

בס"ד, כ"ה אייר תשע"ז  
21 מאי 2017  
15-17-115

לכבוד  
רבני הערים, רבנים אזוריים, רבני המושבים והשכונות  
ראשי מועצ"ד, מנהלי מחלקות כשרות, עובדי מערכת הכשרות

**כת"ר שלום רב !**

### הנדון : דוח הוועדה המייעצת

תחום הכשרות נוגע למארג יחסי דת ומדינה בישראל, ועומד בשנים האחרונות במוקד של שיח ציבורי. מערך הכשרות עומד גם במוקדן של שתי עתירות עקרוניות שמתנהלות בשנים האחרונות בבית המשפט העליון. האחת, בג"ץ 3336/04 **התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית** (להלן – **עתירת הגינות שלטונית**), בה נדונה הדרישה לניתוק הזיקה שבין משגיח הכשרות ובית העסק המושגח. השנייה, בג"ץ 6494/14 **גיני נ' הרבנות הראשית**, בה נדונה שאלת חוקתיותו של סעיף 3(א) לחוק איסור הונאה בכשרות, לפיו בית עסק לא יוצג ככשר אלא אם ניתנה לו תעודת הכשר מטעם הגורם המוסמך לכך.

תחום הכשרות קיבל גם התייחסות רחבה במספר דו"חות של מבקר המדינה מן השנים האחרונות ואף בדוח המבקר שהוגש בימים האחרונים. דו"חות המבקר קבעו כי יש צורך בארגון מחדש של מערך הכשרות. בין השאר, עסק הדו"ח במעמדם של משגיחי הכשרות והצביע על כך שחרף דו"חות קודמים לא חל שינוי באשר לתלות המשגיחים בבעלי בתי העסק וניגוד העניינים שנוצר כתוצאה מכך. **במועד כתיבת דו"ח הביקורת האחרון על ידי מבקר המדינה, הוועדה לבחינת מערך הכשרות בישראל טרם סיימה את עבודתה ומסקנותיה טרם הוגשו למבקר המדינה.**

כאמור במכתבי הקודם, נשיא המועצה, הרב הראשי לישראל, הגאון הרב דוד לאו שליט"א ומועצת הרבנות הראשית לישראל קיבלו את המלצות הוועדה המייעצת באופן מלא וקיבלו תוקף ולוח זמנים מוגדר בפסיקת בהמ"ש העליון כך שיש ליישמן עד לחודש ספטמבר 2018. וועדת ההיגוי שהוקמה בראשות הח"מ וחבר מועצת הרבנות ויו"ר ועדת הכשרות הרב יוסף גליקסברג, החלה את עבודתה ליישום ההמלצות בשיתוף המשרד לשירותי דת ומנהלי מחלקות כשרות. **יישום מסקנות הוועדה יוביל לפתרון מלא של הליקויים אשר הוצגו בדו"ח המבקר.**

בין השינויים אותם אישרה המועצה על בסיס דו"ח הוועדה הוא לפצל את תפקידו של משגיח הכשרות באופן שמרכיב עבודת הפיקוח על בית העסק יבוצע מעתה על ידי בקר כשרות ואילו המרכיב הביצועי של עשיית פעולות הלכתיות - כשרותיות יבוצע בידי נאמן כשרות. במסגרת המלצות הוועדה תבוטל הזיקה בין משגיח למושגח (בית העסק) וכל ההתנהלות הכלכלית של הכשרות תבוצע אל מול המועצה הדתית ישירות. נוכח מגמות של גלובליזציה המשפיעות אף על תחום המזון ועל מנת ליצור ודאות בקרב ציבור שומרי הכשרות, תקבע מועצת הרבנות הראשית נהלי כשרות אחידים הן לרמת כשרות רגילה והן לרמת כשרות מהודרת, שיחייבו את כלל הרבנים נותני ההכשר. יישום המלצה זו תאפשר לבצע התאמה מלאה של דרישות הכשרות בכל רחבי הארץ, לצורך קבלת תעודת כשרות לעסק בניגוד למצב כיום בו בכל עיר קיימים נהלים שונים. לצורך הגברת השקיפות וחיזוק אמון הציבור, ובמטרה להבטיח ודאות במישור הכלכלי, יקבעו אגרות כשרות שיישקפו את כלל עלויות ההכשרה על פי פרמטרים ברורים, אחידים ושוויוניים בעד שירותי הכשרות, בין השאר בהתחשב במאפייני בית העסק. ככל שבית עסק יהיה מעוניין בכך, תישקל האפשרות להציב מצלמות בבית העסק לצורך ניהול בקרה על הכשרות, תוך הפחתת היקף הבקרה הפיזי הדרוש באמצעות בקר כשרות, וייקבע עבורו שיעור אגרה מופחת.

**הרבנות הראשית לישראל רואה חשיבות רבה ביישום המלצות הוועדה וקוראת לכל המעורבים במערכת הכשרות להירתם ולסייע כל אחד בתחומו ליישום המלצות הוועדה וזאת בשיתוף פעולה עם צוות ההיגוי שהוקם, באופן שיבטיח הסדרה של מכלול ההיבטים הנוגעים לעניין לטובת הכשרות ולטובת הציבור שומרי הכשרות בישראל.**

בברכה,  
משה דגן  
מנכ"ל

העתק: כבוד הרבנים הראשיים לישראל שליט"א  
הרב דוד אזולאי, השר לשירותי דת

**דו"ח**

**הצוות לבחינת מערך הכשרות  
בישראל**

**תשע"ז - 2017**

## תוכן עניינים

3.....	מבוא.....
4.....	תמצית עבודת הצוות.....
8.....	הרקע .....
9.....	הכשרות במדינת ישראל - רקע נורמטיבי.....
12.....	מאפייני תחום הכשרות .....
14.....	מערך הכשרות הממלכתי – תיאור מצב קיים.....
17.....	ועדות שדנו בעבר בנושא מערך הכשרות.....
20.....	מיפוי הנושאים הטעונים התייחסות במערך הכשרות הנוכחי.....
21.....	הצעות להפרטת מערך הכשרות.....
22.....	פירוט ההצעות להפרטת מערך הכשרות.....
25.....	יתרונות ההפרטה וחסרונותיה.....
26.....	מסקנה.....
29 .....	יצירת תחרות בתחום הכשרות.....
36.....	נהלי כשרות אחידים.....
40.....	מערך הכשרות – מבנה ארגוני.....
45.....	כללים למניעת ניגוד עניינים.....
46.....	בקרי הכשרות – אופן ניהול והעסקה.....
59.....	מערך הכשרות – היבט מימוני.....
61.....	שימוש באמצעים טכנולוגיים.....
61.....	שיטת אכיפת נהלי הכשרות בבתי עסק.....
62.....	מתן הכשר בתחום רשויות מקומיות שלא פועלת בהן מועצה דתית.....
63.....	יחסי הרבנות הראשית והרבנות המקומית.....
63.....	הדרכה בתחום הכשרות.....

## מבוא

### 1. מינוי הצוות

ביום כ' אדר ב' תשע"ו (30 במרץ 2016), מינה הרב הראשי לישראל, הרב דוד לאו, צוות לבחינת מערך הכשרות בישראל. בראש הצוות עומד הרב מיכה הלוי, רב העיר פתח תקווה, ולצדו מונו הרב יעקב סבג, ראש אגף הכשרות הארצי, עו"ד הראל גולדברג, היועץ המשפטי לרבנות הראשית, מר רפאל יוחאי, מנהל יחידת האכיפה ברבנות הראשית, מר אליהו מלול, יועץ לרב הראשי ומר ז'ילבר כהן, נציג ציבור. בשלב מאוחר יותר, עם תחילת כהונתו כמנכ"ל הרבנות הראשית, צורף מר משה דגן לצוות, ובהמשך צורף גם מר עודד פלוס, מנכ"ל המשרד לשירותי דת.

על פי כתב המינוי, תפקיד הצוות לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים למערך הכשרות בישראל ולהציע דרכים לשנות או לתקן, במידת הצורך, את ההסדרים הקיימים במערך זה. כתב המינוי של הצוות, מצורף בזה כנספח א'.

### 2. דיוני הוועדה

הוועדה קיימה 18 ישיבות, שמעה גורמים רבים הרלוונטיים לתחום הכשרות (כמפורט בנספח ב'), וקיבלה חומר רב בכתובים. הוועדה פרסמה "קול קורא" לציבור (מצ"ב כנספח ג') בבקשה לקבל הצעות לשיפור והתייעלות מערך הכשרות, ובעקבות כך, התקבלו פניות מהציבור.

הוועדה הגיעה - לאחר דיון מעמיק – למתווה שעשוי, לטעמה, ליתן מענה לקשיים הקיימים במערך הכשרות.

### דברי תודה והערכה

הוועדה מבקשת להודות על העזרה שניתנה לה במהלך עבודתה ובפרט:

לעו"ד אורית משמוש, עוזרת היועץ המשפטי לרבנות הראשית, שריכזה את עבודת הוועדה ורשמה את פרוטוקולי דיוניה.

לגב' בת שבע גדי, מזכירת הלשכה המשפטית ברבנות הראשית, ששימשה כמזכירת הוועדה, תיאמה את ישיבותיה וסייעה בהכנת החומרים שהונחו בפני חבריה.

### סיכום עבודת הצוות

1. המבנה הארגוני של מערך הכשרות בכל רשות מקומית יהיה מורכב מרב מקומי, מנהל מחלקת כשרות, רכז כשרות, בקר כשרות ונאמן כשרות.
2. מעבר למאפיינים ההלכתיים והמקצועיים של תחום הכשרות, ניהולו מחייב שלד ארגוני ניהולי יציב והקמת מערכת מודרנית העומדת באמות מידה מקצועיות ראויות ברמה ניהולית.
3. בכל מועצה דתית ימונה מנהל מחלקת כשרות שיהיה כפוף לרב המקומי מבחינה הלכתית ומקצועית ולראש המועצה הדתית מבחינה מנהלתית. ייקבעו תנאי סף למינויו של מנהל המחלקה שיביאו לידי ביטוי את הכישורים הדרושים לרבות בהיבטים של השכלה וניסיון ניהולי. במועצות דתיות קטנות ימונה מנהל מחלקת כשרות בחלקיות משרה.
4. תפקיד משגיח הכשרות יפוצל באופן שמרכיב עבודת **הפיקוח** על בית העסק יבוצע מעתה על ידי **בקר כשרות** ואילו המרכיב ה**ביצועי** של עשיית פעולות הלכתיות-כשרותיות יבוצע בידי **נאמן כשרות**.
5. בקר הכשרות יהיה נעדר זיקה לבית העסק ותפקידו לפקח על עמידת בית העסק בנהלי הכשרות לטובת ציבור שומרי הכשרות.
6. ייקבעו תנאי סף לתפקיד בקר הכשרות, שיתייחסו, בין השאר, לגיל מינימום, אורח חיים דתי, הכשרה מתאימה, תעודת הסמכה מטעם הרבנות הראשית לישראל והעדר הרשעות פליליות.
7. מספר העסקים שיהיה נתון לפיקוח בקר כשרות ייקבע בהתאם לכללים ברורים, אחידים ושוויוניים ובהתחשב במאפייני בית העסק. כל בקר כשרות יופקד על אשכול בתי עסק הסמוכים גיאוגרפית על מנת להבטיח יעילות.
8. בקר כשרות יידרש לעסוק בתפקידו בהיקף שלא יפחת מחצי משרה.
9. בפני הוועדה הועלו מספר חלופות למודל ההעסקה הראוי של בקרי הכשרות:
  - 9.1 החלופה האחת, העסקה ישירה כעובדי המועצה הדתית.
  - 9.2 החלופה השנייה, העסקה באמצעות חברה ממשלתית.
  - 9.3 חלופה שלישית, הקמת הרשות להשגחה על הכשרות.
  - 9.4 החלופה הרביעית, הקמת חברות בת שליד המועצה הדתית ללא כוונת רווח.
  - 9.5 החלופה החמישית, העסקת הבקרים כנותני שירות חיצוניים למועצה הדתית.
  - 9.6 החלופה השישית, פרסום מכרז לרכישת שירותי השגחה על הכשרות באמצעות תאגידי כשרות למטרות רווח.
10. לאחר בחינה מעמיקה של החלופות השונות שנזכרו לעיל, ממליצה הוועדה כי מודל ההעסקה של בקרי הכשרות יהיה התקשרות ישירה עם המועצה הדתית כנותני שירות חיצוניים, פרי לנסר. בעדיפות שנייה, ממליצה הוועדה על מודל העסקה ישירה של בקרי הכשרות כעובדים שכירים של המועצה הדתית. התמורה לבקרי הכשרות תהיה הולמת וראויה באופן שניתן יהיה לגייס אנשים ראויים למערך הכשרות ובאופן שיביא לידי

- ביטוי את שינוי הסטטוס מבחינה תעסוקתית, ככל שתאומץ העדיפות הראשונה של העסקה כנותני שירות חיצוניים.
11. בית העסק ישלם למועצה הדתית אגרה שתגלם את כלל העלויות הדרושות לשם מתן הכשר, ובכלל זאת, מימון רכישת שירותיהם של בקרי הכשרות, בין השאר, בהתאם להיקף הבקרה הדרוש, והוצאות נלוות. בקר הכשרות לא יהיה מעורב בגביית אגרת הכשרות מבית העסק.
12. בקר הכשרות ייבחר על פי הליך פומבי ושוויוני על ידי הרב המקומי והמועצה הדתית, ולבית העסק לא תהיה כל מעורבות בשיבוץ בקר הכשרות שיפקח עליו.
13. אחת לתקופה שתיקבע, תתבצע תחלופה של בתי העסק הנתונים באחריות בקר כשרות, כך שכל פרק זמן כזה הוא יופקד על אשכול בתי עסק אחר, באופן מחזורי ושוויוני. זאת, כדי להבטיח צמצום הזיקה שבין בית העסק לבין בקר הכשרות.
14. על בקרי הכשרות להתמקצע במכלול ההיבטים הנוגעים לתחום הכשרות, כך שיתאימו לפעילות במגוון בתי עסק המקבלים שירותי כשרות.
15. בקרי הכשרות יחויבו בדיווח נוכחות סדור ושקוף בבתי העסק תוך שימוש בטכנולוגיה הקיימת בשוק בין באמצעות המכשיר הסלולרי ובין באמצעים ביומטריים ואחרים. דיווח הנוכחות של בקר הכשרות בבית העסק המתייחס לאותו יום, יוצג במקום בולט בבית העסק כחלק מן השירות שמוענק לציבור שומרי הכשרות במקום.
16. בכדי להביא להתמקצעות עובדי מערך הכשרות ובהתחשב בדינמיות של תחום הכשרות, הרבנות הראשית תקים יחידת הדרכה שתעסוק בין השאר, בפיתוח תכניות לימוד ובעריכת השתלמויות לבעלי התפקידים במערך הכשרות, בכלל, ולבקרי הכשרות, בפרט.
17. בתחום רשויות מקומיות בהן מספר גדול של עסקים מקבלי הכשר בכדי לשפר את מוטת השליטה הניהולית, ימונו תחת מנהל מחלקת הכשרות, רכזי כשרות שתפקידם לרכז את פעילות בקרי הכשרות. רכזי הכשרות ימונו מקרב מפקחי הכשרות המועסקים היום.
18. בבתי העסק יועסק אחד מעובדי בית העסק שהוא בעל אורח חיים דתי כנאמן כשרות לאחר שאושר לכך על ידי הרב המקומי. תפקידו של נאמן הכשרות ביצוע פעולות כשרותיות מוגדרות שייקבעו על ידי הרבנות הראשית. תפקיד זה יוטל על העובד, בנוסף לתפקידים אחרים שהוא ממלא בבית העסק, בהתאם לצרכי בית העסק, ובלבד שהעובד יהיה נוכח בו בכל משך פעילותו. בית עסק הפועל במשמרות יידרש להציב נאמן כשרות בכל משמרת. לרבנות המקומית לא תהיה סמכות להתערב בגובה שכרו של נאמן הכשרות, בתנאי העסקתו או בהחלטה אודות סיום העסקתו. בתי עסק בעלי מאפיינים של נפח פעילות מצומצם, בהתאם לתבחינים שוויוניים שתקבע הרבנות הראשית, יהיו פטורים מהעסקת נאמן כשרות, ובקר הכשרות יבצע בהם את הפעולות הכשרותיות הנדרשות. בבית עסק שלא הוצב בו נאמן כשרות, ייקבע היקף פעילות משמעותי יותר של בקר הכשרות.
19. ייקבעו כללים ברורים למניעת ניגוד עניינים של עובדי מערך הכשרות ובכלל זאת, בקרי הכשרות, לרבות איסור העסקת קרובי משפחה. כמו כן, ייקבעו כללים ברורים לעניין עיסוק נוסף של גורמי מערך הכשרות הממלכתי-מוסדי בגופי כשרות פרטיים.

20. לצורך הגברת השקיפות וחיזוק אמון הציבור, ובמטרה להבטיח ודאות במישור הכלכלי, יקבעו אגרות כשרות על פי פרמטרים ברורים, אחידים ושוויוניים בעד שירותי הכשרות, בין השאר בהתחשב במאפייני בית העסק.

21. ככל שבית עסק יהיה מעוניין בכך, תישקל האפשרות להציב מצלמות בבית העסק לצורך ניהול בקרה על הכשרות, תוך הפחתת היקף הבקרה הפיזי הדרוש באמצעות בקר כשרות, וייקבע עבורו שיעור אגרה מופחת.

22. לצורך אחידות, שוויוניות ושקיפות באכיפת נהלי הכשרות, תיקבע בכללים שיטת ניקוד לאכיפת נהלי הכשרות באופן שהפרות כשרות בבית העסק יתורגמו למספר נקודות, בהתאם לחומרתן. צבירת נקודות בסך מסוים שייקבע מראש, תביא להסרת תעודת ההכשר, או להגברת היקף הבקרה, לפי העניין. בחלוף תקופה מסוימת שתיקבע מראש בכללים, ככל שבמהלכה לא יימצאו תקלות כשרות בבית העסק, סך הנקודות הנצבר יימחק והוא יוכל לפתוח "דף חדש".

23. נוכח מגמות של גלובליזציה המשפיעות אף על תחום המזון ועל מנת ליצור ודאות בקרב ציבור שומרי הכשרות, תקבע מועצת הרבנות הראשית נהלי כשרות אחידים הן לרמת כשרות רגילה והן לרמת כשרות מהודרת, שיחייבו את כלל הרבנים נותני ההכשר.

24. על מנת לתת מענה לאוכלוסיות שיש להן דרישות ייחודיות בתחום הכשרות, לבקשת בית עסק, רב מקומי יהיה רשאי לאשר רמת כשרות נוספת 'למהדרין מן המהדרין', שתיקבע על פי אמות מידה שוויוניות וענייניות, ונהליה יפורסמו בקרב הציבור.

25. בנסיבות בהן רשות מקומית שלא פועלת בתחומה מועצה דתית, לא הקימה מערכת ראויה לניהול שירותי הכשרות, בהתאם לנהלי הרבנות הראשית, ממליצה הוועדה להסמיך את הרבנות הראשית להטיל, בהתייעצות עם המשרד לשירותי דת, את ניהול שירותי הכשרות במקום בידי מחלקת כשרות של מועצה דתית סמוכה שתוסמך, בין השאר, לגבות אגרות מבתי העסק בתחום הרשות המקומית ולהעסיק לשם כך את כח האדם הדרוש.

26. תנאי לשיפור מערך הכשרות ולהבטחת רמת כשרות ראויה, הוא יצירת תקנים ואיושם על פי סרגלים שייקבעו, הן במערך הכשרות המקומי והן באגף הכשרות של הרבנות הראשית לישראל.

27. בפני הוועדה הועלו 3 הצעות להפרטת מערך הכשרות לפיהן הרבנות הראשית תתמקד ברגולציה על תחום הכשרות ואילו שירותי הכשרות בפועל יינתנו על ידי גופי כשרות פרטיים שיקבלו רישיון מטעם הרבנות הראשית לאחר שעמדו בתנאים שייקבעו. הרבנות הראשית תפקח על גופי הכשרות הפרטיים ויהיו בידיה סמכויות כלפיהם לרבות סמכות לשלילת רישיון, סנקציות כספיות וכיוצא"ב. לאחר בחינה מעמיקה ההצעות נדחו פה אחד על ידי כלל חברי הוועדה. הוועדה הגיעה לכלל מסקנה כי, בין השאר, נוכח מאפייני תחום הכשרות, אין מקום להפרטת מערך הכשרות. להרחבה בעניין זה, נא לעיין בגוף הדו"ח.

28. כדי להתמודד עם טענות לשרירותיות, ניצול סמכות לרעה והעדר רמת שירותיות ראויה, נבחנו בוועדה חלופות שונות, כדלהלן:

28.1 **זעת רוב** - תוקם ועדת בדיקה מקצועית שתוסמך לבטל את הסמכתו של רב למתן הכשר, ככל שנמצא כי לא פעל על פי נהלי הכשרות שקבעה מועצת

הרבנות הראשית או ככל שנמצא כי לא פעל כשורה בתחום הכשרות. הוועדה תוסמך עוד, להמליץ בפני מועצת הרבנות הראשית והגורמים המתאימים על השינויים המתבקשים לטובת ייעול מערך הכשרות במקום.

28.2 **דעת מיעוט** - לפתוח "אזורי כשרות" באופן מבוקר, כך שבית עסק יוכל לקבל הכשר ממספר רבנויות מקומיות הסמוכות גיאוגרפית, על פי בחירתו, ובלבד שרבנויות אלו קיבלו אישור מהרבנות הראשית להעניק הכשר מחוץ לתחומן, לאחר שוועדה מקצועית אישרה כי הן פועלות על פי נהלי הכשרות ומתנהלות כראוי. באופן זה ניתן יהיה לאפשר תחרות תוך יצירת איזונים שיבטיחו כי רמת הכשרות לא תיפגע. גם בהתאם לדעת המיעוט, יש להקים ועדה כמפורט בדעת הרוב, אולם לא ניתן להסתפק בכך.



## רקע

בבג"ץ 3336/04 התנועה להגינות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית (להלן – עתירת הגינות שלטונית), בה נדונה הדרישה לניתוק הזיקה שבין משגיח הכשרות ובית העסק המושגח. העתירה מתנהלת זה 13 שנים במהלכן הוגשו המלצות ועדה שדנה בנושא ובהמשך גם פורסם מכרז לבחירת חברה למתן שירותי השגחה על כשרות, כפיילוט, אולם עד כה לא עלה בידי המדינה להגיע לפתרון ממצה ומקיף של העניין.

תחום הכשרות קיבל התייחסות רחבה במספר דו"חות של מבקר המדינה מן השנים האחרונות. בדו"ח ביקורת מס' 42 לשנת 1992, בוקרה הרבנות הראשית על כך שלא עשתה די ביעוץ ובהכוונה לרבנויות המקומיות ולמועצות הדתיות בעבודתן בנושא הכשרות. מסקנת הדו"ח הייתה כי רובם הגדול של משגיחי הכשרות נמצאים במצב של ניגוד עניינים בהיותם כפופים בעת ובעונה אחת למועצה הדתית ולבית העסק. דו"ח המבקר קבע כי יש צורך בארגון מחדש של מערך הכשרות. בדו"ח הביקורת השנתי מס' 48 לשנת 1997 שוב נדרש מבקר המדינה לנושא הכשרות, ולאיי יישום ההמלצות שניתנו בדו"חות הקודמים.

בדו"ח מבקר המדינה 59ב, משנת 2009, בנושא "הפיקוח על כשרות המזון" שב המבקר והתייחס להיבטים שונים בתחום הכשרות. בין השאר, עסק הדו"ח במעמדם של משגיחי הכשרות והצביע על כך שחרף דו"חות קודמים לא חל שינוי באשר לתלות המשגיחים בבעלי בתי העסק וניגוד העניינים שנוצר כתוצאה מכך. עוד העירה הביקורת כי לא נקבעו קריטריונים בדבר היקף השגחה הנדרש בסוגי בית עסק השונים, ואין אחידות בתחום זה בשטח; אין מעקב אחר נוכחות המשגיחים וכי משגיחים משובצים להשגחה במקביל. הדו"ח המליץ לרבנות הראשית ולמשרד לשירותי דת להסדיר את התופעה של עבודה נוספת של רבנים ועובדי מועצות דתיות בבד"צים.

הוועדה ביקשה לבחון את כלל ההיבטים הנוגעים למערך הכשרות ובין השאר, להסדיר את הנושאים הנזכרים.

### הכשרות במדינת ישראל – רקע נורמטיבי

על פי סעיף 2 לחוק הרבנות הראשית לישראל, תש"ס-1980 (להלן – חוק הרבנות הראשית), מתפקידיה של מועצת הרבנות הראשית:

"(3) מתן תעודות הכשר על כשרות".

חוק איסור הונאה בכשרות, תשמ"ג-1983 (להלן – חוק איסור הונאה בכשרות), הוא החוק המרכזי העוסק בתחום הכשרות, אשר נחקק במגמה למנוע את הטעיית הציבור בתחום זה, תוך קביעת סנקציות פליליות הכרוכות בכך. בין השאר, קובע החוק מי הם המוסמכים ליתן תעודות הכשר, וכך לשון סעיף 2 לחוק זה:

"(א) אלה רשאים לתת תעודת הכשר לענין חוק זה:

- (1) מועצת הרבנות הראשית לישראל או רב שהיא הסמיכה לכך;
- (2) רב מקומי המכהן במקום שבו נמצא בית האוכל, מקום השחיטה או מקום הייצור של מצרך;
- (3) לענין תעודת הכשר בצה"ל – הרב הראשי לצבא-הגנה לישראל או רב צבאי שהוא הסמיך לענין חוק זה.

