המשגיח, המבנה הפיזי של העסק, סוג חומרי הגלם ועוד. כפי שאפשר ללמוד מדיווחים ממוחשבים של משגיחים (ומהנתונים שפרסם בעניין זה מבקר המדינה), במקרים רבים משגיח כשרות המשובץ לעסק למשך שעה נמצא בו בפועל פחות ממחצית מהזמן. שיטת עבודה זו מאפשרת למשגיחים לבצע במשך יום עבודה או חלקו השגחה על עסקים שמשלמים להם בפועל שכר על 18-26 שעות השגחה.<sup>44</sup> רוב המשגיחים אינם מבצעים בפועל השגחה של "נכנס ויוצא" ואינם מגיעים לבית העסק יותר מפעם ביום (חלקם לא מגיעים כלל).

**"במקרים רבים  
משגיח כשרות  
המשובץ לעסק  
למשך שעה נמצא  
בו בפועל פחות  
ממחצית מהזמן.  
שיטת עבודה  
זו מאפשרת  
למשגיחים לבצע  
במשך יום  
עבודה או חלקו  
השגחה על עסקים  
שמשלמים  
להם בפועל שכר  
על 18-26  
שעות השגחה."**

## ג) תפקידי המועצה הדתית

המועצה הדתית, באמצעות מחלקת הכשרות, נדרשת לרכז ולתכלל את עבודת הפיקוח על מערכת הכשרות המקומית. מדובר בתפקיד חיוני לאמינות המערכת ולאיכות הכשרות, בעיקר בשל העובדה שמשיחי הכשרות – שהם רוב מוחלט מהעובדים במערכת הכשרות ומבצעים בפועל את החלק המרכזי של ההשגחה – אינם עובדי המועצה הדתית. הם אינם כפופים לכללי העבודה של המועצה הדתית ועבודתם אינה מפוקחת על ידי אגף משאבי אנוש או על ידי כל גורם אחר במועצה הדתית. תחומי העיסוק של מחלקת הכשרות כוללים:

**בעלי עסקים:** המחלקה מטפלת בבעלי עסקים החל בשלב הבקשה של בעל העסק לקבל תעודת כשרות; המשך בשיבוץ המשגיח ובקביעת שכרו וכלה בטיפול בבעיות המתעוררות בין בעל העסק למשגיח;

המחלקה נדרשת לנהל לכל עסק "תיק" שבו מרוכז כל המידע על בעל העסק, על סוגי האוכל המיוצרים ומוגשים בו, על בעלי התפקידים במטבח וכן דיווחים שוטפים של המשגיח ותיעוד של כל אירוע חריג ואופן הטיפול בו;

המחלקה אחראית לגבות את אגרות הכשרות ולחדש את התעודות כשתוקפן פג;

המחלקה מטפלת מול בית העסק בכל היבטים של כשרות לפסח: מכירת חמץ, הכשרת העסק או סגירתו במשך ימי הפסח;

במידת הצורך המחלקה אחראית להסיר את תעודת הכשרות בשל אי-עמידה בדרישות הכשרות או לפי בקשתו של בעל העסק;

המחלקה מלווה ומסייעת לבעל העסק בכל שאלה שמתעוררת בשוטף וכן בשינויים ובשיפורים של העסק ושל המצרכים המשמשים בו.

**משגיחים:** מחלקת הכשרות אחראית לקלוט את משגיחי הכשרות (באישור הרב המקומי ובכפוף לתנאי הסף שנקבעו בחוזר המנכ"ל); לשבץ אותם בבתי העסק ולהנחות אותם בנוגע לדרישות הכשרות המסוימות של כל בית עסק, לשעות עבודתם, לדיווחים על ממצאים בבית העסק ולנוכחותם ושעות עבודתם במקום;

**”בפועל, חלק גדול מהמועצות הדתיות כלל אינן מעסיקות מפקחי כשרות, ובמועצות שמעסיקות מפקחי כשרות הם אחראים על מספר גדול מאוד של עסקים ומשגיחים וחלקם עוסקים בעצמם בעבודת השגחה בד בבד עם עבודתם כמפקחים.”**

המחלקה נדרשת לנהל תיק אישי לכל משגיח הכולל את פרטיו האישיים, השכלתו, הכשרות מיוחדות, דיווחי נוכחות, וכן חוות דעת לגבי עבודתו ותיעוד אירועים חריגים, תלונות שהתקבלו ואופן הטיפול בהן.

**מפקחי כשרות:** התפקיד המרכזי של מפקח כשרות הוא לבדוק שעבודת הכשרות בשטח אכן מתבצעת על ידי משגיחי הכשרות. כל מפקח אחראי על עבודתם של כמה משגיחים: עליו לוודא שהם אכן מגיעים לבית העסק, מבצעים את העבודה המוטלת עליהם ומדווחים מה שעליהם לדווח. מפקח הכשרות עצמו אמור לערוך ביקורות עומק בבית העסק, להיות בקשר שוטף עם בעלי העסקים ולקשר בינם לבין המועצה הדתית והרב המקומי.

בשונה מרוב המשגיחים, מפקחי הכשרות הם עובדי המועצה הדתית. העסקת מפקח כשרות מותנית באישור התקן על ידי אגף משאבי אנוש במועצות הדתיות במשרד לשירותי דת ובעמידה בתנאי הסף שנקבעו לתפקיד.<sup>45</sup> יש נוסחה לאישור תקן למפקח כשרות בהתאם למספר בתי העסק וסוגיהם, אך לא חלה על המועצה הדתית חובה להעסיק מפקחי כשרות והדבר נתון לשיקול דעתו של ראש המועצה הדתית; שכרם של מפקחי הכשרות הוא חלק מהתקציב הכולל של המועצה הדתית.

בפועל, חלק גדול מהמועצות הדתיות כלל אינן מעסיקות מפקחי כשרות, ובמועצות שמעסיקות מפקחי כשרות הם אחראים על מספר גדול מאוד של עסקים ומשגיחים<sup>46</sup> וחלקם עוסקים בעצמם בעבודת השגחה בד בבד עם עבודתם כמפקחים. מספר מפקחי הכשרות בתקן נע כיום בין 120 ל-150 איש, כשרובם מועסקים בכעשר מועצות דתיות (והיתר בכ-120 מועצות נוספות).

**הנפקת תעודות כשרות:** המועצה הדתית אחראית להנפיק את תעודות הכשרות לבתי העסק; לחדש אותם בזמן; לערוך לבעל העסק שימוע במקרה של כוונה להסיר את תעודת הכשרות, או בתוך 24 שעות לאחר הסרה מיידית של תעודה במקרה של הפרת כשרות חמורה. תעודות הכשרות צריכות להיות ממוספרות ו”מאובטחות” כך שאפשר יהיה לזהות זיופים בקלות. תעודת הכשרות צריכה לכלול את השם ומספר הטלפון של משגיח הכשרות וכן של המפקח או של הממונה במועצה הדתית.

**פיקוח על עבודת המשגיחים ונוכחותם:** המועצה הדתית אחראית לפקח על נוכחות המשגיחים בבתי העסק במסגרת הזמן שנקבע להם ועל כך שהם מבצעים את הפעולות והדיווחים שהם נדרשים. בפועל, ברוב המועצות הדתיות אין מעקב אחר נוכחות המשגיחים ואין דרישה לדיווח יומי על הממצאים בכל בית עסק. מצב זה מתקיים גם במועצות שמעסיקות משגיחי כשרות באמצעות חברות העסקה חיצוניות. גם במועצות הנוקטות דיווח באמצעות אפליקציות בטלפון הנייד או באמצעות קו הטלפון של בית העסק, בפועל הדיווח הוא חלקי ולעתים לא אמין.<sup>47</sup>

**אישור עבודה נוספת ומניעה של ניגודי עניינים:** עובדי המועצה הדתית נדרשים לקבל אישור לעבודה נוספת על עבודתם בה, ומחלקת הכשרות אחראית לפקח שלא יתקיימו ניגודי עניינים בעבודות אלו או בעבודת המחלקה בכלל. ניגודי העניינים יכולים להיות קרבת משפחה בין הרב למשגיחים שהוא בוחר להעסיק, בין המשגיחים לעובדי המועצה הדתית או למפקחי הכשרות, בעבודה נוספת של משגיחים ומפקחים בגופי כשרות פרטיים, בעבודת השגחה של מפקחים או בעבודה נוספת של עובדי מערך הכשרות בזמנים שבהם עליהם להשיג ולפקח.

**ניהול משרד:** כדי לשמר תמונת מצב עדכנית של מערכת הכשרות יש לתכלל את העבודה של כל הגורמים, לנהל את התיקים של בתי העסק ואת התיקים האישיים של המשגיחים, לתעד את כל הדיווחים מהשטח וההתרחשויות החריגות, לרכז את דיווחי הנוכחות של המשגיחים והמפקחים ואת ביקוריהם בבתי העסק, לגבות את אגרות הכשרות ולהנפיק את תעודות הכשרות, להוציא מכתבים ועדכונים לבתי עסק ועוד. לשם כל אלה נדרשים גורם ייעודי שיטפל בכל העניינים המנהליים של המחלקה ומערכת מחשוב שתאפשר ניהול יעיל.

התקן לניהול המשרד מותנה גם הוא באישור אגף כוח אדם במועצות הדתיות של המשרד לשירותי דת, כמו גם ברצון הטוב של ראש המועצה הדתית להקצות לכך חלק מהתקציב הכולל של המועצה הדתית.

בפועל, התוצאה היא שבחלק גדול מהמועצות הדתיות אין מנהל משרד והנושאים שצוינו לעיל אינם מטופלים או מטופלים חלקית – על ידי בעלי תפקידים אחרים במועצה או על ידי מפקחי הכשרות, נוסף על עבודת הפיקוח (ואז אין גורם אחד אחראי); כמו כן, הטיפול והתיעוד אינם מתבצעים באמצעות מערכות מחשב או שהם מתבצעים באמצעות תוכנות מקומיות ישנות המבוססות על תוכנת אקסס.

## ד) הכשלים המרכזיים של מערכת הכשרות במועצות הדתיות

מערכת ההשגחה במועצות הדתיות סובלת מכשלים רבים עקב ניהול רעוע והקצאת משאבים לקויה. הכשלים המרכזיים, המאפיינים את רוב מחלקות הכשרות במועצות הדתיות, פורטו בהרחבה בדוחות מבקר המדינה בשנים 2009 ו-2017, והם כוללים, בין היתר:<sup>48</sup>

ניגוד עניינים עקב העסקה ישירה של משגיחים בבית העסק; שבר המשגיחים נמוך ואינו כולל תשלומי נסיעות, חופשה והבראה וזכויות סוציאליות אחרות; התשלום של שכר משגיחים ניתן ב"שחור" וב"שווה כסף" (מוצרי מזון מהעסק המושגח); אין מעקב אחר שעות העבודה של המשגיחים; אין פתרון זמין במקרה של היעדרות משגיח בשל מחלה או חופשה וכך בית העסק נותר ללא השגחה; משגיחים עובדים בו-זמנית (באותן שעות) בכמה בתי עסק; משגיחים עובדים בד בבד בגופי השגחה פרטיים (בד"צים); משגיחים עובדים בעבודה נוספת שאינה בתחום הכשרות (כתיבת סת"ם, תלמידי ישיבה, נהגי הסעות וכדומה); מינוי משגיחים מתבצע ללא ידע והכשרה, במסגרת "סידור עבודה" לצורך פרנסה ולא לטובת מערכת הכשרות; אין התמקצעות של משגיחים בתחומים ייחודיים דוגמת בתי מלון, תעשייה, משחטות, בתי מטבחים וכדומה; אין השתלמויות, הכשרה מקצועית ותכניות לפיתוח כוח אדם; לבתי עסק דומים (לעתים של אותם בעלים) נקבעות דרישות כשרות שונות ושעות השגחה שונות; משגיחים נעדרים – בכלל או חלקית – משעות העבודה; אין ניהול של תיקי משגיחים ובתי עסק; אין הגדרות תפקיד ברורות ונוהלי עבודה למפקחי כשרות; אין נהלים אחידים לטיפול ומעקב אחר ליקויי כשרות; יש מתח פנימי ואי-בהירות בנוגע לחלוקת התפקידים בין הרבנות המקומית למועצה הדתית, ואלה באים לידי ביטוי בחוסר מעורבות או במעורבות-יתר של הרב המקומי במערכת הכשרות; אין די כוח אדם ומכאן שיש נטל כלכלי ותעסוקתי על הרב המעניק תעודות כשרות במועצות האזוריות (הרב עושה בעצמו את העבודה בבתי עסק הפרוסים על פני עשרות ק"מ, ללא תגמול כלכלי נוסף, ללא החזר של הוצאות נסיעה וכו'); גביית האגרות לוקה בחסר ואין עליה פיקוח ובקרה.

## 2. הצעה להסדרה

הסדרת התחום כרוכה בכמה צעדים:

(א) יש לקבוע עבור מחלקת הכשרות במועצה הדתית **מבנה מחייב ונוהלי עבודה**. במחלקה יועסקו לכל הפחות מפקח ומנהל משרד (במועצות קטנות תיתכן חלקיות משרה).

(ב) **יוגדרו התפקידים** של מפקחי הכשרות וחלוקת התפקידים בין המפקחים בכל מועצה דתית; כן תוגדר חלוקת העבודה בין הרב המקומי למחלקת הכשרות.

(ג) יוגדרו **כללים ברורים למניעת ניגוד עניינים** ולמתן אישור לעבודה נוספת לעובדי מחלקות הכשרות.

(ד) **מחלקות הכשרות ינהלו את התיקים** של בתי העסק ואת מערך ההשגחה באמצעות מערכת "שירת הים"<sup>49</sup>; המשרד יוכל לפקח ולעקוב באמצעות מערכת זו אחר עבודת המועצות הדתיות.

(ה) **גיוס משגיחי הכשרות** ייעשה מתוך מאגר משגיחים ארצי מרכזי שינוהל על ידי החברה הממשלתית שתוקם, בכפוף לעמידה בתנאי סף.

(ו) מחלקת הכשרות תקבל **גישה לתיק האישי של משגיח** המשובץ אצלה (במאגר המנוהל על ידי החברה הממשלתית) ותבצע עדכון שוטף בתקופת עבודתו של המשגיח.

(ז) החברה הממשלתית תפעיל **מערך ארצי של הדרכה והשתלמויות**.

(ח) **משגיחי הכשרות יועסקו על ידי חברות פרטיות שיקבלו רישיון** לכך. החברות יהיו אחראיות לפיקוח על נוכחות המשגיחים בבתי העסק (המשגיחים ידווחו נוכחות) ועל תשלום שכרם לפי הסכם שכר קיבוצי שייחתם. החברות יקצו משגיחים מחליפים במקרה של היעדרות משגיח בשל חופשה או מחלה.







# ח. דרישות שונות של השגחה ותשלום לבתי עסק דומים

## 1. תמונת מצב

קביעת מחיר ההשגחה לבית העסק על פי מספר שעות ההשגחה שקבע הרב המקומי היא אחת הסיבות המרכזיות לאי-שוויון בין בתי עסק ולדימוי הלא-מחמיא של מערכת הכשרות בעיני הציבור. קביעת מחיר ההשגחה לפי שעות יוצרת זיקה בין מחיר ההשגחה לבין משך ההשגחה הנדרש תמורתו, וממילא יוצר ציפיות אצל בעל העסק שמשגיח הכשרות אכן ישהה בעסק מדי יום לפרק הזמן שבגיננו הוא משלם. על פי נתונים שאסף מבקר המדינה (שהקדיש לנושא פרק שלם<sup>50</sup>), רבנים שונים קובעים מספר שונה של שעות השגחה לבתי עסק דומים והמועצות הדתיות השונות גובות מבעלי העסקים סכום שונה עבור שעת השגחה – והתוצאה היא, למשל, הפרשים של 340% במחיר ההשגחה הנדרש מדוכני פיצה באותה עיר (1,750 ש"ח ו-500 ש"ח); דוגמה נוספת היא הפרשים של 700% בדרישות ההשגחה לדוכן שווארמה במועצות דתיות שונות (חצי שעת השגחה מול שלוש וחצי שעות השגחה).

קביעה של מחיר ההשגחה כנגזרת של זמן ההשגחה הנדרש יוצרת אפליה בין בתי עסק שונים. כאמור, קביעה זו מושפעת, בין היתר, ממיומנות המשגיח, ממהירות עבודתו, מכמות הסחורה, מהמבנה הפיזי של העסק ועוד – ולכן קשה מאוד לקבוע כמה זמן נדרש להשגחה. יתרה מזו, רוב המועצות הדתיות קובעות מינימום של שעת השגחה יומית – אך בדיקה בפועל של הנתונים שריכז מבקר המדינה, ושל נוכחות המשגיחים בפועל כפי שהיא מדווחת בטלפון הנייד (במעט המועצות שבהן פועלת שיטה זו), מעלה כי זמן

”קביעת מחיר

ההשגחה לפי שעות

יוצרת זיקה בין

מחיר ההשגחה

לבין משך ההשגחה

הנדרש תמורתו,

וממילא יוצר

ציפיות אצל בעל

העסק שמשגיח

הכשרות אכן ישהה

בעסק מדי יום

לפרק הזמן שבגיננו

הוא משלם.”

השהייה של משגיח בבית עסק נמוך במידה ניכרת מזה שנקבע, ולעתים מגיע לרבע מהזמן ופחות מכך.<sup>51</sup>

## 2. הצעת הסדרה

**תעריף ההשגחה יהיה זהה וקבוע לפי סוג העסק וללא קשר לפעולות המיוחדות הנדרשות בשל מאפיינים ייחודיים של העסק;** לפירוט מורחב ראו בפרק י' בחלק השני.



# ט. השתתפות המדינה במימון של מערכת הכשרות

## 1. תמונת מצב

”סך ההקצבה  
הממשלתית לכל  
המועצות הדתיות  
בשנת 2015  
עמד על כ-460  
מיליון ש”ח.  
סך ההוצאות  
הישירות של  
המועצות הדתיות  
עבור כשרות  
עומד על כתשעה  
מיליון ש”ח בשנה  
בלבד, שהם כ-2%  
מסך ההקצבה  
הממשלתית.”

קשה מאוד לקבוע מה הסכום המדויק שהמדינה מקצה להפעלה של מערכת הכשרות. הסיבה לכך היא ששכרו של הרב שנותן את תעודת הכשרות ועלות המעטפת הארגונית של מחלקת הכשרות (שכר דירה, ארנונה, מחשוב, ציוד משרדי, שירותים משפטיים, הנהלת חשבונות וכדומה) נכללים בתקציב השוטף של המועצה הדתית. עם זאת, דוחות המועצה הדתית<sup>52</sup> מפרטים את הוצאות השכר והפעילות המיוחדות ישירות למחלקת הכשרות. כך, למשל, סעיפי השכר משקפים העסקה של מפקחי כשרות ומנהל משרד; סעיף הפעילות משקף פעילות ייחודית לטובת מערכת הכשרות דוגמת הדפסה של תעודות כשרות, התקשרות עם נותני שירותים, השתלמויות למשגיחים ומפקחים וכדומה. הסכומים שהמועצה הדתית מוציאה בסעיפים אלו מלמדים על היקף הפעילות והמשאבים הנספיים שהמועצה מקצה למערכת הכשרות.

