
מערך הכשרות בישראל

סקירת נתונים

אריאל פינקלשטיין | גבריאל אבן צור



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

תוכן העניינים

01 הקדמה

03 מבוא

03 רקע חוקי.....

04 מתודולוגיה

07 פרק 1. נתונים כלליים

08 מספר העסקים הכשרים

08 כשרות לפי ענף עסקי

10 כשרות לפי מחוז גאוגרפי

10 שיעור העסקים הכשרים בענף ההסעדה

12 שיעור תעודות כשרות "מהדרין"

13 עובדי מערך הכשרות והגורם המעסיק שלהם

15 פרק 2. עלויות הכשרות

16 מבוא

17 הכנסות מול הוצאות: האם מערך הכשרות מסובסד?

18 מספר שעות ההשגחה ועלותן

23 תוספת עלות של כשרות "מהדרין"

23 ריבוי כשרויות

27 עלויות עקיפות הנובעות מהכשרות

29 פרק 3. אי־שוויון במערך הכשרות

30 מבוא

30	הבדלים בתמחור עלות שעת השגחה
33	הבדלים בקביעת מספר שעות ההשגחה
34	הבדלים בעלות ההשגחה בפועל
36	הבדלים במאזן התקציבי בתחום הכשרות
39	הבדלים בגביית אגרות הכשרות

41 **פרק 4. דיון**

הקדמה

בשנים האחרונות התפתח שיח ציבורי נרחב על מערך הכשרות הממלכתי בישראל. מבקר המדינה פרסם שני דוחות מקיפים בנושא,¹ וכמה גופים פרסמו ניירות מדיניות ובהם הצעות לרפורמה במערך הכשרות.² ביולי 2021 הודיע השר לשירותי דת מתן כהנא על רצונו לקדם רפורמה במערך הכשרות, ורפורמה זו נידונה בכנסת בימים אלו, לצד פרסומו של מחקר זה. הדיון בנושא עוסק בכמה היבטים: בהיבט של יחסי דת ומדינה הדיון נוגע למידת המעורבות הראויה של המדינה ושל הממשלה באספקת שירותי דת ובאסדרתם; בהיבט הכלכלי הוא נוגע להשפעות של מונופול הכשרות הקיים על מחירי המזון בישראל; ובהיבט השירותי הוא נוגע לאיכות השגחת הכשרות.

בשנת 2017 פרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה מחקר מדיניות מקיף שערכו ד"ר שוקי פרידמן ואריאל פינקלשטיין בנושא. מחקר זה בחן את מגוון ההיבטים של מערך הכשרות, סקר את הליקויים המבניים שבו, הציג את המודל המקובל בעולם לאספקת כשרות וסיים בהצעה מפורטת להפרטת מערך הכשרות בישראל.³ מטרתו של המחקר שלפניכם היא להשלים את מחקר המדיניות, מתוך התמקדות בסקירת מידע ונתונים על מערך הכשרות.

על רקע יבול הפרסומים הרב בשנים האחרונות בנושא מערך הכשרות, בולט מאוד המחסור במידע בסיסי על המתרחש בשטח. בשנת 2015 הזמין משרד האוצר ממשרד רואי חשבון מסמך הסוקר את עלויות מונופול הכשרות. טיוטה של המסמך הופצה בשנת 2015, והיא מבוססת בעיקר על השערות שלא הובא להן ביסוס רציני, וכן היא מתמקדת בנושאים כמו שחיטה, יבוא וחקלאות, הרלוונטיים פחות למבנה הבסיסי של מערך הכשרות שעליו ניטש עיקר הוויכוח הציבורי כיום.⁴

1 מבקר המדינה, "דוח שנתי 167 לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015", 2017, עמ' 55-166; מבקר המדינה, "דוח שנתי 159 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007", 2009, עמ' 957-1005.

2 מלבד מחקר המדיניות שנכתב בנושא במכון הישראלי לדמוקרטיה (ראו להלן), ראו גם אסף גרינוולד, נעם בניה ואסתי בראון-בן דוד, **מערך הכשרות בישראל: תמונת מצב, בעיות והצעת "ההפרטה הממלכתית"**, ירושלים: המכון לאסטרטגיה ציונית, 2014; אביעד בקשי ונטע שפירא, **מערך הכשרות בישראל: ניתוח והצעה לשינוי מבני**, ירושלים: פורום קהלת, 2016; עמיחי פילבר, **הסדרת הכשרות בישראל**, ירושלים: פורום קהלת, 2018.

3 שוקי פרידמן ואריאל פינקלשטיין, **כשר כאן? ליקויים והצעה לרפורמה בשוק הכשרות בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017.

4 אברמזון יורם ושות', **בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות – טיוטה ראשונית, מוגש לאגף התקציבים במשרד האוצר**, 2015.

בשנת 2017 התבקשו חוקרי מרכז המחקר והמידע של הכנסת לכתוב מסמך הכולל רקע ונתונים על מערך הכשרות ואומדן של עלויות הכשרות. כבר בפתח המסמך הצביעו החוקרים על המחסור במידע ובנתונים על מערך הכשרות הקיים גם בקרב גורמי הממשל האמונים על הנושא:

בפתח מסמך זה נדגיש כי אין בידינו נתונים מספקים, ובפרט נתונים תקציביים ופירוט עלויות, בכדי לקבוע את עלויות מערך הכשרות בישראל – ישירות ועקיפות. בהמשך לכך, אין נתונים מספקים בכדי לקבוע את העלויות הישירות הרגולטוריות בהפעלת מערך הכשרות, דהיינו תשלומי אגרות ושכר משגיחים. על פי הבדיקות והפניות שביצע מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נראה כי גם לגורמים האמונים על התחום, ובהם המשרד לשירותי דת, הרבנות הראשית לישראל ומשרד האוצר, יש מחסור בנתונים סדורים שמקשה על סקירת ובחינת מערך הכשרות והעלויות הכרוכות בהפעלתו. על-כן, בהיעדר נתונים, ההערכה לגבי השפעת מערך הכשרות של המדינה על מחירי ההכשרים ומחירי מוצרי המזון מורכבת.⁵

המסמך מבהיר כי הקושי לאמוד את העלויות נובע ממחסור במידע הבסיסי ביותר על מערך הכשרות:

בהיעדר מסד נתונים ארצי, לא קיימים נתונים מפורטים על סוג בתי העסק ועל פילוחם הגיאוגרפי [...] למיטב ידיעתנו, אין נתונים על המספר הכולל של משגיחי הכשרות בארץ, אין נתונים על מספר המשרות המלאות או החלקיות הנדרשות או המאוישות, אין נתונים על מספר שעות ההשגחה בבתי העסק בארץ ואין נתונים על התעריפים הוגבים מסוגי בתי עסק שונים.⁶

אנו סבורים כי המחסור בנתונים זמנים על מערך הכשרות פוגע באיכותו של הדיון הציבורי והפוליטי על מערך זה. מטרתו של מחקר זה היא אפוא להציג מידע מהימן ככל הניתן, כדי ליצור בסיס לדיון רציני בנושא. נוסף על כך, על רקע הרפורמות המתוכננות במערך הכשרות ייתכן שגם גופים הפועלים בשדה הכשרות בשטח יוכלו להיעזר במסמך לשם מיפוי שוק הכשרות.

במחקר זה שלושה פרקים:

הפרק הראשון מביא נתונים כלליים על מערך הכשרות הממלכתי, כמו מספר העסקים הכשרים וחלוקתם לענפים העסקיים ולאזורים גאוגרפיים, שיעור העסקים הכשרים ומידע על היקפי העובדים במערך הכשרות ועל דרך העסקתם. הפרק השני עוסק בעלויות הנובעות מהכשרות, מתוך דגש על העלויות הישירות (אגרות הכשרות והתשלום למשגיחים), ובוחן את סוגיית ריבוי הכשרויות בענף ייצור המזון. הפרק השלישי מציג את פערי המדיניות בין מועצות דתיות שונות בתחום הכשרות ובוחן כיצד תורמים הפערים האלה לאי-השוויון בין העסקים.

5 נטע משה, **תיאור מערך כשרות מזון ומשקאות בישראל ואומדן עלויות**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, 2017, עמ' 1.
6 **שם**, עמ' 3.