(ב) לענין סעיף זה –

- "רב מקומי" – מי שבידו אישור בכתב מאת מועצת הרבנות הראשית לישראל שהוא רב בישראל, והוא מכהן כרב עיר, רב מועצה אזורית, רב מושב או רב קיבוץ;
- "צה"ל" – לרבות כל שלוחות מערכת הבטחון וכן בעל בית אוכל או יצרן העוסק עבור צה"ל או שלוחה של מערכת הבטחון".

על פי החוק האמור, בתחומה המוניציפאלי של עירייה או מועצה מקומית יהיה, לרוב, גורם אחד בלבד שמוסמך להעניק תעודת הכשר, והוא הרב המקומי או רב אחר, עובד ציבור, שהסמיכה מועצת הרבנות. בעיריות או מועצות מקומיות שבהן מכהנים שני רבני עיר, ברוב מכריע של המקרים, פעילותם נעשית באופן מתואם, כך ששניהם יחדו חותמים על תעודת ההכשר, או שהם מחלקים ביניהם את הפעילות הרבנית בעיר, כך שרב עיר אחד מטפל בתחום הכשרות ורב העיר השני מטפל בתחומים אחרים כגון מקוואות, עירובין וכיוצ"ב. לעומת זאת, במועצות אזוריות, ייתכנו לעיתים מקרים בהם, מבחינה משפטית, יותר מגורם אחד יהיה מוסמך להעניק תעודת הכשר לבית עסק, כגון במקום בו מכהן גם רב ליישוב הספציפי בו מצוי בית העסק וגם רב אזורי המופקד על יישוב זה כמו גם על אשכול יישובים נוסף. בפועל, גם כאשר מכהן יותר מגורם מוסמך אחד, מתן ההכשר יתבצע, ברוב המקרים ככולם, רק על ידי אחד מהם, באופן מוסכם בין הרבנים, כך שבית עסק שאינו מרוצה משירותי הכשרות שניתנים לו, לרוב לא יפנה לרב מוסמך אחר לשם קבלת הכשר.

המחוקק קבע כי "במתן תעודת הכשר יתחשב הרב בדיני כשרות בלבד"<sup>1</sup>. כמו כן, הסדיר המחוקק מנגנון של ערר לפיו הוסמכה מועצת הרבנות הראשית לדון בערר של מי שסירבו לתת לו תעודת הכשר.<sup>2</sup>

תקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), תשמ"ט-1988, מסדירות נושאים שונים ובכלל זאת, היבטים פרוצדוראליים, כגון פרטי בקשה לתעודת הכשר עבור בית אוכל או יצרן ונוסח תעודת הכשר (הנוסח עצמו לא צורף לתקנות). כמו כן, מסדירות תקנות אלו את ההליך הדרוש להסרת תעודת הכשר והחזרתה לידי נותנה.

<sup>1</sup> סעיף 11 לחוק איסור הונאה בכשרות  
<sup>2</sup> סעיף 12 לחוק איסור הונאה בכשרות

ישנה הסדרה חקיקתית המתייחסת ספציפית לייבוא בשר כשר ארצה<sup>3</sup>, לאופן מתן הכשר למוצרים המיוצרים בחו"ל<sup>4</sup>, ולאגרות הנגבות בעד בקשות לתעודות הכשר לבשר מייבוא ולמצרכי מזון אחרים<sup>5</sup>, אולם נושאים אלו חורגים מתחום עיסוקה של הוועדה.

החוק מתמקד במניעת הונאת הציבור בתחום הכשרות, אולם לא פורטו בו הסדרים מהותיים בהתייחס למכלול היבטים הנוגעים לתחום רגולציה זה ואופן הפעלתו, כפי שיפורט בהמשך. ההסדרה החקיקתית בתחום זה הינה חסרה ומצומצמת.

בפועל, המועצות הדתיות, שהוסמכו לספק שירותי דת<sup>6</sup>, מספקות מעטפת אדמיניסטרטיבית תומכת לרב בדמות מחלקת כשרות שלרוב מעסיקה, בין השאר, מפקחי כשרות ומפעילה את מערך משגיחי הכשרות, וזאת הגם שבחוק המסדיר את ההיבטים השונים בפעילותן של המועצות הדתיות, אין כל אזכור לנושא הכשרות. תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשע"ד-2013, מסדירות את האגרות השונות שמוסמכת מועצה דתית לגבות בעד שירותי דת שהיא מספקת, ובכלל זאת, אגרות בעד תעודות הכשר, לפי סיווגים שונים הנוגעים, בין השאר, לסוג ענף המזון בו עוסק בית האוכל ועוד.

הסמכתו של רב מקומי ליתן הכשר נעשית ישירות מכח חוק, כמצוין לעיל. החוק לא הסדיר כל הליך לביטול הסמכתו של רב מקומי ליתן הכשר בנסיבות בהן נפל פגם בהתנהלותו וכיוצ"ב, ולכאורה, מבחינה משפטית, כל עוד כהונתו של רב מקומי נמשכת, הוא מוסמך ליתן הכשר. אמנם בהתאם לתקנה 5(א)(3) לתקנות שירותי הדת היהודיים (בחירות רבני עיר), תשס"ז-2007, מועצת הרבנות הראשית תיתן תעודת כשרות לרב עיר, בין השאר, בכפוף לחתימת מבקש הכשרות על תצהיר לפיו יקיים כל החלטה של מועצת הרבנות הראשית, עם זאת, בפועל, במצב המשפטי הנוכחי יכולתה של הרבנות הראשית לפעול כנגד רבנים, במקרי הצורך, בתחום הכשרות מוגבלת.

בהקשר זה נציין, כי במהלך שנת 2014, פורסם מטעם הרבנות הראשית תזכיר חוק ממשלתי שביקש להסדיר היבטים שונים בתחום הכשרות לגביהם קיים חוסר חקיקתי, ובין היתר, הסדרת עיסוקו של משגיח הכשרות, עיגונם של כללים אחידים בתחום הכשרות כנורמה מחייבת, אפשרות שלילת סמכותו של רב מקומי ליתן הכשר ועוד. התזכיר הובא לאישור ועדת השרים לחקיקה לא לפני שהועבר כמקובל להערות משרדי הממשלה וגורמים רלוונטיים נוספים, ולאחר שקיבל את אישור המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כנדרש, אולם מסיבות שאינן ידועות, ועדת השרים התנגדה לאישור החוק, ובכך נמנע המשך קידומו.

על רקע דרישת העותרים בעתירת **הגינות שלטונית**, פרסם המשרד לשירותי דת ביום 30.11.2009 את **"נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות"**. לאחר מכן, פורסם נוהל מעודכן ביום 1.7.2010 שהחליף את הנוהל הנזכר, ובהמשך יצאו עדכונים באשר לתיקונים פרטניים לנוהל. נוהל זה הסדיר היבטים שונים הנוגעים לתחום הכשרות. בין השאר, הוסדר אופן קליטת משגיח כשרות באמצעות הליך שוויוני ואופן שיבוצו, תנאי סף למשגיח כשרות וביניהם תעודת הסמכה מטעם הרבנות הראשית, כללים למניעת ניגוד עניינים למשגיחי כשרות ומפקחי כשרות, אופן קליטת מפקחי כשרות, תנאי סף למפקח, ניהול תיקי משגיחים, ניהול תיקי בתי עסק מושגחים, הליך סדור להגשת בקשה לתעודת הכשר ובחינתה, הליך סדור להסרת תעודת הכשר, צורתה של תעודת הכשר, כללים לעבודת גורמי הרבנות המקומית

<sup>3</sup> חוק בשר ומוצרים, תשנ"ד-1994

<sup>4</sup> ר' תקנה 4 לתקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), תשמ"ט-1988 ;

<sup>5</sup> תקנות איסור הונאה בכשרות (אגרה), תשנ"ג-1993.

<sup>6</sup> ר' סעיף 7 לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971.

והמועצה הדתית בגופי כשרות פרטיים, נוהל דיווחים ופיקוח על משגיחי כשרות ומפקחי כשרות, תפקידי מנהל מחלקת כשרות ועוד.

חלקים מהנוהל הנזכר גובשו בתיאום עם נציגי הרבנות הראשית לישראל, עם זאת, הוא לא קיבל את אישורה של מועצת הרבנות הראשית לישראל.

הוועדה סבורה כי המשרד לשירותי דת ביצע עבודה חשובה בכל הנוגע לנוהל הנזכר, וכי פעל להסדרת היבטים שאכן מן ההכרח להסדירם. עם זאת, היבטים שונים המוסדרים במסגרת הנוהל, מחייבים תיקון חקיקתי כגון הסדרת עיסוקם של בעלי תפקידים מסוימים בתחום הכשרות ועוד. העובדה שנוהל זה לא אושר על ידי המועצה, וכמו כן, היבטים מסוימים בו לא עוגנו ברמת נורמטיבית גבוהה יותר, תרמו לכך שנוהל זה אינו מיושם כנדרש על ידי הרבנויות המקומיות והמועצות הדתיות.

### מאפייני תחום הכשרות

1. ככלל, לצרכן המגיע לבית אוכל, כגון מסעדה וכיוצ"ב, אין כלים לדעת האם המזון הנמכר או המוגש לפניו, כשר אם לאו. ממאפייניו הבולטים של תחום הכשרות הוא שלא ניתן, ככלל, לעמוד על כשרות המזון, מבחינה הלכתית, באמצעות בדיקה חיצונית, בעת שהמזון נמכר או מוגש לצרכן. המוצר כשלעצמו אינו "מעיד" על כשרותו. כך, לא ניתן לדעת האם עוף המוגש בבית האוכל נשחט על פי ההלכה, האם הבשר הוא מבהמה כשרה, והאם השחיטה הייתה כשרה כדת וכדין, האם האורז המוגש, נברר כהלכה, כפי שמתחייב על פי נהלי הכשרות, האם הקמח נופה כהלכה, האם התקיימה הפרדה בין בשר לחלב, האם חומרי הגלם מהם מורכב האוכל, הינם כשרים וכיוצ"ב. אין בדיקה חיצונית שבכוחה ללמד על כשרות מוצר המזון:

"עניין הכשרות שונה מתכונות אחרות של מצרכים באשר אין לו ביטוי מטריאלי בגוף המצרך וקשה לקבוע את כשרותו של מצרך על ידי בדיקת מעבדה או תהליך דומה" (מתוך דברי ההסבר להצעת החוק למניעת הונאה בכשרות, התשל"ד-1974 ה"ח 1139, 277).

- פועל יוצא מן האמור, שהפיקוח בתחום הכשרות מתמקד בתהליך ולא בתוצאה הבאה לידי ביטוי במוצר המזון המוגמר.
2. קליטת חומרי הגלם והליך הכנת המזון, לרוב, נעשים במקומות שאינם נגישים לציבור, אשר לא יכול בעצמו אפוא לעמוד על כשרות המוצר.
3. הנזק הנגרם לצרכן שומר הכשרות מצריכתו של מוצר לא כשר, הינו בלתי הפיך, ואינו ניתן לריפוי או לתיקון אחר בדיעבד. עבור צרכן שומר כשרות, הכשלתו בכשרות מהווה פגיעה חמורה בדתו, באמונתו ובמצפונו.
4. תחום כשרות המזון מבחינה הלכתית, הוא מורכב ורחב מני ים, המצריך ידע הלכתי, ניסיון והכשרה מקצועית-הלכתית מתאימה. קולמוסים רבים נשברו על אין ספור סוגיות הלכתיות הנוגעות לתחום הכשרות, תחום זה טומן בחובו פרטי הלכות רבים המתייחסים לסוגי האוכל השונים. על מנת להבטיח את כשרותו של בית אוכל מן ההכרח להכיר את הידע ההלכתי הנוגע לתחום הכשרות, ולעבור הכשרה הלכתית מקצועית מתאימה.
5. לבעל בית אוכל ישנו אינטרס כלכלי-מסחרי כבד משקל להציג עצמו ככשר כדי לפנות לקהל לקוחות רחב יותר. מסקרים שונים שנערכו בשנים האחרונות, עולה כי רוב הציבור היהודי בישראל שומר לפחות על כמה היבטים של כשרות, נתון שיש בו כדי ללמד על המשקל שיש לייחס לאינטרס המסחרי של בית העסק להציגו ככשר.
6. שמירת כשרות בבית העסק טומנת בחובה נטל כלכלי הכרוך בהעסקת משגיח כשרות, ברכישת מוצרים כשרים שעשויים להיות יקרים יותר, ובתשלום אגרת כשרות. כמו כן, פנייה בבקשה לקבלת תעודת הכשר לבית האוכל מחייבת את בעל בית האוכל לקבל על עצמו פיקוח כשרותי חיצוני שאינו בהכרח לרוחו, ומכאן החשש, המתאמת לעיתים קרובות במסגרת ביקורות הנערכות על ידי פקחי יחידת האכיפה הארצית ברבנות הראשית, שבעלי עסקים ירצו מחד

להציג עצמם ככשרים כדי להגדיל את רווחיהם, אולם מאידך כדי לחסוך בעלויות ולהימנע מפיקוח חיצוני, הם לא יפנו בבקשה לקבלת תעודת הכשר.

## מעריך הכשרות הממלכתי – תיאור מצב קיים

### מועצת הרבנות הראשית לישראל

מועצת הרבנות הראשית לישראל היא הגוף הסטטוטורי המופקד על שירותי הכשרות בישראל. ככלל, פעילותה בתחום הכשרות באה לידי ביטוי במספר מישורים.

האחד, הסמכת רבנים נותני הכשר במקומות שבהם לא מכהן רב מקומי.

השני, דיון בנושאים הלכתיים ומקצועיים עקרוניים בתחום הכשרות.

במטרה ליצור אחידות בדרישות הכשרות, נקבעו נהלי הכשרות של אגף הכשרות הארצי שהגם שלא קיבלו עיגון חקיקתי מחייב, הם מהווים אמת מידה לרמת כשרות ראויה, והרבנות הראשית דורשת בפועל מהרבנויות המקומיות לפעול על פיהם. חברי המועצה אישרו נהלים אלו. במידת הצורך, נדרשת המועצה לבחינת מחודשת של הנהלים ולעדכוןם. כפי שיפורט בהמשך, בית המשפט אף הכיר בסמכותה של הרבנות לקבוע כללים אחידים ומחייבים למתן הכשר, אולם בהעדר כלי אכיפה מתאימים כנגד רבנים שאינם פועלים בהתאם לנהלים, בפועל, לא תמיד רואים הרבנים המקומיים עצמם כפופים לנהלים אלו ומחויבים להם.

השלישי, דיון בעררים המוגשים בפני המועצה על ידי מי שסירבו להעניק לו תעודת הכשר. נציין, כי בשנה מוגש מספר מצומצם מאוד של עררים בפני המועצה.

המועצה נדרשת גם להיבטים שונים הנוגעים לכשרות בשר ומוצרי מזון מיובאים, שאין כאן המקום להרחיב בעניינם הואיל ואינם מצויים במוקד עבודתה של הוועדה.

מטעם המועצה, פועלת ועדת כשרות המורכבת מחברי מועצה, אשר נדרשת לסוגיות שונות המחייבות דיון יסודי ומעמיק וגיבוש המלצה בפני המועצה, בטרם קבלת החלטה בסוגיה על ידי המועצה.

### **הרבנות הראשית לישראל**

כפיפות למועצת הרבנות הראשית פועלת הרבנות הראשית לישראל כיחידת סמך ממשלתית, שבמסגרתה פועל אגף הכשרות הארצי המהווה למעשה הזרוע הביצועית של המועצה בתחום הכשרות.

במסגרת אגף הכשרות הארצי פועלות מחלקות העוסקות בענפי תעשיית המזון השונים, כגון משחטות, בתי מטבחים, מפעלי עיבוד בשר, תעשייה וחרושת, מסעדות, רשתות שיווק, המדור למצוות התלויות בארץ, מלונות, בתי חולים, ייבוא, שחיטת חו"ל ועוד.

עובדי האגף מלווים את הרבנויות המקומיות ומחלקות הכשרות בעבודתן השוטפת, עורכים ביקורות בבתי עסק ומטפלים בליקויים שנמצאו בשיתוף הרבנות המקומית.

באגף הכשרות פועלת גם היחידה הארצית לאכיפת חוק איסור הונאה בכשרות, המחזיקה בסמכויות אכיפה על פי דין. רוב פעילות האכיפה של היחידה בא לידי ביטוי בהטלת קנסות כנגד בתי עסק בגין הפרת הוראות חוק איסור הונאה בכשרות.

כלי שהרבנות הראשית פיתחה ואשר נעשה בו שימוש רב הוא "עדכוני כשרות" המופצים לעיתים קרובות, בתפוצה רחבה ובין השאר, באמצעות דואר אלקטרוני, ואשר מכילים מידע חשוב בנוגע לתחום הכשרות המסייע בעיקר למניעת הונאה בכשרות. כלי זה מאפשר לרבנות הראשית כיחידת מטה ארצית לעמוד בקשר עם נקודות הקצה, קרי הרבנויות המקומיות, מחלקות הכשרות ומשגיחי הכשרות, ולמסור להם עדכונים שוטפים ההכרחיים לצורך הגנה על ציבור הצרכנים שומרי הכשרות. נוכח האינטרס הכלכלי הרב הטמון בהצגת מוצרים ובתי עסק ככשרים, מתבצעים בתחום זה זיופים רבים, ויחידת האכיפה מופקדת, בין היתר, על איתור זיופים אלו ומסירת עדכונים לציבור אודותיהם למען יידע ויזהר.

### **הרבנים המקומיים**

הגורמים שככלל, מופקדים בפועל על מתן ההכשר בארץ הם הרבנים המקומיים, או רבנים שקיבלו הסמכה למתן הכשר (כאמור, בעיקר במקומות שלא מכהן בהם רב) ממועצת הרבנות הראשית. במקומות בהם פועלת מועצה דתית, היא מספקת לרב את המעטפת והכלים להספקת שירותי כשרות, לעיתים באמצעות מחלקת כשרות, ככל שזו פועלת במועצה הדתית. הרב המקומי מחויב, ככלל, לפעול באמצעות המועצה הדתית וזו כפופה אליו מבחינה הלכתית-מקצועית בתחום הכשרות. במסגרת המועצה הדתית מופעל מערך הכשרות המקומי. בכלל זאת, פועלת הרבנות המקומית והמועצה הדתית לשיבוץ משגיחי כשרות בבתי העסק, הן מנחות את המשגיחים בעבודתם, מפקחות על פעילותם ומקיימות ממשק עבודה שוטף עם בתי העסק. המועצה הדתית גובה מבתי העסק את אגרות הכשרות. לרוב, מעסיקה המועצה הדתית מפקחי כשרות המקבלים ממנה במישרין את שכרם. תפקיד המפקחים להנחות ולפקח על התנהלותם של משגיחי הכשרות. הפעילות בתחום הכשרות של מערך הכשרות המקומי הנוכח, נושאת בהתאם למצב הנוכחי, מאפיינים ביצועיים ופיקוחיים כאחד. מחד, משגיח הכשרות המועסק בפועל על ידי בית העסק והמשובץ לעבודתו ומונחה על ידי הרבנות המקומית, מבצע פעולות כשרותיות, מאידך, הרבנות המקומית ומשגיח הכשרות המונחה על ידה, מפקחים על יישום נהלי הכשרות בבית העסק ותעודת ההכשר שנותן הרב המקומי משקפת את עמידת בית העסק בנהלי הכשרות.

קושי בולט הנוגע למערך הכשרות המקומי הוא הספקת שירותי כשרות במקומות בהם לא פועלת מועצה דתית, לרוב במועצות אזוריות. במקרים רבים, במקומות בהם לא פועלת מועצה דתית, אין בידי הרב המקומי כלים להספקת שירותי הכשרות, ובכלל זאת, העסקת מפקחים, טיפול לוגיסטי בניהול תיקי עסק ותיקי משגיחים, גביית אגרות וכיוצ"ב. כך, נפגעת באופן מהותי רמת הכשרות הניתנת לבתי העסק. נציין, כי מקרב הרשויות המקומיות שבהן לא פועלת מועצה דתית, ישנן רשויות בהן פועלת מחלקה המספקת שירותי דת, אולם לא ברור האם מחלקות אלו נותנות מענה מיטבי לרבנים המקומיים בתחום הכשרות.

### **גופי הכשרות הפרטיים (בד"צים)**

לא ניתן שלא להזכיר בהקשר הנדון, את גופי הכשרות הפרטיים (להלן – בד"צים) הפועלים בישראל. אין זה סוד שאוכלוסיות מסוימות במדינת ישראל, בעיקר במגזר החרדי, אינן סומכות על הכשרות הממלכתית. מציאות זו נובעת גם בשל התנהלות בעייתית, לעיתים, במערך הכשרות הממלכתית, אולם, במידה רבה, גם מטעמים אידיאולוגיים של יחס לממלכה ואורגניה, גם מדרישות לצורך כשרות ברמה גבוהה יותר וגם מטעמים מסחריים. שוק הבד"צים בישראל התפתח בתחום הכשרות המהודרת. בתי



עסק לרבות מפעלים, מסעדות וכיוצ"ב, מבקשים, לעיתים, את שירותיהם של בד"צים, ככל שהם מבקשים להציג עצמם בכשרות מהודרת ולהגדיל את היקף אוכלוסיות היעד הפוטנציאליות שלהם. על פי המצב המשפטי הנוהג, בית עסק מנוע מלהציג עצמו באמצעות מצג כשרותי, אם לא ניתנה לו תעודת הכשר מטעם הרבנות המקומית המוסמכת. בנסיבות אלו, פונה בית העסק לרוב למועצה הדתית בבקשה לקבלת תעודת הכשר מטעם הרב המקומי, ובמקביל הוא מקבל שירותי כשרות מטעם הבד"ץ שבו הוא מעוניין. בחלק ניכר של מקרים אלו, משגיח הכשרות הפועל בבית העסק מקובל הן על הרבנות המקומית והמועצה הדתית והן על הבד"ץ, באופן שאינו יוצר כפילות והכבדה כלכלית מיותרת על בית העסק. מבחינה משפטית, אין מציאות שבה הבד"ץ שאת שירותיו הזמין בית העסק, יהיה הגורם האחראי הבלעדי על מתן ההכשר בבית העסק.

נכון להיום, לא קיימת כל הסדרה בנוגע לפעילותם של בד"צים. בכלל זאת, אין כל קריטריון מי רשאי להציג עצמו כבד"ץ, מהי רמת הניסיון והמומחיות הנדרשים מבד"ץ בתחום הכשרות, נהלי הכשרות שעל פיהם פועל הבד"ץ, היקף הפיקוח על בתי העסק, גובה התשלום הנדרש על ידי בד"ץ בעד שירותי הכשרות וכיוצ"ב. בהמשך לכך, לא מתקיים היום כל פיקוח מטעם גורם ממשלתי כלשהוא על התנהלות הבד"צים. לצד בד"צים בעלי שם, הידועים כבעלי מומחיות בתחום הכשרות ואשר אכן מעניקים ערך מוסף לרמת הכשרות בבית העסק, בין באמצעות הקפדה על חומרות הלכתיות מסוימות ובין באמצעות פיקוח הדוק יותר על בית העסק, פועלים לא מעט גופים קיקיוניים המכנים עצמם בד"צים, שלא ברור מי עומד מאחוריהם, מהו ניסיונו בתחום הכשרות, מהם נהלי הכשרות הנדרשים על ידם מעבר לנהלים שדורשת הרבנות המקומית ומהי מתכונת הפיקוח שהוא מנהל בבתי העסק. ישנם, למרבה הצער, בד"צים שפעילותם, לכאורה, נובעת בעיקר מאינטרסים מסחריים, ואשר אין מאחורי אישור הכשרות המוצג מטעמם בבית העסק, ולא כלום.

## ועדות שדנו בעבר בנושא מערך הכשרות

להלן נתייחס לעבודת ועדות קודמות שעסקו בתחום הנדון.

### דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, יולי 1993 (להלן – ועדת צדוק)

1. הוועדה המליצה על גיבוש נוהל ארצי אחיד למתן הכשר שיכלול קריטריונים למתן תעודת הכשר, היקף ההשגחה ומספר המשגיחים הנדרשים אצל כל מושגח.
2. הקמת מכללה ארצית להכשרת משגיחים שתסמיך משגיחים בפקוח הרבנות הראשית. משגיחי הכשרות יתמנו על ידי המועצות הדתיות על פי מכרז ובכפוף לתעודת הסמכה מאת הרבנות הראשית.
3. ליד מועצה דתית יוקם תאגיד שיעסיק את משגיחי הכשרות במקום, ללא מטרת רווח. התאגיד ימומן מהמושגחים ויפעל כמשק סגור. המשגיחים יהיו עובדי התאגיד. התאגיד ידאג לזכויותיהם של המשגיחים ותנאי העסקתם ייקבעו בהסכם קיבוצי מיוחד.

### דו"ח הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות (ועדת דה הרטוך)

במסגרת הטיפול בעתירת הגינות שלטונית, ובהתאם להודעת המדינה מיום י"ט אב תשס"ה, 24.8.2005, לבית המשפט העליון, הוקמה הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות שבראשה עמד עו"ד אמנון דה הרטוך ממשרד המשפטים ובה נטלו חלק נציגי הרבנות הראשית והרשות הארצית לשירותי דת במשרד ראש הממשלה (להלן – ועדת דה הרטוך). לאחר מספר ישיבות שקיימה הוועדה, ושמיעת גורמים רלוונטיים, הגישה הוועדה את המלצותיה ביום ו' תמוז תשס"ו, 2.7.2006.