הנתונים המפורסמים באתר האינטרנט של המשרד לשירותי דת מראים כי סך ההקצבה הממשלתית לכל המועצות הדתיות בשנת 2015 עמד על כ-460 מיליון ש”ח – 188 מיליון מהמשרד לשירותי דת ו-272 מיליון מהרשויות המקומיות.<sup>53</sup> סך הוצאות הכשרות (שכר+ פעילות) עומד על כ-58 מיליון ש”ח (הוצאות הכוללות שכר משגיחים המועסקים ישירות על ידי המועצה הדתית). מנגד, אגרות הכשרות שהמועצות הדתיות גובות עמד על כ-49 מיליון ש”ח (כ-32 מיליון עבור אגרות שנתיות והיתר עבור שכר המשגיחים המועסקים על ידי המועצות הדתיות), כך שסך ההוצאות בפועל של המועצות

## ”סך היתרות של המועצות הדתיות (תקציב שלא נוצל כלל) לשנת 2015 עמד על כ-31.5 מיליון ש”ח, שהם כ-7% מסך ההצבה הממשלתית.”

הדתיות עומד על כתשעה מיליון ש”ח בשנה בלבד, שהם כ-2% מסך ההקצבה הממשלתית למועצות הדתיות. להשלמת התמונה נציין כי סך היתרות של המועצות הדתיות (תקציב שלא נוצל כלל) לשנת 2015 עמד על 31.5 מיליון ש”ח, שהם כ-7% מסך ההקצבה הממשלתית, וסך ההוצאות של המועצות הדתיות עבור סעיף ”תרבות תורנית” לשנת 2015 עמד על סכום דומה של 27 מיליון ש”ח – פי שלושה מהסכום שהמועצות מקצות מתקציבן עבור מערכת הכשרות.

חשוב להדגיש שיש שונות גדולה במבנה של מערך הכשרות המקומי בכל מועצה. בחלק מהמועצות הדתיות ההכנסה מאגרות הכשרות גדולה מסך ההוצאות לכשרות והמועצה לא רק שלא מוציאה מתקציבה לטובת מערכת הכשרות אלא משתמשת בהכנסות הכשרות לטובת תחומים אחרים;<sup>54</sup> מנגד יש מועצות שסך ההשתתפות העצמית שלהן במימון מערכת הכשרות המקומית (מעבר להכנסות מאגרות) מגיע לכ-9% מההקצבה הממשלתית למועצה הדתית.<sup>55</sup>

## 2. הצעת הסדרה

מוצע להגדיר עבור מערכת הכשרות **סך מתוך התקציב הממשלתי** של המועצה הדתית (הקצאת המשרד + הקצאת הרשות המקומית) ולמועצה הדתית לא יהיה שיקול דעת להשתמש בסכום זה למטרות אחרות.



# י. ההבדלים בין מחלקות כשרות במועצות דתיות שונות

## 1. תמונת מצב

”ב-92 מועצות  
דתיות נמצאים  
בסך הכל שלישי  
מכלל בתי העסק  
המושגחים,  
ואילו ב-12

המועצות הדתיות  
הגדולות נמצאים  
51% מכלל בתי

העסק המושגחים.”

מספר בתי העסק והפיזור הגאוגרפי<sup>56</sup> שלהם מחייב את המועצה הדתית להקצות בהתאם משאבים לצורך תפקוד מערך הכשרות ומתן מענה, מאחר שאין קשר בין מספר בתי העסק לגודל התקציב השוטף של מועצה (התקציב נקבע לפי מספר תושבים<sup>57</sup> ואילו צורכי הכשרות נגזרים ממספר בתי העסק, התלוי בגורמים כמו תיירות, תעשייה, מסחר, אזורי תעסוקה ועוד). ההקצאה בפועל של המשאבים היא מוגבלת ולא תמיד נותנת מענה לצורכי הכשרות בשטח. להלן כמה נתונים המלמדים על השוני הרב בין המועצות הדתיות, הן לעניין ההשקעה התקציבית בתחום הכשרות והן לעניין כמות בתי העסק ופיזורם.

ב-59 (45%) מהמועצות הדתיות יש עד חמישים בתי עסק מושגחים, המהווים 19% מכלל בתי העסק המושגחים. ב-33 (25%) מהמועצות הדתיות יש חמישים עד מאה בתי עסק מושגחים, המהווים 13% מכלל העסקים המושגחים. אם כן, ב-92 (70%) מכלל המועצות הדתיות נמצאים בסך הכול שלישי מכלל בתי העסק המושגחים, ואילו ב-12 המועצות דתיות הגדולות – שמהוות בסך הכול 9% מכלל המועצות הדתיות – נמצאים 51% מכלל בתי העסק המושגחים.

מספר בתי העסק בכל רשות משפיע על המבנה של מחלקת הכשרות ועל הקצאת המשאבים עבור מערכת הכשרות. ב-25 (19%) מהמועצות דתיות לא נרשמו כלל הוצאות שבר; ב-21 (16%)

**”ההבדלים בין  
המועצות הדתיות  
– במספר העסקים,  
בסוגיהם ובפיזורם  
הגאוגרפי, כמו  
גם ההבדלים  
בהקצאת משאבים  
עבור הפעילות  
השוטפת וכוח  
האדם העומד  
לרשות המחלקה,  
מחייבים  
והתייחסות  
ייחודית לתחום  
הכשרות וניהול  
מרכזי של תקציבו.”**

מהמועצות נרשמו הוצאות שכר עד חמישים אלף ש”ח בשנה; ב-11 (8%) מהמועצות נרשמו הוצאות שכר הנעות בין חמישים אלף למאה אלף ש”ח; וב-12 (9%) מכלל המועצות נרשמו הוצאות שכר הנעות בין מאה אלף ל-150 אלף ש”ח. אם כן, הוצאות השכר של מחלקת הכשרות בכ-50% מהמועצות הדתיות משקפות העסקה של פחות ממשרה אחת שלמה.

כך גם לעניין הוצאות הפעילות. ב-38 (29%) מהמועצות הדתיות אין כלל הוצאות לפעילות; ב-77 (58%) מהמועצות הדתיות ההוצאה השנתית לפעילות היא עד חמישים אלף ש”ח, ורק ב-16 (12%) מהמועצות הדתיות עמד התקציב השנתי לפעילות על חמישים אלף עד מאתיים אלף ש”ח.

ההבדלים בין המועצות הדתיות – במספר העסקים, בסוגיהם ובפיזורם הגאוגרפי, כמו גם ההבדלים בהקצאת משאבים עבור הפעילות השוטפת וכוח האדם העומד לרשות המחלקה, מחייבים והתייחסות ייחודית לתחום הכשרות וניהול מרכזי של תקציבו.

## **2. הצעת הסדרה**

מוצע לרכז את הגבייה עבור אגרות הכשרות השנתיות ועבור שכר המשגיח באמצעות שרת התשלומים הממשלתי.

כן מוצע לרכז את הניהול הכספי של אגרות הכשרות ולהעביר כספים בין המועצות הדתיות לפי הצרכים האובייקטיביים.



# יא. רשויות מוניציפליות ללא מועצה דתית

## 1. תמונת מצב

בישראל פועלות כארבעים רשויות מוניציפליות יהודיות שאין בהן מועצה דתית,<sup>58</sup> ובהן נדרש הרב המקומי להיעזר במערך פיקוח חלופי; בחלק קטן מהן מופעל מערך פיקוח במסגרת מחלקת הדת של הרשות המקומית. במקרים רבים בעלי העסקים נדרשים לשלם תוספת על שכר המשגיח עבור מערך הפיקוח, ותשלום זה מתבצע לעתים בשווה כסף – תשלום בגין דלק, טלפון נייד, שימוש ברכב וכדומה – תשלומים שעל פי רוב אינם מוסדרים ומתועדים.

נושא כלכלי נוסף שאינו מוסדר ברשויות אלו הוא אגרות הכשרות השנתיות הנגבות מכוח תקנות שירותי הדת היהודיים. התקנות קובעות את סכום האגרה השנתית לפי מפתחות כגון סוגי העסקים ועוד. על פי התקנות רק מועצה דתית רשאית לגבות אגרות אלו, אך יש רשויות הגובות אגרות כשרות מבתי עסק. בחלק מהמקרים כספים אלה משמשים לצרכים שוטפים של הרשות ואינם משרתים את מערך הכשרות; במקרים קיצוניים יותר הרב המקומי מנהל מערכת של גביית אגרות ללא כל פיקוח ותיעוד באשר לשימוש בכספים אלה.

”בישראל פועלות  
כארבעים רשויות  
מוניציפליות  
יהודיות שאין בהן  
מועצה דתית, ובהן  
נדרש הרב המקומי  
להיעזר במערך  
פיקוח חלופי...  
במקרים רבים בעלי  
העסקים נדרשים  
לשלם תוספת על  
שכר המשגיח עבור  
מערך הפיקוח,  
ותשלום זה מתבצע  
לעתים בשווה כסף  
תשלומים שעל פי  
רוב אינם  
מוסדרים ומתועדים.”

## 2. הצעת הסדרה

רשויות ללא מועצה דתית יוכלו להקים מחלקת כשרות במסגרת רשות המקומית, וזו תפעל בהתאם לנהלים של מחלקות הכשרות במועצות הדתיות ותחת פיקוח של המשרד לשירותי דת. הרשות המקומית תקבל את אגרות הכשרות.

רשויות שיחליטו לא להקים מחלקת כשרות ייעזרו במועצה דתית סמוכה שתקבל חלק מאגרות הכשרות. במקרה זה תחויב הרשות המקומית להשתתף מתקציבה בעלויות ההפעלה של מערך הכשרות (ראו פירוט בחלק השני).





# יב. רבנות לכשרות ארצית

## 1. תמונת מצב

עשרות עסקים בישראל – בעיקר מפעלי תעשייה – פועלים ברשויות לא יהודיות שאין בהן רב מקומי או מועצה דתית,<sup>59</sup> והם צריכים תעודת כשרות כדי לשווק את תוצרתם. הרבנות הראשית לישראל מפעילה כיום מערך פיקוח מיוחד המכונה "רבנות לכשרות ארצית". מערך זה מפעיל ארבעה-חמישה מפקחים אזוריים לפי חלוקה גאוגרפית ארצית. בשל אופי העבודה המורכב והנסיעות הרבות יש צורך להעניק למפקחים אלה דירוג שכר מיוחד ולהעמיד לרשותם כלי רכב. הפיזור הגאוגרפי של העסקים והמורכבות הכלכלית של הפעילות מחייבים כי המנהל של גוף זה יהיה בקי בהיבטים ההלכתיים, כדי שיוכל לבצע את הפיקוח הנדרש על כל בית עסק, וגם בעל יכולת ניהולית כלכלית, כדי שהמערכת תהיה יעילה וחסכונית.

למימון המנגנון גובה הרבנות לכשרות ארצית אגרות פיקוח בסכומים של 1,500–500 ש"ח בחודש, בהתאם לגודל ולמורכבות של הפיקוח על העסק. אגרה זו מתווספת לאגרה השנתית המשולמת למועצה הדתית ולשכר שמשלם בעל העסק למשגיח הכשרות; היא אינה מוסדרת בתקנות האגרות וגבייתה מתבצעת ללא הסמכה חוקית.<sup>60</sup>

"הרבנות לכשרות ארצית" היא גוף אמורפי שאינו קיים בפועל, אינו מאוגד בדרך משפטית כלשהי, ולמעשה מנגנון ההפעלה שלו נגזר מזהות הרב שמועצת הרבנות הראשית מסמיכה להעניק תעודת כשרות. הרב שהוסמך מפעיל את הרבנות לכשרות ארצית באמצעות המועצה הדתית שבה הוא מכהן כרב מקומי, ומבחינה מנהלית וניהולית עליו להסתמך על כוח האדם הקיים (מנהל מחלקת הכשרות או מזכיר המועצה הדתית ינהל בפועל את מערך הכשרות הארצית).

## "הרבנות לכשרות

ארצית' היא גוף

אמורפי שאינו

קיים בפועל,

אינו מאוגד בדרך

משפטית כלשהי,

ולמעשה מנגנון

ההפעלה שלו

נגזר מזהות הרב

שמועצת הרבנות

הראשית מסמיכה

להעניק תעודת

כשרות. הרב

שהוסמך מפעיל את

הרבנות לכשרות

ארצית באמצעות

המועצה הדתית

שבה הוא מכהן."

מבנה ארגוני זה יוצר בעיה כשמועצת הרבנות הראשית מעוניינת למנות רב מסוים בשל כישוריו, יכולותיו והתאמתו לתפקיד, אך המועצה הדתית שבאמצעותה עליו להפעיל את מערך הפיקוח אינה מסוגלת לקחת על עצמה מטלה זו, או שגורמי הפיקוח במשרד לשירותי דת מתנגדים לכך בשל יכולת כלכלית מוגבלת או כשלים ניהוליים.

בסוף שנת 2016 החליטה מועצת הרבנות הראשית להעביר את הסמכות להעניק כשרות ארצית מהרב של נתניה לרב של אור עקיבא. עקב החלטה זו נאלצה המועצה הדתית באור עקיבא – שהפעילה מערך כשרות מקומי קטן – לשאת על גבה מנגנון פיקוח ארצי ומורכב. תהליך המעבר של המנגנון מהמועצה הדתית בנתניה למועצה הדתית באור עקיבא נתקל בקשיים בירוקרטיים רבים של אישור תקנים, קליטת מפקחים, אישור שכר מיוחד והצמדת רכב, אישור לאגרות פיקוח מיוחדות וכדומה. בשל קשיים אלו לא התאפשר להמשיך להעסיק את מפקחי הכשרות ולשלם להם שכר (אף שעד אז הועסקו על ידי המועצה דתית בנתניה). קשיים אלה, שחלקם טרם הוסדרו, פגעו הן באיכות הכשרות והן בבעלי העסקים.

## 2. הצעת הסדרה

הרבנות לכשרות ארצית תופעל באמצעות החברה הממשלתית שתוקם, ואגרות הכשרות ושכר המשגיחים **ייגבו ישירות על ידי החברה הממשלתית** באמצעות שרת התשלומים הממשלתי. לשם כך ייקבעו אגרות פיקוח לבתי העסק, ו/או השתתפות של המדינה או של הרשויות המקומיות במימון של מערך הכשרות.



# יג. מיסוי: פגיעה בהכנסות המדינה

## 1. תמונת מצב

”תשלום לא  
מוסדר של שכר  
למשגיחים  
ומפקחים במערך  
הכשרות, תוך  
השתמטות  
מתשלומי מס  
הכנסה, ביטוח  
לאומי וביטוח  
בריאות אינם  
תופעה שולית.”

תשלום לא מוסדר של שכר למשגיחים ומפקחים במערך הכשרות, תוך השתמטות מתשלומי מס הכנסה, ביטוח לאומי וביטוח בריאות אינם תופעה שולית.<sup>61</sup> הסיבה העיקרית לתופעה זו היא צורת ההעסקה של משגיחי הכשרות, שבגינה תשלום במזומן או בשווה כסף (כגון מזון מהעסק) הוא לעתים אינטרס משותף למשגיח ולבעל העסק.

מבחינת המשגית, כאשר העבודה היא במשרה מלאה, יש באפשרותו להגיע מדי יום לעשרה בתי עסק ואף יותר. בשל פתיחה וסגירה של עסקים, שינויים בדרישות הכשרות מהעסק וצרכים מערכתיים נערכים לעתים שינויים תכופים בשיבוץ המשגיח לבית העסק. בנסיבות אלו, כדי לשמור על שכרו, משגיח הכשרות נדרש לבצע תיאומי מס רבים בכל פעם שיש שינוי בזהות המעסיק; כמו כן, בחלק מהמקרים המשגיחים עובדים בעבודות נוספות שאינן בתחום הכשרות, ועבודת ההשגחה היא בבחינת השלמת הכנסה; במקרים אחרים משגיחי הכשרות הם במעמד של ”תורתם אומנותם” – סטטוס שאינו מתיר להם לעבוד בצורה מסודרת. כל הנסיבות הללו מובילות לכך שלעתים קרובות יש למשגיחים אינטרס לקבל תשלום לא מוסדר, בכסף או בשווה כסף.

מבחינת המעסיק, במקרים רבים המשגיח הוא עובד ששכרו החדשי נמוך מאוד (500 עד אלף ₪) והמעסיק מעדיף שלא להכניס אותו למצבת כוח האדם של העסק. כך נחסכים מבעל העסק תשלומי פנסיה וזכויות נוספות, עלויות ההפקה של תלוש השכר והנהלת

החשבונות; כמו כן קטן הסיכון להיתבע על ידי העובד לאחר סיום יחסי העבודה. לעתים בעל העסק מעדיף לשלם למשגיח בשווה כסף – מגשי פיצה לילדים או בשר לשבת – משום שכך ההוצאה בפועל של בעל העסק קטנה בהרבה מזו הכרוכה בתשלום שכר.

מעבר לנזק שנגרם לאוצר המדינה עקב העסקה לא מוסדרת של משגיחי הכשרות, יש בכך פגיעה כלכלית חמורה במשגיחי הכשרות עצמם, שרובם ממילא משתכרים שכר מינימום ופחות מכך. המשגיחים אינם מקבלים את מלוא שכרם על פי חוק ואינם מקבלים את הזכויות הנלוות דוגמת נסיעות, הבראה וקרן פנסיה. כמו כן, מאחר שלא מופרשים לטובתם תשלומים למוסד לביטוח לאומי, אין להם זכויות במקרה של פגיעה בעבודה והם אינם זכאים לדמי אבטלה במקרה של פיטורין.

## 2. הצעת הסדרה

**תנאי ההעסקה** של משגיחי הכשרות, רמות השכר והתנאים הנלווים ייקבעו במסגרת **הסכם קיבוצי**. משגיחי הכשרות יועסקו בצורה מסודרת **באמצעות חברות פרטיות** שיקבלו רישיון לכך.

**”מעבר לנזק שנגרם לאוצר המדינה המשגיחים אינם מקבלים את מלוא שכרם על פי חוק ואינם מקבלים את הזכויות הנלוות דוגמת נסיעות, הבראה וקרן פנסיה.”**



# יד. גופי כשרות פרטיים: בד"צים<sup>62</sup>

## 1. תמונת מצב

**"בשטח פועלים  
בד"צים בעלי שם,  
הידועים כבעלי  
מומחיות בתחום  
הכשרות... ובצד  
פועלים גופים  
קיקיוניים המכנים  
עצמם בד"צים אך  
לא ברור מי עומד  
מאחוריהם  
ומה ניסיונו  
בתחום הכשרות."**

בצד מערכת הכשרות הממלכתית פועלת מערכת כשרות "מהודרת", המופעלת על ידי גופי כשרות פרטיים (להלן: בד"צים) שפעילותם, נכון להיום, אינה מוסדרת. אין קריטריונים בשאלה מי רשאי להציג עצמו כבד"ץ, מה רמת הניסיון והמומחיות הנדרשים מבד"ץ בתחום הכשרות, לפי אילו נוהלי כשרות על הבד"ץ לפעול, מה היקף הפיקוח הנדרש על בתי העסק, מה גובה התשלום לבד"ץ עבור שירותי הכשרות ועוד; כמו כן אין כל פיקוח ממשלתי על התנהלות הבד"צים. התוצאה היא שבשטח פועלים בד"צים בעלי שם, הידועים כבעלי מומחיות בתחום הכשרות ואכן מעניקים ערך מוסף לרמת הכשרות בבית העסק (באמצעות הקפדה על חומרות הלכתיות מסוימות ופיקוח הדוק יותר על בית העסק) – ובצד פועלים גופים קיקיוניים המכנים עצמם בד"צים אך לא ברור מי עומד מאחוריהם ומה ניסיונו בתחום הכשרות, אילו נוהלי כשרות נדרשים על ידם מעבר לאלו שדורשת הרבנות המקומית ומהי מתכונת הפיקוח שלהם על בתי העסק.

לפיכך, יש בד"צים שפעילותם נובעת לכאורה בעיקר מאינטרסים מסחריים, ומאחורי אישור הכשרות המוצג מטעמם בבית העסק אין ולא כלום. חלק מהבד"צים מעסיקים ישירות את המשגיחים, אך ברוב המקומות המשגיח מטעם הרבנות המקומית משמש גם כמשגיח מטעם הבד"ץ. חלק מהבד"צים דורשים שהמשגיח מטעם הרבנות יהיה מקובל עליהם וחלקם כלל לא מתערב בזהות המשגיח או בנוהלי העבודה שלו. יש בד"צים שדורשים כי תינתן למשגיח

## ”כלל הבד”צים אינם מפוקחים על ידי גורם ממלכתי כלשהו ולכן אין מידע רשמי על מספרם.”

תוספת שכר כדי ליצור מחויבות בינו לבינם, וזאת נוסף על התשלום הקבוע שבעל העסק משלם להם עבור תעודת הכשרות.