רקע חוקי

על פי חוק איסור הונאה בכשרות תשמ"ג-1983, רק רב מקומי שהתמנה מינוי רשמי, או רב שמועצת הרבנות הראשית לישראל הסמיכה למטרה זו, רשאים לתת תעודת כשרות. אולם, למעשה, מלבד במקרים חריגים, הרבנות הראשית אינה מעניקה תעודות כשרות ואינה מסמיכה רבנים לעשות זאת, ובפועל את תעודות הכשרות מעניקים בעיקר הרבנים המקומיים.⁷ רב מקומי רשאי להעניק תעודת כשרות רק במקום כהונתו, ובית עסק רשאי לקבל תעודת כשרות ממלכתית רק מהרב המקומי הפועל במקום הימצאותו של בית העסק. נוסף על כך, בישראל פועלים 26 גופי כשרות פרטיים (בד"צים) המעניקים תעודת כשרות מלבד תעודת הכשרות שנותן הרב המקומי המכהן.⁸ הרבנים המקומיים מעניקים את תעודת הכשרות באמצעות 128 המועצות הדתיות הפועלות במקום כהונתם.⁹ 38 רשויות מקומיות (רובן מועצות אזוריות) אין מועצה דתית. במחקר נמצא כי מתוך 38 הרשויות האלה ב־22 רשויות הכשרות ניתנת על ידי הרב המקומי באמצעות מחלקת הדת של הרשות המקומית, ב־14 רשויות הכשרות ניתנת על ידי מועצה דתית סמוכה או שאין כלל מערך כשרות, ובשתי רשויות יש כמה רבני יישובים המעניקים תעודות כשרות בתוך היישוב ללא מעורבות של הרשות המקומית.¹⁰ ביישובים לא יהודיים אין רבנות מקומית, ולכן הרבנות הראשית מפעילה מערך פיקוח מיוחד המכונה "הרבנות לכשרות ארצית", המעניק כשרות לעשרות עסקים, רובם מפעלים, הפועלים בשטחי השיפוט של היישובים האלה. מדובר בגוף שאינו מאוגד באופן רשמי, והוא פועל, למעשה, דרך הרב המקומי שהרבנות הראשית הסמיכה להעניק תעודות כשרות ביישובים לא יהודיים ומחלקת הכשרות הכפופה לרב זה.¹¹

7 המקרה הבולט הוא המקרה של הרב לנדא בבני ברק, שיש לו אישור להעניק תעודת כשרות בתחומי העיר, אף שהוא אינו הרב המקומי הרשמי מטעם המועצה הדתית. בשל כך, תעודות כשרות שהרב לנדא נותן בתחומי בני ברק אינן נכללות במחקר זה. עם זאת, הרב לנדא מפעיל גוף כשרות פרטי המעניק תעודות כשרות גם לעסקים שמחוץ לבני ברק. במקרים אלו, כפי שמוצג להלן, יש צורך גם בקבלת כשרות מהרבנות המקומית המכהנת במקום העסק, ולכן העסקים האלה נכללים במסגרת המחקר.

8 על מספר הבד"צים ועל פעילותם ראו פרידמן ופינקלשטיין (לעיל הערה 3), עמ' 20-22.

9 מועצה דתית נוספות, כפר שמריהו, אינה מספקת כלל שירותי כשרות.

10 על פי חוק איסור הונאה בכשרות רב יישוב רשאי להעניק תעודת כשרות לעסקים הפועלים בתחומי היישוב שבו הוא מכהן.

11 פילבר (לעיל הערה 2), עמ' 50-51. בעבר ניתנו תעודות הכשרות ביישובים לא יהודיים באמצעות הרבנות המקומית בנתניה, ואילו כיום הן ניתנות דרך הרבנות המקומית באור עקיבא והמועצה הדתית הפועלת במקום.

מבוא

אך שנהוג לראות במערך הכשרות הממלכתי גוף מונוליטי ששמו "הרבנות", למעשה, הרבנים המקומיים אינם כפופים להוראות ההלכתיות של הרבנות הראשית בתחום הכשרות, מלבד במקרים חריגים.¹² כך, למעשה, פועלים ברחבי הארץ 150 רבנים מקומיים הרשאים לקבוע מדיניות הלכתית עצמאית בנושא הכשרות, ואכן בפועל מערך הכשרות מגוון מאוד, כפי שנראה בהרחבה להלן. גיוון זה עומד בבסיס הקושי המובנה להציג מידע כולל ומקיף על מערך זה.

בימים אלו נידונה במסגרת דיוני התקציב בכנסת הצעה לרפורמה במערך הכשרות שמוביל השר לשירותי דת מתן כהנא.¹³ עיקרי ההצעה הם ביטול סמכותם של הרבנים המקומיים ושל הרבנות הראשית להעניק תעודות כשרות והעברת הסמכות בנושא לגופי כשרות פרטיים שיהיו נתונים לרגולציה מינהלית של הרבנות הראשית, ויחויבו לעמוד בתקן כשרות שייקבע במועצת הרבנות הראשית או בוועדה של שלושה רבנים מקומיים (רבני ערים ורבנים אזוריים מכהנים או לשעבר).

מתודולוגיה

מרבית הנתונים המוצגים במחקר זה הם נתונים חדשים שלא פורסמו עד כה. להלן המקורות העיקריים לנתונים:

1. דוחות כספיים של המועצות הדתיות – הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות מפורסמים כדוחות במערכת המקוונת "אורי" של המשרד לשירותי דת. משנת 2018 התבקשה כל מועצה דתית לפרט בדוח את מספר בתי העסק שהיא מעניקה להם תעודות כשרות, בחלוקה לקטגוריות, וכן לפרט את מספר שעות ההשגחה השנתיות הממוצע בכל סוג עסק. בעבודת המחקר נדלו הנתונים האלה מכל הדוחות. למרבה הצער, בכל אחת מהשנים 2018–2020 ביקש המשרד מהמועצות הדתיות למלא את המידע בדרך אחרת, ולכן אין אחידות בין השנים. עד תחילת אוקטובר 2021 העלה המשרד לשירותי דת רק חלק מהדוחות של שנת 2020, ולכן לא היה אפשר להשתמש בדוחות אלו על כדי לקבל תמונה רחבה.

עיון בדוחות הכספיים מראה שב־2018 מועצות דתיות רבות לא דיווחו כלל את הנתונים המבוקשים בתחום הכשרות. במקרים שהנתונים דווחו, יש אינדיקציות רבות שבמקרים רבים הדיווח היה חלקי או שגוי, ולכן לא מהימן. בשל כך, אי אפשר להתבסס על נתונים אלו. בשנת 2019 מילאו כמעט כל המועצות הדתיות את המידע המתבקש בדוחות הכספיים. במועצות דתיות אחדות לא מולאו שעות

12 נושא זה מורכב ונידון בפסיקות שונות של בג"ץ. להרחבה ראו פרידמן ופינקלשטיין (לעיל הערה 3), עמ' 18–19; בקשי ושפירא (לעיל הערה 2), עמ' 6–7.
13 שמה הרשמי של ההצעה הוא: הצעת חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנת התקציב 2021 ו־2022) (פרק כ': ייעול מערך הכשרות), התשפ"א–2021.

ההשגחה במלואן, ובחלק אחר היו אינדיקציות לשגיאות או לאי-הבנה במילויי שעות ההשגחה.¹⁴ כדי לגשר על בעיות אלו פנינו למועצות דתיות רבות כדי לקבל הבהרות או השלמות למילוי הנתונים, ורובן המוחלט השיבו לנו.

בסיכומם של דברים, על בסיס הדוחות והתשובות שקיבלנו הצלחנו ליצור מסד נתונים המציג מידע על כלל העסקים הכשרים במועצות הדתיות על פי סוג העסק בשנת 2019, וכן מידע על שעות ההשגחה בכלל העסקים בכל המועצות הדתיות, מלבד בשתיים. במועצה נוספת דווח מידע חלקי בלבד.¹⁵

נוסף על כך, כל מועצה דתית מפרטת בדוח הכספי את ההכנסות וההוצאות שלה בתחומי פעילותה, וכך גם בתחום הכשרות. מידע זה נדלה גם הוא מכל הדוחות ונעשה בו שימוש במסגרת המחקר.

2. בקשות חופש מידע מרשויות מקומיות – המשרד לשירותי דת הוא רגולטור של המועצות הדתיות, ולפיכך הפנייה שלו למילוי פרטי העסקים הכשרים ושעות ההשגחה בדוחות הכספיים הייתה רלוונטית רק להן, אך לא לרשויות המקומיות שלא פועלת בהן מועצה דתית. כדי להשלים את התמונה פנינו לכלל 38 הרשויות המקומיות שלא פועלת בהן מועצה דתית וביקשנו מידע על פעילות הרשות המקומית בתחום הכשרות. כאמור, מהתשובות שקיבלנו עולה כי 22 מהן מספקות שירותי השגחת כשרות. מתוך אלו הצלחנו לקבל מידע על מספר העסקים הכשרים בחלוקה לסוגים מ־19 רשויות מקומיות, ואם כך חסר מידע רק על שלוש רשויות מקומיות: מודיעין עילית, דרום השרון ונחל שורק.¹⁶ לעומת זאת, נתונים מפורטים על היקף השגחת הכשרות בכל סוג עסק התקבלו רק משלוש רשויות מקומיות (שוהם, חריש ומודיעין), ואם כך, חסר מידע על שעות ההשגחה ב־19 רשויות מקומיות, מרביתן מועצות אזוריות שמספר העסקים הכשרים בהן אינו גבוה יחסית.

3. קובץ שהתקבל מהמשרד לשירותי דת – ביולי 2020, בתגובה לבקשת חופש מידע, העביר המשרד לשירותי דת לתנועת נאמני תורה ועבודה קובץ אקסל הכולל נתונים על תחום הכשרות המעודכנים לאפריל 2019 – נתונים שאסף המשרד על בסיס שאלון שהפיץ בין מועצות דתיות ורשויות מקומיות בשנים 2017–2018. המשרד קיבל מענה מ־81 מועצות דתיות ורשויות מקומיות, שהן 50% מגופי הכשרות הממלכתיים. הקובץ מכיל מידע על 7,010 עסקים הפועלים ב־81 מועצות

14 הבעיה המרכזית במילוי הדוחות הייתה שהמשרד לשירותי דת ביקש למלא את שעות ההשגחה השנתיות בכל סוג של בית עסק, אך בחינת הנתונים העלתה כי 40 מועצות דתיות דיווחו את הנתונים בדרך אחרת (דיווח חודשי או יומי). כמו כן, יש שמילאו את הנתונים הממוצעים של עסק אחד (בכל סוג של בית עסק) ויש מילאו את הנתונים של כלל העסקים יחד.