ועדת דה-הרטוך בחנה מספר אפשרויות לדמותו הראויה של מערך הכשרות, כפי שיפורט להלן:

1. ניהול מערך הכשרות על ידי המועצות הדתיות והרב המקומי על פי ההצעה, האחראי לכשרות יהיה רב היישוב. ביישובים גדולים, יופקד אחד מרבני השכונות על ניהול מחלקת הכשרות. יוגדל מערך המפקחים שיהיו עובדי המועצה הדתית. יאומצו נהלי הכשרות של אגף הכשרות הארצי וההצעה ליישום תקני הכשרות. רב מקומי יהיה רשאי לקבוע תקן מחמיר יותר של "כשרות מהדרין" בנוסף לתקן הכשרות הבסיסי של הרבנות הראשית אך לא במקומו. המשגיחים יועסקו על פי שלוש אפשרויות: האחת, במישרין על ידי המועצה הדתית. השנייה, באמצעות תאגיד שעל יד המועצה הדתית. ועדת צדוק המליצה להקים ליד כל מועצה דתית תאגיד שיעסיק את משגיחי הכשרות על בסיס של משק סגור, תוך מתן תנאי עבודה סוציאליים נאותים למשגיחים. על פי שתי האפשרויות האלו, משגיחי כשרות ייקלטו על ידי ועדה שתכלול מלבד הרב המקומי, גם גורמים נוספים כנציגי הרבנות הראשית ונציגי המועצה הדתית. השלישית, העסקה באמצעות חברות כח אדם. על פי אפשרות זו, יפורסם מכרז לחברת כח אדם על ידי המדינה. תיבחרנה מספר חברות, אשר המועצות הדתיות תתקשרנה עם אחת מהן לצורך העסקת משגיחי הכשרות וקיום מערך פיקוח על המשגיחים. המקור המימוני להפעלת החברות לרבות העסקת המשגיחים יושת על המושגחים במקביל לאגרת כשרות שתשולם למועצה הדתית.

ניתוח החלופה מעלה יתרונות לצד חסרונות. היתרונות הן פשטות ההצעה, מניעת הצורך בשינויים מבניים משמעותיים, ומענה לסוגיית ניגוד העניינים. החסרונות הן מורכבות מבנה ההעסקה של המשגיחים והחשש שיוכרו כעובדי המגזר הציבורי, אי אחידות של מערך הכשרות.

2. הכיוון השני שנבחן הוא ניהול מערך הכשרות בידי הרבנות הראשית, והעסקת המשגיחים כעובדי מדינה במעמד מיוחד.

על פי חלופה זו תבוטל סמכותם של רבני העיר להעניק כשרות, והרבנות הראשית באמצעות אגף הכשרות הארצי תהווה הסמכות הבלעדית לנושא הכשרות. יאומצו הנהלים שבקובץ נהלי הכשרות של אגף הכשרות הארצי והצעת יישום תקני כשרות. הסמכות ההלכתית תהיה ועדה עליונה שתורכב מרבנים מומחים לתחום הכשרות, כגורם הלכתי-מקצועי סופי. המקור המימוני להעסקת המשגיחים יהיה מכספי אגרות שיושטו על בתי העסק. על פי חלופה זו, קיימת אפשרות שילובם של רבנים מקומיים במערך הפיקוח על ההשגחה בכפוף להנחיות הרבנות הראשית. יתרונות ההצעה, באים לידי ביטוי בהאחדת נהלים וביצירת מסגרת העסקה למשגיחים המונעת ניגוד עניינים. חסרונות ההצעה, על פי הניתוח שנערך, הוא תקציבי – הוספת כ-1500 תקנים לשירות המדינה. חסרון נוסף, הוא פגיעה במעמדם של הרבנים המקומיים.

3. השלישי, הפרטת מערך הכשרות באופן חלקי, באופן שהענקת הכשרות בפועל תתבצע באמצעות גופי כשרות פרטיים שיוכרו על פי קריטריונים, תוך השארת הרב המקומי כ"ברירת מחדל" לעסקים שלא יימצא להם מעניק כשרות פרטי. זאת, תוך פיקוח אפקטיבי של הרבנות הראשית הטעון תוספת תקנים והסמכה להטלת סנקציות כנגד הגופים הפרטיים. על פי ההצעה, כל גוף כשרות יצטרך לפרסם את הסטנדרטים הכשרותיים על פיהם הוא פועל ובלבד שלא יחרגו מתחת נהלי הכשרות הבסיסיים שתקבע הרבנות הראשית. המשגיח שייבחר מתוך מאגר ארצי של משגיחים המוסמכים מטעם הרבנות, יועסק באמצעות גוף הכשרות. הגופים יגבו תשלום מבתי העסק עד לתקרה מסוימת שתיקבע, ואחוז מהכנסותיהם ישולם לרבנות לצורך תפעול מערך הפיקוח.

בהתאם לניתוח חלופה זו, יתרונותיה טמונים בעצם האפשרות ל"שוק חופשי", יצירת רף מינימאלי אחיד, הסדרת המציאות הנוכחית של ריבוי גופי כשרות, הסדרת מעמדה של הרבנות כגוף פיקוחי ולא ככזה המתחרה ב"צים", פתרון ניגוד העניינים הנובע מיחסי משגיח-מושגח, ההצעה אינה כרוכה במעמסה כלכלית על כתפיה של המדינה. איזון בין הרצון להסדרה ולאחידות, "ליכולת האכיפה המוגבלת, כמסתבר, על הרבנים המקומיים", כלשון הדו"ח.

חסרונות ההצעה, בהתאם לניתוח שנערך, הם התלות באפקטיביות של הפיקוח מטעם הרבנות הראשית, פגיעה במעמדה של הרבנות הראשית בכך "שמוצא מידיה המונופולין הפורמאלי לו היא זוכה כעת", כלשון הדו"ח.

לאחר שקילת היתרונות אל מול החסרונות, המליצה ועדת דה-הרטוך על אימוץ האפשרות הראשונה, קרי ניהול מערך הכשרות באמצעות הרב המקומי והמועצה הדתית, והעסקת המשגיחים באמצעות חברת כח אדם. המלצת הוועדה מתבססת על העובדה שהמערך המוצע משתלב במערך הרבנות המקומית והארצית, הפועלת על פי מסורות עבר ארוכות, שלא ניתן

לשנותם בנקל. בשים לב לכך שהקושי המרכזי שאותו נדרשה הוועדה לפתור הוא סוגיית ניגוד העניינים שנוצרת בעצם העסקת המשגיח על ידי המושגח, המליצה הוועדה על חלופה מתונה שאינה כרוכה לשיטתה ברפורמה רבתי במערך הכוחות הפועלים בנושא, ואף לא בחידוד המתח בין הרבנות הראשית לבין מערך הכשרות הפרטי המתנהל כיום על פי כללי שוק חופשי, על כל המשתמע מכך.

**דו"ח הוועדה לבדיקת נהלי מערך הכשרות הממלכתית (בוועדה היו חברים רבני ערים ורבני התיישבות):**

1. קביעת כללים אחידים בתחום הכשרות תוך הותרת שיקול דעת לרב המקומי בנושאים שונים.
2. חיוב משגיח כשרות בתעודת הסמכה מטעם הרבנות הראשית.
3. בדיקת התאמתו של משגיח כשרות לתפקידו צריכה להיעשות על ידי הרב שיבדוק זאת בכמה מישורים: יכולת עמידה על נהלי הכשרות, אופיו של המשגיח, אמינותו ורמת ידיעותיו הלכתיות ומקצועיות. הרב יהיה מוסמך לפטר את המשגיח.
4. הוועדה המליצה על הגדלה משמעותית של שכר המשגיחים.
5. עריכת ימי עיון והשתלמויות למנהלי מחלקות, מפקחים ומשגיחי כשרות.

### מיפוי הנושאים הטעונים התייחסות במערך הכשרות הנוכחי

1. מציאת הסדר ראוי לניתוק זיקת משגיח ומושגח, קרי הפסקת הקשר בין עסקים מקבלי כשרות לבין משגיחי הכשרות שבא לידי ביטוי בהעסקת המשגיחים על ידי בעלי בתי העסק. כיום, ברוב המקומות בארץ משגיחי הכשרות הינם עובדי העסק המושגח אשר משלם להם את שכרם. נזכיר, בהקשר זה, את דברי בית המשפט בהחלטה שניתנה אך לאחרונה בעתירה הגינות שלטונית, ביום 22.3.2017, "שקלנו אם לא באה השעה ליתן צו מוחלט שיצהיר כי קשר כספי על ידי העסקה, או בדרך אחרת, בין בתי עסק מקבלי תעודות כשרות לבין משגיחי הכשרות טבול בניגוד עניינים מובהק, ועל כן דינו להיבטל".
2. בחינת הצעות להפרטת מערך הכשרות הממלכתי. במסגרת זו, יש לבחון את היחס לבד"צים.
3. סוגיית האחדת כללי הכשרות. בחינת הצורך בכללים אחידים למתן הכשר, ובין השאר, קביעת רמות כשרות שונות וכללים אחידים ביחס לכל רמה.
4. מבנה מערך הכשרות הראוי לרבות הגדרת בעלי התפקידים הפועלים מטעמו של הרב נותן ההכשר, מבנה העסקתם, והתמקצעותם.
5. הסדרה ארצית ואחידה של סוגיית מימון שירותי הכשרות.
6. יחסי הרבנות הראשית והרבנות המקומית בכל הנוגע לתחום הכשרות
7. הדרכים להתמודדות עם טענות לניצול לרעה של הבלעדיות בתחום הכשרות ועידוד גישה שירותית בתחום הכשרות.

### הצעות להפרטת מערך הכשרות

בראשית דיוניה, בחנה הוועדה הצעות שונות להפרטת מערך הכשרות. לא ניתן להתעלם ממגמות ההפרטה המאפיינות שוק חופשי כפי שבאות לידי ביטוי בתחומי רגולציה שונים במגזר הממשלתי ובכלל זאת, בשוק התקשורת, התחבורה, חינוך, בריאות ועוד. על רקע מגמות אלו, בחנה הוועדה האם הדרישות להפרטה ביחס לשוק הכשרות, כפי שעולות מידי פעם במסגרת השיח הציבורי המתנהל בעניין זה, אכן רלוונטיות לתחום הכשרות, בהתחשב במאפייניו; האם הפרטה יכולה לשפר את פני הכשרות, להוזיל אותה, ולנטרל אותה משיקולים שאינם ממין העניין, כנטען;

בטרם נציג את החלופות השונות שהוצגו בפני הוועדה להפרטת מערך הכשרות, יש לחדד כי סוגיה שעומדת במוקד החלופות השונות ויש לבחון לאורה, היא היקף ההתפרסות של ההפרטה, ובמילים אחרות, מהם המרכיבים מתוך תחום הכשרות שעל פי החלופות השונות, הפרטתם עומדת לדיון. במובן זה, קיים מנעד רחב של אפשרויות להפרטת מערך הכשרות, החל מאפשרות בה כל המערך מופרט לרבות הגורם המופקד על יצירת הכללים למתן הכשר, הגורם שמעניק את התעודה בפועל, ומכלול הגורמים המופקדים על השגחה ופיקוח על הכשרות, וכלה באפשרות שרק חלק מצומצם מופרט כגון הפקדת ההשגחה על הכשרות בידי גורם פרטי – משגיח כשרות – שמועסק על ידי גוף פרטי.

במאמר מוסגר, יש לציין כי גם במצב הנוכחי קיימת הפרטה בשיעור מצומצם מאוד של מערך הכשרות, וזאת בהתייחס לאופן העסקת משגיחי הכשרות. רוב מכריע של משגיחי הכשרות ברחבי הארץ הינם גורמים פרטיים המועסקים על ידי בתי העסק, מבנה העסקה שטמון בו קושי שעמו נועד דו"ח זה להתמודד.

בהקשר הנדון, ניתן לומר שבמנעד האפשרויות לניהול מערך הכשרות קיימים שני מודלים המהווים נקודות קצה מכאן ומכאן.

בנקודת הקצה האחת, קיים מודל של הפרטה מלאה כדוגמת גופי הכשרות הפרטיים בחו"ל, לגביהם לרוב לא קיימת כל הסדרה חקיקתית. גופי כשרות אלו הינם פרטיים לחלוטין. אין כל רגולציה עליהם. גוף הכשרות הפרטי הוא שקובע את הכללים למתן הכשר, הוא שמעניק את אישור הכשרות למוצר או לבית העסק, וכמובן כלל הגורמים מטעמו שמופקדים על השגחה ופיקוח על הכשרות בבית העסק הם גורמים פרטיים לחלוטין. בין גופי הכשרות קיימת תחרות מלאה על מכלול של היבטים ובכלל זה, הסכום המשולם בעד מתן הכשרות למוצר או לבית העסק. בית העסק הוא שבוחר מאיזה גוף לקבל שירותי כשרות.

בנקודת קצה שנייה, קיים מודל לניהול מערך הכשרות המופקד כולו בידיים ציבוריות ללא כל הפרטה. מודל זה קיים לכאורה בארץ במועצות דתיות בודדות המעסיקות במישרין את משגיחי הכשרות, כך שכל תהליך מתן ההכשר מופקד בידי גורמים שהנם חלק מן המערכת הציבורית.

החלופות השונות להפרטת מערך הכשרות כפי שיפורטו להלן, נמצאות על קו הרצף שבין שתי נקודות הקצה שנזכרו לעיל.

### הצעה לרישוי גופי כשרות פרטיים - הצעה מקרב הוועדה

בפני הוועדה הוצג מתווה להפרטה שהוכן על ידי גורמים מתוך הוועדה שמטרתו להפריט חלק ממערך הכשרות תוך הסדרת פעילותם של גופי הכשרות הפרטיים, כגופים המספקים בפועל שירותי כשרות, תוך הקניית סמכויות פיקוח על פעילותם לרבנות הראשית ולרבנות המקומית שימשו אך ורק כרגולטור ולא כגורמי ביצוע בתחום הכשרות.

#### **להלן עיקרי ההצעה:**

1. הרבנות הראשית תקבע תנאים למתן רישוי לגוף כשרות פרטי (להלן – גכ"פ), המביאים לידי ביטוי את הצורך במומחיות הלכתית בתחום הכשרות, לצד ניסיון ניהולי מתאים, ואיתנות פיננסית.
2. רק גכ"פ שקיבל רישיון יוכל לספק שירותי כשרות. תנאי הרישיון יתייחסו, בין השאר, למסגרת הפיקוח שתנוהל על ידי הגכ"פ, נהלי כשרות בסיסיים שהגכ"פ יהיה מחויב להם, היבטים הנוגעים לכח אדם ועוד.
3. הגכ"פ יהיה רשאי להציב רף גבוה יותר מנהלי הבסיס שנקבעו על ידי הרבנות הראשית לעניין הדרישות ההלכתיות, לעניין המשאבים המוקצים על ידו לטובת ביצוע ההשגחה וכיוצ"ב. הגכ"פ יחויב בפרסום הנהלים שקבע במטרה לעודד שקיפות.
4. באחריות הגכ"פ לקיים פיקוח על בית העסק, לרבות באמצעות העמדת משגיחים בבית העסק ופיקוח עליהם, על מנת להבטיח עמידה בנהלי הכשרות, לאורך כל ההליך הנוגע לקליטת חומרי הגלם, הכנת המזון, ייצורו, אריזתו, הגשתו וכיוצ"ב.
5. בכדי למנוע זיקה בין המשגיח לבין בית העסק המושגח, גכ"פ יעסיק את העובדים העוסקים בשירותי השגחה ופיקוח על הכשרות. בית עסק לא יעסיק את משגיח הכשרות הפועל מטעם גכ"פ.
6. בין הגכ"פים תתקיים תחרות, בין השאר, בהתייחס לעלות שירותי הכשרות, לטיב השירות ואמינותו, לסטנדרטים בתחום הכשרות ועוד.
7. תעודת ההכשר תינתן על ידי הרבנות המקומית, אולם זאת אך ורק בהתבסס על אישור מטעם הגכ"פ שמספק בפועל את שירותי הכשרות לבית העסק, ואשר עמו התקשר בית העסק בהתאם לבחירתו.
8. הפיקוח הפרטני על אופן ביצוע שירותי הכשרות בבית העסק על ידי הגכ"פ, יתבצע על ידי הרבנות המקומית והמועצה הדתית ומפקחיה. הרבנות הראשית תקיים פיקוח ברמת המטה על התנהלות גכ"פים, ולשם כך יהיה דרוש להקצות לה משאבים מתאימים.
9. הרבנות הראשית תחזיק בסמכויות כלפי הגכ"פים, ובכלל זאת, סמכות להטלת עיצומים כספיים, וסמכות, במקרים חריגים, לבטל רישיון לגכ"פ. לרבנות המקומית תהיה סמכות להסיר תעודת הכשר ספציפית מבית עסק שבו התגלתה חריגה מנהלי הכשרות.

בפני הוועדה הוצג מתווה "מערך הכשרות בישראל: ניתוח והצעה לשינוי מבני" של "פורום קהלת למדיניות"<sup>7</sup>. להלן עיקריו:

1. ביסוס מערך הכשרות על תאגידי כשרות פרטיים שיתחרו ביניהם ויאפשרו לבתי עסק ולצרכנים חופש בחירה בין סטנדרטים כשרותיים שונים, תוך יצירת תמריץ חזק לנותני הכשר להתייעל הן כלפי צרכני הכשרות, מבחינת איכות הכשרות, והן כלפי בית עסק באמצעות הוזלת עלויות, שירות נוח ומניעת הכבדות מיותרות.
2. יימשך האיסור להגדיר בית עסק ככשר ללא פיקוח ממלכתי כלשהוא.
3. כדי לאזן בין רעיונות ההפרטה והתחרות לבין הצורך לספק רשת ביטחון אמינה שתבטיח שתאגיד הכשרות הפרטי יעמוד בכללי ההלכה, הרבנות הראשית תקבע תנאי מינימום בהתייחס לתנאי הכשרות המהותיים, לתנאי הכשרות של נושאי התפקידים בתאגיד הכשרות, ולהיקף ההשגחה ויעילותה. הרבנות הראשית תוכל לשקול רשימה רחבה יותר של שיקולים מאלה שהיא מוגבלת אליהם כיום.
4. התאגיד יהיה רשאי לקבוע סטנדרטים גבוהים יותר, באופן שייתן מענה למגוון אוכלוסיות, ויחויב בפרסומם, והרבנות הראשית תפקח על עמידתו בסטנדרטים לרבות אלו שקבע לעצמו.
5. כל תאגיד שיעמוד בדרישות יקבל רישיון למתן תעודת הכשר. התאגיד יעסיק משגיחים ומפקחים על המשגיחים, ובכך יימנע ניגוד עניינים המתקיים ביחס להפעלת המשגיחים. התאגיד יחויב להעסיק בעלי תפקידים בעלי הכשרה הלכתית, ניהולית וביצועית, ובכלל זאת, רבנים נותני הכשר, ובכך ייפתרו קשיי ההתאמה שמתגלים אצל רבנים מקומיים או משגיחים.
6. בית עסק יהיה רשאי לבחור מאיזה תאגיד לקבל שירותי כשרות. התאגידים יהיו חופשיים לקבוע כל תבחין שעולה על דעתם, יהנו מחופש דת ויהיו רשאים לסרב לתת תעודה ללא נימוק.
7. המאבק בהונאת כשרות ישודרג באמצעות מתן זכויות נרחבות להגשת תביעות נזיקין ותובענות ייצוגיות הן נגד בתי עסק והן נגד תאגידי כשרות. מוצע לקבוע פיצויים גם ללא הוכחת נזק. בכך תושג הרתעה יעילה מפני הונאת כשרות ותשופר אמינות המערך כולו.
8. כדי למנוע מצב בו יקומו תאגידי כשרות קטנים ולא אחראיים, מוצע לחייב תאגיד בהעמדת ערבות גדולה בסך מיליון ₪ ומעלה, לצורך כיסוי פסיקות פיצויים נזיקיים כנגדו.
9. הרבנים המקומיים יפסיקו לשמש כנותני הכשר, אולם לא מן הנמנע שישולבו במערך הרגולציה של הרבנות ביחס לתאגידי. הרבנות הראשית תחדל להעניק תעודות הכשר באופן ישיר ותתרכז בפעילות כרגולטור.

## הצעת הפרטה מס' 2

בנוסף, הונח בפני הוועדה נייר עמדה ל"הסדרת שוק הכשרות" מטעם תנועת "נאמני תורה ועבודה". לנייר העמדה צורפה הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (תיקון – התייעלות מערך הכשרות), פ/1629/20, שהוגשה על ידי חה"כ רחל עזריה. להלן עיקרי המתווה המוצע:

1. הרבנות הראשית תהפוך מגוף נותן הכשר לגוף רגולטורי המפקח על תאגידי כשרות פרטיים.

<sup>7</sup> נייר מדיניות מס' 23, מאת ד"ר אביעד בקשי ונטע שפירא.



2. מינוי ממונה שיהיה אמון על מתן רישיונות לתאגידים הפרטיים, בכפיפות לרב הראשי. על פי הצעת החוק, הממונה יתמנה בידי הממשלה על פי המלצת ועדת איתור שהרכבה לא פורט בהצעת החוק. הממונה יפקח על עמידת תאגידי הכשרות בתנאי הרישיון, ימנה את המפקחים במערך הרגולטורי ויקבע את תנאי כשירותם.
3. על פי ההצעה, כללי הכשרות ייקבעו על ידי ועדה מייעצת שתורכב מהרב הראשי, שיעמוד בראשה ורבני שלוש הערים הגדולות שלצד שתי יועצות הלכה שימנה שר הדתות, ועוד שני נציגי ציבור שימונה שר הדתות בהסכמת שר המשפטים. בנוסף, יהיה חבר בוועדה מנהל לשעבר באגף הכשרות של הרבנות הראשית שמועסק או עסק בתפקיד רב פוסק בתאגיד עסקי גדול.
4. תאגיד כשרות יפעל כמוסד ללא כוונת רווח ויחויב בדיווח לממונה. היתרון הגלום במעמדו של התאגיד כמלכ"ר, בא לידי ביטוי באפשרות למנוע את ייקור עלות הכשרות, להשיג איכות כשרות גבוהה יותר, ולשמר רמת שכר ראויה למשגיחים.
5. על התאגידים לפעול בשקיפות ולפרסם את הקריטריונים ההלכתיים שלהם.
6. נושאי משרה ברבנות לא יוכלו לשמש במשרות בתאגידים הפרטיים.
7. התאגידים יוכלו לספק שירותים מותאמים לכלל האוכלוסייה שתחפוץ בשירותים אלו.
8. שוק נותני הכשרות יהיה פתוח לתחרות בכפוף לפיקוח שיוסדר בחוק.

המכנה המשותף של ההצעות הנזכרות הוא הפרטת ביצוע הכשרות והפקדתו בידי גופי כשרות פרטיים שיהיו נתונים לפיקוח ורגולציה של הרבנות הראשית.

הבדל משמעותי בין המתווים שפורטו בא לידי ביטוי באשר להיקף ההפרטה המוצע, ובפרט באשר לתפקידו של הרב המקומי נותן ההכשר במערך המוצע. על פי הצעות ההפרטה מס' 1 ו-2, תאגיד הכשרות הפרטי יעניק גם תעודות הכשר לבתי העסק ולפי המתווה שהוגש על ידי חברי הוועדה, הרב המקומי ממשיך לתת תעודות הכשר לבית עסק וזאת בהתבסס על אישור גוף הכשרות שעמו התקשר בית העסק, על פי בחירתו.

הבדל נוסף בין ההצעות שפורטו, בא לידי ביטוי במעמדם של תאגידי הכשרות הפרטיים. על פי הצעת הפרטה מס' 2, תאגידים אלו יפעלו כמוסד ללא כוונת רווח. בכך, לשיטת המציעים, יינתן מענה, בין היתר, לחשש שהאינטרס המסחרי של גוף הכשרות יפגע ברמת הכשרות. על פי מתווה חברי הוועדה והצעת הפרטה מס' 1, התאגידים יפעלו כגופים מסחריים למטרות רווח. מרכיב נוסף לגביו קיים הבדל מהותי בין ההצעות הוא בהתייחס למבנה הרגולציה. על פי הצעת הפרטה מס' 2 ישנה הפרדה מבנית בין הגורם שיקבע את הכללים למתן רישיון לתאגיד כשרות פרטי – הוועדה המייעצת - לבין הגורם שיעניק את הרישיונות בפועל.

### יתרונות ההפרטה

לכאורה, הפרטת מערך הכשרות כמוצע עשויה ליתן מענה לנקודות בהן נמצאו קשיים במערך הכשרות הקיים. כך, ההפרטה נותנת מענה לסוגיית משגיח מושגח הואיל ועל פיה משגיחי הכשרות יועסקו באמצעות תאגידי הכשרות הפרטיים. הצעה זו נותנת מענה לסוגיית הבד"צים והיחס בינם לבין הרבנות. הבד"צים יהיו כפופים למשטר של רישוי ויפעלו כגורמי כשרות ביצועיים תחת פיקוח של הרבנות הראשית כרגולטור. גם סוגיית האחדת נהלי הכשרות באה אל פתרונה בהתאם להצעה לפיה הרבנות

הראשית תקבע כללי כשרות בסיסיים, וכל תאגיד כשרות יהיה רשאי להוסיף כללים ונהלים על פי שיקול דעתו תוך פרסומם לציבור. סוגיית מימון שירותי הכשרות מקבלת אף היא מענה בעצם העמדתה לתחרות בין התאגידים. על פי המתווים הנזכרים, ניתן מענה לסוגיית הכפיפות בין נותן ההכשר לבין הרבנות הראשית, הואיל ומתבטל מעמדה של הרבנות המקומית כנותנת הכשר (לפי הצעות הפרטה מס' 1 ו-2) בעוד תאגידי הכשרות כפופים לכללי הרישיון שבסמכות הרבנות הראשית לבטל, ככל שהתאגיד אינו עומד בתנאי הרישיון. יתר הטענות על התנהלות מערך הכשרות הנוכחי, בין היתר, לעניין עירוב שיקולים שאינם ממין העניין וכד' מקבלים אף הם מענה, הואיל ובית העסק רשאי לבחור את גוף הכשרות שיתן לו הכשר, והוא אינו כבול לגוף מסוים. יישום חלופה זו עשוי לייתר כפילות, ככל שקיימת, במערך שירותי הכשרות הנובעת מחובת בית העסק לקבל שירותי כשרות מטעם הרבנות המקומית, גם אם הוא מעוניין בשירותי גכ"פ, ובכך לתרום להוזלת יוקר המחיה. כמו כן, הסדרת פעילות הגכ"פים תסייע למניעת הונאת הציבור הנובעת כיום מהצגת תעודות מטעם בד"צים בבתי עסק מבלי שיש למאן דהוא יכולת פיקוח אודות התנהלות הגכ"פ בפועל. החלופה עשויה להביא ליצירת תחרות בין הגכ"פים על מוניטין מחד, ועל הוזלת עלויות הכשרות, מאידך.