כאמור, כלל הבד”צים אינם מפוקחים על ידי גורם ממלכתי כלשהו ולכן אין מידע רשמי על מספרם. עם זאת, בדוח שעסק במיסוי של גופי כשרות פרטיים,<sup>63</sup> על פי מידע שפורסם באינטרנט, זיהה מבקר המדינה 27 מוסדות כשרות הפועלים כיום. בדיקה אצל רשם התאגידיים העלתה כי 14 מהם אינם רשומים. בנוגע לשאר המוסדות, המאוגדים כעמותות, לא נמצא אצל רשם העמותות מידע על ניהול פעילות של מפעל כשרות וברוב התיקים שאותרו לא נמצאו דוחות כספיים.

מבקר המדינה סיכם את ממצאיו במילים אלה:

בעשורים האחרונים גדל מספר גופי הכשרות הפרטיים (הבד”צים) וכן התרחב מאוד היקף פעילותם, הכוללת לא רק פעילות בתחום המזון, אלא גם בתחומים רבים אחרים. הבד”צים מוסו באופן חלקי או לא מוסו כלל. על הרשות לבחון את פעילותם של הבד”צים ולעשות להכללת מלוא פעילותם העסקית ברשת המס.

היעדר המידע והפיקוח על הבד”צים אינו מונע מהרבנות הראשית להכיר ב-12 מהם כגופים נותני כשרות בחוץ לארץ.<sup>64</sup>

## 2. הצעת הסדרה

הסדרת הפעילות של גופי כשרות פרטיים תכלול **דרישות הלכתיות ומנהליות ובכללן התאגדות וניהול ספרי חשבונות כדון**. פעילותם ועמידתם בתנאי הרישיון תפוקח על ידי הרבנות הראשית לפי כללים שייקבעו.

גופי כשרות פרטיים שיעמדו בתנאי ההסדרה יקבלו רישיון להעניק תעודות כשרות ישירות, ובעלי העסקים יוכלו לבחור בין כשרות של גופי הכשרות הפרטיים לכשרות של רבנות המקומית. גופי הכשרות הפרטיים יעסיקו את משגיחי הכשרות מטעמם לפי תנאי ההסכם הקיבוצי.



# טו. הסכנה המרחפת מעל מערכת הכשרות הממלכתית

## 1. תמונת מצב

”בכך באו אל קצו יותר מ-13 שנות התדיינות בבית המשפט – ויותר מחצי יובל שנים של עיסוק בסוגיה של ניגוד עניינים ופגיעה באמינות של מערך הכשרות הממלכתית.”

בתחילת מאי 2017 נתן בג”ץ החלטה בעניין **התנועה להגינות שלטונית נ’ מועצת הרבנות הראשית**.<sup>65</sup> בכך באו אל קצו יותר מ-13 שנות התדיינות בבית המשפט – ויותר מחצי יובל שנים של עיסוק בסוגיה של ניגוד עניינים ופגיעה באמינות של מערך הכשרות הממלכתית בשל העסקת משגיחי הכשרות מטעם הרבנות הראשית כעובדים ישירים של בתי העסק.

בגוף פסק הדין פירט השופט רובינשטיין את המלצות הצוות לבחינת מערך הכשרות, שאותן אימצה מועצת הרבנות הראשית ימים מספר קודם לכן, והוסיף:

אין בידינו כשלעצמנו להביע דעה באשר להצעות שבדו”ח לגופן ולחלופות העדיפות, ונוכל רק לומר כי יש ליתן סיכוי ראוי למאמץ שהושקע ולהכרעת מועצת הרבנות שאימצה את דו”ח הצוות. המבחן – בבירור ובמובהק – הוא ביישום, ומכאן החשיבות העליונה של צוות ההיגוי. ברי כי יש צורך, בגדרי צוות ההיגוי, במי שיבוא בכל בוקר לעבודתו כשלפניו האתגר להסיע את עגלת הדו”ח, תוך רתימת כל גורמי הממשל הרלבנטיים. אנו מקוים כי כך ייעשה, שאם לא כן – חלילה – יצטרף הדו”ח לקודמיו שבמגרות, **אך לכך גם השלכות משפטיות** [...] החלטנו להפוך את הצו על תנאי לצו מוחלט. עד סוף יוני 2018 צריך להסתיים הטיפול והמערך המחליף צריך להיות מוכן, כך שלכל היותר יחל בעבודתו המלאה לאחר הרצה, עד 1.9.2018.<sup>66</sup>

להחלטה זו הצטרפו יתר שופטי ההרכב, מני מזוז ואורי שוהם. פסק הדין לא פירט את ההשלכות המשפטיות, אך אפשר ללמוד עליהן מדברים שאמרו השופטים לנציגי הרבנות הראשית והפרקליטות בדיון שהתקיים חודשיים קודם למתן פסק הדין. כך אמר השופט מזוז:

אם יינתן צו שהוא כמעט טריוויאלי של ניגוד עניינים הכי מובהק ושהוא לא יכול להתקיים, וזו בעיה של המדינה איך היא פותרת, זה באמת לא עניין של בית המשפט וגם לא עניינו של העותר. אם לא תתנו לכך יד, בעצם מנגנון הכשרות לא יהיה בר תוקף וכל בית עסק יוכל להשיג לעצמו הכשר לפי מיטב הבנתו ופה תהיה לכך גושפנקא שתהיה באחריותכם. אתם לא אומרים מחר תקום וועדה שתיתן פתרון. היתה וועדה.<sup>67</sup>

והשופט שהם הוסיף:

אתם צריכים להבין שאי אפשר להחזיק תיק כזה תלוי ועומד בסוגיה כזו כל כך הרבה זמן בלי פתרון. לכן, יש כאן שני נתונים, א' שיינתן צו מוחלט ותצטרכו לעמוד בפרק זמן מסוים ולתת פתרון מעשי ומה המשמעויות אם לא תעמדו. הדבר השני שמתקשר הוא הנושא של ההתראה שקיבלתם בבג"ץ תעודות הכשרות שאם עד יוני 2018 הבעיה לא תפטור כל נושא תעודות הכשרות, שזה מבחינת הרבנות "יהרג ובל יעבור" יפתח מחדש. לכן אתם צריכים להבין שהנושא הזה הוא צריך לתת תשובות רציניות תוך פרק זמן קצר, אחרת יהיו לכך משמעויות.<sup>68</sup>

ארבעה חודשים לאחר מתן הצו המוחלט פרסם בית המשפט העליון פסק דין נוסף הנוגע למערכת הכשרות – דנג"צ 16/5026 **גיני נ' הרבנות הראשית**.<sup>69</sup> שופטי הרוב קבעו כי אמנם לפי סעיף 3 לחוק איסור הונאה בכשרות רק הרבנות הראשית לישראל יכולה להעניק תעודת כשרות, אך הם דחו את הפרשנות המחמירה של הרבנות הראשית בכל הנוגע להצגת מצג חלופי. כך כתבה הנשיאה נאור:



**”למרות האמירות  
המפורשות של  
בית המשפט באשר  
לתוצאה המשפטית  
של השארת  
המצב על כנו  
נכון לכתיבת  
שורות אלו טרם  
גיבשה הרבנות  
הראשית לישראל  
פתרון מעשי.”**

אין בידי לקבל את קביעת המשיבים כי בית אוכל יכול להיכנס באחד משני שערים בלבד – ”השער הכשר” שבמפתח לו (תעודת הכשר) או חזת הרבנות, ו”השער הטרף” שבית האוכל הבא בו ייחשב כלא-כשר בלי קשר לסוג וטיב המזון הנמכר בו. קביעה זו מרחיקת לכת ואינה נותנת משקל הולם לאוטונומיה של הסועד (העומדת אף היא, כאמור, ביסוד תכלית החוק). מכל מקום, קביעה זו אינה מתחייבת מתכליתו של החוק. עמדתי היא כי קיים גם ”שער שלישי”. יכול חנווני להעיד על מרכולתו. אין דבר בחוק המלמד שאסור לבית אוכל להציג מצג אמת בדבר המזון הנמכר בו. אכן, בית אוכל שלא ניתנה לו תעודת הכשר לא יכול להציג עצמו כ”כשר”, אך אין בכך כדי למנוע ממנו להציג מצג אמת בכתב, המפרט את הסטנדרטים עליהם הוא מקפיד ואת אופן הפיקוח על שמירתם. מצג זה יבהיר באופן שאינו משתמע לשתי פנים כי אין בידי בית האוכל תעודת הכשר. משהוצג לצרכן מצג אמת יבחר הוא כטוב בעיניו.<sup>70</sup>

על פי פסיקה זו החל ארגון צ’הר להפעיל את ”מערך הפיקוח על מזון” – למעשה, מערך כשרות חלופי למערך הכשרות של הרבנות הראשית לישראל.

השופט רובינשטיין, שהיה בדעת מיעוט והתנגד לקביעה של שופטי הרוב, סייג את עמדתו והפנה לצו המוחלט שניתן בתיק **התנועה להגינות שלטונית**:<sup>71</sup>

מכל מקום כדי לשנות באופן מהותי את הכרעת המחוקק בנושא כמו כשרות יש צורך בנסיבות שבהן הכרעה זו מנוצלת לרעה או נעשית פלסתר, באופן שברור כי התכלית האובייקטיבית נפגעת אנושות. עדיין איננו במצב זה, אף כי ניתן להבין את טרונייתם של חוגים שונים על מערך הכשרות, שהולידה עתירות ממקום ראוי ואת פסק הדין הנזכר. יש לתת סיכוי לשיפורים שעליה התחייבה הרבנות, כאמור בפסק הדין.

למרות האמירות המפורשות של בית המשפט באשר לתוצאה המשפטית של השארת המצב על כנו, ולמרות לוחות הזמנים שקבע, נכון לכתיבת שורות אלו טרם גיבשה הרבנות הראשית לישראל פתרון מעשי – לא לסוגיה שעמדה במרכז עתירה (הפסקת העסקה של משגיח כשרות על ידי בית העסק המושגח) ולא ליתר הסוגיות והכשלים שנחשפו במשך השנים במערך הכשרות ופורטו בהרחבה במסמך זה.



**”מערכת הכשרות  
פועלת בשני  
מישורים: הלכתי  
ותפעולי. לאופן  
התפעול של  
מערכת הכשרות  
יש השפעות  
כלכליות אדירות.”**

כפי שראינו, מערכת הכשרות פועלת בשני מישורים: הלכתי ותפעולי. לאופן התפעול של מערכת הכשרות יש השפעות כלכליות אדירות הן בתחום מתן הכשרות בארץ – לבתי אוכל, לבתי מלון, לאולמות אירועים ולמפעלי תעשייה – והן בתחום הייבוא של מזון וחומרי הגלם בכלל ושל בשר ושחיטה בחו”ל בפרט. השפעות אלו נוגעות לתנאי העבודה ולזכויות הסוציאליות של עובדי המערכת; לנטל הכלכלי על השחקנים במערכת הייצור, הייבוא והשיווק; לצרכן הפרטי ולהכנסות המדינה ממסים.

התשתית החקיקתית של מערכת הכשרות חלקית ומצומצמת מאוד, אף שכמעט כל החלטה של המערכת פוגעת בחופש העיסוק או בזכות הקניין. מערכת הכשרות מבוססת על תקנות ובעיקר על נהלים, מצב היוצר חוסר ודאות עבור מבקשי הכשרות ומקשה מאוד על הרבנות הראשית ועל המשרד לשירותי דת לבצע הסדרה ופיקוח של העבודה של הרבנים המקומיים ושל המועצות הדתיות.

החולשה המקצועית של אגף הכשרות ברבנות הראשית; היעדר גורם בעל סמכות במשרד לשירותי דת, היכול להנחות את מחלקות הכשרות במועצות הדתיות ולפקח עליהן; המחלוקות בין גופים אלו; דרישת הרבנות הראשית לקבל את מלוא הסמכויות הן על הצד ההלכתי והן על הצד המנהלי-תפעולי של המערכת – כל אלה יוצרים שיתוק ולכל הפחות התנהלות בעייתית מאוד הנמשכת זה שנים, כפי שהוצגו הדברים במסמך זה ובדוחות מבקר המדינה.

**”למרות האיום  
הממשי שמרחף על  
המשך קיומה של  
מערכת הכשרות  
הממלכתית לא  
גיבשה הרבנות  
הראשית תכנית  
הסדרה למערכת  
הכשרות בכלל  
ולהפסקת ההעסקה  
של משגיחי  
הכשרות על ידי  
בתי העסק בפרט.”**

למרות האיום הממשי שמרחף על המשך קיומה של מערכת הכשרות הממלכתית לא גיבשה הרבנות הראשית תכנית הסדרה למערכת הכשרות בכלל ולהפסקת ההעסקה של משגיחי הכשרות על ידי בתי העסק בפרט.

לפיכך, מצאנו לנכון להציג תכנית הסדרה מקיפה למערכת הכשרות המבוססת, בין היתר, על התכנית להקמת חברה ממשלתית שגיבש המשרד לשירותי דת בשנת 2014 בשילוב הצעת ההסדרה שהציג בעבר פורום קהלת.

הסדרת הכשרות

בישראל

חלק שני

---

עמיחי פילבר



**”התכנית המוצעת  
עוסקת בהסדרה  
כוללת של מערכת  
הכשרות ומגדירה  
את סמכויות  
הגורמים הרבים  
הפועלים בה.  
יישום התכנית  
יביא לשיפור  
בשיטות העבודה  
בתחומי הכשרות  
למיניהם ולהתאמה  
בהקצאת  
המשאבים הקיימים.”**

כפי שראינו בחלק הראשון, יש במערכת הכשרות כמה גורמים בעלי תפקידים: הרבנות הראשית לישראל, המשרד לשירותי דת, רבני הערים והמועצות הדתיות, רשויות ללא מועצות דתיות, רשויות לא יהודיות ללא רב וללא מועצה דתית (“כשרות ארצית”), משגיחי כשרות ובעלי עסקים מסוגים שונים – החל בדוכן לממכר מזון, המשך במסעדות, אולמות אירועים ובתי מלון וכלה במפעלי תעשייה.

ראינו שמערכת הכשרות היא מערכת מורכבת. נוסף על מתן תעודות כשרות בארץ היא עוסקת גם במתן תעודות כשרות למוצרי ייבוא ובכללם חומרי גלם לתעשייה (לא רק לתעשיית המזון); כמו כן היא מפעילה את מערכת ייבוא הבשר והשחיטה בחוץ לארץ, המשתרעת על פני עשרות מפעלים במדינות רבות ומעסיקה מאות אנשי צוות.

התכנית המוצעת עוסקת בהסדרה כוללת של מערכת הכשרות ומגדירה את סמכויות הגורמים הרבים הפועלים בה. יישום התכנית יביא לשיפור בשיטות העבודה בתחומי הכשרות למיניהם ולהתאמה בהקצאת המשאבים הקיימים.

ההשפעה הכלכלית האדירה שיש למערכת הכשרות על המשק הישראלי, ומצבה הנוכחי של מערכת הכשרות עקב הכישלון של הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת לטפל בה, מחייבים שינוי מבני והכנסת גורמים מקצועיים בתחום הניהול ובתחום הכספים, כמו גם התגייסות כללית של המערכת הפוליטית והממשלתית להסדרת העניין.







# א. רכיבי תכנית ההסדרה: כללי

תכנית ההסדרה בנויה משלושה רכיבים מרכזיים:

- הסדרה כללית** של מערכת הכשרות הקיימת, כולל רשויות ללא מועצה דתית והשגחה ברשויות לא יהודיות (ראו הרחבה בהמשך).
  - פתיחת מסלול של "רב תאגיד"**<sup>72</sup> לחברות בעלות סניפים בפריסה ארצית שירצו בכך. רב התאגיד ייבחר ויועסק על ידי התאגיד באישור מועצת הרבנות הראשית. הוא יהיה אחראי מבחינה הלכתית על כל מערכת הכשרות התאגידית, ומשגיחי הכשרות יהיו כפופים להוראותיו ולא להוראות הרב המקומי. מערכת הכשרות התאגידית תהיה נתונה לפיקוח הלכתי של הרבנות הראשית לישראל. המשגיחים בתאגיד יועסקו באמצעות חברות חיצוניות בהתאם להוראות המנהליות דוגמת תנאי שכר, חובת השתלמות וכו'.
  - פתיחת מסלול לגופי כשרות פרטיים** תחת פיקוח של מועצת הרבנות הראשית<sup>73</sup> ולפי כללים שייקבעו. הגופים הפרטיים יתנו כשרות בארץ ללא צורך בכשרות נוספת של הרבנות המקומית ויהיו המעסיקים של המשגיחים.
- הסדרה כאמור של שלושת המסלולים תיעשה באמצעות **חוק כשרות ממלכתי** ותיקון לחוק הרבנות הראשית ולחוק שירותי הדת היהודיים. ההסדרה תאפשר לכל בעל עסק לבחור לקבל תעודת כשרות באחד משלושת המסלולים – לפי צרכיו, בהתאם לתפיסת עולמו ולרצונו לתת מענה לדרישות הכשרות של לקוחותיו. אפשרות הבחירה כאמור תיצור תחרות שתביא לשיפור מתמיד של מערכת הכשרות.

בעלי עסקים מעוניינים בתעודת כשרות כדי לתת מענה לדרישות של צרכני הכשרות וכדי להרחיב את קהל לקוחותיהם, ולכן אין חשש שהתחרות תגרום לפגיעה ברמת הכשרות, משום שלא יהיה ביקוש לגוף כשרות שלא יעמוד בסטנדרטים מינימליים. יתרה מזו, התחרות תעודד פיקוח הדדי וחשיפת כשלים במערך המתחרה. נוסף על כך, הפיקוח הקבוע של הרבנות הראשית לישראל יאפשר לשלול רישיון מגוף כשרות או מרב תאגיד שיחרוג מכללי ההלכה, או ממערך כשרות חלופי שלא יעמוד בדרישות המנהליות שייקבעו.

הסדרה של מערכת הכשרות ומתן אפשרות לבחור בין מסלולים יתנו מענה לכשלים ולבעיות של מערכת הכשרות וייצרו מערכת כשרות איכותית, יעילה, אמינה וזולה.

הסדרת עבודתם של משגיחי הכשרות באמצעות חברה ממשלתית מבוססת על הצעה שגובשה במשרד לשירותי דת ואף הוצגה כחלופה בדוח המסכם של צוות הכשרות שפעל ברבנות הראשית. כך סיכם הצוות את היתרונות שבהקמת חברה כאמור:<sup>74</sup>

הקמת חברה ייעודית שתעסוק בתחום השגחת הכשרות, עשויה לתרום לאחידות בתחום זה ולהתמקצעות. כמו כן, חלופה זו עשויה להביא לכך שמכלול ההיבטים הנוגעים לתחום השגחת הכשרות יהיה מקצועי יותר ואיכותי יותר. יישום חלופה זו יסייע, קרוב לוודאי, בנטרול שיקולים שאינם ענייניים בכל הנוגע להעסקתם ושיבוצם של משגיחי כשרות, ועשוי לתת מענה לחלק משמעותי מן הביקורת הקיימת המופנית כלפי המשגיחים, ובכלל זאת, לטענות לנפוטיזם ולניגוד עניינים. הקמת החברה נותנת מענה לרשויות מקומיות בהן לא פועלת מועצה דתית לרבות במגזר הלא יהודי, שכיום אין בהן הסדרה באשר למערכת המספקת שירותי כשרות בכפיפות לרב המוסמך למתן הכשר.