15 שתי המועצות הדתיות שחסר מידע על שעות ההשגחה בהן הן קריית מלאכי ונתניה, והמועצה שבה המידע המוצג על שעות ההשגחה הוא חלקי היא נס ציונה. גם במועצות הדתיות בבאר שבע ובאפרת היה חסר מידע, אך מכיוון שהדוחות הכספיים של מועצות אלו לשנת 2020 פורסמו, ובהם הנתונים היו מלאים, השלמנו את המידע מדוחות אלו.

16 נוסף על כך, במועצה המקומית אלעד הכשרות ניתנת על ידי הרב הספרדי והרב האשכנזי בנפרד. המועצה המקומית העבירה לנו את המידע רק על העסקים שבהשגחת הרב הספרדי.

17 אנו מודים לתני פרנק, לשעבר ראש תחום דת ומדינה בתנועת נאמני תורה ועבודה, על העברת הקובץ.

דתיות ורשויות מקומיות. המידע המופיע בקובץ שונה ברובו מהמידע שמספקות המועצות הדתיות בדוחות הכספיים שלהן, ויש בו מידע ברמת בית העסק היחיד, וציון של הפרטים האלה: סכום התשלום למשגיח; סוג הכשרות (רגיל/מהדרין); הגוף המעסיק את המשגיח; מספר שעות ההשגחה היומית; וסיווג אחר של העסקים למיניהם. חלק מהמידע שבקובץ על חלק מהעסקים, ובמיוחד על מספר שעות ההשגחה, איננו מלא.

4. מדגם עצמאי בנושא כפל כשרויות – כדי לבחון את תופעת כפל הכשרויות בתחום ייצור המזון ערכנו בדיקה עצמאית מקיפה של כמעט 1,000 מוצרי מזון תעשייתיים. על המתודולוגיה של בדיקה זו נרחיב להלן ונציג את ממצאיה.

לסיכום הדברים אפשר לומר כי שילוב של מאגרי המידע האלה מאפשר להציג מידע רחב על מערך הכשרות, אף כי בחלק מהתחומים המידע הוא חלקי. כדי לגשר על הפערים בחלק מהנתונים נבקש להצליב לעיתים בין מסדי הנתונים ולהעריך הערכות שונות, ועל בסיס זה להציע מידע מהימן ככל האפשר.

חשוב להבהיר כי מרבית המידע המוצג במחקר זה מבוסס על דיווח עצמי של המועצות הדתיות למשרד לשירותי דת, ואיננו מידע שנבדק כיאות. לפיכך, ייתכן שבכמה מקרים יש אידיוקים בדיווח.¹⁸ עם זאת, גם אם יש אי-אילו טעויות בדיווחים מסוימים, נראה לנו כי מסדי הנתונים האלה מאפשרים להציג תמונת מבט רחבה ומהימנה על היקף הפעילות של מערך הכשרות הממלכתי.

18 לדוגמה, בקובץ שהתקבל מהמשרד לשירותי דת בתגובה לבקשת חופש מידע נמצאו עסקים אחדים שחישוב התשלום בהם לשעת השגחה היה נראה לא סביר (שקל או שניים לשעה, או אלפי שקלים לשעה). סביר להניח כי הדבר נבע מטעויות הקלדה בדיווח הנתונים, ולכן בחישוב הממוצעים של שעות ההשגחה בחרנו להשמיט את המידע על עסקים אלו.



פרק

01

נתונים

כלליים



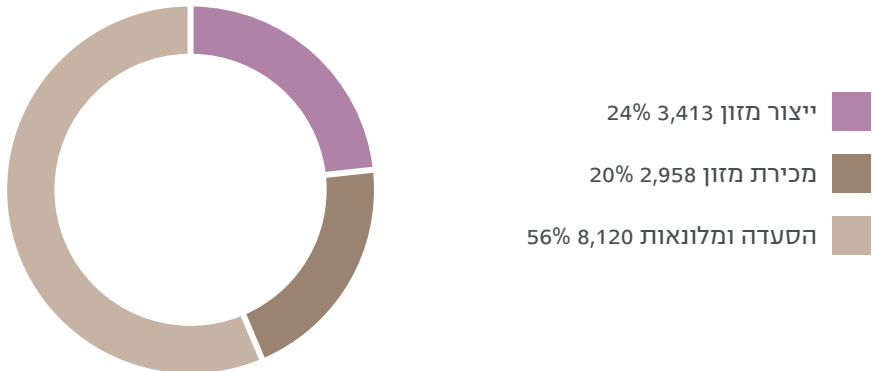
מספר העסקים הכשרים

מהנתונים שנאספו עולה כי בשנת 2019 פעלו בישראל 14,491 עסקים בעלי תעודת כשרות. אפשר להעריך כי בהוספה של שלוש הרשויות המקומיות היחידות שמהן לא התקבל מידע מגיע מספר העסקים הכשרים בישראל ל-14,700¹⁹.

מתוך 14,491 עסקים בעלי תעודת כשרות ממלכתית, 13,664 עסקים קיבלו את תעודת הכשרות הממלכתית ממועצה דתית, ו-827 עסקים קיבלו תעודת כשרות ממחלקת דת ברשות מקומית שלא פועלת בה מועצה דתית. אם נוסיף לנתונים עוד כ-200 עסקים כשרים המקבלים תעודת כשרות ממחלקת דת, יעמוד שיעור העסקים הכשרים המקבלים תעודת כשרות ממועצה דתית על כ-93%, לעומת כ-7% שקיבלו תעודת כשרות ממחלקת דת ברשות מקומית שלא פועלת בה מועצה דתית.

כשרות לפי ענף עסקי

בתרשים הבא מתוארת חלוקת העסקים הכשרים לענפים הכלכליים שבמסגרתם הם פועלים. עסקים כשרים בישראל, לפי ענף מרכזי, 2019 (מספרים מוחלטים ושיעור מכלל העסקים הכשרים)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2019 ובקשות חופש המידע.

¹⁹ במידע שהתקבל מהרשויות המקומיות חסרים נתונים על שלוש רשויות: מודיעין עילית, דרום השרון ונחל שורק. ממרכז שפרסמה עיריית מודיעין עילית לשירותי אספקת כשרות עולה כי הרבנות המקומית הזאת מספקת שירותי כשרות ל-80 עסקים הפועלים בעיר. המספר הממוצע של עסקים כשרים במועצות אזוריות שאין בהן מועצה דתית הוא 44, ואם כך יש להוסיף עוד כ-88 עסקים. נוסף על כך, מעיריית אלעד התקבל רק מידע חלקי (העסקים המקבלים כשרות מהרב הספרדי), ולכן יש להכפיל את מספר העסקים הכשרים הפועלים בה. בסיכומם של דברים נראה שיש להוסיף למספר זה כ-200 עסקים, ואם כך מספר העסקים הכשרים הוא כ-14,700.

הממצאים מלמדים כי הענף הדומיננטי בשוק הכשרות הוא ענף ההסעדה והמלונאות, ובו פועלים למעלה מ־50% מהעסקים הכשרים בישראל. בלוח הבא מוצגת חלוקת העסקים הכשרים לתתי־ענפים שתחת החלוקה לשלושה ענפים מרכזיים.

עסקים כשרים בישראל, לפי תתי־ענפים עסקיים, 2019

ייצור מזון								
מפעל	מאפייה	קייטרינג	יקב	הכנת כריכים	מחלבה	עיבוד בשר	משחטה	טחנת קמח
1,911	762	438	111	110	48	25	21	12
הסעדה ומלונאות								
מסעדה/ בית קפה	מזון (סטיקיה, פלאפל, פיצה)	אולם שמחות	חדר אוכל/ מטבח	בית מלון/אירוח				
3,860	3,111	400	378	371				
מכירת מזון								
רשת שיווק	מרכול	עסק סיטונאי	עסק קמעונאי	מחסן דגים	פיצוחים	אטליז	אחר	
333	663	265	361	674	161	228	248	

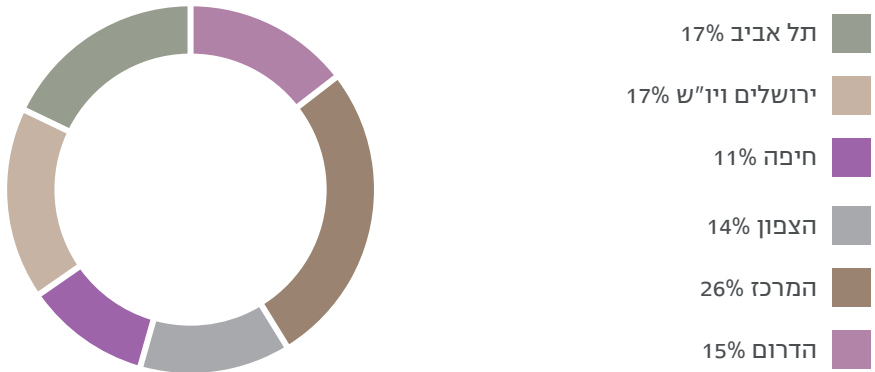
מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2019 ובקשות חופש המידע.