### חסרונות ההפרטה

משמעות הפרטת מערך הכשרות הינה **ביצוע** הכשרות בידי גופים שהם בעלי אינטרס מסחרי-כלכלי. בנסיבות אלו, קיים חשש שהגשמת האינטרס המסחרי תבוא על חשבון שיקולי הכשרות. מחד, ניתן לטעון כי זהו בדיוק תפקידה של הרגולציה מטעם הרבנות הראשית, להבטיח ששיקולים מסחריים לא יפגעו בכשרות. מאידך גיסא, בחינת מאפייני תחום הכשרות כפי שנזכרו ברישא של דו"ח זה, הנותנים דגש ל**תהליך הייצור**, **הכנה והגשת המזון** ולא ל**תוצאות** המוצר, מעלה את החשש שהפרטת הכשרות, ובעיקר הכשרות ברמה הבסיסית, תוביל לפגיעה בכשרות ובצרכניה.

בהקשר זה, יש להבחין בין כשרות ברמה מהודרת לבין כשרות ברמה בסיסית. לעניין הכשרות המהודרת, קיים, מבחינת תאגיד הכשרות, שיקול משמעותי של מוניטין ויוקרה. ספק אם שיקול זה יהיה רלוונטי לעניין כשרות ברמה הבסיסית. בעוד כבר היום ניתן לראות כי ציבור צרכני הכשרות המהודרת, מגלה, לעיתים קרובות, גישה בררנית כלפי נותני הכשר מסוג זה, לרבות תאגידי הכשרות הפרטיים, ושוקל שיקולים של אמיונות והקפדה על נהלים הלכתיים מחמירים, ציבור צרכני הכשרות הרגילה, לעומתו, על פי רוב, מסתפק בעצם הצגתה של תעודת ההכשר בידי גוף המורשה מטעם הרבנות הראשית, כתנאי לצריכת המוצר, ואינו מביע התעניינות מעבר לכך באיכות הכשרות.

### מסקנה

בחינה מעמיקה של אפשרות ההפרטה מובילה למסקנה כי יישומה עשוי אולי לתת מענה לחלק משמעותי מן הכשלים הקיימים בתחום הכשרות, אולם במקביל, הוא עשוי ליצור כשלים חדשים מסוג אחר משמעותיים לא פחות.

בהינתן מאפייני תחום הכשרות, ובכלל זאת, בהתחשב בכך שעיקר רגולציית הכשרות מתמקד ב**תהליך** הפיקוח הכשרותי שמקיים תאגיד הכשרות על בית העסק, ניהול רגולציה על גופי פרטיים עשוי להיתקל בקשיים של ממש.

יש לזכור, כי התנהלות על פי האינטרס המסחרי, עשויה להוביל תאגיד כשרות לשאוף להגדיל עד כמה שניתן את חוג לקוחותיו כדי להשיא את רווחיו, תוך הפחתה, עד כמה שניתן, מדרישות הכשרות כלפי בית העסק. קיים חשש שגוף כשרות ישקול עד כמה להקפיד על נהלי הכשרות על מנת שלא לגרום לבית העסק להחליף גוף כשרות. זאת, בטרם הזכרנו את החשש שגוף כשרות יימנע מנקיטת צעד של הסרת תעודת ההכשר מבית עסק שמשמעותה איבוד לקוח ויצירת שם של גוף מחמיר בקרב בתי העסק.

בהינתן מאפיין תחום הכשרות המתמקד בתהליך ייצור המזון ולא במוצר עצמו, יקשה על הרגולטור לעקוב אחר התנהלות גופי הכשרות הפרטיים ולהבטיח שמושקעות על ידי גוף הכשרות הפרטי התשומות הנדרשות לצורך הבטחת כשרות המוצר. אם ניתן היה לעמוד על כשרות המוצר על פי בדיקת המוצר המוגמר, כגון באמצעות בדיקת מעבדה, הרי שעצם קיום בדיקה זו גם אם באופן מדגמי על ידי הרגולטור, היה יכול ליצור הרתעה מספקת ולהגביר את הסיכוי שיושקעו במוצר התשומות הנדרשות על מנת להבטיח את כשרותו, אולם לא כך הם פני הדברים כאמור. לדעת הוועדה, הפרטת הכשרות עשויה להביא להכשלת הציבור בתחום הכשרות.

זאת ועוד, על מנת להבטיח את כשרות המוצר ובשים לב למאפייני תחום הכשרות כנזכר לעיל, גם אם נצדד בהפרטת הכשרות, לא ניתן, לשיטת הוועדה, להותיר בידי גופי הכשרות הפרטיים את שיקול הדעת לעניין היקף שעות בקרת הכשרות הנדרש בכל בית עסק, על פי מאפייניו, אלא על הרבנות הראשית לקבוע היקף מינימאלי. פועל יוצא מכך הוא שלא עשויה להיווצר תחרות של ממש בין גופי הכשרות הפרטיים. בהינתן שכאמור לא יכולה להתקיים תחרות בין גופי הכשרות על מרכיב היקף זמן בקרת הכשרות, בהנחה שלעניין כשרות בסיסית ממילא גופי הכשרות לא יגדילו את היקף שעות הבקרה מעבר למינימום הנדרש, ובהתחשב בכך שממילא שכרם הממוצע של משגיחי הכשרות הינו מהנמוכים במשק, לא ברור מה תהיה תרומת פתיחתו של שוק הכשרות הבסיסית לתחרות, בעוד חסרונות המהלך די צפויים מראש.

לא נעלמה מעיניה של הוועדה ההצעה לקבוע את מעמדם של גופי הכשרות הפרטיים כמוסד ללא כוונת רווח. אמנם, יש במעמד זה כדי להקהות את החשש להעדפת האינטרס המסחרי על פני שיקולי הכשרות ואיכותה, ועם זאת, יש לזכור שאף מלכ"ר, גם אם אינו מחלק רווחיו בין בעלי המניות, מבקש להגדיל את רווחיו, וזאת לצורך העלאת שכרם של מנהליו ועובדיו ועל מנת להחזיק עצמו.

תחום הכשרות מורכב משלושה נדבכים מרכזיים. הראשון, קביעת הכללים לפיהם ניתנת הכשרות, השני, יישום הכללים שפורטו בפועל בבית העסק, לרבות אמצעי הפיקוח שנועד להבטיח את היישום, והשלישי, מתן תעודת הכשר שמשקפת את היישום הכללים.

הסוגיה העומדת לבחינה, בין היתר, הינה האם ההליך הנוגע ליישום כללי הכשרות יופרט, ותתקיים עליו רגולציה, או שמא שיקול הדעת לגביו ייוותר בידי גורמים ציבוריים-שלטוניים. לצורך כך, יש לעמוד על רכיבי הנדבך השני הנזכר לעיל, המתייחס כאמור לפיקוח על יישום כללי הכשרות. הרכיב האחד, הוא משאבי הזמן הנדרש לפיקוח, הרכיב השני, הוא בעלי התפקידים שיעסקו בפיקוח – כשירותם והתאמתם, הרכיב השלישי, הוא אופן ביצוע הפיקוח לרבות רמת השירותיות – קרי גישה הכוללת נכונות ומאמץ לתת שירות מקצועי ואדיב, הרכיב הרביעי, הוא עלות הפיקוח לשעת עבודה.

לכאורה, הרכיבים שביחס אליהם ניתן לקיים תחרות הם הרכיב השלישי – רמת השירותיות – והרכיב הרביעי – עלות השירות. לעומתם, הרכיב הראשון – משאבי הזמן, ובמילים אחרות, היקף שעות הפיקוח, והרכיב השני, כשירות בעלי התפקידים בתחום הפיקוח, אינם יכולים להיות נתונים לתחרות, לדעת הוועדה. במטרה להבטיח את רמת הכשרות ואיכותה ולוודא כי שיקולים מסחריים לא יגברו על שיקולי

הכשרות, לא ניתן להותיר את היקף שעות ההשגחה ואת קביעת כשירות בעלי התפקידים לשיקול דעתם של תאגידי הכשרות הפרטיים ולקיום תחרות בנוגע אליהם. ברור שלתאגיד פרטי, מעצם טבעו, יש אינטרס לצמצם עד כמה שניתן את שעות הפיקוח על יישום הכללים בבית העסק.

בהתייחס לרכיב העלות של שירותי הכשרות, נייחד כמה מילים על מקורות המימון הנוכחיים למערך הכשרות. שכרו של הרב המקומי נותן ההכשר ממומן מתקציב המועצה הדתית שממומן מתקציב המדינה ומתקציב הרשות המקומית בהתאם לשיעורים הקבועים בחוק ומכוחו. כך גם הם פני הדברים, ביחס לעובדי מחלקת הכשרות לרבות מנהל המחלקה, מפקחיה ויתר עובדיה המקבלים שכרם ישירות מהמועצה הדתית. אגרת הכשרות השנתית שמשלם בית העסק למועצה הדתית אינה מכסה, ככלל, את עלות שכרו של מערך כוח האדם המועסק בתחום הכשרות במועצה הדתית. נותר, למעשה, רק שכרו של המשגיח שבו נושא בית העסק כיום במלואו. למיטב הידיעה, ככלל, שכרם של משגיחי הכשרות הפועלים כיום במערך הכשרות הוא מהנמוכים במשק.

פועל יוצא מן האמור, הוא שהפרטת מערך הכשרות עשויה לייקר את שירותי הכשרות ולא להוזילם, הואיל ובהתאם לחלופה זו יאלצו בתי העסק לשאת לא רק בעלות שכרם של משגיחי הכשרות שיועסקו על ידי תאגידי הכשרות הפרטיים אלא גם בעלות הפעלת המנגנון בכללותו שמעבר לכח אדם תפעולי, יצטרך להעסיק בעלי תפקידים בעלי מומחיות הלכתית בתחום הכשרות, גורמים שיפקחו על משגיחי הכשרות, עובדי אדמיניסטרציה, וזאת מבלי להזכיר את היות תאגיד זה פועל למטרת רווח, או למצער תאגיד שצריך לשאת עצמו מבחינה כלכלית.

זאת ועוד, הפרטת הכשרות באמצעות גופים פרטיים הפועלים למטרות רווח, עלולה ליצור ניגוד עניינים בתוך מערך הכשרות. כך, לגופים הפרטיים יהיה אינטרס לשמר את בתי העסק שהתקשרו עמם, ולא לעודד את עובדי הכשרות המועסקים על ידם לחשוף כשלים בתחום הכשרות אשר עשויים להביא להסרת תעודת ההכשר ולאיבוד לקוחות.

נותר אפוא הרכיב הרביעי – רמת השירותיות. ככל שיימצא מענה לנושאים הטעונים התייחסות במערך הכשרות הקיים, בכלל, ובהיבט הנוכח, בפרט, ישנם נימוקים בעלי משקל של ממש ליישום חלופה שאינה כרוכה בהפרטת מערך הכשרות.

בהקשר זה, נציין כי רוב נציגי הבד"צים שעמם נפגשה הוועדה הביעו התנגדות להפרטת מערך הכשרות ולקיום רגולציה עליהם. כולם טענו כי מתן כשרות ברמה בסיסית, להבדיל משירותי הכשרות המהודרת שהם מספקים היום, עשוי לפגוע במוניטין שלהם, ומשכך אין בכוונתם להשתלב בנתח שוק זה. יתרה מכך, רוב הבד"צים הביעו בפני הוועדה את עמדתם לפיה המצב הקיים שבו הרבנות היא שמעניקה את הכשרות הבסיסית צריך להימשך לטובת הכשרות וצרכניה.

בשולי הדברים, לא מיותר לציין, כי יישום חלופה של הפרטת מערך הכשרות וקיום רגולציה על גופי הכשרות הפרטיים ובכללם הבד"צים הקיימים כיום, עשוי להיתקל בקשיים משמעותיים מסוגים שונים.

לסיכום, החלופות השונות שהועלו הן מקרב גורמים מתוך הוועדה והן מקרב גורמים חיצוניים, להפרטת מערך הכשרות עשויות אמנם ליתן מענה מסוים לכשלים הקיימים בתחום הכשרות, עם זאת, ספק אם הפרטת הכשרות תהווה פתרון המיטיב עם הכשרות, וזאת לנוכח החשש שיישום חלופה זו עלול ליצור כשלים אחרים בדמות פגיעה באיכות הכשרות, שאינם נופלים מן הכשלים הקיימים, ואולי אף מחריפים את המצב. כך, קיים חשש שנוכח מאפייני תחום הכשרות, לא ניתן יהיה, גם לא באמצעות רגולציה חזקה

ככל שתהיה, לתת משקל נגד לחשש להעדפת האינטרס המסחרי על פני שיקולי הכשרות בידי תאגידי הכשרות הפרטיים.

מסקנה זו הובילה את הוועדה לבחון מתן מענה לכשלים הקיימים במערך הכשרות בתוך המערכת הקיימת, בהינתן, בין השאר, ששיקול הדעת למתן תעודת ההכשר וניהול מערך הכשרות המקומי יהיה נתון בידי גורמים שלטוניים.

### **יצירת תחרות בתחום הכשרות**

בפני הוועדה הועלו טענות לפיהן בנסיבות בהן הרבנות המקומית היא הגורם הבלעדי המוסמך להעניק הכשר בתחומה, מחד, ובתי עסק רבים תלויים בתעודת ההכשר לצורך פעילותם העסקית, מנגד, אין לרבנות המקומית למעשה, תמריץ מספק לשפר את רמת השירות הניתן לבית העסק, וזאת להבדיל, מאיכות הכשרות עצמה.

כמו כן, הועלו טענות לכך שבלעדיות זו מנוצלת, לכאורה, לרעה על ידי נציגי רבנויות מקומיות, וזאת, לעיתים, בדמות דרישות לטובות הנאה כאלו ואחרות, או דרישות חריגות בתחומים כספיים, או ניצול הסמכות למתן תעודת הכשר כדי לכפות על בית העסק את כללי ההלכה בתחומים שאינם נוגעים כלל לכשרות המזון.

הוועדה קיימה מספר דיונים מעמיקים במטרה לגבש הסדרים שייתנו מענה לטענות הנזכרות לעיל, אולם לא הצליחה להגיע להסכמה בקרב חבריה בעניין זה.

חברי הוועדה סמוכים ובטוחים כי מקרים אלו, ככל שישנם, הינם חריגים וכי אין בהם כדי ללמד על הכלל כולו. יתרה מכך, במקרים רבים שבהם נבדקות על ידי הגורמים המקצועיים ברבנות הראשית תלונות כנגד נותני הכשר, נמצא כי דרישות נותן ההכשר מבית העסק, שכנגדן הוגשו התלונות, היו ממין העניין ובהתאם לנהלים. עם זאת, אנו סבורים כי אין להתעלם מן הטענות אלא יש לתת להן מענה. לא נעלם מעינינו, שכלי הפיקוח הקיימים על רבנים מקומיים לרבות מנגנון הערר על סירוב רב להעניק תעודת הכשר (ר' סעיף 12 לחוק איסור הונאה בכשרות), ודין משמעותי כנגד רבני עיר (ר' סעיף 12 לחוק שירותי הדת היהודיים), אינם נתפסים בציבור כאפקטיביים או ככאלו שעשויים ליתן מענה של ממש להתנהלות בעייתית מצד מערך הכשרות המקומי.

הוועדה בחנה **חלופות שונות** שיביאו לשיפור השירותיות בתחום הכשרות, יאפשרו להתמודד עם יתר הטענות שפורטו לעיל, וזאת תוך שמירה על רמת כשרות נאותה. להלן החלופות:

#### **1. חלופה א' – הקמת ועדה שתוסמך לבטל הסמכת רב למתן הכשר**

כדי להבטיח התנהלות תקינה בערך הכשרות בכל רשות מקומית, מוצע על ידי רוב חברי הוועדה כי תוקם ברבנות הראשית לישראל ועדת בדיקה מקצועית שתוסמך לבטל את הסמכתו של רב למתן הכשר, ככל שנמצא כי לא פעל על פי נהלי הכשרות שקבעה מועצת הרבנות הראשית או ככל שנמצא כי לא פעל כשורה בתחום הכשרות. הוועדה

תוסמך עוד, להמליץ בפני מועצת הרה"ר והגורמים המתאימים על השינויים המתבקשים לטובת ייעול מערך הכשרות במקום.

ועדת הבדיקה תורכב משלושה חברים והם :

- (1) דיין או דיין שיצא לגמלאות, שימנה נשיא מועצת הרבנות הראשית ;
- (2) ראש אגף הכשרות הארצי ברבנות הראשית ;
- (3) יועץ משפטי של משרד ממשלתי או של יחידת סמך של משרד כאמור שימנה השר.

## 2. חלופה ב' - פתיחת אזורי כשרות

על מנת ליצור תמריצים לשיפור פני השירות וליצירת נורמות ראויות תוך הבטחת רמת כשרות נאותה, יפתחו אזורי כשרות כך שבית עסק יוכל לקבל הכשר **ממספר** רבנויות מקומיות, הסמוכות גיאוגרפית, על פי בחירתו, ובלבד שרבנויות אלו קיבלו אישור מהרבנות הראשית להעניק הכשר מחוץ לתחומן, לאחר שוועדה מקצועית אישרה כי הן פועלות על פי נהלי הכשרות ומתנהלות כראוי. באופן זה ניתן יהיה לאפשר תחרות תוך יצירת איזונים שיבטיחו כי רמת הכשרות לא תיפגע.

### להלן המתכונת המוצעת במסגרת חלופה זו:

- 2.1 כלל הרשויות המקומיות בארץ יחולקו לאשכולות, באופן שכל אשכול ימנה כ-8 רשויות מקומיות הנמצאות במרחק סביר ביניהן.
- 2.2 רבנות מקומית תהיה רשאית להעניק הכשר לכלל הרשויות המקומיות הנתונות בתוך האשכול שהיא נמנית עליו, ובלבד שקיבלה לשם כך אישור מטעם ועדה מקצועית ברבנות הראשית, וזאת, בהתבסס על תבחינים ברורים, שוויוניים וענייניים, שיביאו בחשבון את השיקולים הנוגעים לעניין ובכלל זאת, עמידת הרבנות המקומית בנהלי הכשרות האחידים של הרבנות הראשית, אופן הטמעת נהלי הכשרות בבתי העסק על ידי הרבנות המקומית, יכולת ניהולית של מחלקת הכשרות, מצבה הכספי של המועצה הדתית, מספר בקרי הכשרות בפועל אל מול התקן הדרוש וכיוצ"ב.
- 2.3 בוועדה יכהנו החברים הבאים : רב עיר שפרש לגמלאות שישמש יו"ר, ראש אגף הכשרות הארצי, היועץ המשפטי לרבנות הראשית ומנהל יחידת האכיפה ברבנות הראשית.
- 2.4 האישור שניתן לרבנות מקומית מטעם הוועדה למתן הכשר מחוץ לתחומה יהיה תקף לשנתיים וחידושו יהיה מותנה בעמידה בתבחינים שפורטו לעיל.
- 2.5 בית עסק יהיה רשאי לעבור, אחת לחצי שנה, מרבנות מקומית אחת לרבנות מקומית אחרת באותו אשכול, אשר ניתן לה אישור מהוועדה הנזכרת, לתת הכשר מחוץ לתחומה בתוך האשכול. לא יותר לבית עסק לעבור בין רבנויות מקומיות יותר מפעם בחציון.
- 2.6 במטרה להבטיח שהמנגנון המוצע לא ינוצל לרעה על ידי מי שמפר את נהלי הכשרות, מעבר בית עסק לרבנות מקומית אחרת, מותנה בכך שבית העסק לא צבר סך נקודות מסוים שייקבע מראש, המביא לידי ביטוי הפרה חריגה או חוזרת ונשנית של נהלי הכשרות. מבלי לגרוע מזכותו להגיש ערר למועצת הרבנות, מי שהוסרה לו תעודת ההכשר יהיה רשאי לעבור לרבנות מקומית אחרת בחלוף שנה ממועד הסרת התעודה.
- 2.7 מועד תחילת יישום האפשרות למעבר בית עסק מרבנות אחת לרבנות מקומית אחרת יידחה בשנה, וזאת על מנת לאפשר לרבנויות המקומיות לשפר את רמת השירות שלהן ולהתייעל.

לאחר דיון מעמיק בשתי החלופות האמורות, הוועדה לא הצליחה לגבש הסכמה על דעת כלל חבריה. אשר על כן, יובאו להלן עמדת הרוב ועמדת המיעוט ביחס לחלופות האמורות.

### דעת הרוב

רוב חברי הוועדה סבורים כי חלופה ב' אינה מתאימה לעולם הכשרות ומערך הכשרות בארץ, הן בפלטפורמה הקיימת והן במתווה שהוצע הן מהיבטי יישום והן מהיבטים מקצועיים להלן הסיבות לכך:

1. תחרות ורצון הרבנויות להשאיר עסק בתחום העיר, יכול להביא להגמשת הדרישות הכשרותיות-הלכתיות מצד הרבנים המקומיים, מעבר למה שמתקיים כבר היום מסיבות אחרות (רצון להגדיל את מעגל מקבלי הכשרות, לחצים פנים עירוניים ואחרים). הצעה זו עלולה להביא לכך שבתי עסק יפנו לגורם שהוא הכי נוח מבחינתם לעבודה עמו- שמקפיד פחות על יישום נהלי הכשרות.
2. מאבק בין רבנויות ורבנים ויצירת לחצים שיכשילו את יישום התכנית.
3. האפשרות לעבור מרבנות לרבנות ללא צורך להוכיח את הטענות וללא צורך לפרט את הסיבות למעבר ואף ללא יכולת להקים מנגנון שיסנן את הפניות למעבר ( ככל שיופעל מנגנון כזה הרי שיהיה קושי לתת מענה מהיר ובקשה למעבר - נדרש שימוע, לחצים שיופעלו), יביא למעבר בתי עסק שלא לצורך וכמנוף להפעלת לחצים על הרב/המפקח/בקר הכשרות ממניעים זרים. כמו"כ לא תושג האמירה התדמיתית.
4. חוסר רצון של הרבנים לקלוט עסק חדש בתחומם ולהגדיל את היקף עבודתם (בעיקר ברבנויות הגדולות והחזקות, שכבר היום נהנות ממוניטין או השפעה והרבנים מוגבלים ביכולתם להרחיב את היקף הפעילות).
5. קושי להגדיר מערך כשרות מקומי יציב(כוח אדם, משאבים) אליו יורשו העסקים לעבור, בשל התנודות האפשריות במספר מקבלי הכשרות וסוגיהן(מפעלים, בתי מלון ואחרים).
6. חוסר בהירות בציבור ביחס לגוף נותן הכשרות בעיר מסוימת (עסקים סמוכים יכולים למצוא עצמם עם נותני כשרות שונים).
7. כניסה מאסיבית של רבנויות סמוכות לעיר, פוגעת או עלולה לייצר מצג שלילי ביחס לאמינות ולאיכות הכשרות, של מי שיבחר להישאר ברבנות המקומית.
8. מגבלה גאוגרפית בפריסת מערך הכשרות - מתווה זה אינו לוקח בחשבון את הקושי שעשוי להיווצר כתוצאה מריחוק גיאוגרפי ( גם ברמת האשכולות המרחק גדול דיון להכשלת המהלך ) שבין בית העסק לבין בסיס פעילותם של הרב המקומי ומחלקת הכשרות המפעילים את מערך הכשרות המקומי, וחוסר היכולת לקיים פיקוח כשרותי אפקטיבי בנסיבות שכאלו. רב שיתן כשרות שלא ברשות המקומית בו הוא משמש כמרא דאתרא ייתקל בקושי מערכתי ובקושי להפעיל את מערך מנגנון השליטה באופן ראוי.

אשר על כן, על פי דעת הרוב יש לאמץ את חלופה א' שהוצעה לעיל. הוועדה מורכבת מגורמים מקצועיים והיא תיתן את הדעת על התלונות שיובאו לפתחה. וועדה זו תיצור הרתעה שתוביל לשיפור השירות והתפקוד בכל המישורים.

**דעת המיעוט:**

תפיסת היסוד במערך הכשרות המוסדי-ממלכתי לפיה רק גורם אחד מוסמך ליתן תעודת הכשר בתחום מוניציפאלי מוגדר ראוייה לבחינה מחדש.

בהעדר מנגנוני פיקוח יעילים על אופן מתן שירותי הכשרות, מחד, ובהעדר תמרוץ לייעלם ולשפרם מאידך, בנסיבות הנוכחיות, יש מקום לשנות את המצב הנוכחי לפיו לרב מקומי נתונה בלעדיות במתן שירותי כשרות. מציאות בה גורמים מטעם מערך הכשרות המקומי מנצלים לרעה את הבלעדיות הנתונה לרב המקומי במתן תעודת הכשר, גם אם מדובר במקרים ספורים שאינם מעידים על הכלל, פוגעת לא רק באמון הציבור במערך הכשרות הממלכתי, כי אם גם במעמדה של הרבנות בישראל ובתדמיתה.