# ב. יצירת תחרות בתחום הכשרות

”בהיעדר אפשרות  
אחרת לבעל  
העסק לקבל  
תעודת כשרות,  
אין למועצות  
הדתיות כל תמריץ  
ליישם את הכללים  
שיקבעו, באופן  
מלא או חלקי...  
סיבה נוספת  
המחייבת תחרות  
בשוק הכשרות  
היא היעדר אפשרות  
לבעלי העסקים  
וללקוחותיהם  
לבחור בין נותני  
ההכשר הממלכתי.”

הסדרה של מערכת הכשרות במועצות הדתיות, טובה ככל שתהא, לא תצא אל הפועל ולא תביא את השינוי הנדרש כל עוד הדרך היחידה של בעלי העסקים לקבל תעודת כשרות היא באמצעות הרבנות המקומית. בהיעדר אפשרות אחרת לבעל העסק לקבל תעודת כשרות, אין למועצות הדתיות כל תמריץ ליישם את הכללים שיקבעו, באופן מלא או חלקי, כפי שעד היום לא יושמו בפועל הנהלים שנקבעו בחוזר המנכ”ל שפורסם בחודש יולי 2000.<sup>75</sup>

סיבה נוספת המחייבת תחרות בשוק הכשרות היא היעדר אפשרות לבעלי העסקים וללקוחותיהם לבחור בין נותני ההכשר הממלכתי. ד”ר אביעד בקשי ומר נטע שפירא תיארו את הדברים בנייר מדיניות שפרסמו במסגרת פורום קהלת בינואר 2016:<sup>76</sup>

כל החפץ בתעודת הכשר כפוף באופן בלעדי לתעודת ההכשר של הרב המקומי שכתובת בית העסק מצויה בתחום שיפוטו. אם איתרע מזלו של בעל העסק והרב המקומי מטיל חומרות מיוחדות או הקפי השגחה גדולים במיוחד שאינם מקובלים על רבנים מקומיים אחרים, עליו להתמודד עם דרישות מחמירות אלה בעוד מתחריו נהנים מכשרות ממלכתית ללא הדרישות הללו. מאידך גיסא, אם איתרע מזלו של בעל עסק והרב המקומי דווקא מקל במיוחד בדרישות הכשרות, וכתוצאה מכך בציבור הרחב הכשרו של אותו רב ספציפי לא קנה שם של כשרות טובה, הוא מאבד לקוחות.

# ”המסלול הראשון שייפתח יסמיך תאגידי כשרות פרטיים לתת תעודות כשרות ישירות, ללא צורך באישור הרב המקומי... כל תאגיד פרטי שיעמוד בדרישות שתקבע הרבנות הראשית יקבל רישיון לתת תעודות הכשר.”

סיבות נוספות לחיוב תחרות בשוק הכשרות, לפי בקשי ושפירא, הן היעדר תמריץ להתייעלות של הרבנות המקומית כלפי צרכני הכשרות ובתי העסק; היעדר הכשרה מתאימה לרב המקומי בניהול כוח אדם ובהיכרות מעמיקה עם הצרכים של בעלי העסקים בשווקים הרלוונטיים; חוסר שקיפות באשר לכללי הכשרות שנוקט הרב המקומי; עלויות מיותרות בשל צורך בתעודות כשרות כפולות (של הרבנות המקומית ושל גוף הכשרות הפרטי).

יצירת תחרות בשוק הכשרות כשהרבנות המקומית שותפה גם היא לתחרות תייתר את הצורך למנוע מרבנות מקומית להוסיף דרישות על אלו שנקבעו בנהלי הכשרות של הרבנות הראשית לישראל, כפי שהוצע בהצעת חוק איסור הונאה בכשרות – (כללים אחידים למתן תעודת הכשר), התשע”ו–2016.<sup>77</sup> הצעה זו לא קודמה מאז הגשתה בשל התנגדות של משרדי האוצר והתיירות מחד גיסא, שטענו שהנהלים האחידים יהיו מחמירים יותר, ושל הרבנים המקומיים מאידך גיסא, שטענו לפגיעה בסמכויותיהם ולהפיכתם לחותמת גומי.

כדי ליצור את התחרות הנדרשת וכדי לאפשר לבעלי העסקים לא להיות שבויים בידי הרבנות המקומית, מוצע לפעול בשני מסלולים נוספים.

## 1. תאגידי כשרות פרטיים

המסלול הראשון שייפתח יסמיך תאגידי כשרות פרטיים לתת תעודות כשרות ישירות, ללא צורך באישור הרב המקומי. הצעה זו עולה בקנה אחד עם ההצעה בנייר המדיניות של בקשי ושפירא בהתאמות הנדרשות להמשך קיומה של מערכת הכשרות של הרבנות המקומית (הצעתם המקורית עסקה בהחלפת כל מערכת הכשרות הנוכחית בגופי כשרות פרטיים). במסגרת ההתאמות יבחנו בין היתר היבטים כלכליים לאיזון היתרון המובנה של מערכת הכשרות המקומית.

לפי עיקר ההצעה, תאגידי הכשרות הפרטיים יתחרו זה בזה כמו גם במערך הכשרות המקומי –

ויאפשרו לבתי העסק ולצרכנים חופש בחירה בין סטנדרטים כשרותיים שונים, ייצרו תמריץ חזק לנותני הכשר להתייעל הן כלפי צרכני הכשרות, מבחינת איכות הכשרות, והן כלפי בתי העסק, באמצעות הוזלת עלויות, שירות נוח ומניעת הכבדות מיותרות [...]

**”מסלול נוסף  
שיפתח לשם  
יצירת תחרות  
בתחום הכשרות  
הוא מערכות  
כשרות תאגידיות –  
פנימיות. הרב  
שיעמוד בראש כל  
מערכת כזו יוסמך  
ישירות על ידי  
מועצת הרבנות  
הראשית ויהיה  
אחראי על מתן  
תעודות כשרות  
לכלל העסקים  
שבבעלות תאגיד  
או רשת מזון, לפי  
בקשת הרשת.”**

כל תאגיד פרטי שיעמוד בדרישות שתקבע הרבנות הראשית יקבל רישיון לתת תעודות הכשר. התאגיד נותן ההכשר יעסיק משגיחים ומפקחים על המשגיחים [...] תאגיד כשרות יחוייב להעסיק רבנים נותני הכשר, משגיחים ומפקחים בעלי הכשרה הלכתית, ניהולי וביצועית רלוונטית, ובכך יפתרו קשיי ההתאמה שמתגלים לעיתים אצל רבנים מקומיים או אצל משגיחים.<sup>78</sup>

המודל המוצע להפעלה של גופי כשרות פרטיים פועל כבר היום במערך הייבוא של הרבנות הראשית לישראל, המאפשר ל-38 גופי כשרות פרטיים – 12 מהם ישראלים, השאר ממדינות זרות – להעניק במישרין תעודת כשרות על מוצרים וחומרי גלם מיובאים.<sup>79</sup>

## **2. הסמכת רבנים למתן כשרות לתאגידי ורשתות מזון והסעדה**

מסלול נוסף שיפתח לשם יצירת תחרות בתחום הכשרות הוא מערכות כשרות תאגידיות-פנימיות. הרב שיעמוד בראש כל מערכת כזו יוסמך ישירות על ידי מועצת הרבנות הראשית ויהיה אחראי על מתן תעודות כשרות לכלל העסקים שבבעלות תאגיד או רשת מזון, לפי בקשת הרשת. לאפשרות זו כמה יתרונות משמעותיים:

- מערכת כזו תחסוך את הצורך של התאגיד או הרשת להתנהל מול כמה רבנויות מקומיות ומועצות דתיות כדי לקבל תעודת כשרות לכל אחד מהסניפים;
- מתן תעודת כשרות לכל אחד מהסניפים של התאגיד או הרשת, על ידי גורם אחד, תאפשר לנהל מלאי מרכזי ולבצע רכישה מרוכזת של חומרי גלם ומוצרי מזון. כך יימנעו מצבים שבהם רב מקומי אינו מתיר להשתמש בחומרים או במוצרים אף שהם נושאים תעודת כשרות של רבנות מקומית אחרת.
- משרה של רב תאגיד או רשת תאפשר לו להשתמש באמצעים הטכנולוגיים, בתוכנות המחשב ובשיטות העבודה של התאגיד או הרשת, ובכך לייעל את העבודה ולצמצם את כוח האדם העוסק במלאכת ההשגחה. כך, בין השאר, יוכל הרב להכשיר את משגיחי הכשרות בתחומים ייעודיים וייחודיים הנגזרים מאופי הפעילות של התאגיד או הרשת.

המודל של "רב תאגיד" פועל כבר כשלושים שנה בחברת תנובה ובנותיה, מאז מונה לתפקיד הרב יחזקאל דאום זצ"ל על ידי מועצת הרבנות הראשית, בתקופת כהונתם של הרבנים אברהם שפירא ומרדכי אליהו זצ"ל כרבנים ראשיים. המודל פועל מאז בהצלחה יתרה וכל מוצרי תנובה נושאים כיום את אישור הכשרות של הרב זאב וייטמן, ללא כשרות הרבנות המקומית. מודל זה, שבמסגרתו הקימה תנובה את ועדת המהדרין המאחדת רבנים מזרמים שונים של הציבור הדתי והחרדי, הביא לשיפור משמעותי ברמת הכשרות של תנובה בפרט ושל מתחריה בשוק החלב בכלל.<sup>80</sup>



# ג. הקמת חברה ממשלתית לכשרות ללא מטרות רווח

”מוצע להקים  
חברה ממשלתית  
לכשרות (ללא  
מטרות רווח).  
החברה תשמש  
חברת-מטה ורוב  
פעילותה תתבצע  
במיקור-חוץ.  
ניהול החברה  
ינתן בידי גורם  
מנהלי מקצועי,  
ולצדו סמנכ”ל בעל  
השכלה תורנית.”

מוצע להקים חברה ממשלתית לכשרות (ללא מטרות רווח). החברה תשמש חברת-מטה ורוב פעילותה תתבצע במיקור-חוץ. ניהול החברה ינתן בידי גורם מנהלי מקצועי, ולצדו סמנכ”ל בעל השכלה תורנית.

הנהלת החברה תורכב מארבעה עובדי מדינה ומשלושה נציגי ציבור.

עובדי מדינה: נציג הרבנות הראשית לישראל (ימונה על ידי נשיא המועצה ובאישורה); נציג המשרד לשירותי דת (ימונה על ידי השר); נציג משרד האוצר; נציג האגף המוניציפלי במשרד הפנים או ראש רשות כנציג של מרכז השלטון המקומי.

נציגי ציבור: ראש מועצה דתית לשעבר, שכיהן במשך שבע שנים לפחות במועצה שבה לכל הפחות 250 בתי עסק עם תעודת כשרות; סמנכ”ל לשעבר של רשות מקומית או חברה ממשלתית שכיהן במשרה זו במשך ארבע שנים לפחות; נציג ציבור נוסף.

החברה תעסוק בתחומים אלה:

1. **ניהול מאגר משגיחים** של כל הכשירים לעבוד כמשגיחי כשרות, לאחר שעמדו בדרישות הסף שיקבעו, המציאו את כל המסמכים הנדרשים ועברו ריאיון אישי. רבני הערים יוכלו לבחור את משגיחי הכשרות ללא מכרז רק מתוך מאגר זה (בכפוף לכללי ניגוד עניינים).

**”משגיחי הכשרות  
יועסקו בחוזה  
אישי קצוב בזמן  
עם אפשרות  
להארכה. תנאי  
העסקתם ייקבעו  
בהסכם קיבוצי  
וחברות ההעסקה  
לא יוכלו לשלם  
פחות משכר זה  
או לגרוע  
מהתנאים שנקבעו.”**

המאגר יכלול מידע עדכני (on-line) על משגיחי הכשרות שיועסקו בפועל: המועצה הדתית שבה המשגיח מועסק, שעות העבודה ובתי העסק שתחת פיקוחו של כל משגיח. כך תימנע האפשרות של משגיחים לעבוד בכמה מועצות או בגופי כשרות פרטיים (בד”צים) בו-זמנית, ולגופי הכשרות הפרטיים לא תהיה אפשרות להסתמך על עבודתם של המשגיחים מטעם החברה.

פיתוח של מאגר המשגיחים יאפשר למנוע תופעות פסולות כגון העסקת קרובי משפחה מדרגה ראשונה של הרב המקומי או של מנהל מחלקת הכשרות; אי-פרסום של משרות השגחה פנויות; הליך בחירה לא מסודר של משגיחי הכשרות; העסקת משגיחים שלא עברו מסלול הכשרה ראוי; חוסר אחידות בהעסקת משגיחים.

**2. הקמת מערך או מכון להדרכה והשתלמויות** (במיקור-חוץ) לעובדי מערכת הכשרות. ההשתלמויות יעסקו בנושאים הלכתיים (בפיקוח הרבנות הראשית), כלליים וכלכליים הנוגעים לתפעול של מערכת הכשרות (דוגמת ניהול זמן, כתיבה, התנהלות מול בעלי עסקים, סיורים מקצועיים במפעלי מזון וכדומה).

**3. העסקה של משגיחי כשרות** באמצעות חברות חיצוניות. החברה תעניק לחברות פרטיות רישיונות להעסקת משגיחי כשרות על פי כללים וסיווגים שייקבעו על ידי המשרד לשירותי דת ומשרד האוצר. לא תוטל הגבלה על מספר החברות שיוכלו לקבל רישיון ובלבד שיעמדו בתנאים שייקבעו. כל מועצה דתית תוכל להתקשר עם חברה אחת בלבד, שתעסיק עבורה את כל משגיחי הכשרות. הרב המקומי יבחר את משגיחי הכשרות מתוך המאגר ומחלקות הכשרות במועצות הדתיות ימשיכו לנהל את סידור העבודה של משגיחי הכשרות. חברות ההעסקה יהיו אחריות רק לפקח על נוכחותם של משגיחי הכשרות, להקצות מחליפים במקרה הצורך ולשלם את שכרם וזכויותיהם של משגיחי הכשרות.

**4. תנאי ההעסקה של משגיחי הכשרות:** משגיחי הכשרות יועסקו בחוזה אישי קצוב בזמן עם אפשרות להארכה. תנאי העסקתם ייקבעו בהסכם קיבוצי וחברות ההעסקה לא יוכלו לשלם פחות משכר זה או לגרוע מהתנאים שנקבעו. מתכונת העסקה זו ותנאי השכר יחולו גם על משגיחים עובדי המועצה הדתית או הרשות המקומית.



**5. שינוי שיטת התמחור של שכר המשגיח:** ייקבעו ארבע רמות תשלום לפי סוג בית העסק, כך שעסקים דומים ישלמו סכום זהה בכל הארץ. משגיח הכשרות יעבוד במשרה מלאה ככל האפשר ויפקח במשך כל שעות עבודתו על כמה בתי עסק הסמוכים זה לזה (שיטת התמחור החדש תפורט בהרחבה בהמשך). החברה הממשלתית תשפה את חברות ההעסקה בגין התשלומים למשגיחי הכשרות, וכן תשלם תוספת תקורה כאחוז שייקבע מסך הפעילות.

**6. רשויות ללא מועצה דתית:** החברה הממשלתית תספק מעטפת מנהלית לניהול המשרד ולהעסקת מפקחים ומשגיחי כשרות ברשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית, והרשות המקומית בחרה שלא לנהל את מחלקת הכשרות בעצמה. במקרה זה, אגרות הכשרות של העסקים וכן ההשתתפות מטעם הרשות המקומית ישולמו ישירות לקופת החברה הממשלתית.

**7. רבנות לכשרות ארצית:** מערך הכשרות ביישובים לא יהודיים יבוצע על ידי רב שהוסמך לכך על ידי מועצת הרבנות הראשית וינהל באמצעות החברה הממשלתית.

**8. ניהול מערך השחיטה בחו"ל (אופציה עתידית):** החברה תנהל את מערך כוח האדם של עובדי השחיטה בחו"ל, בדומה למאגר המשגיחים. החברה תפעיל את העסקתם של צוותי השחיטה בחו"ל באמצעות זכיינים חיצוניים, על פי כללים שייקבעו ורמות שכר קבועות. הסדרה כאמור תאפשר לקצר את זמן השהייה של עובדי השחיטה בחו"ל, לחלק את משכורתם על פני כל השנה, להעניק להם תנאים סוציאליים ולמנוע "סחטנות" כלפי יבואני הבשר.

החברה תנהל קשר שוטף עם מפעלי השחיטה בחו"ל, תרכז את המידע על כמויות השחיטה ומועדיה כפי שהן מתועדות במערכות המחשוב של המפעל, תשתמש במערכות הטכנולוגיות ובמצלמות של המפעל כדי לפקח על שעות העבודה ועל נוכחות הצוות וכדי לסייע לרבנות הראשית לפקח על תהליכי השחיטה ועל כשרות הבשר.

”החברה תגבה  
באמצעות שרת  
התשלומים  
הממשלתי את כלל  
אגרות הכשרות  
(אגרות שנתיות  
ואגרת שכר  
משגיה, כולל של  
העסקים ברשויות  
ללא מועצה דתית  
וברשויות הלא  
יהודיות). מועצה  
דתית לא תוכל  
להנפיק תעודת  
כשרות לעסק  
שלא ישלם את  
האגרות הנדרשות.”

**9. מעטפת תפעולית למערך הייבוא (אופציה עתידית):**  
החברה תיתן ליבואנים, תמורת תשלום, שירותי בדיקה של מפעלים ותהליכי יצור בחו”ל. החברה תעסיק מפקחים (בדומה למשגיחים ולצוותי השחיטה) שיפקחו על רבנים נותני כשרות ועל גופי כשרות מוכרים למתן כשרות בחו”ל. החברה תפתח דרכי פיקוח באמצעים טכנולוגיים באמצעות שיתופי פעולה עם המפעלים בחו”ל.

בדרך זו אפשר יהיה להרחיב ולהגדיל את ייבוא המוצרים החדשים מחו”ל (ולא רק באמצעות ייבוא מקביל), ולפשט עבור יבואני המזון את הליך קבלת הכשרות ללא צורך בתיווך לא מוסדר ולא מפוקח.

**10. גביית אגרות ומתן שירותים בתשלום:** החברה תגבה באמצעות שרת התשלומים הממשלתי את כלל אגרות הכשרות (אגרות שנתיות ואגרת שכר משגיה, כולל של העסקים ברשויות ללא מועצה דתית וברשויות הלא יהודיות). מועצה דתית לא תוכל להנפיק תעודת כשרות לעסק שלא ישלם את האגרות הנדרשות. חלק מהאגרה השנתית יישאר בידי החברה הממשלתית בתמורה לגיוס וניהול של מערך המשגיחים ועריכת השתלמויות (נושאים שהמועצות הדתיות לא יצטרכו להתעסק בהם), והיתרה תועבר למועצות הדתיות. החברה תגבה מרשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית את סכומי ההשתתפות שייקבעו.

החברה תגבה כספים בגין שירותים מיוחדים שיינתנו לבעלי עסקים, יבואנים וכו’ לפי בקשתם (שירותים הניתנים היום ללא פיקוח ובעזרת מתווכים חיצוניים, ”מאכרים”).

הפעלת השירותים והניהול הכספי באמצעות חברה ממשלתית יגדילו מאוד את הכנסות המדינה ממס הכנסה ומתשלומי מס בריאות וביטוח לאומי.

**11. מחקר ופיתוח (אופציה עתידית):** החברה תקים מערך מחקר ופיתוח לשילוב אמצעים טכנולוגיים במערכת הכשרות, לעריכת בדיקות מעבדה למוצרים וחומרי גלם, ולפיתוח שיטות עבודה לייעול, שיפור והוזלה של מערכת הכשרות.