בתחום ייצור המזון תתי־הענף הבולט הוא המפעלים לייצור מזון (1,911 עסקים כשרים). בתחום ההסעדה המלונאות תתי־הענפים הבולטים הם מסעדות ובתי קפה (3,860) ומזנונים (3,111), ובתחום מכירת המזון תתי־הענף הבולט הוא המרכולים (663).

כשרות לפי מחוז גאוגרפי

בתרשים הבא מתוארת חלוקת העסקים הכשרים בישראל למחוזות גאוגרפיים.²⁰

עסקים כשרים בישראל, לפי מחוז גאוגרפי, 2019



מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2019 ובקשות חופש המידע.

ניתן לראות כי 43% מהעסקים הכשרים נמצאים במרכז הארץ: 26% מהעסקים הכשרים פועלים במחוז המרכז ועוד 17% במחוז תל אביב. במחוז ירושלים ויו"ש פועלים 17% מהעסקים הכשרים, ובכל אחד מהמחוזות דרום, צפון וחיפה פועלים בין 11% ל-15% מהעסקים הכשרים.

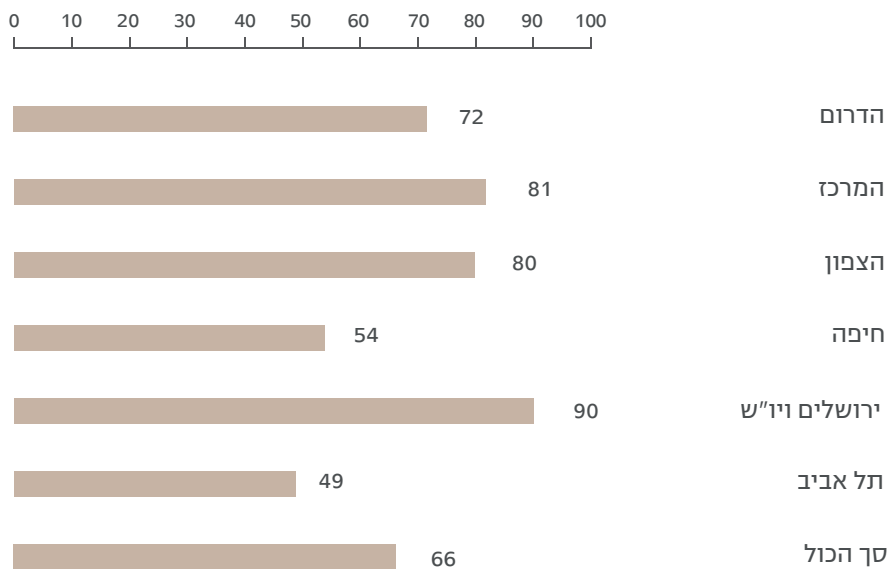
שיעור העסקים הכשרים בענף ההסעדה

כיוון שסיווג ענפי הכלכלה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן, הלמ"ס) אינו תואם את הסיווג הנהוג במועצות הדתיות בתחום הכשרות, קשה לספק מידע מדויק בדבר שיעור העסקים הכשרים לפי ענף עסקי ומחוז גאוגרפי. על פי שיחות עם גורמי השטח, אפשר לציין שהרוב המוחלט של המפעלים לייצור מזון, רשתות השיווק, המרכולים ובתי המלון בישראל – כשרים. לעומת זאת, בתחום ההסעדה פועלים עסקים רבים ללא תעודת הכשר. הבדל זה נובע מגורמים של היצע וביקוש, לצד סיבות רגולטוריות והלכתיות; ככל הנראה, אחת הסיבות העיקריות לכך היא שחלק ניכר מהפעילות העסקית בתחום ההסעדה מתקיים בשבת, וכיום מסעדה או בית קפה הפתוחים בשבת אינם יכולים לקבל תעודת כשרות מטעם רבנות מקומית, בניגוד לבתי מלון.²¹ במצב זה עסקי הסעדה נדרשים לבחור בין תעודת כשרות לבין פעילות בשבתות ובמועדי ישראל.

20 חלוקת בתי העסק למחוזות נעשתה לפי חלוקת הרשויות המקומיות למחוזות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. 21 בעבר היו כמה רבנים מקומיים בצפון הארץ שהעניקו תעודת כשרות בימות החול לעסקי הסעדה הפועלים בשבת, אך מועצת הרבנות הראשית התנגדה להסדר הזה. ההסדר נידון גם בבג"ץ, וכיום אין אפשרות כזאת. ראו בג"ץ 11157/03 אירוה גולן בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל.

למרות הקושי להשוות במדויק בין נתוני העסקים הכשרים לבין נתוני כל העסקים בקטגוריות האלה לפי הלמ"ס, ביקשנו להציג הערכות בנושא זה לפי מחוז גאוגרפי בתחום עסקי הסעדה. הקושי המרכזי בתחום זה הוא שנתוני המועצות הדתיות "סופרים" סניפים שונים של אותה הרשת כעסקי הסעדה נפרדים, ואילו הנתונים של הלמ"ס אינם מביאים בחשבון את הסניפים השונים (כלומר עסק שיש לו כמה סניפים נספר כעסק אחד). עם זאת, נושא הפרישה הגאוגרפית של העסקים מטופל כעת בלמ"ס, ולרוב העסקים בענף האירוח והאוכל אין פרישה גאוגרפית רחבה.²² חיסרון הנתונים על הסניפים עלול להוביל להטיה כלפי מעלה של אחוז העסקים הכשרים, אך כפי שנאמר לעיל, בענף שירותי המזון יש אלפי עסקים וחלקן של הרשתות זניח.

שיעור העסקים הכשרים בתחום הסעדה (מסעדות, בתי קפה ומזנונים), לפי מחוז גאוגרפי, 2019 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2019 ובקשות חופש המידע, ולנתוני סיווג עסקים למחוזות של הלמ"ס.

22 עסקים בזכיינות מופיעים במרשם העסקים כעסקים נפרדים ולא כרשת.

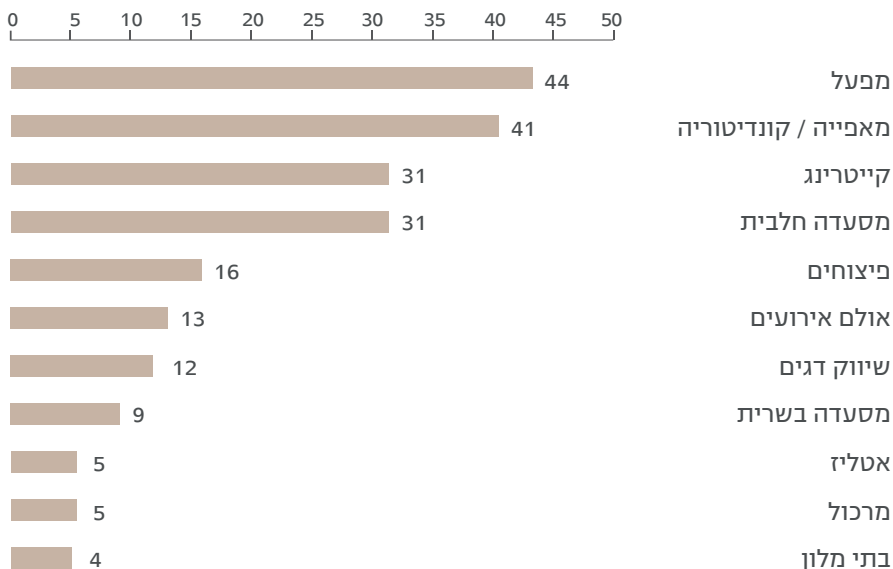
התרשים מלמד כי 66% מעסקי ההסעדה בישראל כשרים. השיעור הגבוה ביותר של עסקי הסעדה כשרים הוא במחוז ירושלים ויו"ש, שבו 90% מעסקי ההסעדה הם כשרים, ואילו במחוז תל אביב רק 49% מעסקי ההסעדה כשרים. נתונים אלו תואמים את הפרופיל הדתי-מסורתי יותר של מחוז ירושלים ויו"ש לעומת הפרופיל החילוני יותר של מחוז תל אביב. גם במחוזות צפון ודרום, ששיעור האוכלוסייה המסורתית דתית בהם גבוה, אפשר לראות שיעור גבוה למדי של עסקי הסעדה כשרים, ולעומת זאת במחוז חיפה, המאופיין בפרופיל חילוני יותר של תושבים ובשיעור גבוה של אוכלוסייה ערבית, שיעור עסקי ההסעדה הכשרים נמוך יחסית.

שיעור תעודות כשרות "מהדרין"

רמת ההשגחה מורכבת מכמה מאפיינים, ובהם מספר השעות שהמשיגי שוהה בעסק וסוג המוצרים שבהם בית העסק משתמש. בשל כך, גם במסגרת מערך הכשרות הממלכתי אפשר לקבל תעודת כשרות איכותית יותר, המכונה "מהדרין". העלויות הנלוות לקבלת תעודת כשרות מסוג זה גבוהות יותר, אך תעודה כזאת מאפשרת לעסקים להרחיב את קהל היעד שלהם.