בפני הוועדה נשמעו טענות לפיהן נוכח העובדה שככלל בכל רשות מקומית קיים רק גורם אחד המוסמך ליתן הכשר, קיים חשש מצד בתי עסק להתלונן על התנהלות הרבנות המקומית מחשש שיבולע להם וכי הרבנות המקומית תתנכל להם בשל כך.

מטבע הדברים, אפשרות למספר רבנים נותני הכשר בשטח מסוים, עשויה לגרום לפגיעה ברמת הכשרות שתבוא לידי ביטוי בכך שבכדי שלא "להפסיד לקוחות", רבנות מקומית תתפשר על קיום נהלי הכשרות, וזאת כדי לא להיקלע לעימות עם בתי עסק וכדי שאלו לא יפנו לבקשת הכשר מרבנות מוסמכת אחרת. חשש זה הוא כן ורציני, ועם זאת, ניתן לתת לו מענה. על מנת לשפר את מערך הכשרות ולהתאימו למציאות מודרנית, יש צורך לחזק את הפיקוח של הרבנות הראשית על אופן מתן ההכשר על ידי הרבנות המקומית, מחד, ומאידך, ליצור תמריצים בקרב הרבנויות המקומיות באופן שיעודד אותם לשפר את רמת השירות שמוענק על ידם, להתייעל ולהתקדם. זאת, כמובן בד בבד עם חיזוק מערך הכשרות המקומי ע"י מתן כלים אפקטיביים למתן הכשר. יש לקחת בחשבון כי זה שנים רבות שמערכי הכשרות המקומיים סובלים מהעדר משאבים ראויים וכלים אפקטיביים על מנת להתמודד עם מטלותיהם בתחום הכשרות. **תנאי בל יעבור לכל מתווה שיישם בתחום הכשרות, הוא הקצאת משאבים ראויים למערך הכשרות בכללותו.** על פי דעת המיעוט, אין מניעה במתן חירות לבעלי עסקים לבחור כאמור את הרב נותן ההכשר מתוך קבוצה של רבנים אפשריים, וזאת בכפוף ליצירת מנגנונים המבטיחים רמת כשרות ראוייה כפי שהוצע. אין בחלופה המוצעת כדי לפגוע במעמדם של הרבנים נותני ההכשר או בכבודם. אדרבה, יישום מתכונת זו עשוי לתרום לממשק חיובי יותר בין בעלי העסקים לבין הרבנים נותני ההכשר, לסייע ביצירת אווירה חיובית יותר באופן כללי בין הציבור לבין מערך שירותי הדת בישראל, ולתרום להגברת אמון הציבור במערך הכשרות הממלכתי, בפרט, ובמעמד הרבנות הממלכתית בכלל, ולשיפור תדמיתם.

יש להדגיש, כי בניגוד לרישום נישואין, בתחום הכשרות יש משקל רב לסמיכות הגיאוגרפית שבין בית העסק לבין הרבנות המקומית והמועצה הדתית שמספקת לו שירותי כשרות, ואשר על כן, לדעת הוועדה, לא ניתן לאמץ את המודל שנקבע בשנים האחרונות לעניין רישום נישואין, לפיו נפתחו אזורי הרישום לנישואין באופן שבני זוג יכולים להירשם לנישואין בכל רשות מקומית שיחפצו. לעניין כשרות, כאמור, מודל זה אינו מתאים. המרחק הפיזי בין בית העסק ובסיס פעילות הרבנות המקומית מקשה על יכולת הפיקוח ועשוי לפגוע ברמת הכשרות.



בנסיבות בהן יכולת הפיקוח על התנהלות רבנים מקומיים מוגבלת, הרבנות הראשית מוצאת קושי לאכוף את יישום נהלי הכשרות על מיעוט הרבנויות המקומיות שאינו עובד בשיתוף פעולה עמה. המתכונת המוצעת לעיל מעודדת את הרבנויות המקומיות להשתפר ולהתייעל, באופן חיובי, בין השאר, בכך שהן תידרשנה מדי שנתיים לאישורה של הוועדה מטעם הרבנות כדי שיתאפשר להן לתת הכשר מחוץ לתחומן. סביר להניח כי עצם האישור ופרסום רשימת הרבנויות שיותר להן ליתן כשרות בכלל תחום האשכול, יהיה חשוב למוניטין של כל רבנות מקומית, יהווה תמריץ חיובי וכך ניתן יהיה להשיג את יעד שיפור מערך הכשרות.

המתכונת מסייעת ביצירת האחדת נהלי הכשרות הואיל ופעילות בהתאם לנהלי הכשרות של הרבנות הראשית תהווה תנאי למתן אישור לרבנות מקומית ליתן הכשר מחוץ לתחומה בתחום האשכול, וזאת מעבר ליתרון הגלום ביצירת תחרות שהיא בריאה כשלעצמה

החשש לפיו הכשרות תיפגע נוכח התחרות מקבל מענה בשני אופנים. האחד, הוא מותר את הסמכות למתן הכשר בידי רב מקומי שהוא עובד ציבור המקבל שכרו מהקופה הציבורית באופן שאינו תלוי במספר עסקים המושגחים תחת ידיו, ולא בידי גוף פרטי הפועל למטרות רווח שכל בית עסק שנגרע ממצבת לקוחותיו עשוי להסב לו פגיעה כלכלית. השני, בעצם התניית הסמכות למתן כשרות באזור האשכול, באישורה של ועדה מטעם הרבנות שתבחן אחת לתקופה, את עמידת הרבנות המקומית בתבחינים שנקבעו.

נוכח אינטנסיביות הממשק שבין גורמי מערך הכשרות המקומי לבין בתי האוכל, על בסיס שוטף ויומיומי, אך טבעי הדבר שיייתכנו מקרים בהם גם אם שני הצדדים מתנהלים באופן ראוי והגון, אין מערכת יחסי האנוש ביניהם תקינה, וזאת כאמור ללא קשר לתחום הכשרות. בנסיבות אלו, עצם מתן אפשרות בחירה של נותני הכשר נוספים, עשויה להקל על שני הצדדים ולהביא לידי ביטוי את המשקל הגדול שיש לעניין זה על המשך קבלת השירות מהרבנות המקומית.

לשיטת דעת המיעוט, המתווה שהוצע בחלופה ב' שכולל תמריצים שליליים וחיוביים הוא שעשויה להתמודד באופן ראוי עם התופעות – **החריגות כאמור** – שאין להשלים עמן, במערך הכשרות.

בהתאם לדעת המיעוט, פתרון בדמות ועדה שתוסמך לבטל את הסמכותו של רב נותן הכשר אינו נותן מענה הולם לתופעות החריגות שזכרו. ראשית, זה עשרות בשנים שקיים דין משמעותי לרבני עיר בחקיקה. מנגנון זה לא הוכח כיעיל, בלשון המעטה, ולמעשה אינו פעיל. לאור זאת, קשה להאמין שדווקא הוועדה שמוצע להקימה תוכל כשלעצמה לשרש את התופעות שאין מקומן במערך כשרות מתוקן. שנית, קושי משמעותי בתחום שירותי הכשרות, שאף הושמע בפני הוועדה על ידי גורמים שונים, הוא שנוכח תלותו של בעל בית העסק בתעודת ההכשר כדי לשרוד מבחינה עסקית, הוא יחשוש מלהתלונן על הרב, ובייחוד על רקע חוסר האמון הציבורי, נכון להיום, ביכולתה של הרבנות לטפל בגורמים מטעמה שאינם פועלים כראוי. במילים אחרות, מנגנון הוועדה המוצע, הגם שאין להקל ראש בחשיבותו ואשר מוסכם גם על דעת המיעוט שיש להקימו בכל מקרה, אין בו כדי לתת מענה למקרים פרטניים אלו. רק מנגנון בו יוכל בית עסק לבחור רב נותן הכשר מתוך מספר אפשרויות, **תוך יצירת איזונים שיבטיחו רמת כשרות ראויה**, יוכל, בהתאם לדעת המיעוט, לתת מענה של ממש לקשיים שפורטו.

אין להוציא מכלל אפשרות כי יהיו רבנויות מקומיות שלא יהיו מעוניינות לתת הכשר מחוץ לתחומן, אולם סביר להניח כי חלקן הגדול ירצה בכך, ודי אם בכל אשכול שייקבע, יהיו שתי רבנויות מקומיות

חזקות הנותנות הכשר מחוץ לתחומן, ובכך יהיה ניתן לשפר את מערך הכשרות באופן ניכר. עצם העמדת האלטרנטיבה עשויה ליצור תמריץ חיובי לשיפור שירותי הכשרות.

יישום המתכונת המוצעת יחייב את הרבנות המקומית שתהיה מעוניינת לתת הכשר בתחום האשכול כולו להיות ערוכה מבחינה לוגיסטית למתן השירות בפריסה רחבה, לרבות הצורך לנהל בקרי כשרות מטעמה ברדיוס רחב.

החלופה המוצעת, שלא התקבלה על דעת חברי הוועדה ונותרה בדעת מיעוט, נותנת מענה ליעד של שיפור השירות באמצעות יצירת תחרות, אולם זאת באופן מבוקר, המביא בחשבון את הסמיכות הנדרשת בין בית העסק לבין מערך הכשרות כמו את איכות מערך הכשרות המקומי, והמבטיח שרמת הכשרות לא תיפגע כתוצאה מהרחבת תחום הסמכות של הרבנויות המקומיות.

**לשיטת דעת המיעוט, כאמור, שתי החלופות אינן מוציאות זו את זו, ויש ליישם את שתיהן. האחת, נותנת תמריץ שלילי והשנייה, תמריץ חיובי, כך שהן משלימות אחת את השנייה.**

**כאמור, המסקנה שגיבשה הוועדה, בדעת הרוב, היא חלופה א'.**

בהקשר לאמור, נזכיר את הצעת חוק איסור הונאה בכשרות (תיקון – מתן תעודת הכשר על ידי רב מקומי), פ/20/2499 שהוגשה על ידי חה"כ אלעזר שטרן, לפיה תבוטל תחימת סמכותו של רב מקומי לאזור כהונתו כך שכל רב מקומי יהיה רשאי ליתן הכשר בכל מקום בארץ. הצעת החוק הנוכרת, אינה מביאה כלל בחשבון את הקושי שעשוי להיווצר כתוצאה מריחוק גיאוגרפי שבין בית העסק לבין בסיס פעילותם של הרב המקומי ומחלקת הכשרות המפעילים את מערך הכשרות המקומי, וחוסר היכולת לקיים פיקוח כשרותי אפקטיבי בנסיבות שכאלו. כמו כן, הצעה זו עלולה להביא לכך שבתי עסק יפנו לגורם שהוא הכי נוח מבחינתם לעבודה עמו, קרי שמקפיד פחות על יישום נהלי הכשרות.

הצעה נוספת שנבחנה היא מתן אפשרות לכלל הרבנויות המקומיות באשכול נתון לתת הכשר בתחום האשכול, וזאת ללא היזקקות למנגנון אישור של ועדה. הוועדה הביעה התנגדות לחלופה זו כיוון שקיים חשש שהיא תוביל לכך שבתי עסק יפנו למי שנוח עבורן אולם לא בהכרח פועל לטובת הכשרות.

עוד חלופה שנבחנה על ידי הוועדה, היא מתן אפשרות לשתי רבנויות מקומיות בלבד בתחומי כל אשכול, שנמצאו על ידי הוועדה המקצועית הנוכרת בעלות היכולת הגבוהה ביותר בתחום הכשרות, לתת הכשר מחוץ לתחומן. חלופה זו נדחתה על ידי הוועדה, על מנת שלא לחשוף את הוועדה המקצועית ללחצים תמידיים מצד גורמים שונים לעניין בחירת שתי הרבנויות כאמור בכל אשכול.

### נהלי כשרות אחידים

חוק הרבנות הראשית לישראל כמו גם חוק איסור הונאה בכשרות אינם מגדירים מהו ה"תקן" ההלכתי-מקצועי לפיו נדרש לפעול רב המוסמך למתן הכשר, וזאת למעט האמור בסעיף 11 לחוק איסור הונאה בכשרות לפיו "במתן תעודת הכשר, יתחשב הרב בדיני כשרות בלבד".

לצד האמור, פירש בית המשפט את החוק באופן שמסמכותה של מועצת הרבנות הראשית לקבוע נהלי כשרות אחידים שיחייבו את הרבנים המקומיים, וכך נקבע בבג"צ 465/89 **רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים**, פ"ד מד(2) 673, 686 :

"כל רב מקומי כפוף למדיניותה של הרבנות הראשית, המייצגת את ליבת הדין ההלכתי בנושא הכשרות, ליבה אשר צריכה להיות אחידה בכל אתר ואתר בישראל".

אף בבג"ץ 11157/03 **אירוח גולן בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל**, פסקה 8 (טרם פורסם, 5.9.2007) התייחס בית המשפט לסמכותה וחובתה של הרבנות הראשית ליצירת נורמות אחידות בענייני כשרות, בקבעו כך :

"למועצת הרבנות הראשית סמכות עצמאית ליתן תעודת הכשר (סעיף 2(א)(1)) לחוק איסור הונאה בכשרות; וראו: ע"פ 7318/95 ציוני נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(3) 818, 793 (1996)) והיא מוסמכת לדון בערר על סירוב ליתן תעודת כשרות (סעיף 12 לחוק הנזכר). סמכות מועצת הרבנות הראשית לדון בעררים מאפשרת, ולדידי אף מחייבת, יצירת נורמות אחידות בענייני כשרות..."

פסיקת בית המשפט משקפת כמובן את הדין הקיים. הוועדה הופקדה על מתן המלצות להסדרת מערך הכשרות במבט צופה פני עתיד.

מחד, ניתן להצדיק מתן שיקול דעת רחב לרב נותן ההכשר בכל הנוגע לתנאים למתן תעודת הכשר, וזאת מתוך נקודת מוצא המעניקה משקל של ממש לעובדת היותו ה'מרא דאתרא' והפוסק ההלכתי בתחומה של הרשות המקומית. על פי גישה זו, יש להקנות לרב אוטונומיה הלכתית בכל הנוגע למתן כשרות בתחומו. מאידך, ישנם שיקולים כבדי משקל המטים את הכף לטובת האחדת נהלי כשרות ברמה ארצית. אנו חיים בעולם בעל מאפיינים גלובאליים. ישנן רשתות וחברות רבות בתחום המזון הפועלות בהיקף ארצי. מציאות זו תומכת בהאחדת הנהלים שיקנו ודאות בתחום הכשרות ברמה הארצית, ויאפשרו לחברות המזון לכלכל צעדיהן בהתאם. כך, למשל, עבור רשת מזון שסניפיה כשרים, אשר מבצעת באופן שוטף רכישות מוצרים באופן ריכוזי, חשוב לדעת שמוצריה יתקבלו על ידי כלל הרבנויות המקומיות. ניהול מדיניות עצמאית בתחום הכשרות ברמה המקומית, עשוי להקשות על התנהלות המגזר העסקי, ודומה שאין לכך מקום במציאות בת זמננו. יתרה מכך, דומה שקביעת כללים אחידים ומחייבים בתחום הכשרות עולה בקנה אחד עם התכלית שצריכה לעמוד בבסיס קיומה של הרבנות הראשית לישראל, והיא להוות הגוף הרבני ההלכתי-מקצועי העליון במדינת ישראל, בין השאר, לתחום הכשרות. אם בתקופת הגלות, עוצבה וגובשה דמותו של המרא דאתרא המופקד על העניינים הרוחניים והדתיים של בני הקהילה היהודית במקומה, הרי שבמדינת ישראל - מדינת הלאום של העם היהודי - מהווה הרבנות הראשית גוף רבני מרכזי שצריכה להיות נתונה לו סמכות לקבוע נהלים מחייבים ברמה הארצית בתחום הכשרות שאליהם יוכפפו הרבנים המקומיים. אין באמור כדי

לפגוע, חלילה, בסמכותו ובמעמדו של הרב המקומי. במישור המקומי, הרב הוא, בין השאר, הפוסק ההלכתי בעניינים ציבוריים, ומופקד על ההיבטים ההלכתיים הכרוכים בשירותי הדת. אך יחד עם זאת, בנושאים שבהם הקנה המחוקק סמכויות שלטוניות לממסד הרבני כדוגמת כשרות, יש מקום ליצור אחידות באמצעות נהלים אחידים ומחייבים וזאת בדומה לתחום הנישואין שהוגדרו בו כללים אחידים.

נהלים שיכללו מפרט כשרות אחיד וסדור, עשויים להקל על הרבנים נותני ההכשר בעבודתם השוטפת ולסייע להם לעמוד בלחצים מצד גורמים מסחריים ואחרים בהתייחס לרף הכשרות הנדרש. כמו כן, נהלים אחידים עשויים למנוע תופעות שמתרחשות לעיתים של רבנויות מקומית מסוימות המסרבות לקלוט לבתי עסק מקבלי הכשר בתחומן, מוצרים בהכשר רבנויות מקומיות אחרות, בין השאר, נוכח נהליהן השונים.

מיותר לציין, כי ככל שלרב נותן הכשר תהיה השגה על נוהל מנהלי הכשרות, הוא יהיה רשאי לפנות למועצה או לוועדה מטעמה שתוקם לעניין זה, בבקשה לבחון מחדש נוהל זה תוך צירוף נימוקים מתאימים.

**הוועדה ממליצה אפוא לעגן בחקיקה את סמכותה של מועצת הרבנות הראשית לישראל לקבוע נהלי כשרות אחידים שיחייבו את הרבנים נותני ההכשר.**

כאן המקום להבהיר, כי לפני כמה שנים נקבעו נהלי אגף הכשרות הארצי, המתייחסים לענפי המזון השונים. נהלים אלו מפורסמים באתר האינטרנט של הרבנות הראשית ומהווים כלי עבודה חשוב ושימושי בידי הרבנויות המקומיות. לצד האמור, בהעדר הסדרה חקיקתית מתאימה הכוללת אמצעי אכיפה, יש שרואים בנהלים אלו המלצה בלבד שאינה מחייבת.

יש לציין, כי במהלך שנת 2014 גובש ברבנות הראשית תזכיר חוק איסור הונאה בכשרות (כללים אחידים למתן תעודת הכשר), שהונח בפני ועדת השרים לענייני חקיקה. בשל התנגדות הוועדה, הליך החקיקה לא קודם. בהתאם לתזכיר, הוצע להסמיך את מועצת הרבנות הראשית לקבוע כללים אחידים בתחום הכשרות, ובכלל זאת, לעניין תנאי כשירות והתאמה למשגיח כשרות; מסמכים שעל בעל בית האוכל או יצרן של מצרך להציג בפני הרב נותן תעודת ההכשר או מי שהסמיך לכך או בפני משגיח הכשרות במקום; היקף שעות השגחה הנדרש לפי סיווג בית האוכל, מקום הייצור של המצרך, לפי העניין; קביעת רמות כשרות שונות ודרישות הכשרות ביחס לכל רמה; עוד הוצע במסגרת הצעת החוק, לחייב רב לפעול בהתאם לכללים אלו. כמו כן, הוצע להקים ועדה שתמונה על ידי מועצת הרבנות הראשית שתהיה רשאית לבטל את הסמכתו של רב נותן הכשר, ככל שפעל שלא בהתאם לכללים האחידים שנקבעו.

הוועדה סבורה כי לצורך הסדרה בת קיימא, יש לעגן בחקיקה קביעת כללים אחידים בענייני כשרות על ידי מועצת הרבנות הראשית, בעלי מעמד מחייב, ולצידה לקבוע סנקציה כלפי מי שפועל שלא בהתאם לכללים אלו. אין תועלת של ממש בעיגון מעמדם של נהלי הכשרות הארציים כמחייבים ללא מתן "שיניים" לאכיפתם כלפי הרבנים נותני ההכשר.

הואיל ולנהלי הכשרות האחידים עשויות להיות השלכות כלכליות רחבות היקף על הגורמים השונים ובכלל זאת, על המגזר העסקי, הוועדה סבורה כי על הרבנות הראשית למסד הליך ראוי במסגרתו תישמע עמדתם של הגורמים הרלוונטיים ביחס לכללים האחידים בטרם יאושרו.

בהמשך לסיווג הנהוג כיום של נהלי הכשרות לפי ענפי מזון השונים, על הרבנות למסד הליך במסגרתו תישמע עמדתם של נציגי המגזר העסקי מכל ענף מזון (לדוג' רשתות שיווק, מסעדות, תעשיינים וכיוצ"ב), בפני המועצה או ועדה מוועדותיה, בטרם תתקבל החלטה ביחס לנהלים הרלוונטיים. מיותר לציין, כי נהלי הכשרות הינם בראש ובראשונה עניין הלכתי הטעון הכרעה הלכתית, עם זאת, על מנת שניתן יהיה לקבל החלטה מיטבית שמביאה בחשבון את מכלול השיקולים הרלוונטיים, מן הראוי שתונח בפני המועצה עמדה סדורה של נציגי הגורמים הרלוונטיים לעניין, בטרם קבלת החלטה.

בנוסף, ממליצה הוועדה למסד נוהג של שולחנות עגולים במסגרתו אחת לפרק זמן מסוים יתקיים מפגש של נציגי הרבנות הראשית עם נציגי המגזר העסקי, בחלוקה לענפי המזון השונים, במסגרתו יועלו קשיים ובעיות בתחום הכשרות, ויעשו ניסיונות ליתן להם מענה.

### **נהלי כשרות ברמת מהדרין**

נושא שנדון בנפרד בוועדה, הוא יצירת כללים אחידים בתחום הכשרות המהודרת. בעניין זה, נשמעו עמדות שונות. לצד גישה שצידדה באפשרות להותיר לרב המקומי מרחב שיקול דעת בכל הנוגע לתנאי הכשרות המהודרת, נשמעה גישה השוללת אפשרות זו. בנושא זה הועלו שיקולים לכאן ולכאן. מצד אחד, נשמעה הטענה שיש מקום לאפשר לרב המקומי להביא את גישתו ההלכתית לידי ביטוי בשים לב, בין היתר, למאפיינים הייחודיים של בני עירו. בהתאם לגישה זו, עיקר תפקידה של הרבנות הממלכתית משתקף ברמת הכשרות הרגילה שלגביה צריכה להתקיים האחדה - כשרות לכל - אולם לעניין הכשרות המהודרת יש מקום להותיר שיקול דעת לרב המקומי. בהתאם לטיעונים ששללו גישה זו, דווקא במציאות הנוכחית, בה קיימת יותר ויותר דרישה מן הציבור לרמת כשרות מהודרת, יש מקום להאחדת נהלי הכשרות גם בהתייחס לרמת כשרות זו. שיקול נוסף שתומך בהאחדה לעניין הכשרות המהודרת, הוא הצורך להגן על ציבור שומרי הכשרות בכל הנוגע למצגי כשרות מהודרת. לבתי עסק ישנו אינטרס עסקי להציג את בית העסק ברמת כשרות גבוהה וזאת על מנת למשוך קהל לקוחות רב, ככל הניתן. בעוד מתקיימת אכיפה יעילה יחסית, באמצעות יחידת האכיפה הארצית של הרבנות הראשית, כנגד בתי עסק שמציגים עצמם כשרים בהעדר תעודת הכשר, הרי שהיקפם של הליכי האכיפה המתבצעים כנגד בתי עסק המטעים את הציבור ביחס לרמת הכשרות, מוגבל מאוד. מציאות זו מובילה לתופעה במסגרתה מוצגים בתי עסק ככשרים למהדרין בעוד רמת הכשרות בפועל בבית העסק אינה שונה, ולמצער לא באופן משמעותי, מרמת הכשרות הרגילה, ובכך נוצרת הטעיית הציבור. מציאות זו תומכת בהאחדת נהלים גם לעניין הכשרות המהודרת, כך שתיווצר "שפה אחידה", מצגי כשרות המשקפים סטטוס כשרותי דומה בין בכשרות רגילה ובין בכשרות מהודרת. זאת ועוד, בהינתן בד"צים שונים הפועלים בשטח ללא כל פיקוח וללא סטנדרטים אחידים, מתחדד הצורך להציב "תו תקן" – מפרט – לכשרות מהודרת, שעמידה בו תהווה תנאי להצגת בית עסק ככשר למהדרין, לרבות ביטויים שנועדו לשקף רמת כשרות מהודרת כגון בד"ץ, גלאט, חלק וכיוצ"ב. שיקול נוסף, הוא המאפיינים הגלובאליים שזכרו לעיל בהתייחס לכשרות

רגילה והנכונים גם ביחס לכשרות מהודרת. כיום, נוכח הביקוש מצד הציבור, לרשתות מזון רבות יש סניפים כשרים למהדרין. מדיניות אחידה בתחום זה תסייע לרשתות אלו להתנהל באופן ריכוזי גם ביחס לרמת הכשרות המהודרת.

**לאור האמור, ממליצה הוועדה לקבוע נהלי כשרות אחידים ומחייבים הן בכשרות רגילה והן בכשרות מהודרת.**

הוועדה ממליצה ליצור קובץ מסמכים אחיד לשימוש מערכי הכשרות המקומיים, שיתייחס למכלול ההליך של מתן הכשר, ובכלל זאת, טופס בקשה מפורט לקבלת תעודת הכשר, נוסח הסכם בין בית העסק והרבנות המקומית, כתב התחייבות בעל בית עסק, טופס ביקור בבית עסק למילוי על ידי בקר כשרות בבית עסק לרבות מעקב אחר תיקון ליקויים, דו"ח ניקוד תקלות כשרות שצבר בית עסק וכיוצ"ב. אוגדן טפסים אחידים זה עשוי להקל על האחדת רמת הכשרות, לטייב את הליך מתן הכשר, ולסייע לרבנות הראשית לקיים בקרה על מערך הכשרות המקומי.