# ד. הרבנות הראשית לישראל

**”יוגדר בחוק  
המבנה הארגוני של  
מחלקות הרבנות  
הראשית, יוגדרו  
עובדי הרבנות  
וסמכותם וכן  
תפקידי ”מזכיר  
הרבנות הראשית”  
ו”מנכ”ל הרבנות  
הראשית” על  
סמכויותיהם,  
כפיפותם  
המקצועית, דרך  
מינויים והפסקת  
כהונתם...עובדי  
הרבנות הראשית  
לא יעסקו בנושאים  
כספיים ותפעוליים  
של מערכת הכשרות.”**

מוצע להגדיר את דרכי העבודה של מועצת הרבנות הראשית. בין השאר, בצד המועצה תוקם מזכירות (בדומה למזכירות הממשלה) שתלווה את עבודתה.

יוגדר בחוק המבנה הארגוני של מחלקות הרבנות הראשית, יוגדרו עובדי הרבנות וסמכותם וכן תפקידי ”מזכיר הרבנות הראשית” ו”מנכ”ל הרבנות הראשית” על סמכויותיהם, כפיפותם המקצועית, דרך מינויים והפסקת כהונתם.

עובדי הרבנות הראשית יהיו הזרוע הביצועית של מועצת הרבנות הראשית בנושאים הלכתיים. מחלקות הרבנות הראשית יעסקו, בין היתר, בהנחיה ופיקוח על עבודת הרבנים, בתכניות הכשרה והתמחות של משגיחי כשרות, בבדיקה ומתן מענה לטכנולוגיות וחומרי גלם חדשים וכדומה.

עובדי הרבנות הראשית לא יעסקו בנושאים כספיים ותפעוליים של מערכת הכשרות.

מחלקת הייבוא ומחלקת שחיטת חו”ל יעסקו בהיבטים ההלכתיים של תחומים אלו; יורחבו האפשרויות להכרה במוצרים כשרים מחו”ל ולאישורם לשיווק בארץ. כל הנושאים התפעוליים של מערך הייבוא ושחיטת חו”ל (כגון העסקה של עובדי השחיטה, נסיעות לבדיקת מפעלים בחו”ל, גביית אגרות, תיעוד ורישום המלאים של השחיטה והעסקת מפקחים על צוותי השחיטה בחו”ל) ייעשו באמצעות החברה הממשלתית שתוקם.





# ה. המשרד לשירותי דת

**”המשרד לשירותי  
דת יהיה אחראי  
לכל ההיבטים  
התפעוליים  
והכספיים של  
מערכת הכשרות...  
במשרד לשירותי  
דת יוקם אגף  
כשרות שיאסדר  
את עבודתן של  
מחלקות הכשרות  
במועצות הדתיות,  
יתווה מדיניות ויפקח  
על ביצועה.”**

המשרד לשירותי דת יהיה אחראי לכל ההיבטים התפעוליים והכספיים של מערכת הכשרות. בנושאים שבהם יש להחלטות המשרד השפעה על היבטים הלכתיים בתחום הכשרות, יעבוד המשרד ישירות מול מועצת הרבנות הראשית והרב הראשי המשמש כנשיאה.

יוגדר תקציב “סגור” לתחום הכשרות מתוך התקציב הכולל של שירותי הדת.

במשרד לשירותי דת יוקם אגף כשרות שיאסדר את עבודתן של מחלקות הכשרות במועצות הדתיות, יתווה מדיניות ויפקח על ביצועה. האגף ישמש גורם מתאם בין מחלקות הכשרות במועצות הדתיות לבין אגפים במשרד (הסדרה ופיקוח, כוח אדם במועצות הדתיות), וכן מול החברה הממשלתית בכל הנוגע להעסקה של משגיחי כשרות, למתן רישיונות לחברות ולהעסקת משגיחים.





# ו. מועצות דתיות

**”יוגדר מבנה מחייב  
למחלקות הכשרות  
במועצות הדתיות...  
כל מועצה דתית  
תעסיק לכל הפחות  
מפקח בחצי  
משרה ומנהל  
משרד בחצי משרה.”**

יוגדר מבנה מחייב למחלקות הכשרות במועצות הדתיות על פי תיאורי התפקיד שנקבעו בחוזר מנכ”ל משרד הדתות עו/1,81 בהתאם למספר בתי העסק המושגחים וסוגיהם. כל מועצה דתית תעסיק לכל הפחות מפקח בחצי משרה ומנהל משרד בחצי משרה. מחלקות הכשרות במועצות הדתיות יחויבו לנהל את עבודת המחלקה באמצעות מערכת ‘שירת הים’,<sup>82</sup> להשתמש בטפסים האחידים של המערכת, לדווח את כל הנתונים ולבצע את כל התיעוד הנדרש. למנהל אגף הכשרות במשרד לשירותי דת תהיה גישה לכל נתוני המערכת ברמה ארצית.

משגיחי הכשרות יהיו עובדי החברה להעסקת משגיחים שתיבחר על ידי המועצה הדתית, אך המועצה הדתית היא שתקבע את סידור העבודה, תעדכן את תיק המשגיח (במאגר המשגיחים הארצי) לגבי בתי העסק שבהם הוא משגיח ולגבי התנהלות המשגיח דוגמת הצטיינות, אירועים חריגים וכו’. המועצה הדתית והרב המקומי יהיו הסמכות הבלעדית בכל הנוגע להתנהלות המשגיח בסוגיות הלכתיות, להתנהלותו מול בית העסק ולענייני משמעת. החברה המעסיקה תפקח על נוכחות המשגיחים ותדאג להיבטים כמו ניכוי שכר בשל היעדרות, שיבוץ מחליפים וכדו’. ככל שיתעוררו בעיות בנושאים אלו תדווח עליהן החברה המעסיקה למועצה הדתית, לאגף הכשרות במשרד לשירותי דת ולמחלקת כוח אדם בחברה הממשלתית.







## ז. רשויות ללא מועצות דתיות

”ברשויות שלא פועלת בהן מועצה דתית תוכל הרשות המקומית לבחור באחת מכמה אפשרויות: הקמה של מחלקת כשרות ברשות המקומית וניהול מערך כשרות באמצעות מועצה סמוכה. רשות מקומית שלא תקים מחלקת כשרות תשלם לחברה הממשלתית סכום שייקבע לצורך העסקתם של מפקחי הכשרות.”

ברשויות שלא פועלת בהן מועצה דתית תוכל הרשות המקומית לבחור באחת מכמה אפשרויות:

**1. הקמה של מחלקת כשרות ברשות המקומית:** במקרה זה תהיה הרשות המקומית זכאית לקבל את חלקה באגרות הכשרות שייגבו מבתי העסק. מחלקת הכשרות תהיה כפופה לרשות המקומית מבחינה מנהלית ולאגף הכשרות במשרד לשירותי דת מבחינה מקצועית. מבנה המחלקה ברשות המקומית יהיה בהתאם לכללים שייקבעו לגבי מחלקות הכשרות במועצות הדתיות. עובדי המנהל ומפקחי הכשרות יועסקו על ידי הרשות המקומית, ומשגיחי הכשרות יועסקו באמצעות חברה להעסקת משגיחים או ישירות על ידי הרשות המקומית (על פי חוזה העסקה אחיד שייקבע).

**2. ניהול מערך כשרות באמצעות מועצה סמוכה,** בהסכמת המועצה הדתית הסמוכה והמשרד לשירותי דת. נותן הכשרות יהיה הרב המקומי. משגיחי הכשרות ומפקחי הכשרות יועסקו על ידי חברה להעסקת משגיחים שנותנת שירות למועצה הדתית, והיו כפופים הלכתית לרב המקומי ברשות שבה הם משגיחים.

המועצה הדתית הסמוכה תנהל תיעוד של עבודת המשגיחים והעסקים באמצעות מערכת שירת הים (בדומה לעסקים שבתחומה), תשבץ את משגיחי הכשרות בתיאום עם הרב נותן הכשרות ותקבל 40% מאגרות הכשרות שייגבו מבתי העסק.

רשות מקומית שלא תקים מחלקת כשרות תשלם לחברה הממשלתית סכום שייקבע לצורך העסקתם של מפקחי הכשרות (סכום חלקי מהסכום שהייתה צריכה להפריש אילו הייתה פועלת בתחומה מועצה דתית).





## ח. כשרות ארצית

---

החברה הממשלתית תספק את המעטפת המנהלית לרב שיוסמך על ידי מועצת הרבנות הראשית לתת תעודות כשרות ברשויות הלא-יהודיות, ותחליף את מנגנון הרבנות לכשרות ארצית הפועל היום באמצעות המועצה הדתית באור עקיבא (וקודם לכן באמצעות המועצה הדתית בנתניה).





# ט. החברה הממשלתית – מבנה ארגוני ותכנית כלכלית

”כדי ליצור מערכת  
כשרות איכותית  
ומקצועית תפעיל  
החברה הממשלתית  
לכשרות מכון  
הדרכה והשתלמויות.  
המחלקה תשמש  
יחידת מטה  
ופעילות ההדרכה  
וההשתלמויות  
תבוצע באמצעות  
קבלנים חיצוניים.”

## 1. אורגנים ובעלי תפקידים

**מנכ"ל:** ימונה על ידי השר לשירותי דת, בהסכמת ראש הממשלה ועל פי כללי רשות החברות הממשלתיות.

**משנה למנכ"ל:** ימונה על ידי הרב הראשי, באישור מועצת הרבנות הראשית ועל פי תנאי הסף הקבועים לתפקיד זה. יהיה אחראי על ההיבטים ההלכתיים של אישור כוח אדם (להשגחה ופיקוח), על קביעת תכנים מקצועיים-הלכתיים לתכניות השתלמות, וישמש גורם מתאם בין החברה לרבנות הראשית לישראל.

**מחלקת פיקוח:** תבצע פיקוח שוטף על הפעילות של חברות ההעסקה של המשגיחים ותוודא עמידה בתנאי המכרז, ביצוע פיקוח בפועל על הנוכחות של משגיחי הכשרות בבתי העסק, ניהול מערכת חשבונות ומתן מלוא השכר והזכויות למשגיחי הכשרות. המחלקה תסייע ותשתף פעולה עם המפקחים ההלכתיים של הרבנות הראשית לישראל, ככל שיידרש.

**מחלקת משאבי אנוש:** החברה תקים ותנהל מאגר משגיחים שרק מתוכו יוכלו הרבנים המקומיים לבחור את משגיחי הכשרות. השתייכות למאגר המשגיחים תהיה כרוכה בהליך פומבי ומסודר ובעמידה בתנאים שיקבעו הרבנות הראשית לישראל והמשרד לשירותי דת. המאגר יכלול מידע על השכלתו של המשגיח, קורות חייו, ניסיונו המקצועי, וכדומה.

המחלקה תקצה את המשגיחים לחברות ההעסקה על פי דרישת הרב המקומי באמצעות המועצות הדתיות.

**מחלקת הדרכה ופיתוח הון אנושי:** כדי ליצור מערכת כשרות איכותית ומקצועית תפעיל החברה הממשלתית לכשרות מכון הדרכה והשתלמויות. המחלקה תשמש יחידת מטה ופעילות ההדרכה וההשתלמויות תבוצע באמצעות קבלנים חיצוניים.

**יועץ משפטי** באמצעות משרד חיצוני או מטעם רשות החברות. היועץ המשפטי ילווה את עבודת החברה וייתן מענה מהיר ויעיל לשאלות ולצרכים משפטיים שיתעוררו.

**חשב** באמצעות משרד חיצוני או מטעם רשות החברות. החשב ילווה את הפעילות הכלכלית של החברה לרבות מכרזים וחוזים עם קבלנים חיצוניים.

**אופציות עתידיות:** מנגנון תפעולי למחלקות הייבוא ושחיטת חו"ל ומערך מחקר ופיתוח (מו"פ) לפיתוח טכנולוגיות ושיטות עבודה לשיפור מערכת הכשרות.

## 2. תרשים ארגוני



### 3. עלויות שכר

תפקיד	שכר חודשי	עלות שנתי	סך הכול	הערות
מנכ"ל <sup>83</sup>	25,000	486,000	486,000	כולל רכב 6,000 ש"ח לחודש
משנה למנכ"ל	20,000	396,000	396,000	כולל רכב 6,000 ש"ח לחודש
מנהל אגף	15,000	243,000	729,000	3 משרות: פיקוח, כוח אדם, השתלמויות
עובד	10,000	162,000	1,134,000	7 משרות: 3 פיקוח, 2 כוח אדם, 2 השתלמויות
מזכירה	7,000	113,400	567,000	5 משרות: מנכ"ל, משנה למנכ"ל, פיקוח, כוח אדם, השתלמויות
סך הכול			3,312,000	

### 4. עלויות שירותים חיצוניים

סעיף	עלות שנתי	הערות
ייעוץ משפטי	300,000	לפי 25,000 ש"ח לחודש (כולל מע"מ)
חשבות	300,000	לפי 25,000 ש"ח לחודש (כולל מע"מ)
מחשוב	120,000	לפי 10,000 ש"ח לחודש (כולל מע"מ)
ביטוח	240,000	לפי 20,000 ש"ח לחודש (כולל מע"מ)
סך כל השירותים	960,000	

### 5. עלויות תפעול

סעיף	עלות שנתי	הערות
מבנה (200 מ')	120,000	50 ש"ח שכירות למטר (חודשי)
ארנונה	31,200	13 ש"ח למטר (חודשי)
הוצאות משרד	120,000	10,000 ש"ח לחודש (ניקיון, ציוד משרדי, חשמל, טלפונים, מזגנים וכו')
סך כל עלויות מטה	271,000	
סך כל העלויות השנתיות	4,543,000	

החישובים נעשו על בסיס רמות השכר בחברות ממשלתיות דומות, לפי הדוח השנתי של הממונה על השכר במשרד האוצר.<sup>84</sup> עלויות המטה חושבו לפי העלויות של תאגידי מים, בחישוב של משרד בגודל מאתיים מטר.

## 6. מקורות מימון

**30% מאגרות הכשרות של המועצות הדתיות – כעשרה מיליון ש"ח.** סכום זה ישולם לחברה בתמורה לגיוס וניהול של כוח האדם ולהקמה של מערך ההכשרה וההשתלמויות.

**אגרות כשרות (מלאות או חלקיות) של רשויות ללא מועצה דתית – שניים-שלושה מיליון ש"ח.** כאמור, רשויות שיפעילו מחלקת כשרות ברשות המקומית יקבלו 70% מאגרות הכשרות, בדומה למועצות הדתיות. המועצה הדתית הסמוכה שתפעיל את מערך הכשרות תקבל 40% מאגרות הכשרות. סך אגרות הכשרות ברשויות ללא מועצות דתיות מוערך בכשישה מיליון ש"ח.

**תשלומים בגין רשויות ללא מועצה דתית:**<sup>85</sup> רשות מקומית שתבחר שלא להפעיל מחלקת כשרות בעצמה תשלם לחברה הממשלתית 20% מהסכום השנתי שהייתה צריכה להקצות למועצה דתית אילו הייתה מוקמת. סעיף זה מוערך לכל הפחות בארבעה מיליון ש"ח.<sup>86</sup> המשרד לשירותי דת יעביר לחברה סך 10% מהסכום שהיה מעמיד לרשות המועצה דתית אילו הייתה מוקמת. סעיף זה מוערך לכל הפחות בשני מיליון ש"ח.<sup>87</sup> הסכום שיכנס לחברה בגין הקצאות אלו יעמוד על סך של כשישה מיליון ש"ח.

**רווח תפעולי:** החברה הממשלתית תשפה את חברות ההעסקה של המשגיחים בסכומים שישולמו בשכר למשגיחי הכשרות והמפקחים ברשויות ללא מועצה דתית, בתוספת כ-5% תקורה. יתרת הכספים תשמש לתקציב השוטף של החברה הממשלתית (להסבר המנגנון ראו להלן).



”סך כל ההכנסות  
השנתיות של  
החברה הממשלתית  
המפורטות לעיל  
עומד על יותר  
מ-18 מיליון ש”ח,  
כלומר פי 3.5  
מעלות התפעול  
השוטף של החברה  
הממשלתית.”

סך כל ההכנסות השנתיות של החברה הממשלתית המפורטות לעיל עומד על יותר מ-18 מיליון ש”ח, כלומר פי 3.5 מעלות התפעול השוטף של החברה הממשלתית.

המימון של פעילות החברה בתחומי הייבוא והשחיטה בחו”ל יהיה מהאגרות הקבועות בתקנות איסור הונאה בכשרות:<sup>88</sup> אגרה של 145 ש”ח עבור כל טון בשר (14.5 אג’ לק”ג)<sup>89</sup>, ואגרה בשיעור 3 פרומיל (0.3% = 3/1000) ממחירים של מצרכי מזון או רכיבי מזון (כשרים) כפי שנקבע לצורך תשלום מכס. סך ההכנסות מהאגרות עבור ייבוא הבשר יעמוד על סך של כ-11 מיליון ש”ח, ואגרות הייבוא עבור מוצרי ורכיבי מזון יעמוד לכל הפחות על סכום דומה.<sup>90</sup>





# י. הצורך בניהול כספי ארצי של מערכת הכשרות

**”ההבדלים בין סוגי בתי העסק והפריסה הגאוגרפית שלהם...מחייבים לנהל מערכת כספית ארצית שתאפשר מתן כשרות איכותית במחיר זהה לבית עסק, בין שהוא ממוקם בקניון במרכז עיר ובין שהוא ממוקם באתר תיירותי מבודד בפריפריה.”**

ההבדלים בין סוגי בתי העסק והפריסה הגאוגרפית שלהם, כמו גם העובדה שב-45% מהמועצות הדתיות יש פחות מחמישים בתי עסק וב-25% מהמועצות הדתיות יש בין חמישים למאה בתי עסק, מחייבים לנהל מערכת כספית ארצית שתאפשר מתן כשרות איכותית במחיר זהה לבית עסק, בין שהוא ממוקם בקניון במרכז עיר ובין שהוא ממוקם באתר תיירותי מבודד בפריפריה.

כדי למנוע את בעיית אי-השוויון במחירי ההשגחה לעסקים דומים הצענו לקבוע שלוש רמות תשלום קבועות; כל העסקים באותה רמה ישלמו סכום זהה בגין ההשגחה ללא קשר לפעילות המיוחדת שהמסגיה נדרש לבצע בשל מאפיינים מיוחדים של בית העסק.

שלוש רמות התשלום יהיו כדלקמן<sup>91</sup>: 800 ש”ח לבתי עסק שנדרשת בהם עד שעת השגחה; 1,400 ש”ח לבתי עסק שנדרשות בהם שעה עד שעתיים השגחה; אלפיים ש”ח לבתי עסק שנדרשות בהם שעתיים עד שלוש שעות השגחה. בתי עסק שנדרשת בהם השגחה של ארבע שעות ויותר ישלמו סכום קבוע עבור כל שעת השגחה בפועל; סכום זה יגלם את מכלול העלויות של העסקת המסגיה.

ניהול כספי מקומי של מערכת הכשרות לפי שיטה זו יביא לכך שבערים הגדולות – שיש בהן מרכזי קניות, מרכזי תעסוקה ואזורי תעשייה – אפשר יהיה לספק את מלוא שירותי הכשרות ולהישאר עם רווח כספי, ואילו במועצות אזוריות – שיש בהן מספר קטן של עסקים, המפוזרים בכמה יישובים מרוחקים – סך ההכנסות מבעלי העסקים לא יספיק להפעלה של מערכת כשרות בסיסית.

## ”ניהול כספי מרכזי של המערכת יאפשר להגיע למוצע ארצי של עשרה עסקים ויותר לכל משגיח כשרות.”

לשם הדוגמה: מרכז קניות שבו שלושים בתי עסק (בתי קפה, דוכני מזון מהיר, דוכני ממתקים וכדומה), הפועל כל יום במשך 13 שעות (9:00-22:00), יכניס למערכת כ 49,500 ש”ח בחודש (תשלום חודשי ממוצע לעסק של 1,100 ש”ח, לפי מקדם של 150% להשגחה של יותר מתשע שעות). ההשגחה במקום תדרוש העסקה של 4.5 משרות משגיח (במשמרות), בעלות של כ-9,000 ש”ח.