בבדיקה המבוססת על תשובות של 81 מועצות דתיות משנת 2019 נמצא כי מתוך 6,949 עסקים 79% קיבלו תעודת כשרות רגילה ו-21% קיבלו תעודת כשרות מהדרין.

שיעור העסקים בכשרות מהדרין, לפי ענף עסקי, 2019 (ב-%)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני קובץ מדגמי של המשרד לשירותי דת, ובו 7,000 עסקים.

הביקוש לתעודות מהדרין מטעם הרבנות המקומית גבוה יחסית בארבעה ענפים עיקריים: מפעלים (44%), מאפיות (41%), מסעדות חלביות (31%) וקייטרינג (31%). לעומת זאת, בשאר הענפים יש מעט מאוד עסקים בעלי תעודת כשרות מהדרין. למשל, רק ל-9% מהמסעדות הבשריות ול-5% מהמרכולים יש תעודת כשרות מהדרין.

עובדי מערך הכשרות והגורם המעסיק שלהם

נוהל הפעלת מערך כשרות במועצות הדתיות של המשרד לשירותי דת עוסק בשלושה סוגי עובדים במערך הכשרות:²³ משגיח כשרות - מי שבודק את הכשרות ברמת בית העסק; מפקח כשרות - המפקח על עבודת המשגיחים; מנהל מחלקת כשרות - האחראי על המפקחים ומנהל בפועל את תחום הכשרות במועצה. מספר המשגיחים ואחוזי המשרה שלהם נגזרים ישירות מהיקף העסקים הכשרים במועצה ומסוג ההשגחה הנדרש בהם. מספר המפקחים אמור להיגזר ממספר המשגיחים והעסקים המושגחים, אם כי אין נוהל מסודר של המשרד לשירותי דת בנושא. במועצות דתיות שיש בהן מספר מועט יחסית של עסקים כשרים לא מועסקים כלל מפקחי כשרות. גם תפקיד מנהל מחלקת כשרות אינו מאויש בכל המועצות הדתיות, והוא קיים בדרך כלל במועצות דתיות שיש בהן מספר גבוה יחסית של עסקים כשרים. במועצות דתיות שיש בהן מספר גבוה מאוד של עסקים כשרים מועסקים לעיתים גם פקידים נוספים במחלקת הכשרות (למשל מזכיר), וכן מנהלי תחומים מסוימים (למשל, מנהל תחום בתי מלון).

בשנת 2017 העריך משרד המבקר המדינה כי מספר משגיחי הכשרות הפועלים מטעם מועצות דתיות עומד על 3,800-3,900. הערכה זו מבוססת על נתונים שקיבל המשרד בשנת 2016 מ-93 מועצות דתיות (71% מהמועצות), שבהן היו 3,305 משגיחים.²⁴ אם נניח ש-7% מהעסקים הכשרים פועלים במחלקות דת ללא רשות מקומית, אפשר להעריך שמספר המשגיחים הכולל במערך הכשרות הממלכתי עומד על כ-4,200. על פי התשובות שקיבל משרד מבקר המדינה בשנת 2016 מ-93 מועצות דתיות עולה שמספר המפקחים הוא 136.²⁵ על פי השיעור היחסי של מועצות דתיות שהשיבו למבקר המדינה אפשר להעריך את מספר המפקחים גם במועצות דתיות שלא השיבו, ועל בסיס זה לשער כי מספר המפקחים הכולל במועצות הדתיות עומד על 155-160.²⁶

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

24 מבקר המדינה (לעיל הערה 1), 2017, עמ' 73.

25 שם, עמ' 127.

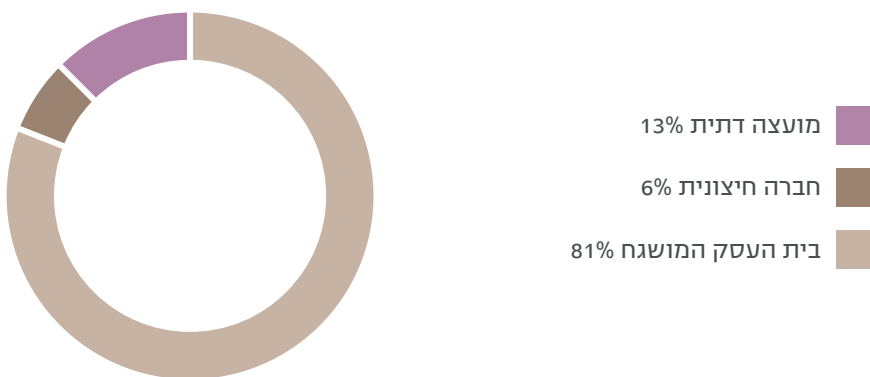
26 אין מידע מסודר על השימוש בתפקיד של מפקח כשרות במחלקות דת ואם הן מעסיקות מפקחים מסוג זה. כיוון שיש רשויות מקומיות שאינן גובות אגרות כשרות מעסקים (ראו להלן הערה 29), ייתכן שמספר העובדים במערך הכשרות של מחלקות הדת ברשויות המקומיות קטן יותר.

מעבר לכך, אין מידע מסודר על היקף ההעסקה של עובדים במחלקות הכשרות בתפקידים הנוספים, ובהם מנהלי מחלקות כשרות.²⁷

המפקחים ועובדי מערך הכשרות המקומי שאינם משגיחים מועסקים בדרך כלל על ידי המועצות הדתיות. לעומת זאת, במבנה הנוכחי של מערך הכשרות המעסיק או המעסיקה של משגיחים יכולים להיות בית העסק המושגח, המועצה הדתית (או הרשות המקומית), או חברה חיצונית. בנתונים שקיבל מבקר המדינה בשנת 2016 מ־93 מועצות דתיות נמצא ש־95% מהמשגיחים מועסקים על ידי בית העסק המושגח.²⁸

במאי 2017 נתן בג"ץ צו מוחלט המורה על יישום תוכנית לניתוק התלות הכלכלית בין המשגיח לבית העסק שהוא משגיח עליו. עם זאת, מתשובתן של 81 מועצות דתיות ורשויות מקומיות לשאלון שהפיץ המשרד לשירותי דת עולה כי מרבית העסקים המקבלים תעודות כשרות עדיין מעסיקים את המשגיח בעצמם, כמפורט בתרשים הבא.

עסקים כשרים, לפי הגורם המעסיק את המשגיח, 2019



מקור: עיבודי המחברים לנתוני קובץ מדגמי של המשרד לשירותי דת, ובו 7,000 עסקים.

על פי נתונים אלו, ב־81% מהעסקים הכשרים בית העסק הוא שמעסיק את המשגיח.

²⁷ למשרד לשירותי דת יש לכאורה נתונים על מספר העובדים בתחום הכשרות, אך אי אפשר לסמוך על מהימנות הנתונים האלה. נוהלי המשרד לשירותי דת קובעים שכל הוספת תקן במועצה דתית זקוקה לאישור של ועדת התקנים של המשרד, אך שהמועצה הדתית היא שממנת את התקן. לפיכך, יש במשרד רשימה של תפקידים ומשרות במועצות הדתיות שאושרו בוועדת התקנים, ורשימה זו אמורה לשקף את היקף ההעסקה במועצות הדתיות. למעשה, כפי שהראה מבקר המדינה בכמה דוחות, וכפי שעולה מהשוואה בין נתוני המועסקים לפי ועדת התקנים לבין נתוני משרד האוצר, העסקתם של שיעור גבוה מאוד של עובדים במועצות הדתיות לא אושרה בוועדת התקנים שבמשרד, ואם כך נתוני הוועדה אינם משקפים את הנעשה למעשה במועצות הדתיות. ראו בהרחבה אצל אריאל פינקלשטיין, **המועצות הדתיות: שירותי דת, מינהל ציבורי ופוליטיקה**, מחקר מדיניות 118, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2018, עמ' 101-107.

²⁸ שם, עמ' 59.



פרק

02

עלויות
הכשרות



מבוא

לשירותי השגחת הכשרות המוענקים לעסקים יש, כמובן, השלכות כלכליות, והן משפיעות גם על מחירי המוצרים שהצרכנים משלמים על מוצרי המזון. בדיון על עלויות מערך הכשרות הממלכתי יש להפריד בין שני סוגים של עלויות: עלויות ישירות ועלויות עקיפות.

העלויות הישירות מחולקות גם הן לשתיים: האחת, אגרת כשרות שנתית שעסק המקבל כשרות נדרש לשלם למועצה הדתית על פי תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013,²⁹ והשנייה, שכר המשולם למשגיחי כשרות על פי מספר שעות ההשגחה שקבעה הרבנות המקומית.

העלויות העקיפות הן עלויות הנגזרות מפעולות הלכתיות שדורשים הרבנים המקומיים. אפשר למנות כמה סוגים עיקריים של עלויות עקיפות:³⁰

■ עלויות הנגזרות מהפעולות שיש לעשות כדי להכשיר את המזון: עלויות הכרוכות בהקמת תשתית למטבח כשר, רכישת מכונות מיוחדות, ציוד ובלאי.

■ עלויות ביצוע הפעולות הנדרשות לשם הבטחת כשרות המזון (דוגמת סדר הפעולות הנדרש לשחיטה כשרה, רכישת חומרי גלם כשרים ובחירה בספקים מסוימים).