לצד האמור, עלה הצורך לתת מענה לאוכלוסיות בעלות מאפיינים ייחודיים, כגון במגזר החרדי, הדורשות כשרות ברמה הגבוהה יותר מרמת כשרות למהדרין. בשים לב לצרכים אלו, סבורה הוועדה כי יש לאפשר לרב המקומי שיקול דעת בקביעת רמת כשרות נוספת - 'למהדרין מן המהדרין' - שתיתן מענה לאוכלוסיות אלו. למותר לציין, שגם בהתייחס לרמת כשרות זו, הרב נותן ההכשר כרשות מנהלית מחויב לקביעת קריטריונים שוויוניים וענייניים שעל פיהם יפעל. במסגרת זו, על הרב לפרסם באופן ברור את נהלי הכשרות ברמה זו, העודפים על נהלי הכשרות המהודרת שנקבעו על ידי הרבנות הראשית.

## מעריך הכשרות - מבנה ארגוני

הוועדה ממליצה כי מעריך הכשרות בכל עיר יהיה מורכב מן הגורמים הבאים :

1. רב מקומי
2. מנהל מחלקת כשרות
3. רכז כשרות
4. בקר כשרות
5. נאמן כשרות

### 1. רב מקומי

הוועדה הגיעה לכלל מסקנה שאין מקום להמליץ על שינוי המצב הקיים לפיו תעודת הכשר תמשיך להינתן על ידי הרב המקומי, כהגדרתו בחוק איסור הונאה בכשרות.

הוועדה ממליצה לערוך השתלמויות על בסיס קבוע לרבנים המקומיים וליתר עובדי מעריך הכשרות על מנת לסייע להם להתמקצע בתחום הכשרות. כתנאי למתן הכשרות לרב עיר, נבחן אמנם רב עיר על הלכות איסור והיתר, עם זאת, תחום הכשרות מחייב גם ידע ומומחיות מעשיים, ובייחוד על רקע התפתחויות תמידיות בתחום המזון והצורך להתאים להן פתרונות הלכתיים.

### 2. מנהל מחלקת הכשרות

לשם ביצוע תפקידו, נדרש הרב המקומי למעריך תומך של עובדי השגחה ופיקוח ושירותים אדמיניסטרטיביים. ככלל, מעריך זה מהווה חלק בלתי נפרד מהמועצה הדתית שבמסגרתה פועלת, לרוב, מחלקת כשרות. המועצה הדתית היא גם שגובה את תשלומי האגרות בעד שירותי הכשרות.

הגם שהרב הוא המופקד על מעריך הכשרות מבחינה סטטוטורית, לשם ניהול מעריך הכשרות דרושים גם כישורים ניהוליים, ובכלל זאת, יכולת ניהול כח אדם ותקציב. כישורים אלו אינם מהווים, לרוב, חלק ממערכת השיקולים עת נבחר רב מקומי, ואין זה הכרחי שהוא יהיה בעל כישורים שכאלו.

מנגד, תפעול מעריך הכשרות באופן מקצועי וראוי, מעבר להיבטים ההלכתיים-מקצועיים, טעון כישורים ניהוליים.

על כן, יש לחייב מינויו של מנהל מחלקת כשרות בכל מועצה דתית או רשות מקומית, בהעדר מועצה דתית, שהוא בעל כישורים ניהוליים בהיבטי כח אדם ותקציב. במועצות דתיות ורשויות מקומיות קטנות, שהיקף פעילותן מוגבל, ועל מנת שלא להטיל עליהן נטל תקציבי שהן יקשו לעמוד בו, מנהל המחלקה יועסק בחלקיות משרה.

**מנהל המחלקה יהיה כפוף לרב המקומי מבחינה מקצועית והלכתית, ולראש המועצה הדתית מבחינה מנהלתית.**

הוועדה ממליצה להסדיר את מינויו של מנהל המחלקה תוך קביעת תנאי סף שיביאו לידי ביטוי את הכישורים הדרושים מנושא משרה זה, לרבות דרישות השכלה וניסיון ניהוליים, בהיבטי תקציב וכוח אדם, ותוך קביעת ההליך לסיום העסקתו. יש לתת את הדעת לקביעת הוראת מעבר מתאימה בהתייחס למנהלי מחלקות הכשרות הקיימים.

מנהל המחלקה הוא דמות מפתח בהספקת שירותי הכשרות בכפיפות לרב המקומי, והוועדה סבורה כי מעמדו צריך לקבל ביטוי גם ברמת שכרו, על מנת להבטיח שניהול מערכת הכשרות הממלכתית יופקד בידי אנשים מוכשרים בעלי יכולות מתאימות.

**שיפור מערך הכשרות הממלכתי נעוץ, בין היתר, בתובנה שמעבר למאפייניו ההלכתיים והמקצועיים של תחום הכשרות, הרי שניהולו מחייב שלד ארגוני-ניהולי יציב והקמת מערכת כשרות מודרנית, מבוססת טכנולוגיה, שעומדת באמות מידה מקצועיות ראויות ברמה הניהולית.**

המועצות הדתיות הינן גופים מנהליים קיימים שאופן תקצובם מוסדר בחוק. הוועדה סבורה כי על מנת למנוע זעזועים מיותרים, נכון להתבסס על המערכת הקיימת להספקת שירותי הכשרות, באמצעות המועצות הדתיות, תוך ביצוע השיפורים המפורטים בדו"ח זה.

### 3. **בקר כשרות**

הוועדה ממליצה על פיצול תפקידו של משגיח הכשרות הנוכחי, באופן שאת מרכיב **הפיקוח** על בית העסק הכרוך בעבודתו של המשגיח, ימלא מעתה בקר כשרות, ואילו את המרכיב **הביצועי** של עשיית פעולות הלכתיות-כשרותיות מסוימות, כפי שיפורט להלן, יבצע נאמן הכשרות (למעט בתי עסק שקיבלו פטור מהצבת נאמן כשרות כפי שיפורט בהמשך).

**הוועדה סבורה כי יש לחדד את התפיסה שעומדת בבסיס מערך הכשרות. אם עד עתה יש שראו במשגיח הכשרות כנושא באחריות הבלעדית לכשרות בית העסק, הוועדה סבורה כי לראות בעל בית העסק כאחראי הבלעדי לשמירת נהלי הכשרות בבית העסק.**

אחריות זו גם מקבלת ביטוי בתקנה 2 לתקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), תשמ"ט-1988, הקובעת כי "מי שקיבל תעודת הכשר ישמור בכל עת על תנאי הכשרות שהיו במפעלו ביום מתן התעודה".

**בקר הכשרות יהיה נעדר זיקה לבית העסק, ותפקידו לפקח על עמידת בית העסק בנהלי הכשרות של הרבנות הראשית, לטובת ציבור שומרי הכשרות.**

ייקבעו תנאי כשירות לתפקיד בקר כשרות, שיתייחסו, בין היתר, לגיל מינימום, אורח חיים דתי, הכשרה מתאימה לתפקיד לרבות תעודת הסמכה לבקר כשרות מטעם הרבנות הראשית, והעדר הרשעות בפלילים.



מספר העסקים שיהיה נתון לפיקוח של בקר כשרות ייקבע בהתאם לכללים ברורים, אחידים ושוויוניים. כל בית עסק יקבל ניקוד מסוים, בשים לב, בין השאר, להיקף הפעילות בו, ומורכבותה בהיבט הכשרות. חלוקת בתי העסק בין בקרי הכשרות תתבצע באופן שכל בקר, באופן יחסי להיקף משרתו, יקבל אשכול בתי עסק בסך ניקוד מצטבר דומה, עד כמה שניתן. אם לדוג' ייקבע שכל בקר ישובץ על בתי עסק שצברו במצטבר סך של עד 12 נקודות, ישנם בקרים שיופקדו בפועל על מספר גבוה יותר של בתי עסק, כגון שפעילותם בעלת היקף נמוך יותר, לעומת בקרים אחרים שישוּבצו על מספר נמוך של בתי עסק בעלי מורכבות משמעותית בהיבט תחום הכשרות. הניקוד שיקבל בית עסק נועד לשקף את היקף תשומות הפיקוח הדרוש עבורם באמצעות בקרי הכשרות, באופן שניתן יהיה להבטיח פיקוח יעיל על בתי העסק, שיזכה גם לאמון הציבור.

הואיל ותפקיד בקר הכשרות דורש התמקצעות, ועל מנת להבטיח שלמערך הכשרות ייקלטו בקרים שרואים בעבודתם עיקר ולא טפל, כל בקר יידרש לעסוק בהיקף שאינו נמוך מחצי משרה, ללא תלות במודל ההעסקה שייבחר בסופו של יום, ועל כך יפורט בהמשך.

במנותק כאמור משאלת מודל ההעסקה, השכר או התמורה לבקר הכשרות בעד שירותיו ישולמו במישרין על ידי המועצה הדתית, ולא תתקיים כל זיקה בינו לבין בית העסק המושגח. בית העסק יחויב בתשלום אגרה ישירות למועצה הדתית שתגלם בתוכה את כלל עלויות מתן שירותי הכשרות לבית העסק לרבות עלות הפיקוח הכשרותי באמצעות בקרי הכשרות ורכזי הכשרות, הנפקת תעודות ההכשר ועוד.

על מנת להבטיח צמצום הזיקה בין בית עסק לבין בקר כשרות, תתבצע אחת לתקופה שתיקבע תחלופה של בתי העסק הנתונים באחריות בקר כשרות, כך שכל פרק זמן שכזה הוא יופקד על אשכול בתי עסק אחר, באופן מחזורי ושוויוני.

לעניין בתי עסק שמתאפיינים בפעילות כשרותית בעלת מורכבות משמעותית, הטעונה ידע וניסיון מיוחדים מצד בקר הכשרות, עשוי להיקבע פרק זמן ארוך יותר לביצוע תחלופה, בהתאם לתבחינים שייקבעו.

הואיל ומערכת הכשרות מבוססת על רמתם המקצועית והאישית של בקרי הכשרות, על הרבנות הראשית בשיתוף המשרד לשירותי דת להקפיד על עריכת השתלמויות לבקרי הכשרות. נוכח השונות בין בתי העסק בהיבט תחום הכשרות, מחד, ונוכח הצורך לאפשר לרב המקומי ולמועצה הדתית גמישות בניהול בקרי הכשרות, מאידך, על בקרי הכשרות להתמקצע במכלול ההיבטים הנוגעים לתחום הכשרות, כך שיתאימו לפעילות בכל מגוון בתי העסק המקבלים שירותי כשרות. הוועדה סבורה כי יצירת תפקיד בקר הכשרות על מאפייניו הנזכרים לעיל, נותנת מענה לזיקת משגיח-מושגח שהיוותה אבן נגף במערך הכשרות. בקר הכשרות יתמנה על ידי הרב המקומי והמועצה הדתית, על פי הליך מכרזי שוויוני ופומבי, ולבית העסק אין כל שיקול דעת או מעורבות בקביעת הבקר שיפקח עליו.

**בקר הכשרות לא יהיה מעורב בגביית אגרת הכשרות מבית העסק.**

ככל שלדעת בעל בית העסק, פעל בקר הכשרות שלא כשורה הוא נדרש לפנות בעניין למנהל מחלקת הכשרות.

**בתי העסק שיהיו נתונים תחת אחריות כל בקר כשרות יהיו מרוכזים בתחום גיאוגרפי אחד וסמוכים ככל הניתן אחד לשני.** בכך, ניתן יהיה לייעל את מערך הבקרה, לחסוך הוצאות נסיעה הכרוכות בניוד הבקר ממקום אחד למשנהו, ולאפשר לבקרים להשקיע זמן מקסימאלי בעבודת הבקרה.

אחת מנקודות התורפה שזיהתה הוועדה בתחום מערך הכשרות, הוא קשיים במעקב ופיקוח אחר נוכחותם של משגיחי הכשרות בבתי העסק. יש להבהיר, כי אין לראות באמור משום הטלת דופי בכלל משגיחי הכשרות. הוועדה סמוכה ובטוחה כי רוב משגיחי הכשרות עושים מלאכתם נאמנה. לצד האמור, לא נעלמו מעיני הוועדה הממצאים כפי שעלו בדו"חות מבקר המדינה מן העבר, פרסומים שעלו בכלי התקשורת, פניות שונות שהועלו בעניין זה ובכלל זאת בפני הוועדה, לעניין העדר נוכחות מספקת של משגיחים בבתי עסק. **לאור זאת, רואה הוועדה לנכון להמליץ על חיוב בקרי הכשרות בדיווח נוכחות סדור וסקוף בבתי העסק שבאחריותם, תוך שימוש בטכנולוגיה הקיימת בשוק בין באמצעות המכשיר הסלולרי ובין באמצעים ביומטריים ואחרים.** הוועדה ממליצה שדיווחי נוכחות של בקר הכשרות בבית עסק באותו היום יוצגו במקום בולט בבתי העסק בפלטפורמה מתאימה שתיקבע, כחלק מן השירות שמוענק לציבור שומרי הכשרות במקום. הוועדה מאמינה כי הגברת השקיפות בהיבט זה, תביא לחיזוק אמון הציבור במערכת הכשרות ותשמש כלי יעיל בפיקוח על עבודת בקרי הכשרות. הוועדה ממליצה כי תחת פיקוחה של הרבנות הראשית לישראל יוקמו מכוני הכשרה והשתלמות לבקרי כשרות ויתר העובדים במחלקות הכשרות. הוועדה ממליצה שבקרי הכשרות ימונו על פי מכרז פומבי באופן שייקבע על ידי הרבנות הראשית.

#### 4. רכז כשרות

הוועדה ממליצה כי בתחום רשויות מקומיות בהן מספר גדול של עסקים מקבלי הכשר, על מנת לאפשר מוטת שליטה ניהולית על מערך הכשרות המקומי, ימונו תחת מנהל מחלקת הכשרות, רכזי כשרות שתפקידם לרכז את פעילות בקרי הכשרות, על פי היקף שייקבע בהתבסס על מסקנות עבודה שתיערך בנושא. רכזי הכשרות ימונו מקרב מפקחי הכשרות המועסקים כיום על ידי המועצות הדתיות. בהתאם למצב הנוכחי, מצב התקינה של מפקחי הכשרות הוא בחסר. תקנון מערך הכשרות הן לעניין בקרי הכשרות והן לעניין רכזי הכשרות מהווה נדבך יסודי ומשמעותי במסקנות הוועדה, והוא תנאי להצלחת המערך.

#### 5. נאמן כשרות

הוועדה ממליצה על הצבת נאמני כשרות בבתי עסק, וזאת על מנת להבטיח שפעילות הכשרות בבית העסק תבוצע בהתאם לנהלי הכשרות וכנדרש מבחינה הלכתית. נאמן הכשרות הוא עובד מקרב עובדי בית העסק, שהוא שומר מצוות, שהרב המקומי אישר אותו, לצורך העניין. תפקידו של נאמן הכשרות הוא ביצוע של פעולות כשרותיות מוגדרות, הנדרשות על פי נהלי הכשרות של הרבנות, ובכלל זאת, ברירת אורז, הדלקת אש וכיוצא"ב. הרבנות הראשית תקבע מהן הפעולות שיבוצעו על ידי נאמן הכשרות בבית העסק. כאמור, תפקיד נאמן הכשרות יוטל על העובד שאושר לכך **בנוסף** לתפקידים האחרים שהוא ממלא בבית העסק בהתאם לצרכיו והחלטותיו של בית עסק. הרבנות לא תהיה מעורבת בשום צורה שהיא, ביתר התפקידים שימלא עובד זה בבית העסק (עבודות טבחות, מלצרות, שטיפת כלים וכיוצא"ב) ובלבד שמדובר בעובד המצוי כל העת בבית העסק. ככל שעובדי בית העסק עובדים במשמרות, מוטלת על בעל בית העסק חובה לוודא שבכל משמרת מוצב בבית העסק נאמן כשרות המאושר לכך.

נאמן הכשרות יועסק על ידי בית העסק, ולרב המקומי לא תהיה כל סמכות להתערב בתנאי העסקתו או בהחלטת בעל בית העסק לסיימה. כחלק מתפקידם השוטף, יודאו בקרי הכשרות כי נאמן הכשרות נוכח בבית העסק בשעות שבהן מתקיימת בו פעילות, וכי הפעולות ההלכתיות שהוגדרו על ידי הרבנות הראשית, אכן מבוצעות על ידו כנדרש. על נאמן הכשרות להתחייב כלפי הרב נותן ההכשר כי יבצע בעצמו את הפעולות הכשרותיות המוגדרות כאמור, ובמקביל, על בעל העסק להתחייב כלפי הרב נותן ההכשר כי רק נאמן הכשרות יבצע את המטלות הכשרותיות הנוכרות בבית העסק.

התכלית העומדת בבסיס דרישה זו היא שפעילותו השוטפת של בית עסק מחייבת ביצוע פעולות כשרותיות באופן שוטף שאינו יכול להיסמך על בקר כשרות, כדוגמת בישול ישראל ופעולות נוספות כיוצ"ב, אלא על גורם הנמצא בקביעות בבית עסק.

בהתחשב באינטרסים הכלכליים של בתי העסק ועל מנת שלא להטיל עליהם נטל שהוא מעבר ליכולתם מבחינה כספית, הדרישה להעסיק נאמן כשרות מקרב עובדי בית העסק, לא תחול בהתייחס לבתי עסק קטנים בעלי היקף פעילות ומספר עובדים מצומצם, ובמקומות אלו הפעילות הכשרותית-ביצועית השוטפת תתבצע על ידי בקרי הכשרות שמטעם המועצה הדתית. הרבנות תקבע כללים ברורים, אחידים ושוויוניים לאלו בתי עסק יינתן פטור מהעסקת נאמן כשרות קבוע, על פי מאפייניהם. בית עסק שלא חויב בהעסקת נאמן כשרות – יובא הדבר בחשבון במסגרת הכללים לקביעת הניקוד כך שתידרש בו בקרה בהיקף משמעותי יותר באמצעות בקר הכשרות.

הוועדה אינה סבורה כי טמון קושי בעצם הזיקה שבין נאמן הכשרות לבין מעסיקו, וזאת, משום שנאמן הכשרות נושא בתפקיד ביצועי ולא בתפקיד פיקוחי בתחום הכשרות. הואיל וישנן פעולות בתחום הכשרות שמתחייב כי אדם דתי יבצען, נדרש בעל בית העסק להעסיק את נאמן הכשרות כבא כוחו לביצוע אותן פעולות, אולם עצם הזיקה ביניהם אינה צריכה לעמוד לרועץ בהיבט זה. כחלק ממחויבותו של בעל בית העסק לעמוד בנהלי הכשרות, הוא מחויב לוודא את נוכחותו של נאמן הכשרות בבית העסק בשעות הפעילות, ואת ביצוע הפעולות הכשרותיות הדרושות על ידו. תפקוד נאמן הכשרות יהיה נתון לביקורת של בקר הכשרות בדומה ליתר נהלי הכשרות שהבקר אמון על פיקוח בעיניים.

### **פעילות מערך הכשרות במקומות בעלי מאפיינים מיוחדים**

בענפי מזון שמתאפיינים בפעילות כשרותית ביצועית המהווה עיסוקו העיקרי של בית העסק, והמחייבת מומחיות הלכתית-מקצועית ייחודית, כגון בתי מטבחים, משחטות וכיוצ"ב, יועסקו עובדי הכשרות בבית העסק (כגון: שוחטים, מנקרים, בודקי צומת גידים וכיוצ"ב) בהתאם למתכונת הנוכחית, לצד פעילות בקר הכשרות בהתאם להיקף שייקבע, ולא תהיינה לדו"ח זה השלכות על מצבת כח האדם הדרוש לתחום הכשרות בתוך בית העסק.

### **כללים למניעת ניגוד עניינים**

הוועדה ממליצה לעגן בחקיקת משנה כללים ברורים למניעת ניגוד עניינים בהעסקתם של **כלל עובדי מערך הכשרות המקומי** לרבות איסור בדבר העסקת קרובי משפחה, ובדבר עיסוק בגופי כשרות פרטיים.

## בקרי הכשרות – אופן ניהול והעסקה

כפי שצוין מספר פעמים בדו"ח זה, קושי מרכזי הכרוך במערך הכשרות בישראל במבנה הנוכחי שלו, הוא ההעסקה הישירה של משגיחי הכשרות באמצעות בתי העסק שטומנת בחובה ניגוד עניינים מובהק. איננו מטילים דופי, חלילה, במאן דהוא, אולם מציאות בה משגיחי כשרות יודע כי דיווח על תקלות כשרות בבית העסק עשוי להביא להסרת התעודה וממילא לאיבוד מטה לחמו, הינה פגומה וחותרת תחת היסוד של מערך הכשרות הממלכתי המבוסס בעיקרו על העדר זיקה בין נותן ההכשר, לרבות כל בעלי התפקיד הפועלים מכוחו ומסייעים לו, לבין מקבל ההכשר. עיקרון המונח בבסיס חוק איסור הונאה בכשרות הוא שהרב נותן ההכשר מהווה גורם בלתי תלוי בבית העסק, שמטבע הדברים, מעוניין ליהנות מפירות תעודת ההכשר – הגדלת מעגל הלקוחות – אולם אינו מעוניין בגורם שיקפיד על יישום נהלי הכשרות באופן דווקני ויקיים עליו פיקוח באופן שיטתי. העסקה ישירה על ידי בית העסק, של משגיחי הכשרות שנועד להבטיח יישום נהלי הכשרות בבית העסק ואשר מהווה הגורם הדומיננטי, בהתאם למבנה הנוכחי של מערך הכשרות, בפיקוח על בית העסק, חותרת תחת העקרון העומד בבסיס מערך הכשרות כנזכר לעיל. נציין בהקשר לאמור, כי נכון להיום, הגם שעל פי סרגלי התקינה שנקבעו במשרד לשירותי דת נדרש תקן של מפקח על כל 40 בתי עסק, בפועל, הממוצע הארצי, בהתאם לנתונים שנמסרו לוועדה, הוא למעלה מ-100 בתי עסק לכל מפקח. במילים אחרות, הפיקוח המשמעותי על בית העסק נעשה באמצעות המשגיח שמועסק על ידו במישרין.

היות ובהתאם להמלצות דו"ח זה כפי שפורטו לעיל, תפקיד משגיחי הכשרות יפוצל לשני בעלי תפקידים: נאמן כשרות – שהוא אחד מעובדי בית העסק ומועסק על ידו העוסק בהיבטים הביצועיים של תחום הכשרות, ובקר כשרות – העוסק בפיקוח על התנהלות בית העסק בתחום הכשרות, **יש לבחון את מסגרת ההעסקה הראויה של בקר הכשרות באופן שלא תיווצר זיקה בינו לבין בית העסק.**

### ועדת דה-הרטוך

כנזכר לעיל, במסגרת ועדת דה-הרטוך שהמליצה על החלופה לפיה מערך הכשרות ינוהל בידי הרבנות המקומית והמועצה הדתית, נבחנו שלוש אפשרויות למסגרת העסקה למשגיחים: האחת, במישרין על ידי המועצה הדתית. השנייה, באמצעות תאגיד שעל יד המועצה הדתית. ועדת צדוק המליצה להקים ליד כל מועצה דתית תאגיד שיעסיק את משגיחי הכשרות על בסיס של משק סגור, תוך מתן תנאי עבודה סוציאליים נאותים למשגיחים. על פי שתי האפשרויות האלו, משגיחי כשרות ייקלטו על ידי ועדה שתכלול מלבד הרב המקומי, גם גורמים נוספים כנציגי הרבנות הראשית ונציגי המועצה הדתית. השלישית, העסקה באמצעות חברות כח אדם. על פי אפשרות זו, יפורסם מכרז לחברת כח אדם על ידי המדינה. תיבחרנה מספר חברות, אשר המועצות הדתיות תתקשרנה עם אחת מהן לצורך העסקת משגיחי הכשרות וקיום מערך פיקוח על המשגיחים. המקור המימוני להפעלת החברות לרבות העסקת המשגיחים יושת על המושגחים במקביל לאגרת כשרות שתשולם למועצה הדתית.

ועדת דה-הרטוך המליצה על יישום האפשרות השלישית של העסקה באמצעות חברות כח אדם. יצוין, כי במרוצת השנים שונה החוק ביחס לחברות כח אדם באופן שהוביל את המשרד לשירותי דת למתווה המבוסס אמנם על הפרטת שירותי ההשגחה, וביצוע ההשגחה באמצעות חברות פרטיות למתן שירותי השגחה על כשרות שייבחרו במסגרת מכרז.

### **מכרז פומבי 1/16 מתן שירותי השגחה על כשרות מזון בבתי עסק ובמפעלים**

בעקבות המלצות ועדת דה-הרטוך ובמסגרת הטיפול בעתירת הגינות שלטונית, עמל המשרד לשירותי דת בתיאום עם הרבנות הראשית, לפרסום מכרז לבחירת חברה שתספק שירותי השגחה על כשרות מזון בבתי עסק ובכלל זאת, תעסיק את משגיחי הכשרות.