**סך כל ההכנסות: 49,500 ש”ח; סך כל ההוצאות: 40,500 ש”ח; ההפרש: 9,000 ש”ח.**

לעומת זאת, במועצה דתית שבה שלושים בתי עסק בסך הכול, ההכנסה מבתי העסקים תהיה קטנה מאחר שהעסקים פתוחים פחות שעות (התשלום יהיה לפי תעריף 100%), אך ההוצאות יהיו גדולות בהרבה מאחר שפעילות ההשגחה תדרוש העסקה של משגיחים רבים יותר (בשל הזמן הנדרש למעבר מבית עסק לבית עסק) וההוצאות יגדלו לטובת מימון הנסיעות.

ניהול כספי מרכזי של המערכת יאפשר להגיע למוצע ארצי של עשרה עסקים ויותר לכל משגיח כשרות, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

### תחשיב הכנסה ממוצעת לעסק

להלן תחשיב הכנסה ממוצעת מעסק, מחושבת לפי שקלול סוגי העסקים והתעריף הקבוע לבית עסק

צמוד	רמה ד	רמה ג	רמה ב	רמה א	
	3-6	עד 3	עד שעתיים	עד שעה	זמן השגחה לעסק
0.15	0.05	0.15	0.15	0.50	אחוז מסך העסקים הארצי
		0.18	0.18	0.64	אחוז משוקלל <sup>92</sup> (מתייחס רק לעסקים עם השגחה לפי שעות)
		2,000	1,400	800	עלות חודשית לעסק
<b>הכנסה ממוצעת מעסק בש”ח 1,124</b>		360	252	512	הכנסה משוקללת לעסק בש”ח

### חישוב סכום הכנסה לחברה מעבודת המשגיחים

להלן תחשיב הכנסה למשגיח העובד משרה מלאה והעלות הממוצעת של שכרו היא כ-9,000 ש"ח בחודש (הטבלה מפרטת גם את סוג בית העסק ואת זמן ההשגחה הנדרש)

סה"כ	רמה ג	רמה ב	רמה א	
	2,000 ש"ח	1,400 ש"ח	800 ש"ח	תעריף השגחה
	שעה וחצי	שעה	30 דקות	זמן ממוצע נדרש (בשעות)
13	1	1	11	מס עסקים
8 שעות	1.5	1	5.5	סך כל השעות
12,200 ש"ח	2,000	1,400	8,800	הכנסה
12	1	2	9	מס עסקים
8 שעות	1.5	2	4.5	סך כל השעות
12,000 ש"ח	2,000	2,800	7,200	הכנסה
10	2	2	6	מס עסקים
8 שעות	3	2	3	סך כל השעות
11,600 ש"ח	4,000	2,800	4,800	הכנסה
16	0	0	16	מס עסקים
8 שעות	3	2	8	סך כל השעות
12,800 ש"ח	0	0	12,800	הכנסה
12	2	0	10	מס עסקים
8 שעות	3	0	5	סך כל השעות
12,000 ש"ח	4,000	0	8,000	הכנסה
13	0	3	10	מס עסקים
8 שעות	0	3	5	סך כל השעות
12,200 ש"ח	0	4,200	8,000	הכנסה

**”460 משגיחים,  
שיעבדו במשרה  
מלאה במועצות  
שיש בהן ריכוזים  
של בתי העסק,  
יכניסו למערכת כל  
חודש כ-1.4 מיליון  
ש”ח. סכומים אלו  
יאפשרו לסבסד  
4,000 העסקים  
הפזורים על פני  
92 מועצות.”**

דוגמאות אלו מוביחות כי ניהול נכון של עבודת המשגיח והעסקתו במשרה מלאה (בדוגמאות מובא ממוצע של 13 עסקים סמוכים) תאפשר לו להכניס למערכת מדי חודש כ-3,000 ש”ח מעבר לעלות שכרו. על פי הנתונים שסקרנו בפרק י של החלק הראשון, מציאות זו אפשרית ביותר מ-6,000 בתי עסק. במילים אחרות, כ-460 משגיחים, שיעבדו במשרה מלאה וכל אחד מהם ישגיח בממוצע על 13 בתי עסק במועצות שיש בהן ריכוזים של בתי העסק, יכניסו למערכת כל חודש כ-1.4 מיליון ש”ח (הכנסה של כ-16.6 מיליון ש”ח בשנה). סכומים אלו יאפשרו לסבסד בכ-350 ש”ח לחודש כל אחד מ-4,000 העסקים הפזורים על פני 92 מועצות (מהן 59 מועצות שיש בהן עד חמישים בתי עסק ו-33 מועצות שיש בהן חמישים עד מאה בתי עסק) וממילא יביאו לאיזון המערכת ואף ליתרות כספיות.



# יא. ההצעה להעסקה ישירה באמצעות חברות כוח אדם

## 1. ההצעה

ביום 25.6.18 קיבלה מועצת הרבנות הראשית החלטה בנושא "ניתוק הזיקה בין משגיח למושגח":

המועצה החליטה שהעסקת המשגיחים תהיה דרך המועצות הדתיות או דרך עבודתם העצמאית של המשגיחים. אם אפשרויות אלו לא תקודמנה לכדי ביצוע, מועצת הרבנות הראשית מאשרת גם אפשרות שמערך שירותי ההשגחה יופעל באמצעות חברות פרטיות למתן שירותים וזאת בכפוף לתנאים הבאים:

[...]

עד לפרסום המכרז, ימשיכו הרבנים הראשיים וחברי מועצת הרבנות הראשית לפעול בכלים העומדים לרשותם, מול משרד האוצר, במטרה להביא לכך שתאושר חלופת העסקה ישירה של משגיחי הכשרות באמצעות המועצות הדתיות. ככל שמאמצים אלו ישאו פרי, והחלופה הנזכרת תאושר, תבוטל החלופה של הפעלת שירותי ההשגחה באמצעות חברות פרטיות.

הפעלת מערך ההשגחה באמצעות חברות פרטיות למתן שירותים תיבחן שוב בחלוף שנתיים.<sup>93</sup>

**”ניתוח ההצעה  
להעסקת משגיחים  
באמצעות חברות  
כוח אדם מעלה  
כי נוסף על  
הפגיעה שתיגרם  
למשגיחי הכשרות  
עקב העסקה  
כאמור, ההצעה  
מעוררת קשיים  
ניכרים המטילים  
ספק באשר  
לאפשרות להוציאה  
אל הפועל.”**

החלטה זו משקפת את המחלוקת שנתגלעה בין מנכ”ל הרבנות הראשית (ששימש כיו”ר צוות היישום)<sup>94</sup> שפעל במשך למעלה משנה ליישום ההמלצות של דוח צוות הכשרות בראשות הרב מיכה הלוי.<sup>95</sup> והיועץ המשפטי של הרבנות שתמכו בהעסקת המשגיחים באמצעות חברות כח אדם לבין הרבנים חברי צוות ההיגוי<sup>96</sup> שהתנגדו להמלצה, ושלחו לרב הראשי מכתב שבו נכתב, בין השאר:

בעניין הנושא הנדון בבג”ץ של ניתוק משגיח מושגח, הרבנים תומכים בדעת המשגיחים וההסתדרות וחרדים למעמדם וביטחונם של המשגיחים ומשפחותיהם, ושוללים את העסקתם ע”י חברות כח אדם, ותומכים בהקמת תאגיד ארצי לכשרות.<sup>97</sup>

הרב הראשי וחברי מועצת הרבנות הראשית השתכנעו כי זכויותיהם של משגיחי הכשרות ייפגעו עקב העסקתם על ידי חברות כוח אדם וכי הצעה זו מעוררת קשיים נוספים, כמפורט לעיל. הם ביקשו לאשר את המסקנות המקוריות של צוות הכשרות בראשות הרב מיכה הלוי, היינו: העסקה ישירה באמצעות המועצה הדתית או כנותני שירות. בעוד שמנכ”ל הרבנות והיועץ המשפטי הזהירו את חברי המועצה כי רק הפתרון המקובל על משרד האוצר – היינו, העסקה באמצעות חברות כוח אדם – יאפשר לקבל דחייה מבית המשפט לצורך יישום פסק הדין.

בנסיבות אלו קיבלה מועצת הרבנות הראשית החלטה שלפיה הרבנים הראשיים והרבנים חברי המועצה עצמם יקיימו משא ומתן עם משרד האוצר (ולא באמצעות המנכ”ל או היועץ המשפטי כמקובל), ורק אם ייכשל משא ומתן זה אפשר יהיה להעסיק את משגיחי הכשרות באמצעות חברות כוח אדם.

ניתוח ההצעה להעסקת משגיחים באמצעות חברות כוח אדם מעלה כי נוסף על הפגיעה שתיגרם למשגיחי הכשרות עקב העסקה כאמור, ההצעה מעוררת קשיים ניכרים המטילים ספק באשר לאפשרות להוציאה אל הפועל, כמפורט להלן.



## 2. הפיילוט וכישלונו

”בהצעת החברה  
צוין כי גובה שכרו  
השעתי של משגיח  
יהיה 32 ש”ח  
ברוטו והעלות  
של שעת השגחה  
למעסיק תהיה כ-  
59 ש”ח לשעה,  
כולל מע”מ.”

במהלך דיוני בג”ץ בעתירה של התנועה להגינות שלטונית, בשנים 2011 ו-2014, מסר המשרד לשירותי דת לבית המשפט כי הוא מקדם פיילוט שבמסגרתו תימסר האחריות למתן שירותי השגחה לחברה זכיינית; החברה תעסיק את המשגיח ותגבה את שכרו מבית העסק וכך יימנע מצב של ניגוד עניינים.<sup>98</sup>

ביום 17.4.2016 בחרה ועדת המכרזים המשרדית בחברה להפעלת הפיילוט בנתניה ובירושלים. הוחלט שהפיילוט יכלול משגיחים חדשים ויופעל בבתי עסק חדשים בלבד. בהצעת החברה צוין כי גובה שכרו השעתי של משגיח יהיה 32 ש”ח ברוטו והעלות של שעת השגחה למעסיק תהיה כ-59 ש”ח לשעה, כולל מע”מ.

ביולי 2016 הודיע היו”ר הממונה על המועצה הדתית נתניה כי המועצה הדתית מבקשת שלא להתקשר עם הזכייין. הוא נימק זאת בכך ששיטת ההפעלה במכרז תייקר את עלות ההשגחה ותיצור הפליה בין בתי עסק בשל פערי התשלום למשגיחים. הפיילוט אכן לא הופעל בנתניה.

המועצה הדתית ירושלים הסכימה להשתלב בפיילוט, ובאוגוסט 2016 חתמה על חוזה התקשרות עם החברה שזכתה במכרז. אולם, בשל התנגדות של ההסתדרות להעסקה באמצעות חברת כוח אדם ובשל התנגדות של בעלי עסקים לשלם לחברת כוח האדם סכום כפול מזה ששילמו עד כה, הצטרפו בשלב השיא 12 עסקים בלבד.

מהאמור לעיל עולה כי הניסוח והפרסום של המכרז ליישום ההחלטה להעסיק את משגיחי הכשרות באמצעות חברות כוח אדם (שהתקבלה באוגוסט 2011) נמשכו כארבע שנים; לאחר מכן נדרשו כחצי שנה נוספת כדי להכריז על חברה זוכה במכרז ועוד ארבעה חודשים נוספים כדי לחתום הסכם בין החברה הזוכה לבין המועצה הדתית בירושלים; בסופו של יום, חמש וחצי שנים לאחר קבלת ההחלטה ולמרות הזמן הרב והמשאבים שהושקעו בכתיבת המכרז ועריכתו, נכון להיום רק ארבעה משגיחים מועסקים בפועל על ידי החברה הזוכה.<sup>99</sup>

ההליך הממושך שתואר לעיל, להעסקת משגיחים באמצעות חברת כוח אדם, נעשה תחת עינו הפקוחה של בג”ץ. כבר יצאו מלפני בג”ץ כמה החלטות המתייחסות להליך זה, האחרונה שבהן כשלושה חודשים לפני מתן פסק הדין בעניין **התנועה להגינות שלטונית**:

## ”המילים החוזרות כמעט בכל הסעיפים מעידות על כך שהבעיות נותרו על כנן והפתרונות אך צופים פני עתיד.”

הנושא שלפנינו מייאש; עתירה מ-2004, צו על תנאי מ-2008 והתוצאות זעומות, ואולי אף נסיגה לאורך השנים, אם בוחנים את ההצעות שעלו וירדו. כל שהצליחו לאורך שלוש עשרה שנה כמעט הוא להביא ל”פילוט” זעיר במקום אחד, ואחריתו מי ישרונה.<sup>100</sup>

למעשה מדובר במחזור של פתרון שכבר נכשל. לחברי מועצת הרבנות הראשית לא הוצגה התמונה המלאה בעניין זה ומובן שלא ניתן להם כל הסבר לגבי השוני בין הניסוי שנכשל להצעה החדשה. אם כן, מה הסיכויים שבית המשפט ייתן הארכת מועד לביצוע פסק הדין על בסיס הצעה זו?

### 3. ההצעה כללית ולא מגובשת

על פי פסק הדין,<sup>101</sup> ”עד סוף יוני 2018 צריך להסתיים הטיפול והמערך המחליף צריך להיות מוכן, כך שלכל היותר יחל בעבודתו המלאה, לאחר הרצה, עד 1.9.18.”

עיון מעמיק בדוח צוות היישום<sup>102</sup> מלמד כי **טרם התחיל ”הטיפול במערך המחליף” ולא חלה התקדמות כלשהי בפן המעשי של הפעלת מערכת הכשרות**. המילים החוזרות כמעט בכל הסעיפים מעידות על כך שהבעיות נותרו על כנן והפתרונות אך צופים פני עתיד. למשל: ”יזקם מנגנון לרישוי חברות/עמותות פרטיות”; ”תנאי הרישיון ייקבעו, בין השאר, במסגרת המכרז”; ”יוסדרו סמכויות אכיפה של הרבנות כלפי בעלי הרישיונות”; ”תנאי השכר של משגיחי הכשרות ייקבעו מראש ולא יהיו נתונים לתחרות במסגרת המכרז”; ”תוקם ברבנות יחידה אשר תהיה אמונה על ניהול ההתקשרות עם החברות”; ”ייקבע סרגל תקינה מחייב למינוי מפקחי כשרות”; ”תיבחן קביעת סולמות שכר מתאימים למנהלי מחלקות כשרות ולמפקחי כשרות”; ”תיבחן הדרך להעניק לרב משקל ייחודי באשר לאישור העסקת משגיח וסיום העסקתו”; ”תגובש מתכונת פיקוח ובקרה על הכשרות ברשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית”; ”מועצת הרבנות הראשית לישראל תקבע כללים אחידים למתן תעודת הכשר לרמת כשרות רגילה”; ”תוקם ועדה לבחינת המשך העסקתם של קרובי משפחה במערך הכשרות”; ”ועדה שתוקם ברבנות הראשית תהיה מוסמכת לפטור משגיח כשרות מהאמור לעיל”.

אף על פי שלכל אחת מהסוגיות יש השפעות – על העלויות של מערך הכשרות, על המבנה הארגוני שלו, על שיטות העבודה, עלויות התפעול ועוד – הוועדה לא מצאה לנכון לרדת לפרטים

**”הדו”ח ממליץ  
על עיבוי מערך  
המפקחים  
במועצות הדתיות  
ועל קליטת  
עובדים נוספים  
לרבנות הראשית...  
אינו מפרט את  
מספר המשרות  
הנדרשות, את  
עלויות השכר ואת  
מקורות המימון,  
ואם יושתו עלויות  
אלו – במלואן או  
בחלקן – על בעלי  
העסקים ויביאו  
לעלייה של מאות  
אחוזים בהשוואה  
לעלויות הכשרות  
של היום.”**

מעבר לאמירה כללית, ודאי שלא לצרף תכנית עבודה ולוחות זמנים לכל אחת מהמשימות. התכנית כוללת כמה נעלמים שבלעדיהם אי-אפשר להעריך את היתכנות הביצוע. נמנה שלושה מהם:

**דרגת השכר של המשגיחים:** יש קשר ישיר בין שכר המשגיחים לבין העלות של שעת השגחה לבית העסק. כך, לדוגמה, אם ייקבע שכר הברוטו של משגיח על 6,500 ש”ח, העלות של שעת השגחה לבית העסק תעמוד על 58.5 ש”ח ובחישוב חודשי – 1,522 ש”ח (עלות מעסיק + תקורה של 10% + מע”מ); אם יעמוד השכר ברוטו על 7,000 ש”ח, העלות של שעת השגחה תהיה כ-63 ש”ח והעלות חודשית תהיה 1638 ש”ח.

**עלות ההשגחה לבית העסק:** בדוח הצוות, בפרק העוסק בכימות יחידות השגחה בבית העסק, נקבע כי פרק זמן ההשגחה הנדרש בעסקים שונים נע בין חצי שעה (למשל בגלידריה) לשלוש שעות (למשל במסעדה שהיקפי פעילותה גדולים במיוחד, שהכמות הכוללת של אורז, דגנים, קטניות, קמח ופיצוחים גדולה מ-30 ק”ג ליום ומחמישה ארגזים של ירק עלים). זמן ההשגחה כולל ביצוע פעולות כשרותיות ופיקוח על בית העסק בלבד, ובכל מקרה ייתכנו שינויים בפרקי הזמן המפורטים לאחר קבלת נתונים מהמועצות הדתיות. כמו כן, על פרק זמן ההשגחה בטבלה יש להוסיף את פרק הזמן הנחוץ למשגיח כדי לעבור מעסק לעסק, את עלות הנסיעה, את הזמן לכתיבת דוחות וכדומה, כך שלמעשה אי-אפשר להעריך את העלויות לבית העסק, שבאמור יהיו לכל הפחות כאלפיים ש”ח בחודש עבור כל שעת השגחה יומית, ולמעשה יגיעו עד 6,000 ש”ח (לבית עסק שלפי ההצעה שלנו ישלם אלפיים בלבד).

**מבנה ארגוני:** הדו”ח ממליץ על עיבוי מערך המפקחים במועצות הדתיות ועל קליטת עובדים נוספים לרבנות הראשית – לצורך פיקוח על החברות הפרטיות ולצורך הקמה של מחלקת הדרכה; כמו כן הדוח ממליץ להעלות את שכרם של עובדי מחלקות הכשרות במועצות הדתיות. הדוח אינו מפרט את מספר המשרות הנדרשות, את עלויות השכר ואת מקורות המימון, ואם יושתו עלויות אלו – במלואן או בחלקן – על בעלי העסקים ויביאו לעלייה של מאות אחוזים בהשוואה לעלויות הכשרות של היום.

”מהאמור לעיל

עולה כי לוח

הזמנים הקצר

ביותר לגיבוש

פרטי התכנית,

להשלמת התהליכים

הנדרשים בתוך

המערכת

הממשלתית,

להוצאתם לפועל

ולעיגונם בחקיקה

עומד לכל

הפחות על שלוש-

ארבע שנים.”

#### 4. פרק הזמן המינימלי ליישום ההצעה

כדי להוציא לפועל את ההצעה להעסקת משגיחי הכשרות באמצעות חברות כוח אדם יש לבצע כמה פעולות:

**(א) בנייה של מעטפת פיקוח:** העסקת המשגיחים על ידי חברות כוח אדם מותנית בהקמה של יחידת פיקוח ברבנות הראשית, בעיבוי מערך המפקחים במועצות הדתיות, בשינוי שכרם של מפקחי הכשרות וכו', כמפורט לעיל בהרחבה. כאמור, מדובר באמירות כלליות וכדי להוציאן לפועל יש צורך לרדת לפרטים, לגבש את המבנה הארגוני הנדרש, לקבל את האישורים הנדרשים מנציבות שירות המדינה ואת התקציבים הנדרשים ממשרד האוצר. כל אלה דורשים את הסכמתם של גורמים רבים, עבודת מטה מסודרת ותהליכים מנהליים שאי-אפשר לקצר את התמשכותם.