■ רמות כשרות גבוהות יותר הדורשות הקפדה יתרה על פעולות הכשרות או נקיטת פעולות נוספות, וכרוכות בהעסקת כוח אדם רב יותר או ברכישת חומרי גלם יקרים יותר.

כאמור בהקדמה, בנושא זה יש אי־בהירות, וגם למשרד לשירותי דת ולרבנות הראשית אין מידע מסודר על היקף העלויות הישירות והעקיפות של מערך הכשרות. הקושי להעריך את העלויות הישירות נובע בעיקר מהמדיניות הלא־אחידה של המועצות הדתיות בתחום הכשרות, בכלל, ובקביעת מספר שעות ההשגחה, התמחור שלהן והיקף גביית האגרות, בפרט.

הקושי להעריך את העלויות העקיפות גדול אף יותר, שכן נושא זה הוא ביסודו עמום ונזיל מאוד. לדוגמה, קשה לתמחר את עלותה של הקמת תשתיות מיוחדות למטבח כשר ושל ביצוע סדר פעולות ייחודי, במיוחד לנוכח אי־האחידות בנהלים. בשל כך, ההערכות הקודמות שפורסמו בנושא מבוססות על טענות סובייקטיביות הנתונות במחלוקת בין המומחים, והפערים בין ההערכות גבוהים מאוד. בשל כך, בפרק זה נתמקד בעיקר בניסיון לתמחר את העלויות הישירות הנלוות למערך הכשרות על בסיס מוצק, ובנוגע לעלויות העקיפות נציג בקצרה כמה עמדות שהעלו מומחים בנושא, מבלי להכריע.

29 החוק מסמיך את השר לשירותי דת לקבוע את גובה האגרות במועצות הדתיות בלבד, אך לא במחלקות הדת. משום כך, מדיניותן של הרשויות המקומיות בנושא זה אינה אחידה, וככל הנראה יש מהן שאינן גובות אגרות, יש הגובות כמו מועצות דתיות, ויש הגובות סכומים אחרים מהסכומים הקבועים בתקנות. ראו אצל פילבר (לעיל הערה 2), עמ' 49.

30 ראו גם משה (לעיל הערה 5), עמ' 4.

חשוב להדגיש כי יש להפריד בין שאלת היקף העלויות הנלוות למערך הכשרות לבין שאלת היקף העלויות ה**עודפות** הנגזרות מהמבנה הנוכחי (והמונופוליסטי) של מערך הכשרות. ברור לכול כי גם אם המדינה תמשוך את ידה לחלוטין מנושא הכשרות יוותר הביקוש למוצרים כשרים על כנו, והעסקים בתחום המזון יפנו לקבלת תעודות כשרות שיהיו להן עלויות ישירות ועקיפות. כיום נשמעות עמדות שונות בשאלה מה תהיה מידת ההשפעה של פתיחת שוק הכשרות לתחרות על גובה העלויות הישירות והעקיפות הנלוות למערך הכשרות, ונראה שגם בסוגיה זו קשה לתת אומדן מדויק. עם זאת, הנתונים המוצגים בפרק זה יכולים לסייע בהערכות ובאומדנים בנושא העלויות העודפות.

הכנסות מול הוצאות: האם מערך הכשרות מסובסד?

בדוחות הכספיים של המועצות הדתיות יש שתי קטגוריות של הכנסה מכשרות: הכנסה מאגרות כשרות והכנסה מהשגחת כשרות. ההכנסה מאגרות מציינת את סך כול האגרות השנתיות שגבתה כל מועצה דתית, על פי התקנות שקבע השר לשירותי דת, מעסקים שהיא סיפקה להם תעודת כשרות. נוסף על כך, למועצות המעסיקות משגיחים בעצמן (במרבית המקרים מדובר, ככל הנראה, בשיעור קטן מאוד מהמשגיחים) יש גם הכנסה מהשגחת כשרות. במקרים אלו המועצה הדתית גובה מהעסק אגרה עבור השגחת הכשרות, ואלו הן ההכנסות המופיעות בדוחות כהכנסות מהשגחת כשרות. למועצות הדתיות יש גם הוצאות על הפעלת מערך השגחת הכשרות, המחולקות גם הן לשתיים: הוצאות על שכר (מפקחים, משגיחים ועוד) והוצאות על פעילויות (למשל, על פרסום).

בחינת נתוני ההוצאות וההכנסות של המועצות הדתיות בגין כשרות מאפשרת לבחון את העלויות הישירות הנובעות מהאגרות, וכן לבדוק כמה סבסוד מעניקה המדינה לשירותי השגחת הכשרות. תקציב המועצות הדתיות היום הוא כמעט מיליארד ש"ח בשנה, והוא מבוסס ברובו על העברות תקציביות של המשרד לשירותי דת ושל הרשויות המקומיות למועצות דתיות, ורק מעט ממנו מבוסס על הכנסות עצמיות.

בלוח הבא מוצג מידע המרכז את נתוני ההכנסות וההוצאות של כלל המועצות הדתיות על כשרות בשנת 2019.

הכנסות והוצאות של מועצות דתיות בגין כשרות, 2019 (בש"ח)

הוצאות		הכנסות	
58,628,989	הוצאות שכר	24,892,905	אגרת כשרות
4,212,884	הוצאות לפעילות	24,771,251	השגחת כשרות
62,841,873	סך הכול	49,664,156	סך הכול

מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2019.

מהנתונים בלוח זה אפשר לראות כי המועצות הדתיות גובות 24.9 מיליון ש"ח אגרות הכשרות ועוד 24.7 מיליון ש"ח בגין השגחת כשרות, אך שרובן המוחלט של ההוצאות הוא ההוצאות שכר (58.6 מיליון ש"ח), ורק שיעור קטן מהן הוא הוצאות לפעילויות (4.2 מיליון ש"ח). הגבייה עבור השגחת כשרות מיועדת כולה להוצאות השכר של המשגיחים, ואם כך אפשר להחסיר מסך הוצאות השכר את הסכום הזה, ומכאן אפשר ללמוד שהוצאות השכר של כלל מחלקות הכשרות במועצות הדתיות - שכר המפקחים, מנהלי מחלקות הכשרות ועובדי מינהלה אחרים בתחום הכשרות - הן 33.9 מיליון ש"ח.

נתוני הלוח מלמדים גם שהיום המדינה כמעט שאינה מסבסדת את שירות השגחת הכשרות, שכן ההוצאות של המועצות הדתיות על כשרות גבוהות ב־13.1 מיליון ש"ח מההכנסות הנגבות מהעסקים בגין כשרות, ואם כך, שיעור ההכנסות מתוך ההוצאות הוא 79%. לשם השוואה, סך ההוצאות של המועצות הדתיות בתחום המקוואות גבוה ב־97.9 מיליון מסך ההכנסות מאגרות, וההכנסות מכסות רק 32.9% מההוצאות, ומכאן שהמדינה מעניקה לו סבסוד נרחב.³¹ יתרה מזו, הנתונים מלמדים כי ב־54 מועצות דתיות, שהן 42% (!) מהמועצות הדתיות, שיעור ההכנסות מכשרות עולה על שיעור ההוצאות על כשרות (ראו להלן סעיף 3.5). לנוכח נתונים אלו אפשר להבין מדוע המשרד לשירותי דת מעניק לרשויות מקומיות שלא פועלת בהן מועצה דתית תקצוב ייעודי לתחום המקוואות, ואילו בתחום הכשרות לא מועבר סבסוד מסוג זה וגם לא עולה דרישה ממשית לסבסוד.

מספר שעות ההשגחה ועלותן

מיפוי של שעות ההשגחה במערך הכשרות הממלכתי הוא כלי בסיסי להבנת העלויות המושתות על עסקי המזון בגין הכשרות. דיווחי המועצות הדתיות בדוחות הכספיים והתשובות לבקשות חופש מידע שהתקבלו מהרשויות המקומיות מלמדים על מספר שעות ההשגחה שנקבע במרבית העסקים בישראל, ומכך אפשר ללמוד על ההיקף הכולל של שעות ההשגחה במערך הכשרות

³¹ לנתונים הכספיים של המועצות הדתיות בתחום המקוואות ראו פינקלשטיין (לעיל הערה 27), עמ' 23-25.

היום. בפרק זה נציג את היקף שעות ההשגחה במערך הכשרות הממלכתי ואת עלותן, ואילו בפרק הבא נרחיב ונראה כי עלות ההשגחה במועצות הדתיות אינה אחידה. היעדר האחידות בתחום זה מקשה על היכולת להציג תמונה כללית אך מדויקת, אולם על בסיס המידע שנציג אפשר להגיע להערכות מבוססות למדי.

בפתח הדברים חשוב להבהיר כי להלן נביא בחשבון רק את מספר שעות ההשגחה, אך בתחום השחיטה מרבית העלויות אינן נגזרות מעלויות המשגיחים אלא מהתשלום לשוחטים, לרבנים ולבעלי תפקידים אחרים במערך השחיטה, לפי נהלים מסודרים שקבעה הרבנות הראשית בנושא.³² כאמור, להלן נתייחס רק לשעות ההשגחה, ולפיכך העלויות הרבות הנלוות לתחום השחיטה, שנידונו בהרחבה בדוח של משרד האוצר,³³ אינן מגולמות בנתונים שנציג.