להלן עיקרי המתכונת שהוצעה במכרז להספקת שירותי ההשגחה על הכשרות:

1. על פי המכרז, בקשת בית עסק למתן הכשר תוגש למועצה הדתית. נציג המועצה הדתית יבחן את הבקשה, יקיים ביקור בשטח בית העסק ויכין המלצה לרב העיר. רב העיר יקבע את היקף שעות ההשגחה בבית העסק.
2. המועצה הדתית תתקשר עם החברה שנבחרה כזוכה במכרז, וביניהן יחתם הסכם התקשרות.
3. החברה תקלוט ותפעיל את משגיחי הכשרות בהתאם להיקף השירות הנדרש.
4. החברה תקים מאגר לניהול העסקת משגיחי הכשרות בו ייכללו המשגיחים שנבדקה כשירותם והתאמתם על ידי הרב המקומי, בין השאר, על פי הכשרתם וניסיונם לשמש כמשגיחי כשרות וסוגי העסקים בהם יוכלו לשמש כמשגיחים. תנאי להעסקת משגיח, בעל תעודת הסמכה כמשגיח מטעם הרבנות הראשית לישראל. על פי המכרז, אחוז מסוים מתוך המשגיחים שייקלטו צריך להיות בעל ניסיון של מספר שנים בתחום כמפורט במכרז.
5. המשגיח ייקלט במאגר לפי הסיווג המתאים לו (כגון: מלוונות, מסעדות וכיוצ"ב) על פי אישור הרב המקומי. במסגרת המאגר יוקם סיווג מיוחד אליו ייקלטו משגיחי כשרות בעלי ניסיון ומומחיות בולטים שייועדו לבתי עסק שהתגלתה אצלם בעייתיות מיוחדת בתפקודם מבחינת כשרות, לרבות בעיות של אמינות, אי עמידה בנהלי הכשרות וכיוצ"ב.
6. שיבוץ המשגיחים בבתי עסק יתבצע על ידי החברה בהתאם לשנות הניסיון והמומחיות של המשגיחים כמפורט במכרז.
7. במקרה של פסילת עובד לשמש כמשגיח, תידרש החברה להפסיק את עבודתו לאלתר. המועצה הדתית והרב המקומי רשאים לדרוש מהחברה כי לא יעניק שירותי השגחה באמצעות משגיח מסוים ככל שיתגלו ליקויים בעבודתו.
8. הפסקת עבודה של משגיח על ידי החברה, תובא לידיעת המועצה הדתית תוך פירוט הסיבות לכך.
9. המכרז מסדיר את חיוב החברה בעריכת הדרכה מקצועית-הלכתית מסודרת למשגיחים בפרקי זמן שהוגדרו.
10. ככלל, הרב המקומי והמועצה הדתית לא יהיו מעורבים בשיבוץ המשגיח לבית עסק על ידי החברה, למעט במקרים חריגים, בהם ישנה התנהלות בעייתית של בית העסק שאז רשאי הרב המקומי להתנות את מתן ההכשר בשיבוץ משגיח מתוך סיווג מיוחד כאמור. ככל שסבור הרב כי המשגיח שנבחר אינו מתאים לבית העסק הספציפי, הוא רשאי למסור רשימה

של 2-4 משגיחים מתוך הסיווג המיוחד, שמתוכם תשבץ החברה את המשגיח, לפי שיקול דעתה.

11. על פי המכרז, יערך שיבוץ מחדש של אחד מהמשגיחים בבתי העסק, אחת לשישה חודשים. משגיח לא ייתן שירותי השגחה ברציפות בבית עסק יותר משישה חודשים.
12. באחריות החברה לדאוג שמשגיח הכשרות יבצע את הפעילות בין השאר בהתאם להנחיות הרב המקומי והמועצה הדתית. על החברה לדאוג שהמשגיח נוכח בכל השעות שנקבעו, ובסוף חודש עליה להכין דו"ח נוכחות עבור כל משגיח, שטעון אישורו של בית העסק כתנאי לתשלום לחברה.
13. משגיח, אשר המפקח מטעם המועצה הדתית דיווח עליו כי לא מילא אחר הנחיות הכשרות, במעשה או במחדל, ייפסל לאלתר מלהמשיך לשמש כמשגיח כשרות.
14. התשלום לחברה יתבצע על ידי בית העסק והחברה מנועה מלהתנות תשלום שכרו של המשגיח בקבלת התשלום מבית העסק.
15. באחריות הספק לערוך תהליכי בקרה ופיקוח פנימיים על עבודת המשגיחים, ולמסור דיווח מתאים למועצה הדתית.

נוכח העובדה שמדובר בפיילוט, פורסם המכרז במתכונת מצומצמת כך שהוא נועד לחול, בשלב ראשון, רק בערים ירושלים ונתניה, ואף בהם אך ורק לבתי עסק חדשים או לבתי עסק קיימים אשר בהם סיים המשגיח הקיים את עבודתו מסיבה כלשהיא, ועל כן יש צורך להציב בהם משגיח חדש.

מסיבות כאלו ואחרות, התנגדה המועצה הדתית נתניה בסופו של דבר, לכך שהמכרז יחול עליה כך שרק המועצה הדתית ירושלים התקשרה על פי המכרז, עם החברה שנבחרה. ההסכם בין המועצה הדתית לבין החברה נחתם ביום 7.7.16.

בהתאם לתוצאות המכרז, עלותה של שעת השגחה במסגרת הפיילוט עם החברה הזוכה במכרז עומדת על סך 59.16 ₪ כולל מע"מ, אשר שכרם השעתי של המשגיחים עומד על 32 ₪ לשעה ברוטו (לפני ניכוי מס), ולכך מתווספות הוצאות הנסיעה וכן זכויות סוציאליות לפי דין. השכר משולם על ידי החברה הזוכה במכרז. מנגד, לפי ההסדר הקודם, שכרם של משגיחי הכשרות משולם ישירות על ידי בית העסק; ובהתאם שמירת הזכויות הסוציאליות של המשגיח כעובד, היא באחריות בתי העסק.

יצוין, כי במקרים של העסקת המשגיח באמצעות המועצה הדתית, עלות של שעת השגחה לבית העסק, על פי תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), תשע"ד-2013, עומדת על סך של 37 ₪ לשעה, מתוכם משולמים למשגיח, למיטב הידיעה, כ-30 ₪ ברוטו. למיטב הידיעה, זהו גם הסכום הנהוג בחלק ניכר של בתי העסקים המעסיקים את המשגיח בהעסקה ישירה. לכך, יש להוסיף תשלומי הוצאות נסיעה.

ביום 21.11.16 נשלח ליו"ר המועצה הדתית בירושלים מכתב מטעם מר דניאל בונפיל, יו"ר ההסתדרות במרחב ירושלים. במכתב הובעה התנגדותו של מרחב ירושלים בהסתדרות להעסקת משגיחי הכשרות באמצעות חברות כוח אדם, נוכח רצונה של ההסתדרות כי לא יועסקו עובדים

בשירות המדינה, ברשויות המקומיות ובמוסדות ציבור אחרים כעובדי קבלן, אלא כעובדים מן המניין במסגרת הסכם קיבוצי בלבד.

במכתבו מיום 3.2.2017 הודיע יו"ר הוועדה הממונה על המועצה הדתית ירושלים, מר יהושע ישי, למשרד לשירותי דת, כי יישום המכרז לא צלח נוכח התנגדות של נציגויות בתי העסק ומשגיחי הכשרות בירושלים להתקשר עם החברה שנבחרה במכרז ולהעסיק את המשגיחים באמצעותה.

בהודעה מעדכנת מיום 16.3.2017 שנמסרה מטעם הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת לבית המשפט במסגרת עתירת הגינות שלטונית, נכתב כי מאז נחתם ההסכם בין נציגי החברה הזוכה במכרז לבין נציגי המועצה הדתית ירושלים, ולאור הבדלי העלויות המשמעותיים בין ההסדר הקודם לפיו הועסקו המשגיחים לבין הפיילוט, נתקל יישומו של האחרון בקשיים. על פי ההודעה, נכון למועד העדכון, סיפקה החברה שירותי השגחה לשישה בתי עסק באמצעות ארבעה משגיחי כשרות.

דומה כי הפיילוט עודנו נמצא בשלביו הראשונים, וטרם התאפשר לבחון את אופן ההעסקה החדש לאורך זמן ובהיקפים גדולים. בנסיבות אלו, קשה לגבש מסקנות לעניין השלכות מתכונת שירותי ההשגחה החדשה על איכות שירותי הכשרות ועל מידת העצמאות התפקודית של משגיחי הכשרות המועסקים על פי המתכונת החדשה.



## חלופות אפשריות למבנה ההעסקה של בקרי הכשרות

הוועדה דנה במספר חלופות למבנה ההעסקה של בקרי הכשרות, כדלקמן:

1. העסקה ישירה באמצעות המועצה הדתית, כעובדים לכל דבר ועניין.
2. הקמת הרשות לשירותי השגחה על כשרות
3. העסקה באמצעות תאגידי כשרות פרטיים שייבחרו על פי מכרז.
4. העסקה ישירה באמצעות המועצה הדתית כספק, נותן שירות חיצוניים, פרי-לנסר.
5. הקמת תאגיד ממשלתי שיעסיק את המשגיחים
6. הקמת חברת בת של המועצה הדתית לצורך העסקת המשגיחים

### העסקת בקרי הכשרות כעובדי המועצה הדתית

חלופה זו לכאורה, נותנת מענה מלא לצורך בניתוק הקשר בין הגורם המפקח לגורם המפוקח. אגרת הכשרות תגלם את מכלול העלויות הכרוכות במתן תעודת הכשר ותשולם על ידי בית העסק למועצה הדתית שתעסיק את הבקר במנותק מן האגרה המשולמת, ותשלם את שכרו. משמעות יישום חלופה זו הוא קליטת כ-1500 עובדים למגזר הציבורי, על כל המשתמע מכך. משרד האוצר התנגד עד כה בנחרצות לחלופה זו מסיבות ברורות, אולם עם זאת, ייתכן שלאחר הרפורמה הפנסיונית של מעבר לפנסיה צוברת, עוצמת ההתנגדות לחלופה זו עשויה לפחות.

### הקמת הרשות למתן שירותי השגחה על כשרות - הצעת חוק הרשות למתן שירותי השגחה על כשרות, התש"ע-2010 של ח"כ עתניאל שנלר (הצעת חוק דומה הוגשה על ידי חברת הכנסת

שולי מועלם בכנסת הנוכחית):

הוצע להקים רשות להספקת שירותי השגחה על כשרות שתביא לייעול מתן שירותי ההשגחה ומתפקידיה לנהל ולתחזק את מתן שירותי ההשגחה על הכשרות, לגייס ולהעסיק משגיחי כשרות בכלל בתי העסק בארץ, גביית תשלומים ואגרות מבתי העסק בעד שירותי ההשגחה ומתן תעודת הכשר ועוד. לרשות תהיה מועצה שתמנה 13 חברים, שתכלול נציגים שונים ובין השאר, רבנים מקומיים, מנכ"ל המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית, ראשי רשויות מקומיות ומועצות דתיות, ונציגי שר התעשייה והמסחר. מתפקידי המועצה, לקבוע מדיניות בהתייעצות עם הרב הראשי לישראל, להנחות את מנהל הרשות במילוי תפקידו, לאשר הצעת תקציב שנתי, פיקוח על ביצוע המדיניות והתקציב של הרשות, פיקוח על טוהר המידות של הרשות ועובדיה ועוד. המועצה תקבע כללים בנושאים שונים ובין היתר, קליטת משגיחי כשרות, ניהול תיקי משגיחים, ניהול תיקי בתי עסק מושגחים, אופן הנפקת תעודת הכשר, הפסקת מתן שירותי השגחה, מניעת ניגוד עניינים, נוהל דיווח ופיקוח על משגיחי כשרות. המועצה תקבע בכללים תנאי סף למשרת משגיח כשרות. על פי ההצעה, לשם קבלת תעודת הכשר לא יעסיק בעל בית עסק את משגיח הכשרות אלא באמצעות הרשות. הרשות תיתן חוות דעת לרב המקומי לאחר שביקרה בעסק מבקש ההכשר, בה יפורטו סוג ההשגחה, היקף שעות ההשגחה, וזהות מפקח הכשרות. הרשות תנפיק תעודת הכשר לאחר אישור הרב המקומי. ההצעה מסדירה את קליטתם לתוך הרשות של משגיחי הכשרות הקיימים במועצות דתיות ובבתי העסק. עובדי הרשות יהיו כפופים לדין משמעתי.

### **הקמת חברה ממשלתית לכשרות**

המשרד לשירותי דת גיבש בעבר מתווה לפתרון הכשלים במערך הכשרות. בין השאר, הוצע על הקמת חברה ממשלתית ללא כוונת רווח. מטרת ההצעה היא יצירת מערכת כשרות אחידה, תוך שמירת סמכותה של הרבנות הראשית והרבנים המקומיים, וזאת באמצעות הקמת חברת שתהווה גוף מטה שיבצע התקשרויות עם חברות פרטיות חיצוניות לצורך העסקת העסקת משגיחים. על פי ההצעה, החברה הממשלתית תעסיק מנגנון "רזה" הכולל צוות עובדים מצומצם. על פי ההצעה, החברה הממשלתית תנהל את גיוס משגיחי הכשרות, ותאשר אותם לעבודה בחברות המפעילות. באמצעות פעילות החברה, ניתן יהיה למסד את מקצוע משגיח הכשרות תחת החסר ההסדרתי שקיים למקצוע זה כיום. החברה תפקח על החברות המעסיקות על משגיחי הכשרות. החברה תקים ותנהל מאגר משגיחים שרק מתוכו יוכלו החברות המפעילות לבחור משגיחים. מאגר המשגיחים יכלול את המידע הרלוונטי על כל משגיח, מידע עדכני על בתי עסק שתחת פיקוחו, אופן ביצוע העבודה על ידו. מנגנון זה ייתר, על פי ההצעה, תופעות שאינן ראויות בדבר העסקת קרובי משפחה, הליך בחירת משגיח שאינו פומבי ושוויוני, תשלום למשגיח שאינו מדווח לרשויות המס ועוד. החברה תעסוק בהדרכה מקצועית של משגיחי הכשרות ותסייע בידם להתמקצע לרבות עריכת השתלמויות.

על פי המוצע, החברה הממשלתית תבצע מעקב על כלל התהליך למתן תעודת הכשר, לרבות על רבני הערים והמועצות הדתיות.

מקור המימון לפעילות החברה, על פי המתווה שהוצע: בשלב הראשון, יועברו לחברה תקציבים ממשלתיים לצורך התבססותה, ולאחר מכן, מקורות המימון יהיו תשלומים שיועברו מהחברות החיצוניות בעד הכשרה מקצועית וטיפול במאגר המשגיחים, שיעורים שיופרשו לחברה מאגרות הכשרות שישולמו למועצות הדתיות באמצעותה ואגרות כשרות נוספות – בהתאם לסוג הפעילות.

חלופה נוספת שהוצגה מטעם גורמים במשרד לשירותי דת היא שהחברה הממשלתית תעסיק ישירות את משגיחי הכשרות.

### **העסקה ישירה באמצעות המועצה הדתית כספק, נותן שירות חיצוניים, פרי-לנסר**

בהתאם לחלופה זו, בקרי הכשרות לא יועסקו כעובדי המועצה הדתית, וגם לא יועסקו במסגרת של תאגיד זה או אחר. בקר הכשרות יהיה ספק שירותים פרילנסר שיעניק שירותי כשרות ללקוח - המועצה הדתית. התנאים להתקשרות בחוזה בין המועצה הדתית לבין בקר הכשרות יהיו אחידים, וייקבעו על ידי הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת. המועצה הדתית לא תהיה מחויבת כלפי בקר הכשרות למערכת יחסי עובד ומעביד לרבות הפרשות סוציאליות, דמי חופשה, ימי מחלה, דמי הבראה וכד', אולם עם זאת, הדברים יהיו חייבים לקבל ביטוי בגובה התמורה שיקבל בקר הכשרות בגין שירותיו, אשר תשקף את שינוי הסטטוס מעובד שכיר של בית העסק או חברה חיצונית לספק שירותים למועצה הדתית.

### **הקמת חברת בת שליד המועצה הדתית לשם העסקת המשגיחים**

על פי חלופה זו, יוקם ליד כל מועצה דתית תאגיד שיעסיק את משגיחי הכשרות במקום. התאגיד יפעל כמשק סגור מבחינה תקציבית, וימומן מאגרות הכשרות המשולמות למועצה הדתית. התאגיד יהיה "רזה" ויתבסס, במידת האפשר, על שירותי ניהול שיקבל מהמועצה

הדתית לרבות שירותי תשלום שכר לעובדי התאגיד. ייקבעו סייגים ברורים שימנעו מינויים שאינם דרושים במסגרת התאגיד. התאגיד יהיה בשליטה מלאה של המועצה הדתית. חלופה דומה הומלצה על ידי ועדת צדוק<sup>8</sup>.

לצורך ניתוח 5 החלופות שפורטו לעיל, נציב את הפרמטרים לאורם ינותחו החלופות על פי יתרונותיהן וחסרונותיהן. להלן הפרמטרים:

1. מענה לצורך בניתוק יחסי משגיח ומושגח
2. השתלבות החלופה במבנה מערך הכשרות הקיים ומאפייניו
3. היתכנות יישום החלופה

### ניתוח יתרונות אל מול חסרונות של כל חלופה

#### **1. העסקה ישירה של בקרי הכשרות כעובדי המועצה הדתית**

יתרונות – חלופה זו נותנת מענה לצורך בניתוק יחסי משגיח ומושגח בצורה מלאה. יישום החלופה מביא לניתוק התלות שבין משגיח הכשרות ובית העסק. התשלומים בעד שירותי ההשגחה לשעה ייקבעו בתקנות, ויהיו אחידים ושקופים ואינם נתונים למשא ומתן בין המועצה הדתית לבין בית העסק, באופן שפוגע באמון הציבור בכשרות, ונוגד את עקרון השקיפות. יישום חלופה זו עולה בקנה אחד עם מבנה מערך הכשרות הקיים בו הכשרות מנוהלות בידי הרבנות המקומית והמועצה הדתית.

חסרונות – משמעות חלופה זו הינה תוספת של למעלה מ-1500 תקני עובדים למגזר הציבורי, ונטל כלכלי משמעותי על צווארן של המועצות הדתיות, שרוב תקציבן מתבסס על המדינה והשלטון המקומי. ייתכן שהמעבר לפנסיה צוברת עשוי להקהות את החשש של יישום החלופה הנזכרת.

#### **2. העסקה באמצעות תאגיד פרטי למטרת רווח שייבחר על פי מכרז**

יתרונות – אף חלופה זו עשויה ליתן מענה, במישור המשפטי, להכרח לנתק את הזיקה שבין המשגיח למושגח. על פי מתכונת המכרז שגובשה על ידי המשרד לשירותי דת בשיתוף הרבנות הראשית, בית העסק ישלם לחברה סכומים שייקבעו במסגרת המכרז, בשקיפות, בעד שירותי הכשרות באופן שייתן מענה לטענות לשרירותיות שבאה לעיתים לידי ביטוי בקביעת גובה סכום באופן שאינו אחיד. יתרון נוסף הוא השגת יעילות באופן הפעלת המשגיחים על ידי החברה הפרטית הפועלת למטרת רווח. כמו כן, מנגנון ההתקשרות עם החברה למתן שירותי השגחה שגם המדינה צד לו, על פי המתכונת שגובשה, מעניק למדינה כלים לאכוף נורמות ראויות כלפי החברה בנוגע לאופן העסקת המשגיחים, כגון באמצעות הטלת קנסות על החברה במקרה של הפרת נורמות. כלים אלו עשויים ליתן מענה לכשלים

<sup>8</sup> דין וחשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, יולי 1993.

הקיימים במערך ההשגחה, כפי שבאו לידי ביטוי בביקורת בדו"ח מבקר המדינה, בנוגע להעסקת משגיחים קרובי משפחה, או משגיחים שאינם בעלי הסמכה מתאימה, או כנגד הליכים לקליטת משגיחים שלא נעשו בפומבי כנדרש וכיוצ"ב.

חסרונות – הכנסת גורם נוסף למערך הכשרות עשויה לסרב את השירות וליצור חיכוכים מיותרים בין הגורמים הנוגעים בדבר. כפי שפורט בהרחבה, רגולציית הכשרות הנוכחית מורכבת ממספר גורמים: הרב המקומי והמועצה הדתית, מחד, ובית העסק, מנגד. הוספת "שחקן" נוסף בדמות תאגיד פרטי עשויה לסרב, במידה מסוימת, את ניהול מערך הכשרות ולהביא לחיכוכים בין הגורמים הנוגעים בדבר. למרבה הצער, אין זה נדיר במחוזותינו שנוצרים חיכוכים בין הרב המקומי והמועצה הדתית. לעיתים, המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית נדרשים למחלוקות אלו במטרה לנסות וליישבן. תוספת של גורם לניהול שירותי ההשגחה, בדמות התאגיד, אינה עשויה בהכרח ליעל את הפעילות הכשרותית. אמנם, לא ניתן להשליך מתוצאות המכרז במתכונת המצומצמת שהופעלה בירושלים על הסדרה עתידיה, הואיל ויש לקחת בחשבון כי עלויות התקורה שתדרושנה החברות הפרטיות במקרה של העסקת בקרים רחבת היקף בפריסה ארצית, עשויות לפחות, אולם קיים חשש שהכנסת גורם נוסף, ובפרט כזה הפועל למטרות רווח, למערך הכשרות עשויה לייקר את העלויות.

מודל העסקת בקרי הכשרות באמצעות תאגיד פרטי, על פי מתכונת המכרז שפרסם המשרד לשירותי דת, מצמצם את שיקול הדעת של הרבנים המקומיים והמועצות הדתיות בכל הנוגע להפעלת מערך ההשגחה. כך, לדוגמא, על פי המתכונת, יכולת מעורבותם של הרב המקומי והמועצה הדתית בשיבוץ משגיח ספציפי לבית עסק ספציפי מוגבלת יותר. צמצום זה נבע מן הצורך שלא ליצור זיקת עובד-מעביד בין המועצה הדתית לבין המשגיחים. עצם הצורך לצמצם את שיקול הדעת של הרבנות המקומית כתוצר של אילוצים משפטיים מהווה חסרון הכרוך במודל ההעסקה באמצעות תאגידים פרטיים.

יתרה מכך, שילוב גורם הפועל למטרות רווח שיעסיק את משגיחי הכשרות, עלול ליצור ניגוד עניינים בתוך מערך הכשרות, גם אם בעוצמה נמוכה מזו הנובעת מהעסקת המשגיח ישירות באמצעות בתי העסק כפי המצב הנוכחי. כך, לחברה יהיה אינטרס לשמר את בתי העסק שהתקשרו עמה, ולא לעודד את בקרי הכשרות המועסקים על ידה, לחשוף כשלים בתחום הכשרות אשר עשויים להביא להסרת תעודת ההכשר ולאיבוד לקוחות.

דוגמא נוספת שיכולה להמחיש את החשש שנוכר לעיל, ואשר התעוררה במספר פעמים בהן חברות חיצוניות הן שהעסיקו את משגיחי הכשרות, היא חברה שמעסיקה בפועל את המשגיח בבית העסק בהיקף נמוך מהיקף זמן ההשגחה שקבעה לה הרבנות המקומית, אולם גובה מבית העסק סכום בעד היקף השגחה מלא תוך שכך היא גורפת לעצמה נתח רווחים גדול יותר. במקרים שהובאו לידיעתנו, עלה כי בתי עסק עשויים לשתף פעולה עם החברה בסיטואציה זו שהרי גם כך אין להם עניין בהכרח בזמן השגחה נוסף על פעילותם. דוגמאות אלו ואחרות עשויות להמחיש את הבעייתיות שטומן בחובו שילוב של חברה פרטית להעסקת משגיחי הכשרות הפועלת, מטבע הדברים, להשאת רווחיה.

הצורך בתאגיד חיצוני נולד בעיקרו, מחד, מהקושי לאפשר העסקה ישירה של משגיחי הכשרות באמצעות בית העסק נוכח ניגוד עניינים, ומנגד, מהקושי בהיבט התקציבי, לקלוט למגזר הציבורי אלפי משגיחי כשרות בהעסקה ישירה באמצעות המועצות הדתיות. הצורך בתאגיד, אפוא, נובע מן ההכרח לאתר גורם שישלם את שכרו של משגיח הכשרות וייחשב כמעסיקו. לצד מענה לסוגיית הגורם המעסיק, עשויה מציאותו של התאגיד ליצור קשיים מסוגים אחרים, כנזכר לעיל.

### 3. הקמת חברה ממשלתית לכשרות

יתרונות – 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.

חסרונות – הקמת חברה ארצית שתטפל במערך הבקרה מעוררת שאלה של הגדרת סמכויות ברורה הן בין חברה זו לבין הרבנויות המקומיות והמועצות הדתיות, הן בין החברה לבין המשרד לשירותי דת והרבנות הראשית, והן בין החברה לבין החברות הפרטיות שעשויות להיבחר במכרז להספקת שירותי השגחה. זאת, מעבר לחסרונות שטומנת בחובה החלופה של הספקת שירותי השגחה באמצעות חברות פרטיות כפי שזכר לעיל, הרלוונטיים גם כאן. הקמת גוף שיפעל בתחום הכשרות כמוצע, בנוסף על כלל הגופים הקיימים העוסקים בתחום הכשרות, עשויה להוות מתכון למתח תמידי וחילוקי דעות בין גופים אלו, וזאת, בין השאר, בשים לב לכך שהחברה תהיה מופקדת רק על מרכיב אחד, גם אם מהותי – משגיחי הכשרות - בתוך ההליך למתן הכשר. ישנם סוגי שירותים המסופקים ישירות על ידי השלטון המרכזי - הממשלה - וישנם סוגי שירותים המסופקים על ידי השלטון המקומי. מערך הכשרות הנוכחי נושא אופי מוניציפאלי לפיו הסמכות למתן תעודת הכשר נתונה בידי גורם הנמנה על השלטון המקומי ומוגבלת לאזור גיאוגרפי מוגדר שהוא כיום תחום הכהונה של בעל הסמכות. הקמת תאגיד ארצי ממשלתי אינה עולה בקנה אחד עם מאפייני השירות הנוכחיים. יש להעיר, כי לא ברור היתרון שמעניקה הקמת גוף שיעסוק אד-הוק בתחום השגחת הכשרות, על פני הפקדת הרגולציה על הנושא בידי גוף ממשלתי מתאים קיים, עם תוספת כח אדם מתאימה, ותוך מתן התייחסות להיבטים הארגוניים הרלוונטיים לשם ייעול המערכת וטיוב השירות.