**(ב) כתיבת מכרזים ופרסומם:** יישום התוכנית כולה מותנה בביצוע מכרזים לקליטת עובדים חדשים למערכת ובכתיבה ועריכה של מכרזים לבחירת חברות כוח אדם. חלק מהפרטים של מכרזים אלו ייגזרו מההחלטות שיתקבלו לגבי מעטפת הפיקוח ומהמבנה הארגוני שייקבע, כך שאי-אפשר יהיה להתחיל בהכנתם בטרם יגובשו נושאים אלו. על פי ניסיון העבר (וכפי שתואר לעיל) יידרשו לכל הפחות שנתיים לצורך כתיבת המכרז, פרסומו והכרזה על חברה זוכה; לאחר מכן יידרשו כמה חודשים נוספים לצורך ההתקשרות של המועצות הדתיות עם החברות הזוכות.

**(ג) חקיקה:** חיוב המועצות הדתיות (שהן גופים סטטוטוריים עצמאיים) לפעול באמצעות חברות כוח אדם אזוריות מחייב חקיקה ראשית של הכנסת (כפי שגם נכתב בדוח של צוות היישום). מאחר שמדובר בסוגיה ציבורית שנויה במחלוקת; ומאחר שיש התנגדות חריפה של משגיחי הכשרות וההסתדרות לפתרון זה וצפויות התנגדויות נוספות בשל הכבדת הנטל על בעלי העסקים והעלאת יוקר המחיה; ובהתחשב בנסיבות הפוליטיות של חוסר הסכמה בקואליציה על סוגיות של דת ומדינה – הסיכויים להביא את הנושא לחקיקה לפני שיתקיימו בחירות ותוקם ממשלה חדשה הם קלושים. מכל מקום, גם לאחר מכן יחלוף זמן עד להשלמת החקיקה.

מהאמור לעיל עולה כי לוח הזמנים הקצר ביותר לגיבוש פרטי התכנית, להשלמת התהליכים הנדרשים בתוך המערכת הממשלתית, להוצאתם לפועל ולעיגונם בחקיקה עומד לכל הפחות על שלוש-ארבע שנים.

## 5. אי-ודאות בנוגע למכרז

נוסח ההחלטה של מועצת הרבנות הראשית יוצר אי-ודאות מוחלטת לגבי יישום החלופה של העסקה באמצעות חברות כוח אדם. ראשית, בגוף ההחלטה נקבעו ארבעה תנאים ליישומה; שנית, ככל שהמשא ומתן מול משרד האוצר להעסקה ישירה באמצעות המועצות הדתיות או באמצעות תאגיד ארצי או אזורי יצליח – המכרז לחברות כוח האדם יבוטל; שלישית, ככל שהמערך יפעל באמצעות חברות כוח אדם הוא ייבחן לאחר שנתיים. בנסיבות אלו ספק אם בכלל יימצאו חברות שיהיו נכונות להשקיע את המשאבים הדרושים להשתתפות במכרז.

## 6. בקשה להארכת מועד לביצוע פסק דין

מטרת הדיון שהתקיים במועצת הרבנות הראשית הייתה להחליט על פתרון שיוצג לפני בג"ץ במסגרת הבקשה להארכת מועד ליישום פסק הדין שקבע, כזכור, שהמערך המחליף צריך לפעול בחודש יוני 2018.

בהתחשב בעובדה שהדיון הציבורי בסוגיית ההפסקה של העסקת משגיח על ידי בית עסק כבר עלה בדיוני ועדת צדוק<sup>104</sup> לפני יותר מ-25 שנה, ובכך שהדיון בבית המשפט בעתירת התנועה להגינות שלטונית נמשך יותר מ-13 שנה, ובכך ששנה נוספת חלפה מאז מתן פסק הדין – היה ראוי שהגורמים המקצועיים ברבנות הראשית יביאו לכל הפחות רעיון מגובש, הכולל עלויות ומקורות מימון ומגובה בתכנית עבודה ובלוחות זמנים קצרים לביצוע.

הצגת פתרון שנוסה בעבר ונכשל, וגם קיומו הנוכחי מוטל בספק – פתרון המייקר במידה ניכרת את עלויות הכשרות, פוגע בבעלי העסקים ובמשגיחי הכשרות, ופרק הזמן הנדרש ליישומו הוא שנים מספר – אינה מביאה עמה בשורה של שינוי. ההפך הוא הנכון: היא מעוררת ספקות לגבי הכוונות האמתיות של מי שהמליץ למועצת הרבנות הראשית לקבל הצעה זו.

## ”הצגת פתרון

### שנוסה בעבר

### ונכשל, וגם קיומו

### הנוכחי מוטל בספק

### – פתרון המייקר

### במידה ניכרת את

### עלויות הכשרות,

### פוגע בבעלי

### העסקים ובמשגיחי

### הכשרות, ופרק

### הזמן הנדרש

### ליישומו הוא שנים

### מספר – אינה

### מביאה עמה בשורה

### של שינוי.”





# יב. שלבי ביצוע

## 1. פעולות לביצוע מידי שאינן דורשות חקיקה

**הקמת חברה ממשלתית:**<sup>105</sup> לשם כך נדרשים החלטת ממשלה, כתיבת תקנון, הגדרות תפקיד לעובדי החברה וכתיבה של תנאי הרישיון לחברות המעסיקות משגיחים.

**הקמת מנגנון לגביית אגרות** באמצעות שרת התשלומים הממשלתי.

**הקמת אגף כשרות במשרד לשירותי דת:** לשם כך נדרש אישור של משרד האוצר ונציבות שירות המדינה.

**אישור גופי כשרות פרטיים** על ידי מועצת הרבנות הראשית: מכוח סעיף 2 לחוק איסור הונאה בכשרות.

**אישור רבני תאגיד** על ידי מועצת הרבנות הראשית: מכוח סעיף 2 לחוק איסור הונאה בכשרות.

**צירוף בהסכמה של מועצות דתיות** להפעלת משגיחים באמצעות החברה הממשלתית.

## 2. החקיקה הדרושה

**תיקון לחוק הרבנות הראשית:** ביחס לסדרי העבודה של מועצת הרבנות; הקמת מזכירות למועצת הרבנות הראשית; הגדרת תפקידיהם וסמכויותיהם של עובדי הרבנות הראשית; הגדרת תפקיד מנכ"ל הרבנות הראשית – דרכי מינויו, כפיפות, והפסקת עבודתו.

## חקיקה של חוק כשרות ממלכתי, שיכלול:

הגדרת סמכויות של המשרד לשירותי דת; מבנה של מחלקות כשרות במועצות הדתיות (תיקון לחוק שירותי הדת היהודיים); הגדרת סמכויות של החברה הממשלתית לכשרות; הסדרת רשויות ללא מועצה דתית; הסדרת הכשרות ברשויות לא יהודיות; הסדרת מנגנון הייבוא; הסדרת המנגנון לשחיטת חו"ל; הסדרת עבודתם של משגיחי כשרות; עיסוק החברה הממשלתית במחקר ופיתוח בתחום הכשרות.



מועצה דתית	חברות כוח אדם	תאגיד – חברה ממשלתית	הנושא
גיוס עצמאי על ידי כל מועצה דתית, במרכז, לפי כללי המועצות הדתיות. אישור וקליטה של משגיח על ידי כל מועצה דתית בנפרד. אין אפשרות לעבור ממועצה דתית אחת לאחרת במקרה של מעבר דירה וכו' דירה וכו'.	גיוס עצמאי על ידי כל מועצה דתית, לפי כללים שיקבע הרב המקומי. אישור המשגיח על ידי כל מועצה דתית בנפרד. אפשרות מוגבלת לעבור ממועצה דתית אחת לאחרת ומחברה אחת לאחרת במקרה של מעבר דירה וכו'.	תהליך גיוס מרכזי, חד-פעמי, אחיד, מסודר ומתועד באמצעות "מאגר משגיחים". משגיח שנכנס למאגר כשיר להיקלט בכל המועצות הדתיות. מעבר פשוט ממועצה למועצה.	<b>תהליך הגיוס של משגיחים</b>
שכר נמוך מאוד, לפי דרגות השכר של המועצות הדתיות. אין אפשרות לעבור ממועצה דתית אחת לאחרת.	שכר קבוע לפי הסכם שייקבע. אין אופק קידום (העלאה בשכר המשגיח תגרום לעלייה בתשלום של בית העסק ותיצור הבדלים בתשלומים של בתי עסק דומים).	עבודה בשכר ראוי עם אופק קידום בשכר. מירה על זכויות במעבר מבית עסק לבית עסק ומועצה דתית אחת לאחרת.	<b>זכויות המשגיחים</b>
הקמת מנגנון כוח אדם שיכלול קליטה וטיפול שוטף. הפעלת מנגנון לדיווח ובדיקה של שעות נוכחות נוסף על מנגנון הפיקוח ההלכתי.	פיקוח מוגבל של המדינה (רבנות + מועצה דתית). עוצמת הפיקוח משפיעה על ההכרה ביחסי עובד-מעביד בין המועצה הדתית או המדינה לבין העובד. אין פיקוח על עבודה מקבילה בחברה נוספת או בבד"צ מאחר שאין בסיס נתונים מרכזי.	פיקוח הדוק של החברה הממשלתית על החברות המעסיקות ועל עמידתן בכל הדרישות, כולל דיווחי נוכחות. הסיכון להכרה במשגיח כעובד של המדינה או של המועצה הדתית קטן, בשל כניסת החברה הממשלתית בשווקים. אין השגחה בו-זמנית; רישום מקומות ההשגחה במאגר הארצי בכל רגע נתון לא יאפשר רישום של משגיח לעבוד בו זמנית בשני מקומות או יותר.	<b>פיקוח ושליטה על עבודת המשגיחים</b>
עובד מועצה דתית בשכר נמוך. אין הכשרה מקצועית. קידום במסגרת ההסכם של עובדי המועצות הדתיות.	עובדים בחברת כוח אדם. אין הכשרה מקצועית. אין אופק קידום.	הפיכת "משגיח כשרות" למקצוע ששכרו בצדו. מתן מעטפת של הכשרה מקצועית. אופק קידום.	<b>מעמד של משגיחי כשרות</b>
הגבייה תתבצע ישירות על ידי המועצה הדתית. גילום של עלות הגבייה ושל הסיכון להפסד בשל גבייה חלקית – באגרה שתגבה מבית העסק.	גבייה ישירה מבתי העסק על ידי חברות כוח האדם. הסכום שייגבה מבית העסק יגלם את עלות הגבייה ואת ההפסדים בשל גבייה חלקית. אין אפשרות להטיל סנקציות על בתי עסק שלא ישלמו; מדובר בעניין שבין חברת כוח האדם לבין בית העסק.	גבייה זולה ומרוכזת באמצעות שרת התשלומים הממשלתי, מה שוביל לאחוזי גבייה גבוהים. לחברות ההעסקה לא יהיו עלויות בגין הליך הגבייה או הפסדים בגין גבייה חלקית. יש אפשרות להטיל סנקציות על בתי עסק שלא ישלמו.	<b>גבייה של שכר המשגיחים</b>

מועצה דתית	חברות כוח אדם	תאגיד – חברה ממשלתית	הנושא
יחסי עובד-מעביד מלאים.	הגדלת הסיכון להכרה במשגיחים כעובדי המועצה הדתית, לפי המבחנים המשפטיים. עיסוק רב בתביעות עבודה של משגיחים כלפי חברות כוח אדם וכלפי המועצות הדתיות.	אין סיכון – המשגיחים עובדים עבור חברת שקיבלה רישיון העסקה (ולא עבור חברת כוח אדם). מינימום תביעות שכר מאחר שהתשלום לחברות ההעסקה נגזר מהתשלום בפועל למשגיחים.	<b>יחסי עובד-מעביד עם המועצה הדתית</b>
אין הכשרה מקצועית.	אין הכשרה מקצועית מובנית; תלוי בהתנהלות המקומית של המועצה הדתית.	הכשרה במסגרת יחידת ההכשרה המקצועית של התאגיד.	<b>הכשרה מקצועית</b>
קליטה במרכז לפי כללי המועצות הדתיות. ניהול תיק אישי כעובד. ניהול תיק משגיח בנוגע לעבודה הכשרותית.	פרסום מרכז בכל מועצה דתית ועריכת תהליך לפי דין. פתיחת תיק משגיח מקומי.	בחירת משגיח מתוך "מאגר המשגיחים". תיק המשגיח מגיע ממוחשב אל המועצה הדתית. תיק המשגיח מתעדכן וכולל את כל ההיסטוריה התעסוקתית של המשגיח.	<b>תהליך הקליטה במועצה דתית</b>
ניתוק מוחלט.	תלות של שכר המשגיח במספר המקומות שעליהם הוא משגיח. קשר ישיר בין מספר העסקים להיקף העבודה והשכר של המשגיח.	ניתוק מוחלט של הזיקה. שכר קבוע: אין קשר בין עבודת המשגיח לכמות בתי העסק שעליהם הוא משגיח.	<b>ניתוק של זיקת משגיח-מושג</b>
אין פתרון. לחלופין, המשגיחים יהיו עובדי הרשות המקומית כולל משרות פיקוח.	אין פתרון.	התאגיד הממשלתי יגבה את האגרות ויספק שירותי פיקוח. המשגיחים יועסקו על ידי החברות כמו ברשות עם מועצה דתית.	<b>רשויות ללא מועצה דתית</b>
נטל כבד על מועצות דתיות קטנות (70% מהרשויות) – המועצה הדתית תסבסד את העסקת המשגיחים. הכנסה ניכרת למועצות הדתיות הגדולות. היתרות ישמשו את המועצה הדתית בתחומים אחרים.	רשויות עם בתי עסק רבים יישארו עם "עודף" הכנסות משכר משגיח. רשויות עם בתי עסק מעטים או עם פריסה רחבה של עסקים (מועצות אזוריות) ינהלו מערכת גירעונית. הצורך לאזן יגדיל את עלות ההשגחה לבתי העסק. במקום שיהיו יתרות הן ילכו לקופה של חברות כוח האדם.	קופה מרכזית אחת עם סבסוד צולב. יתרות ההכנסות ישמשו לפיתוח מערכת הכשרות.	<b>חלוקה צודקת של משאבי מערכת הכשרות</b>
תוספת עלויות לצורך מימון של מנגנון הגבייה, ניהול כוח האדם, פיקוח על שעות נוכחות וגילום הסיכון של גבייה חלקית מבתי העסק.	תוספת עלויות ניכרת.	צמצום העלויות באמצעות "השגחה אזורית". סבסוד צולב – להשגחה אזורית.	<b>השפעה על התשלום של בית העסק (יוקר מחיה)</b>

מועצה דתית	חברות כוח אדם	תאגיד – חברה ממשלתית	הנושא
מגדיל באלפי תקנים את כוח האדם במועצות הדתיות.	הקמת מחלקה לפיקוח ברבנות הראשית. הקמת מחלקת הדרכה ברבנות הראשית.	הפיקוח וההדרכה יפעלו במסגרת חברת המטה הממוצממת	<b>הרחבת המנגנון הממשלתי</b>
מימון ישיר מבית העסק באמצעות אגרות שייקבעו. האגרות יגלמו את ההוצאות הנוספות ואת הסיכונים.	הגדלת תקציב הרבנות הראשית לצורך קליטה של כוח אדם נוסף. הגדלת תקציב המועצות הדתיות לצורך העלאה בשכר מפקחים.	אין הגדלת תקציב; הסדרת עבודתן של המועצות הדתיות ותקצוב החברה הממשלתית באמצעות שימוש יעיל בתקציבים הקיימים.	<b>מקורות מימון</b>
לא מחייבת חקיקה. די באישור הגורמים בשירות המדינה ובקליטת המשגיחים למועצות הדתיות.	מחייבת חקיקה החל בשלב הראשון. אי-אפשר להתחיל בהסדרה לפני השלמת החקיקה. ייתכן שהחקיקה לא תושלם בקדנציה של הממשלה והכנסת הנוכחית.	אפשר להתחיל לפעול מיד ולהקים את החברה בהחלטת ממשלה. החקיקה תתקבל לאחר מכן (הסדרה של כלל מערכת הכשרות בחקיקה).	<b>הסדרה נורמטיבית</b>
מידי.	שלוש-ארבע שנים: גיבוש פרטי התוכנית; הסכמות ותהליכים בתוך המערכת הממשלתית; ביצוע התקשרויות בפועל; חקיקה.	הקמה מיידית בהחלטת ממשלה והתקשרות עם מועצות דתיות על בסיס וולונטרי; קביעת אגרות השגחה בתקנות; בה בעת – לקיים הליך חקיקה והסדרה כללית.	<b>הזמן הנדרש לביצוע</b>
התנגדות של המועצות הדתיות – יכפיל פי שלושה עד חמישה את מספר העובדים בכל מועצה דתית; התנגדות של המשגיחים ושל ההסתדרות – העסקה בסולם השכר הנמוך ביותר. התנגדות של משרד האוצר להגדלת המנגנון הממשלתי.	התנגדות של המועצות הדתיות; התנגדות של המשגיחים וההסתדרות; התנגדות של בעלי עסקים; התנגדות של משרד האוצר ושל הציבור להעלאת יוקר המחיה.	הסכמה של המועצות הדתיות; הסכמה של המשגיחים ושל ההסתדרות; הסכמה של גופים חוץ-פרלמנטריים; הסכמה של בעלי העסקים.	<b>הסכמת השותפים לתהליך</b>
אין אפשרות.	אין אפשרות.	פלטפורמה למתן שירותים למחלקת ייבוא.	<b>מחלקת ייבוא</b>
אין אפשרות.	אין אפשרות.	פלטפורמה להסדרת העבודה של אנשי הצוות בשחיטת חו"ל.	<b>שחיטת חו"ל</b>
אין אפשרות.	אין אפשרות.	אפשרות לפיתוח (מכספי החברה): מעבדות – ירק עלים וכדו'; בדיקת חומרי גלם ובשרויות בחו"ל; בדיקה ואישור של טכנולוגיות ומתקנים למבחנים מעשיים.	<b>מחקר ופיתוח</b>



- 1 להלן: חוק הרבנות הראשית.
- 2 להלן: חוק איסור הונאה בכשרות.
- 3 להלן: חוק שירותי הדת היהודיים.
- 4 מבקר המדינה דו"ח שנתי 367 - לשנת 2016 (2017), עמ' 75.
- 5 שם, בעמ' 125.
- 6 שם, בעמ' 124.
- 7 **מנכ"ל המשרד לשירותי דת ע/1** (יולי 2000).
- 8 **בניצ' 3336/04 התנועה להגינות שלטונית נ' הרבנות הראשית לישראל.** העתירה הוגשה בשנת 2004 על ידי עו"ד מרדכי אייזנברג בשם התנועה להגינות שלטונית וכללה בקשה לשלושה סעדים: קביעת בחינות למשגיחי כשרות, קביעת נוהלי עבודה למשגיחי כשרות והפסקת עבודתם של משגיחי כשרות כעובדים של בתי העסק. פסק הדין בעתירה ניתן כעבור 13 שנה. במהלך הדיונים התייתרו כניכול שני הסעדים הראשונים בשל קביעת בחינות למשגיחי כשרות וגיבוש נהלים להעסקת משגיחי הכשרות במסגרת חוזר מנכ"ל ע/1 (לעיל הערה 7). את פסק הדין פתח המשנה לנשיאה השופט אליקים רובינשטיין במילים אלה: "עתירה זו היא עתירה ראויה, שהניחה אצבעה על נושאים חשובים בעולם הכשרות במדינת ישראל. נאמר כבר כאן, כי מגישיה ראויים להוקרה, כפי שגם ציינו בעבר".
- 9 מבקר המדינה דו"ח שנתי 359 - לשנת 2008 (2009), עמ' 955.
- 10 לעיל הערה 4, בעמ' 73.
- 11 שם, בעמ' 104.
- 12 סעי' 24-29 לחוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (הוראת שעה), התשס"ו-2006.
- 13 סעי' 10 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.
- 14 החלטה 1789 של הממשלה ה-33 "קביעת הרכב הוועדה לאיתור מועמדים למשרת מנהל הרבנות הראשית לישראל" (3.7.2014).
- 15 ראו להלן בפרקים העוסקים במערך הייבוא ובשחיטת חו"ל.
- 16 לעיל הערה 8. פסק הדין ניתן ביום 10.5.2017.
- 17 בניצ' 6494/14 שי גיני נ' הרבנות הראשית לישראל (פסק הדין ניתן ביום 16.6.2016); דנג"צ 5026/16 שי גיני נ' הרבנות הראשית לישראל (פסק הדין ניתן ביום 12.9.2017).
- 18 לעיל הערה 4, בעמ' 76.