בבדיקה נמצא שמספר שעות השגחה במערך הכשרות הממלכתי הוא 5,765,108. כאמור, במסד הנתונים חסר מידע על שעות ההשגחה בשלוש מועצות דתיות וב־19 מחלקות דת ברשויות המקומיות, ואם כך, בפועל חסר מידע על מספר שעות ההשגחה ב־1,233 עסקים, שהם 8% מהעסקים הכשרים בישראל.³⁴ מכיוון שיש במסד הנתונים מידע על מספר העסקים הכשרים במועצות וברשויות האלה ועל הסוג שאליו הם שייכים, אפשר "להציב" את הממוצע של שעות השגחה בכל סוג עסק העולה מהנתונים הקיימים, וכך להגיע להערכה של שעות ההשגחה החסרות. בחישוב כזה הגענו להערכה שבעסקים הנותרים יש 640,226 שעות השגחה נוספות, ואם כך, לפי ניתוח זה **המספר הכולל של שעות השגחה במערך הכשרות הממלכתי הוא 6,405,334, ובמילים: 6.4 מיליון שעות השגחה.**

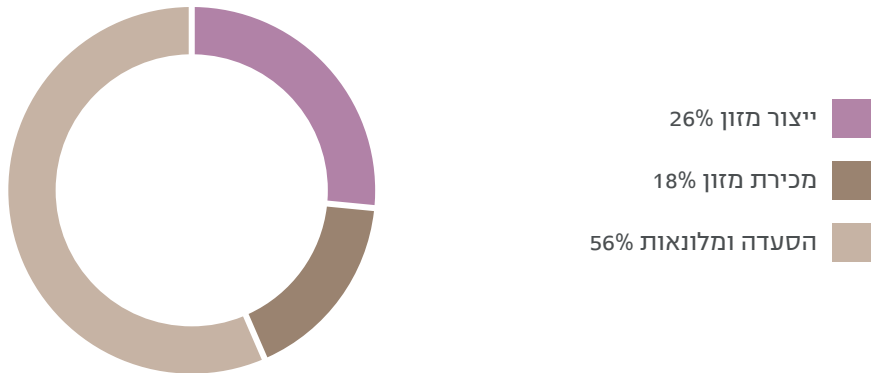
בתרשים הבא מוצג מידע על חלוקת שעות ההשגחה בין הענפים העסקיים המרכזיים.

32 הנהלים שקבעה הרבנות הראשית לישראל בנושא מופיעים באתר הרבנות הראשית.

33 אברמזון (לעיל הערה 4).

34 אומנם המידע החסר הוא משלוש מועצות דתיות ומ־19 מחלקות דת, אך 36% מהעסקים שחסר מידע על שעות ההשגחה שבהם הם מהמועצה הדתית בנתניה.

שעות השגחה במערך הכשרות הממלכתי, לפי ענף עסקי, 2019



מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2019 ובקשות חופש המידע.

הענף הדומיננטי ביותר במספר שעות ההשגחה הוא ענף ההסעדה והאירוח - 3.6 מיליון שעות השגחה, שהן 56% משעות ההשגחה.

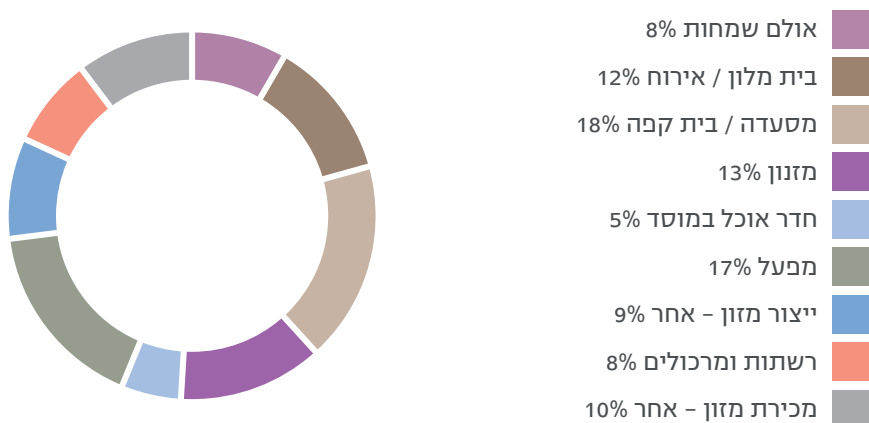
נתוני הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות מלמדים על היקף שעות ההשגחה במערך הכשרות הממלכתי, אך אינם מוסרים מידע על עלות שעת ההשגחה. השר לשירותי דת קבע בתקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד-2013 כי עלות שכר של משגיח המועסק על ידי מועצה דתית תעמוד על 38 ש"ח לשעה, אך כפי שהראה מבקר המדינה, נוהל זה אינו חל על משגיחים המועסקים שלא על ידי המועצה הדתית, ונראה גם שאין הקפדה על כך בשכרם של משגיחים המועסקים במועצה הדתית, ולכן בפועל יש הבדלים בין מועצות דתיות בקביעת עלות שעת השגחה.³⁵

כדי ללמוד על הנושא אפשר להיעזר בקובץ שהתקבל מהמשרד לשירותי דת, ובו מידע על 7,000 עסקים ב־81 מועצות דתיות ורשויות מקומיות. על 4,384 מהעסקים בקובץ זה יש מידע מפורט הן על מספר שעות ההשגחה החודשיות שהמועצה הדתית דורשת מהמשגיח להיות בעסק, הן על התשלום החודשי שהמועצה הדתית דורשת מהעסק על שעות ההשגחה. העלות הממוצעת של שעת השגחה כפי שעולה מקובץ זה היא 49 ש"ח לשעה. הכפלת מספר זה במספר שעות ההשגחה שהצגנו לעיל, מלמדת **שהעלות הכוללת של שעות ההשגחה במערך הכשרות בישראל היא כ־318 מיליון ש"ח בשנה.**

³⁵ מבקר המדינה (לעיל הערה 1), עמ' 152-153.

בתרשים הבא מוצגת התפלגות שעות ההשגחה בין הענפים העסקיים, בפירוט רחב של הענפים.

שעות השגחה במערך הכשרות הממלכתי, לפי ענף עסקי: חלוקה מפורטת, 2019



מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2019 ובקשות חופש המידע.

שני ענפים שבוולט בהם שיעור גבוה של שעות השגחה, אף שמספר העסקים הכשרים בהם איננו גבוה, הם ענף המלונאות (12%) וענף אולמות השמחות (8%). הסיבה לכך היא שבענפים אלו אספקת המזון בעסק ממוצע היא בהיקף נרחב, ולכן העסק נדרש למספר גבוה מאוד של שעות השגחה, לעומת עסקים קטנים יותר, כמו מזנונים או מסעדות ובתי קפה. בלוח הבא מוצג פירוט של ממוצע שעות ההשגחה השנתית בכל תתי-סוג של ענף עסקי, וממנו אפשר לגזור גם את מספר שעות ההשגחה הממוצע לחודש וליום עבודה.

ממוצע שעות השגחה שנתי לעסק כשר, לפי ענף עסקי, 2019

ייצור מזון								
מפעל	מאפייה	קייטרינג	יקב	הכנת כריכים	מחלבה	עיבוד בשר	משחטה ³⁶	טחנת קמח
564	255	337	36	263	471	1,671	596	742
הסעדה ומלונאות								
מסעדה/ בית קפה	מזנון (סטיקרייה, פלאפל, פיצה)	אולם שמחות	חדר אוכל/מטבח	בית מלון/ אירוח				
297	259	1,374	922	2,157				
מכירת מזון								
רשת שיווק	מרכול	עסק סיטונאי	עסק קמעונאי	מחסן דגים	פיצוחים	אטליז	אחר	
507	492	522	230	323	164	292	527	

מקור: עיבודי המחקרים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2019 ובקשות חופש המידע.

אפשר לראות שכצפוי יש פערים גדולים במספר שעות ההשגחה השנתי בין הענפים העסקיים למיניהם, לפי גודל העסקים והיקף הפעילות בכל ענף. חשוב להדגיש שהנתונים האלה מציגים ממוצע של שעות ההשגחה לכל ענף עסקי, אך ברור שיכולים להיות פערים גדולים גם בין עסקים מאותו ענף עסקי אם היקף הפעילות וייצור המזון שונה: לא הרי בית אירוח שיש בו 40 חדרים, כבית מלון שבו 400 חדרים, ולא דומה אולם שמחות קטן של 150 מקומות ישיבה לאולם שמחות שבו מעל 1,000 מקומות ישיבה. לצערנו, בנתונים המדווחים לשנת 2019 אי אפשר להבחין הבחנה מהימנה בין עסקים לפי גודלם, ולכן הממצאים מתייחסים לסוג בית העסק בלבד.

כאמור, הנתונים המוצגים מבוססים על דיווח עצמי של המועצות הדתיות ומחלקות הדת. במרבית התחומים הנתונים נראים מהימנים וקרובים למידע הידוע לנו מהשטח, ובפרט למידע על מסעדות, בתי קפה ומזנונים, שהם כ-50% מכלל העסקים. עם זאת, הנתונים על בתי המלון ואולמות אירועים רחוקים מאוד מהנתונים שקיבלנו מהתאחדות המלונות, ואף מהערכות שמסר המשרד לשירותי דת עצמו למרכז המחקר והמידע של הכנסת.