### 4. הקמת הרשות למתן שירותי השגחה על הכשרות

יתרונות – חלופה זו נותנת מענה לצורך בנייתוק יחסי משגיח ומושגח. ההצעה מסדירה באופן מפורט את הליך מתן הכשר. ההצעה נותנת מענה לרוב הקשיים הקיימים היום במערך הכשרות. החלופה מסייעת למקצע את מערך ההשגחה.

חסרונות – חרף יתרונותיה הברורים של החלופה, סיכויי ישימותה נמוכים. משמעותה הוספת כ- 1500 תקנים למגזר הציבורי. החלופה עשויה להיתפס כפגיעה משמעותית בסמכותה של הרבנות הראשית לישראל ובסמכותו של הרב נותן ההכשר. רוב החסרונות שצוינו ביחס לחלופה בדבר הקמת חברה ממשלתית רלוונטיים גם לחלופה זו.

#### 5. העסקת בקרי כשרות כנותני שירות חיצוני

יתרונות - חלופה זו נותנת מענה לצורך לנתק את הזיקה בין המשגיח לבין המושגח. בקרי הכשרות יקבלו תמורה מהמועצה הדתית בעד שירותי הבקרה, בהתאם לחוזה ביניהם ולא תיווצר זיקה בינם לבין בתי העסק. חלופה זו מאפשרת למועצה הדתית לנהל ישירות את בקרי הכשרות תוך הפקדת שיקול הדעת המקצועי והניהולי בידי הגורמים הרלוונטיים ברבנות המקומית והמועצה הדתית. חלופה זו משתלבת היטב במערך הכשרות הקיים ובמאפייניו. בקר הכשרות מהווה, למעשה, אמצעי בקרה הכרחי על מנת להבטיח את כשרות בית העסק כתנאי למתן תעודת ההכשר. ניהול מערך הבקרה במישרין על ידי הרבנות המקומית והמועצה הדתית והפקדת שיקול הדעת הנוגע אליו בידיהן, משתלבים היטב עם סמכותן בהקשר זה למתן תעודת ההכשר ומימוש האחריות הנובעת מסמכות זו. ניהול ישיר זה עשוי לאפשר הפעלה שוטפת של מערך הבקרה ללא חיכוכים כגון העמדת בקר הכשרות בפני הנחיות סותרות של מעסיקו, מחד, ושל הרבנות המקומית, מאידך. בקר הכשרות משמש כידן הארוכה של הרבנות המקומית והמועצה הדתית לצורך מתן הכשר, ואשר על כן, מן הראוי כי הוא יהיה כפוף להנחיותיהן. אין להתעלם מכך שהמועצות הדתיות הן גופים ציבוריים קיימים עם מערכת תקצוב הקבועה בחוק, העוסקים בהספקת שירותי דת בתחום הרשות המקומית. חלופה זו מאפשרת להתבסס על המערך הקיים תוך יצירת שיפורים והתאמות בו שיביאו לקידום מערך הכשרות. בהתאם לכך, יישום חלופה זו עשוי להיות פשוט יותר.

חסרונות – על פי חלופה זו, בקרי הכשרות הינם ספקי שירות ולא שכירים. מדובר בסטטוס השונה מזה שנהוג ביחס למשגיחים, שמעמדם היום הוא של שכירים המועסקים על ידי בתי העסק, ברוב המקרים. יישום חלופה זו מותנה בקביעת תמורה הולמת לבקרים בעד שירותיהם, שתהיה עבורם כדאית, ותשקף את מעמדם כעצמאים. מבנה העסקה זה בו הבקרים מנוהלים ישירות על ידי המועצות הדתיות, כרוך בסיכון משפטי שבקרי הכשרות יוכרו כעובדי מועצה דתית. פועל יוצא נוסף של יישום חלופה זו, הוא הנטל שירבוץ לפתחן של המועצות הדתיות לנהל את מערך התשלומים לבקרי הכשרות בעד שירותיהם. על פי אומדן, כ-15,000 בתי עסק בישראל מחזיקים בתעודת הכשר. משמעות הדברים הינה שיהיה צורך להתקשר עם כ-1,500 בקרי כשרות וייתכן שמדובר בנטל מינהלתי שירבוץ לפתחן של חלק מהמועצות הדתיות, שעשוי להיות כרוך באחריות של ממש. חסרון נוסף שטומנת חלופה זו בחובה הוא הרתיעה הצפויה של בקרי הכשרות להתנהל כעצמאים מול רשויות המס. מעמד כעצמאי מחייב ממשק על בסיס תדיר יותר עם רשויות המס, לרבות הצורך להגיש דיווחים וכיוצא"ב.

#### 6. הקמת חברת בת שליח המועצה הדתית לשם העסקת המשגיחים

יתרונות – חלופה זו נותנת מענה לזיקת משגיח ומושגח, מחד, ומאידך, אינה כרוכה בתוספת של אלפי עובדים למגזר הציבורי. חלופה זו מאפשרת ניהול מערך הבקרה במישרין תוך מעורבות עמוקה של הרבנות המקומית והמועצה הדתית. חלופה זו מאפשרת התבססות על שירותי הניהול הקיימים במועצה דתית, כך שעשויים להיחסך בכך הרבה משאבים.

חסרונות – קיים חשש לניצול לרעה של התאגיד לצרכים כאלו ואחרים, כגון ביצוע פעולות לרבות העסקת עובדים שאינם קשורים למערך הכשרות, מינויים פוליטיים וכיוצ"ב, שלא ניתן לבצען באמצעות המועצה הדתית במישרין.

## החלופה המומלצת

לאחר בחינת החלופות וניתוח יתרונותיהן אל מול חסרונותיהן, הוועדה ממליצה על החלופה של העסקת בקרי הכשרות כנותני שירות חיצוניים.

חלופה זו נותנת מענה לזיקה שבין המשגיח והמושגח.

באשר לחשש לפיו בקרי הכשרות יוכרו עד מהרה כעובדי המגזר הציבורי, דומה שעיון מעמדם באופן מתאים בחקיקה, ייתן מענה לקושי זה. במסגרת החלטת בית המשפט בבג"ץ הגינות שלטונית שניתנה ביום 30.3.2015, במטרה למצוא פתרון לסוגיית לזיקת המשגיח והמושגח, הציע בית המשפט את הפתרון הבא:

“...העלינו רעיון נוסף, והוא כי המדינה, באמצעות גוף מטעמה, תהא הגורם הגובה את דמי ההשגחה ומשלם למשגיחים; זאת – תוך חקיקה ממוקדת שתקבע כי המשגיחים לא יהיו עובדי המדינה, כדי למנוע הגדלה של המנגנון הממשלתי”.

דומה, כי הצעה זו של בית המשפט רלוונטית עד מאוד לענייננו. יצירת מסגרת העסקה של בקרי הכשרות כפי שהוצע לעיל, שבה המועצה הדתית גובה דמי השגחה מבתי העסק, ומקבלת שירותים מבקרי הכשרות בתמורה, תוך עיון חקיקתי לכך שבקרים אלו לא יהיו עובדי המועצה הדתית ולא עובדי מדינה, לכאורה, עולה בקנה אחד עם הצעת בית המשפט הנזכרת לעיל.

חלופה זו מביאה בחשבון שהמועצות הדתיות באמצעות שכלול המנגנון הקיים בהן, יוכלו לנהל במישרין את מערך בקרת הכשרות, לרבות בחירת בקרים בהליך פומבי תוך מתן הזדמנות שווה, שיבוץ בתי העסק לכל בקר, קבלת דיווחים, תשלום לבקרים וכיוצא ב.

הקושי שטמון בזיקה שבין המשגיח ובית העסק המושגח, מחייב יצירת מסגרת העסקה למשגיח שלא באמצעות בית העסק. בכפוף ליישום יתר ההמלצות המפורטות בדו"ח זה, סבורה הוועדה כי למועצות הדתיות ישנה יכולת לנהל את מערך ההשגחה, אולם זאת, מבלי לקלוט את אלפי משגיחי הכשרות כעובדי המועצה הדתית. אשר על כן, החלופה המוצעת של התקשרות עם בקרי כשרות כנותני שירותים, עשויה לתת מענה לקושי הטמון בזיקת משגיח מושגח, מחד גיסא, ולאילוץ בדבר הגדלת המגזר הציבורי, מאידך גיסא. יש להבהיר כי התמורה לבקרי הכשרות בגין מתן השירות עשויה להיות גדולה יותר משכרם השעתי הממוצע של משגיחי הכשרות, במצב הנוכחי, אולם לצד האמור יש לקחת בחשבון שתשלום זה יחסוך הוצאות רבות אחרות לרבות הפרשות סוציאליות וכיוצא ב. זאת, בטרם ציינו, שיישום חלופה זו מייתר את הצורך לשלם הוצאות שהן פרי תולדה של החלופות האחרות שזכרו כגון הוצאות תקורה לחברות הפרטיות (חברות למטרות רווח) למתן שירותי השגחה, הוצאות תקורה לחברה הממשלתית ועוד.



יתרון נוסף הגלום בחלופה זו הוא הפשטות לביצוע. יישום החלופה אינו טעון תוספת גופים שעשויים להקשות על ניהול רגולציית הכשרות

עצם הדיון בחלופות נובע מקושי זיקת משגיח ומושגח, ומן הצורך לשפר את ניהול מערך ההשגחה/בקרה. ניתן למצוא מענה לקשיים משני הסוגים באמצעות החלופה הנזכרת ובאמצעות קבלת יתר ההמלצות המפורטות בדו"ח זה, שנועדו לחזק את השלד הניהולי-ארגוני של מערך הכשרות בתוך המועצות הדתיות.

יישום החלופה מחייב קביעת תמורה הולמת לבקרי הכשרות שתשולם על ידי המועצה הדתית, וכמו כן, קביעת אגרות כשרות שישולמו על ידי בתי העסק למועצה הדתית שישקפו את עלות מתן שירותי הכשרות לבית העסק.

יישום חלופה זו דורש עריכת הדרכות מסודרות לבקרי הכשרות בדבר ניהול הממשקים מול רשויות המס כנותני שירותי חיצוניים, לרבות ניהול ספרים, הגשת דו"חות וכיוצ"ב.

**בעדיפות שנייה, וככל שיישום החלופה הנזכרת לעיל ייתקל בקשיים, ממליצה הוועדה על החלופה בדבר העסקה ישירה של בקרי הכשרות באמצעות המועצות הדתיות.**

הוועדה מודעת היטב למשמעות אימוץ מסקנותיה, בכלל, ולעניין מודל ההעסקה, בפרט, על משגיחי הכשרות הפועלים כיום שכאמור, מקבלים שכרם ישירות מבית העסק. הוועדה אינה מקלה ראש, חלילה, בכך, אולם סבורה כי לטובת הכשרות ולטובת ציבור שומרי הכשרות, יש לנתק את הזיקה שבין המשגיחים לבתי העסק שבאה לידי ביטוי בהעסקתם הישירה, עם כל הקושי הכרוך בכך. זאת ועוד, לשיטת הוועדה, בקרי הכשרות שימונו על פי המתכונת החדשה צריכים להיבחר בעיקר מקרב אוכלוסיית משגיחי הכשרות, בין השאר, נוכח הניסיון והידע שצברו המשגיחים בעבודתם.

### מעריך הכשרות – היבט מימוני

תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013, מסדירות, בין היתר, את גובה האגרות שנדרשים בתי עסק לשלם בעד תעודת הכשר.

פרט 7 לתוספת לתקנות, קובע את האגרה שתשולם בעד שעת העסקתו של משגיח כשרות המועסק על ידי מועצה דתית.

אין בתקנות התייחסות לגובה הסכום שמשלם בית עסק לשעת העסקה של משגיח שאינו מועסק באמצעות המועצה הדתית.

יובהר, רוב מכריע של משגיחי הכשרות ברחבי הארץ מועסק כיום ישירות באמצעות בתי העסק. ישנו מיעוט קטן של מועצות דתיות שמעסיק את משגיחי הכשרות בהעסקה ישירה ומיעוט נוסף שבו מועסקים משגיחי הכשרות באמצעות חברות פרטיות למתן שירותי השגחה על כשרות.

פועל יוצא מן האמור, שלגבי רוב מכריע של בתי העסק, אין כל הסדרה לגבי גובה התשלום למשגיחי הכשרות.

זאת ועוד, כיום, למעט לעניין רשתות שיווק, אין הסדרה של היקף שעות ההשגחה הנדרש לכל בית עסק, בהתאם למאפייניו. כתוצאה מכך, ישנה שונות רבה בין הרבנויות המקומיות השונות לעניין היקף שעות ההשגחה לו נדרש כל בית עסק כתנאי למתן תעודת הכשר.

אי ההסדרה בתחום הכספי נובע אפוא, משני היבטים. האחד, אי הסדרה של עלות העסקת משגיח לשעת עבודה, והשני, אי הסדרה אחידה של היקף שעות השגחה נדרש.

**הוועדה סבורה כי קביעת כללי תשלום אחידים בעד שירותי הכשרות הינה הכרחית לצורך הגברת השקיפות וחיזוק אמון הציבור במערכת הכשרות.** הותרת היקף שעות ההשגחה הדרוש בבית העסק, שהוא בעל השלכה כספית ישירה, ועלות שעת השגחה להחלטה של גורמי הכשרות המקומיים אינה דבר רצוי, ואף עשויה לגרום למכשול.

**יש ליצור סטנדרטים ברורים, אחידים ושוויוניים לעניין עלות שירותי הכשרות בבתי העסק השונים שיביאו בחשבון מאפיינים שונים הנוגעים לעניין, שיש בהם כדי להשליך על עלות השירות ובכלל זאת, סוג ענף המזון, גודל בית העסק, היקף הפעילות בו וכיוצ"ב.**

אין להתעלם מכך, שההיבט הכספי של שירותי הכשרות הנובע מהעדר הסדרה, מהווה אחד הנושאים המשמעותיים שחיצו הביקורת מכיוונים שונים מופנים כלפיו ובכלל זאת, דו"ח מבקר המדינה. יצירת כללים אחידים לעניין גובה התשלום בעד שירותי הכשרות, עשויה לסייע ליצירת ודאות במגזר העסקי, ולייתר טענות מצד בתי עסק וגורמים שונים לגישה שרירותית בתחום זה ולפגיעה בטוהר המידות, כנטען.

אחת הטענות שנדונו בפני הוועדה, בהקשר זה, היא שקיים קושי לקבוע כללי תשלום אחידים נוכח השונות הרבה בתחום המזון המשליכה על היקף בקרת הכשרות הנדרשת בכל בית עסק. לאחר בחינת הנושא, סבורה הוועדה כי ניתן ליצור כללי תשלום אחידים שיביאו בחשבון שונות זו ויתנו לה מענה באופן שכללים אלו אכן ישקפו, עד כמה שניתן, את כלל התשומות הדרושות להבטחת הכשרות בבתי העסק לסוגיהם השונים לרבות שעות בקרת כשרות הנדרשות, ויתר עלויות הפיקוח.

הוועדה ממליצה לקבוע מנגנון לתשלומי אגרה מופחתת לבתי עסק שלא נמצאו כשלים בהתנהלותם בתחום הכשרות לאורך זמן, וזאת על מנת לעודד בתי עסק לפעול בהתאם לנהלי הכשרות. באותה מידה, ממליצה הוועדה לקבוע תשלומי אגרה מוגדלת לבתי עסק המבקשים לקבל תעודת הכשר לאחר שזו הוסרה להם בעבר בשל הפרת נהלי הכשרות.

הוועדה ערה לצורך, בהקשר זה, לאזן בין הבטחת רמת הכשרות לבין הקלת נטל יוקר המחיה על הצרכן. יישום המלצות הדו"ח עשוי, לדעת הוועדה, לתרום בטווח הארוך להוזלת יוקר המחיה.

ראוי לציין, כי בעניין זה כמו גם בנושאים אחרים הנדונים בדו"ח זה דרוש שיתוף פעולה הדוק בין הרבנות הראשית לבין המשרד לשירותי דת כגורם המתקצב את המועצות הדתיות והמפקח על התנהלותן, וזאת בהתחשב בתפקידה המשמעותי של מועצה דתית בהעמדת המעטפת והכלים לרשות הרב לשם הספקת שירותי הכשרות.

הוועדה ממליצה על הקמת צוות מצומצם המורכב מנציגי הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת לגיבוש הקריטריונים לתשלום בעד שירותי הכשרות.

### שימוש באמצעים טכנולוגיים

נוכח מאפייני תחום הכשרות שבו ניתן דגש לפיקוח על **תהליך** ייצור המזון, הכנתו, הגשתו וכו', ממליצה הוועדה הן במטרה לחסוך בעלויות הכשרות והן במטרה להביא לשיפורה, לבחון שילוב של שימוש באמצעים טכנולוגיים כגון מצלמות, לצורך עריכת בקרה מרחוק על הכשרות בבתי העסק. מנימוקים משפטיים ואחרים, הוועדה ממליצה שלא לחייב בתי עסק להציב מצלמות בתחומם, עם זאת, ככל שבית עסק יהיה מעוניין להציב מצלמות במקומות שיוגדרו מראש, ניתן יהיה להפחית את היקף הבקרה הפיזי בבית העסק באמצעות בקר הכשרות, ובהתאם ניתן יהיה לקבוע גובה אגרה מופחת לבית העסק.

ככל שהוסרה תעודת הכשר מבית עסק נוכח הפרות חוזרות ונשנות של נהלי הכשרות, יהיה רשאי נותן ההכשר לדרוש הצבת מצלמות כתנאי להחזרת תעודת ההכשר לבית העסק.

נציין, כי במפגשים שקיימה הוועדה עם נציגי המגזר העסקי הביעו חלקם, מיוזמתם, עמדה התומכת בשילוב מצלמות בבתי העסק במטרה להפחית את עלויות הכשרות, וזאת, לצד אחרים שהתנגדו לאפשרות זו, בעיקר מחשש לדליפת סודות מסחריים.

הוועדה סבורה כי מערכת "שירת היס" שפותחה על ידי המשרד לשירותי דת עשויה להוות צעד חשוב ביותר, בין השאר, לשכלול הבקרה על הכשרות ולטיובה.

הוועדה ממליצה לנהל את כל ההליך למתן תעודת ההכשר באמצעות מערכת זו, לרבות ניהול ממצאי ביקורות כשרות בבתי עסק, כפי שנקבעו על ידי בקרי הכשרות, ומעקב אחר תיקון ליקויים, ניהול נוכחות בקרי כשרות ורכזי כשרות, ניהול מאגר בקרי כשרות ארצי ועוד, וזאת בכפוף להסדרת הרשאות וממשקים לגורמי הפיקוח הרלוונטיים ברבנות הראשית. הוועדה ממליצה לאפשר הנפקת תעודת הכשר אך ורק באמצעות מערכת זו.

### אכיפת נהלי הכשרות על בתי עסק

לצורך ניהול מעקב אחר התנהלות בית עסק בתחום הכשרות, ועל מנת ליצור אחידות, שוויוניות ושקיפות באכיפת נהלי הכשרות, ממליצה הוועדה לנהל שיטת ניקוד שעל פיה ייקבע ערך בנקודות לכל הפרת כשרות בבית עסק.

בהתאם לשיטה זו, כל הפרת כשרות תתורגם למספר נקודות, בהתאם לחומרתה. צבירת סך נקודות מסוים שייקבע מראש, תגרור בעקבותיה הסרת תעודת הכשר מבית העסק (בדומה לרישיון נהיגה), ולא מן הנמנע שהפרת כשרות חמורה תתורגם מראש לסך הנקודות המקסימאלי שגורר בעקבותיו הסרת כשרות מידית.

בחלוף תקופה מסוימת שתיקבע מראש בכללים, שבמהלכה לא יימצאו תקלות כשרות בבית העסק, סך הנקודות שנצבר כנגד בית עסק יימחק והוא יוכל לפתוח ב"דף חדש".

### מתן הכשר בתחום רשויות מקומיות שלא פועלת בהן מועצה דתית

נקודה שעומדת בעוכריו של מערך הכשרות המוסדי הקיים היא מתן שירותי כשרות בתחום רשויות מקומיות שלא פועלת בהן מועצה דתית. כך, קיימות מועצות אזוריות רבות שלא פועלת בתחומן מועצה דתית. נוסף לכך, את המגמה מן השנים האחרונות לפיה לא מוקמת מועצה דתית בתחומי רשויות מקומיות חדשות. בנוסף, קיים צורך לספק שירותי כשרות בתחומי רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי. במקומות אלו קיים גורם המוסמך לתת תעודת הכשר בין אם זהו רב יישוב או רב אזורי ובין אם מי שמונה על ידי מועצת הרבנות הראשית בכדי לתת מענה לצרכי המקום. הקושי נובע מהעדר תשתית ארגונית ולוגיסטית למתן שירותי כשרות בהעדר מועצה דתית. ישנן רשויות מקומיות שבמסגרתן פועלת מחלקת שירותי דת הנותנת מענה כזה או אחר לתחום הכשרות, אולם לצדן ישנו מספר רב של רשויות מקומיות בהן אין כל מענה לשירותי הכשרות מבחינה מנהלתית. מציאות זו מהווה פגיעה של ממש בשירותי הכשרות וברמת הכשרות בבתי העסק.

נציין, כי בהתייחס למגזר הלא יהודי, מועצת הרבנות הראשית לישראל מסמיכה רב מקומי להעניק שירותי כשרות לבתי עסק במגזר זה, והמועצה הדתית שבתחומה מכהן הרב, מספקת את שירותי המעטפת המנהלתית ארגונית, של העסקת מפקחים, שיבוץ משגיחים וכיוצ"ב. עם זאת, גם הסדר זה טעון עיגון חקיקתי מתאים לרבות לעניין אגרות הכשרות שייגבו מבתי העסק.

בנסיבות בהן רשות מקומית שלא פועלת בתחומה מועצה דתית, לא הקימה מערכת ראויה לניהול שירותי הכשרות, בהתאם לנהלי הרבנות הראשית, ממליצה הוועדה להסמיך בחוק את הרבנות הראשית להטיל, בהתייעצות עם המשרד לשירותי דת, את ניהול שירותי הכשרות במקום בידי מחלקת כשרות סמוכה שתוסמך לגבות אגרות מבתי העסק ולהעסיק את כח האדם הדרוש לשם כך.

### יחסי הרבנות הראשית והרבנות המקומית

1. כפי שנוזכר לעיל, כיום, הכלים הנתונים בידי הרבנות הראשית על מנת לאכוף את נהליה על רבנויות מקומיות המתנהלות שלא כשורה, הינם מצומצמים, ובנסיבות אלו, אין בידי הרבנות הראשית אפשרויות מספקות על מנת להביא לתיקון ליקויים במערך הכשרות. יש לבחון את כלי האכיפה הנדרשים וכמו כן, את רמת הפיקוח שתקיים הרבנות הראשית על התנהלות הרבנויות המקומיות.
2. לצורך הבטחת שירותי כשרות ברמה ראויה, הוועדה ממליצה על תוספת תקנים משמעותית לרבות משאבים רלוונטיים נוספים לאגף הכשרות הארצי, בכלל, וליחידת האכיפה, בפרט, שתאפשר ביצוע בקרה אפקטיבית ואכיפת נהלי הכשרות על הרבנויות המקומיות.
3. הוועדה ממליצה כאמור על הקמת ועדה שתוסמך לשלול את סמכותו של רב למתן תעודות הכשר, בנסיבות בהן פעל שלא כשורה בתחום הכשרות, ובכלל זאת, פעל בניגוד לכללים האחידים למתן הכשר, או בנסיבות בהן אין בידי הרב כלים נאותים למתן תעודת הכשר.
4. הוועדה ממליצה להקנות לרבנות הראשית סמכות להורות בצו לרבנות המקומית ולמועצה הדתית למלא חובה או לבצע עבודה הנדרשת בתחום הכשרות, ולהיכנס בנעליהן במידה שהן לא מילאו אחר הצו תוך הזמן הנקוב. ככל שהיה לחובה או העבודה הנזכרות, נפקות תקציבית, הוצאת הצו טעונה הסכמת המשרד לשירותי דת.

### הדרכה בתחום הכשרות

תחום הכשרות הינו תחום מורכב הלכתית, הדורש ידע הלכתי, התמקצעות, מומחיות והיכרות עם הפיתוחים הטכנולוגיים בתעשיית המזון שעשויים להיות בעלי השלכות לעניין הכשרות. לאור זאת, ממליצה הוועדה על הקמת יחידת הדרכה מטעם הרבנות הראשית שתעסוק באורח קבע בעריכת השתלמויות לעובדי מערך הכשרות, פיתוח תכניות לימוד מתאימות לענפי המזון השונים ותביא בכך להתמקצעותו של המערך ולשיפור הכשרות.

### סיום

אנו תקווה כי ההמלצות המפורטות בדו"ח יאומצו על ידי מועצת הרבנות הראשית לישראל, באופן שיאפשר לכלל הגורמים הרלוונטיים להפשיל שרוללים ולפעול ליישום ההמלצות, באופן שיבטיח הסדרה של מכלול ההיבטים הנוגעים לעניין לטובת הכשרות ולטובת הציבור שומרי הכשרות בישראל.