- 19 ראו, למשל, נטע משה ועמי צדוק "תיאור מערך כשרות מזון ומשקאות בישראל ואומדן עלויות" (מרכז מחקר מידע של הכנסת, 115.1.2017, עמ' 7 "עמדת הרבנות הראשית לישראל").
- 20 מכרז חשב הכללי מס' 21-2014 "ארגון וביצוע ימי עיון, פעילות הדרכה, כנסים ואירועים". ראו סעיף 12 "כל הארוחות המתקיימות במסגרת השירותים המבוקשים תהיינה כשרות באישור הרבנות הראשית".
- 21 לעיל הערה 4, בעמ' 135.
- 22 שם, בעמ' 136.
- 23 הנתונים על שחיטת הבשר הכשר בחו"ל לקוחים מאתר האינטרנט של הרבנות הראשית.
- 24 חוק בשר ומוצריו, התשנ"ד-1994.
- 25 מתוך אתר האינטרנט של הרבנות הראשית לישראל, מחלקת שחיטת חו"ל.
- 26 על עבודתם של צוותי השחיטה בחו"ל ראו "קובץ נהלים ליבואי בשר" ו"הנחיות לראש צוות" (אדר תשע"ז); זמין באתר האינטרנט של מחלקת שחיטת חו"ל.
- 27 ראו עע (ארציו) 467/08 **פימה פאק פרימוזה טריידינג בע"מ נ' ש.י.ל.ה. שירותי קירור ואחסנה בע"מ** (פסק הדין ניתן ביום 12.7.2010, עמ' 17: "עם זאת, כפי שנעמוד על כך להלן, מתכונת העסקתם של השוחטים כיום מעוררת בעיות סבוכות של **ניגוד עניינים מובנה**, נוכח העסקתם על ידי בעלי העסקים העומדים תחת השגחתם. ניגוד עניינים מובנה זה מחייב הסדרה כוללת של מתכונת העסקת משגיחי הכשרות בארץ ומחוצה לה באופן ששכרם ישולם על ידי גורם שאינו עומד תחת השגחתם" (ההדגשה במקור)).
- 28 שם, בעמ' 12: "גובה שכרם של השוחטים משתנה משוחט לשוחט ונקבע בהסכמה בין כל עובד לבין היבואן, ולא בהתאם לסולמות שכר של עובדי מדינה. לחלק מהשוחטים שולם שכר בתלושי שכר מסודרים ולאחרים שולם שכר במזומן, ללא תלושי שכר".
- 29 ראו "פניה לקבלת הצעת מחיר בגין שירותי פיקוח על שחיטה המתבצעת מטעם הרבנות הראשית לישראל בחוץ לארץ" (פורסם באתר האינטרנט של הרבנות הראשית לישראל ביום 31.5.2018).
- 30 לעיל הערה 2.
- 31 תקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), התשמ"ט-1988.
- 32 מתוך אתר האינטרנט של הרבנות הראשית, מחלקת ייבוא.
- 33 שם.
- 34 "קריטריונים להכרה בנותן כשרות בחו"ל", אתר האינטרנט של מחלקת ייבוא כרבות הראשית.
- 35 "רשימת רבני נותני כשרות המוכרים על ידי מחלקת היבוא לצורך שיווקם בישראל כמוצרי מזון כשרים" (מעודכן לניסן תשנ"ח); "רשימת גופי הכשרות המוכרים ע"י מחלקת היבוא לצורך שיווקם בישראל כמוצרים כשרים" (מעודכן לתשרי תשע"ח).
- 36 בג"צ 708/09 **אלישע נ' הרבנות הראשית לישראל** (פסק הדין ניתן ביום 23.6.2010).
- 37 בג"צ 5029/16 **אינשטיין נ הרבנות הראשית לישראל** (פסק הדין ניתן ביום 28.9.2016).
- 38 פורסם באתר האינטרנט של הרבנות הראשית.
- 39 סעיף 03.266 לתקש"ר.
- 40 ראו את כותרת מכתבו של מר חזקיהו טאמין לרבנים ולמנהלי מחלקות הכשרות בנושא "מימיו מערך הכשרות" מיום 10.5.2017.
- 41 התהליך מפורט בחוזר מנכ"ל ע/1, לעיל הערה 7.
- 42 תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013.
- 43 ראו **דו"ח הצוות לבחינת מערך הכשרות בישראל תשע"ז-2017** (הרבנות הראשית לישראל), עמ' 4 סעיף 4.
- 44 לעיל הערה 4, עמ' 80.

- 45 הגדרות תפקיד עובדי מחלקת הכשרות מפורטים בחוזר מנכ"ל משרד הדתות עו/1 (פורסם 15.9.2016).
- 46 לעיל הערה 4, עמ' 131: "לדוגמה, שני מפקחים מהמועצה (בירושלים) מופקדים כל אחד מהם על יותר ממאה בתי עסק".
- 47 שם, בעמ' 87: "ששת המשגיחים היו מופקדים על 54 בתי עסק. הם דיווחו באמצעות מערכת הדיווח הממוחשבת על נוכחות כ-30 בתי עסק בלבד (56%). בסך הכול, במהלך מאי 2016 היו צריכים להירשם 660 דיווחי נוכחות, אך נתוני המערכת הראו 209 דיווחי נוכחות בלבד (32%)".
- 48 שם, בעמ' 59: "גם בכיקורת הנוכחית עלו ממצאים חמורים הנוגעים לתפקודן של המועצות הדתיות בתחום הכשרות המלמדים על כך שלא חל שיפור של ממש בתפקודן בעניין זה. אף שחלף כעשור ממועד הביקורת הקודמת לא תיקנו המועצות הדתיות את מרבית הליקויים שהועלו בה ולא שיפרו את תפקוד מערך הכשרות הממלכתי".
- 49 שם, בעמ' 121. לפי תשובת המשרד לשירותי דת: "מערכת 'שירת הים' שעל פיתוחה הוא שוקד כיום אמורה לתת מענה לפחות לחלק מהליקויים שעלו בנוגע למערך הכשרות במועצות הדתיות. על פי הסברי המשרד, המערכת שאופיינה על פי דרישות נוהל הכשרות תאפשר ניהול תיק בית עסק שיהיה תנאי להנפקת תעודת הכשר. המערכת תאפשר גם ניהול תיק משגיח, לרבות תכנית עבודה למשגיח, ובאופן זה תיתן מענה לסוגיות כמו עבודת מפקחים כמשגיחי כשרות והיקף שעות עבודה בלתי סביר".
- 50 שם, בעמ' 151; ראו טבלה בעמ' 153.
- 51 שם, בעמ' 87: "בדיקת הדיווחים (כניסה ויציאה) העלתה כי ששת המשגיחים האלה נכחו במוצא, באותם הימים שבהם נרשמו דיווחי נוכחות, רק 53% מתקן זמן ההשגחה שנקבע לבית העסק. על פי הדיווחים האלה נכחו המשגיחים בבתי העסק רק 17% מתקן זמן ההשגחה שנקבע בחישוב חודשי".
- 52 כל הדוחות הכספיים והצעות התקציב של המועצות הדתיות מתפרסמים באתר של מערכת אורי [www.oridat.net](http://www.oridat.net)
- 53 הסכום אינו כולל הכנסות נוספות מאגרות ופעילות ותקציבים מיוחדים דוגמת "משרתים בקודש" וכו'.
- 54 לדוגמה, מועצה דתית אילת סיימה את שנת 2015 עם יתרה של יותר משלושה מיליון ש"ח, מועצה דתית ראשון לציון - עם אלף ש"ח, המועצות הדתיות של כפר סבא וגבעתי שמואל - עם כ-230 אלף ש"ח כל אחת.
- 55 לדוגמה: אשדוד, הוד השרון, באר שבע.
- 56 לדוגמה: באזור בורסת היהלומים כרמת גן יש כתשעים עסקים עם תעודת כשרות, ומועצה דתית גליל תחתון בצפון, המשתרעת על פני אלף מ"ר ובה 18 יישובים (שהמרחק הממוצע ביניהם כ-16 ק"מ) יש שלושים עסקים בסך הכול; כך גם במועצה דתית מרחבים בדרום המשתרעת על פני אלף מ"ר ובה 16 יישובים.
- 57 אופן תקצוב המועצות הדתיות מפורט בהרחבה אצל שלי מזרחי ויובל וורגן "מועצות דתיות" נמרכז מחקר ומידע של הכנסת, 17.7.2012.
- 58 26 מועצות אזוריות, תשע מועצות מקומיות ושלוש עיריות.
- 59 לעיל הערה 4, עמ' 118.
- 60 שם, בעמ' 119: "לנוכח הממצאים שהועלו בנוגע להפעלתה של הרבנות לכשרות ארצית ואשר יתוארו להלן, על המשרד ועל הרבנות להפעיל את סמכותם ולהסדיר בהקדם את מתכונת ההפעלה הרצויה של הרבנות לכשרות ארצית על פי הוראות החוק ולפי סדרי מינהל תקין".
- 61 שם, בעמ' 91: "במהלך הביקורת הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבן של רשויות המסים להיקף הרחב של בעלי בתי עסק המעסיקים משגיחים בלי לנכות משכרם מסי חבוב כחוק, תוך פגיעה בזכויותיהם ובהכנסות המדינה. משרד מבקר המדינה הפנה גם את תשומת לבו של משרד הכלכלה והתעשייה - מינהל אכיפה, להיקף הרחב של בעלי בתי עסק שלא הפרישו תשלומי פנסיה כחוק לטובת המשגיחים שהם מעסיקים".
- 62 לעיל הערה 43, בעמ' 16.
- 63 מבקר המדינה - **דו"ח שנתי 2014** (2014), עמ' 3.
- 64 גופי הכשרות הישראליים המאושרים לתת כשרות בחו"ל על מוצרים מיובאים הם: בד"צ קהילות, הרב י' לנדא ב"ב, בד"צ העדה החרדית, בד"צ בית יוסף, בד"צ מדרין, בד"צ יורה דעה, בד"צ בעלו, בד"צ מחזיקי הדת, בד"צ חתם סופר פ"ת, בד"צ חתם סופר ב"ב, בד"צ אגודת ישראל, כשרות למהדרין - חקלאות ע"פ התורה, בד"צ שארית ישראל.
- 65 לעיל הערה 8.

- 66 שם, בעמ' 8 (וההדגשה הוספה).
- 67 שם, פרוטוקול הדיון מיום 21.3.2017.
- 68 שם.
- 69 לעיל הערה 17.
- 70 שם, בעמ' 14
- 71 שם, סעיף ח'.
- 72 מודל זה פועל היום בחברת תנובה, מאז מינויו של הרב יחזקאל דאום זצ"ל לתפקיד בתקופה שבה כיהנו בתפקיד הרבנים הראשיים לישראל הרבנים מרדכי אליהו ואברהם שפירא זצ"ל.
- 73 בדומה למסלול הקיים היום למתן כשרות על מוצרים מיובאים.
- 74 לעיל הערה 43, בעמ' 54.
- 75 לעיל הערה 7.
- 76 ד"ר אביעד בקשי ונטע שפירא "מערך הכשרות בישראל: ניתוח והצעה לשינוי מבני (פורום קהלת, ינואר 2016).
- 77 כ/20/2784. הצעת החוק הוגשה על ידי ח"כ בצלאל סמוטריץ' ו-18 חברי כנסת נוספים מהסיעות: הליכוד, כולנו, יהדות התורה, ש"ס והבית היהודי ביום ד' באדר ב' התשע"ו (14.3.2016).
- 78 לעיל הערה 76, בעמ' 14.
- 79 כמפורט לעיל בפרק העוסק בייבוא מזון כשר לישראל.
- 80 ראו, למשל,  
<http://www.bhol.co.il/news/922662>  
 "חברי בד"צ ועדת מהדרין (של תנובה) מקיימים ישיבה חודשית קבועה בה מובאים להכרעתם שאלות הלכתיות הקשורות בייצור מוצרי החלב של תנובה. בפני חברי הבד"ץ מופיעים לפי הצורך מומחים חיצוניים המספקים מידע מעשי בתחומים הנידונים בישיבות הבד"ץ".  
 כן ראו דיווח באתר **חדרי חרדים**: "מאות ככינס הכשרות השנתי של ועדת מהדרין תנובה": "הרב הראשי לישראל הגר"ד לאו אמר, כי בסירייה במחלבות תנובה למד על עצמאות מערכת הכשרות ועל היענותה ומחויבותה של הנהלת תנובה לנוהלי הכשרות. "מחויבותה של תנובה לכשרות מעוררת השתאות וראויה לחיקוי", הדגיש הרב הראשי. בהמשך עסק בכשרות החלב בפסח תוך שסקר את הנהלים שהונהגו בתנובה כגון החלפת מזון הפרות לפני פסח והתקנת מערכת סינון המבטיחה ניקיון מרבי. לאור ההקפדה החמורה על נוהלי הכשרות אין שום צורך להקדים ולרכוש מוצרי חלב בערב פסח. "מי שאינו מחמיר בהכנת מי שתיה בערב פסח - אינו צריך להחמיר ברכישת מוצרי החלב".  
 כן ראו את רשימת הדוברים המגוונים בהזמנה לכינוס השנתי של ועדת מהדרין:  
<http://www.jerusalemkoshernews.com/wp-content/uploads/hazmana.pdf>
- 81 לעיל הערה 45.
- 82 לעיל הערה 49.
- 83 בשל גובה השכר מקדם עלות העסקה מחושב לפי 1.38, ביתר התפקידים החישוב לפי מקדם 1.35.
- 84 דו"ח הממונה על השכר לשנת 2016 ואגף הסכמי עבודה ושכר - משרד האוצר  
<http://hsgs.mof.gov.il/Documents/MainFindings.pdf>
- 85 מחושב לפי תמהיל סוגי הרשויות (עירייה, מועצה מקומית, מועצה אזורית) ולפי ממוצעים של רשויות דומות שבהן יש מועצה דתית ויש נתונים.
- 86 לפחות מאה אלף ש"ח לכל רשות.
- 87 לפחות חמישים אלף ש"ח לכל רשות.
- 88 תקנות איסור הונאה בכשרות (אגרה), תשנ"ג-1992. כיום לא גובים את האגרות מכוח תקנות אלו.
- 89 הסכום משוערך לפי מדד אפריל 2017 (הסכום בתקנות הוא 32 ש"ח לטון, נכון לאוקטובר 1992).



- 90 בהודעה לעיתונות של איגוד לשכות המסחר מיום 9.2.2015 נכתב שייבוא המזון לארץ בשנת 2014 עמד על סכום של כ-7.5 מיליארד ש"ח. בהנחה שלפחות מחצית ממוצרי המזון הם כשרים, סכום האגרה עומד על כ-11 מיליון ש"ח <https://www.chamber.org.il/newslobby/press/14217/>
- 91 בחודשים יולי עד ספטמבר 2017 נאספו על ידי המשרד לשירותי דת נתונים מהמועצות הדתיות אודות מספר העסקים המושגים ומספר שעות ההשגחה היומית בכל עסק. הנתונים שהתקבלו מ-55 מועצות (42% מכלל המועצות ובכללם רוב המועצות בהם מספר רב של עסקים מגוונים) התייחסו לכ-7,200 בתי עסק (כ-60% מכלל העסקים במועצות הדתיות).  
חלוקת העסקים, שהתקבלה לפי מספר שעות השגחה היא: השגחה עד שעה ביום - 50% מהעסקים, 1-2 שעות ביום - 15%, 2-3 שעות ביום - 15%, 3-5 שעות ביום - 5%, מעל 5 שעות ביום (צמוד) - 15%. מגמה זו התייצבה כבר לאחר איסוף הנתונים מ-30 מועצות דתיות ולא השתנתה באופן משמעותי גם לאחר הוספת הנתונים מ-25 המועצות הדתיות, שמסרו נתונים בשלב מאוחר יותר. נתונים אלו מתיישבים גם עם הנתונים שפורסמו ע"י אנף בכיר לתקצוב במשרד לשירותי דת על בסיס ניתוח נתונים כלכליים, שנאספו מכלל המועצות הדתיות.
- 92 האחוה המשוקלת משקף את אחוז העסקים באותה רמת מתוך כלל העסקים שבהם מוצע לגבות תעריף אחיד וקבוע. (כלומר עסקים מרמה א' עד רמה ג'. מעבר לכך עלות ההשגחה היא לפי חלקיות משרה).
- 93 החלטת מועצת הרבנות, פורסמה ביום יד' בתמוז תשע"ח, 27 ביוני 2018.
- 94 צוות היישום הוקם בהחלטת מועצת הרבנות הראשית בישיבתה מיום ז' באייר תשע"ז (3.5.2017), פרוטוקול מס' 32 וזו לשונה: "מועצת הרבנות הראשית לישראל דנה בדו"ח הצוות לבחינת מערך הכשרות בישראל. המועצה החליטה לאמץ את מסקנות הוועדה כמלואם, כמו כן החליטה המועצה להקים צוות היגוי שיפעל ליישום ההחלטות". במסגרת דיון שהתקיים בכ"ץ ביום 7.5.2017 הודיע הרב הראשי כי הוא ממנה את מנכ"ל הרבנות הראשית ליו"ר הצוות.
- 95 לעיל הערה 43.
- 96 הרבנים יוסף גליקסברג - רב העיר גבעתיים, יוסף שיינין - רב העיר אשדוד, הרב דוד אוחיון - יו"ר איגוד הארצי של רבני הערים, הרב יוסף שלוש - יו"ר איגוד הארצי של רבני ההתיישבות, והרב אליעזר שמחה וייס - לשעבר רב כפר הרא"ה.
- 97 מכתב הרבנים חברי צוות ההיגוי לרב הראשי מיום ה' בתמוז תשע"ח, 18.6.2018.
- 98 מבוסס על דו"ח מבקר המדינה, לעיל הערה 4 עמ' 75-76.
- 99 נתונים שהתקבלו מהחברה הוזנה נכון לסוף יוני 2018.
- 100 לעיל הערה 8, החלטה מיום 5.2.2017. וכן לדוגמה החלטה מיום 30.3.2015.
- 101 שם. בפסק הדין.
- 102 לעיל הערה 43.
- 103 שם, בעמ' 40-43.
- 104 דין וחשבון הוועדה הציבורית לכדיקת המועצות הדתיות ותפקודן (תמוז תשנ"ג יולי 1993).
- 105 לפי סעי' 6-5 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, חברה ממשלתית מוקמת בהחלטת ממשלה.





## פורום קהלת

פורום קהלת הינו מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל במדינת הלאום של העם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים, ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



### פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8  
ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720  
פקס' 077-3182028

office@kohelet.org.il  
www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-54-3



9 789657 674543