מספר שעות ההשגחה החדשי שהמועצות הדתיות קובעות למלונות לפי התאחדות המלונות גבוה פי שניים מהנתונים שהמועצות הדתיות דיווחו עליהם, ובהתאם לכך גם עלות ההשגחה כפולה. בדיקה ראשונית שערכנו עם ראשי מועצות דתיות אכן מצאה ליקויים בדיווח בנושא זה,

36 כאמור לעיל, מרבית העלויות בתחום השחיטה אינן עלויות השגחה אלא עלות שכרם של העובדים במקום.

ומכאן אפשר ללמוד שעלות השגחה גבוהה ככל הנראה מהנתונים המוצגים במחקר זה. אשר לאולמות האירועים – לפי הערכות המשרד לשירותי דת שניתנו למרכז המידע של הכנסת, עלות חודשית מוערכת של העסקת משגיח באולם אירועים עד 450 מקומות היא 10,000 ש"ח, ובאולם שבו יותר מ-450 מקומות – 20,000 ש"ח. לעומת זאת, מקובץ העסקים שהתקבל מהמשרד לשירותי דת עולה כי העלות החודשית בשני סוגי האולמות היא כ-5,700 ש"ח בלבד.³⁷

נוספת עלות של כשרות "מהדרין"

כאמור לעיל, במסגרת מערך הכשרות הממלכתי אפשר לקבל תעודת כשרות איכותית יותר, המכונה "מהדרין". העלויות הנלוות לקבלת תעודת כשרות מסוג זה גבוהות יותר, אך היא מאפשרת לעסקים להרחיב את קהל היעד שלהם. הדרישות לקבלת תעודת מהדרין אינן אחידות, וכך ייתכן שתנאים המאפשרים לקבל תעודת כשרות בסיסית במועצה דתית אחת, יאפשרו לקבל תעודת כשרות מהדרין במועצה אחרת.

ניתוח קובץ העסקים שהתקבל מהמשרד לשירותי דת מאפשר למפות את העלות הממצעת המתווספת לעסק המקבל תעודת כשרות מהדרין. מניתוח התשובות של מחלקות הכשרות עולה שונות בין ענפים עסקיים בתחום זה: בממוצע, תעודת כשרות מהדרין למסעדות בשירות יקרה ב-4% מתעודת כשרות רגילה, בעסקי הסעדה חלביים/פרווה – ב-10%, במפעלים – ב-11%, ובמאפיות וקונדיטוריות – ב-20%.

ריבוי כשרויות

כאמור לעיל, בית עסק המעוניין בתעודת כשרות מחויב לפנות לרבנות המקומית הממונה על הכשרות במקום פעילותו. אם בית העסק מעוניין בכשרות נוספת של גוף כשרות פרטי (בד"ץ), הוא יכול לקבלה רק נוסף על תעודת כשרות שהתקבלה מהרב המקומי הרשמי.

מכיוון שגופי הכשרות הפרטיים אינם מפוקחים היום פיקוח כלשהו של המדינה, אין מידע מסודר על היקף תעודות הכשרות של כל עסק. בדיקה שערכנו בספטמבר 2021 ביקשנו לבחון כמה רחבה התופעה של ריבוי כשרויות בתחום ייצור המזון. לשם כך ערכנו בדיקה מקיפה של המוצרים בסניף של רשת שופרסל בשכונת תלפיות בירושלים. הבחירה ברשת זו נבעה מהרצון לבחון רשת גדולה שיש לה סניפים רבים ברחבי הארץ, ולכן היא אמורה לשקף את היקף הכשרות בתחום הייצור מזון. בחרנו בסניף זה משום שהוא אינו ממוקם בשכונה חרדית ואינו מיועד לציבור החרדי (ולמעשה הציבור החרדי אינו נמנה עם לקוחותיו של סניף זה). בחירה זו נועדה גם היא ללמד על הכשרות בכלל, שכן אף שברור שבריכוזים חרדיים יש העדפה למוצרים המקבלים תעודת כשרות מגופי כשרות

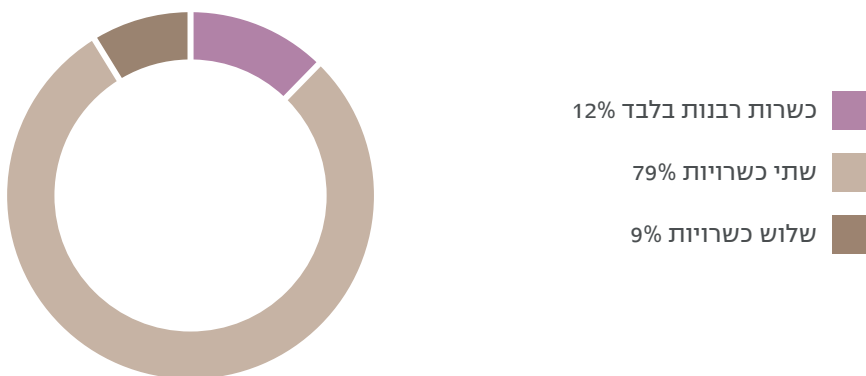
37 משה (לעיל הערה 5), עמ' 8.

פרטיים, אזור שאיננו חרדי אינו אמור לשקף העדפה ברורה לגופי כשרות פרטיים, ויש בו כדי ללמד על הנורמות הכלליות הנהוגות בתחום ייצור המזון. חשוב לציין כי ככלל רוב מוחלט של המוצרים הסגורים הנמכרים ברשתות השיווק בישראל כשרים. מתוך עשר הרשתות הגדולות בישראל רק רשת טיב טעם מספקת מזון לא כשר.³⁸

בבדיקה שנערכה נדגמו מוצרי מזון מכל האגפים המרכזיים שבסניף, ובהם פירות וירקות קפואים; בשר, עוף ותחליפי בשר; סלטים; מוצרי חלב; חטיפים, מתוקים ודגני בוקר; משקאות קלים; פסטה, אורז וקטניות ושימורים. המוצרים שנדגמו הם מכלל החברות והמותגים המרכזיים, ולמעשה הם המוצרים הנמכרים בסניף באגפים אלו. בבדיקה נדגמו 873 מוצרים, 122 מהם מוצרים מיובאים. מוצר מיובא זוכה לכשרות מגוף כשרות שאינו פועל בארץ, אך לפי החוק נדרש גם אישור של הרבנות הראשית לישראל לכשרותו. מכיוון שמוצרים אלו אינם מיוצרים בארץ, לא החשבנו אותם בבדיקה, שבה נכללו לפיכך 751 מוצרים.

בתרשים הבא מוצגות התוצאות העיקריות של הבדיקה שנערכה בתחום ריבוי הכשרויות.

מוצרי מזון כשרים, לפי מספר הכשרויות



הבדיקה העלתה שרק 12% מהמוצרים מסתפקים בתעודת כשרות אחת - של הרבנות המקומית, ואילו 88% מקבלים כשרות גם מגוף כשרות פרטי. מתוך המוצרים שיש להם גם כשרות פרטית, הרוב המוחלט (79%) מקבלים כשרות מגוף כשרות פרטי אחד, ולפיכך יש להם שתי כשרויות, ו-9% מקבלים כשרות משני גופים כשרות פרטיים לפחות, נוסף על הכשרות המתקבלת מהרבנות המקומית, ואם כך יש להם שלוש כשרויות ויותר.

38 אברמזון (לעיל הערה 4), עמ' 7.

בלוח הבא מוצגים נתוני ריבוי הכשרויות לפי סוג המוצר.

מוצרי מזון כשרים, לפי מספר הכשרויות ולפי סוג המוצר

שלוש כשרויות ויותר	שתי כשרויות	כשרות רבנות בלבד	
6%	56%	38%	פירות וירקות קפואים
5%	61%	34%	בשר, עוף ותחליפי בשר
11%	84%	5%	סלטים
2%	94%	4%	מוצרי חלב
4%	84%	12%	חטיפים, מתוקים ודגני בוקר
15%	85%	0%	משקאות קלים
13%	88%	0%	פסטה, אורז וקטניות
23%	77%	0%	שימורים

ממצאי הלוח מלמדים כי בשלושה סוגים של מוצרים לא נמצא אפילו מוצר אחד שהייתה לו כשרות אחת בלבד: משקאות קלים, פסטה, אורז וקטניות ושימורים. בשלושה סוגים נוספים של מוצרים היה שיעור נמוך מאוד של מוצרים שזכו לכשרות הרבנות בלבד: סלטים (5%), מוצרי חלב (4%) וחטיפים, מתוקים ודגני בוקר (12%). בשני סוגים של מוצרים שיעור המוצרים שזכו לכשרות רבנות בלבד היה גבוה יותר: פירות וירקות קפואים (38%) ובשר, עוף ותחליפי בשר (34%).

ככל הנראה, הסיבה שבסוגי המוצרים האלה יש שיעור גבוה יותר של מוצרים בכשרות רבנות בלבד היא שעלות הכשרות בהם גבוהה יותר. אפשר ללמוד זאת מהעובדה שפער המחירים בין מוצרי בשר בכשרות הרבנות בלבד לבין מוצרי בשר הזוכים גם לכשרות של גוף כשרות פרטי גדול ומגיע לעשרות אחוזים ממחיר המוצר. ועם זאת, גם בסוגי המוצרים האלה נמצא כי רוב המוצרים זוכים לכשרות של גוף כשרות פרטי נוסף על הכשרות של הרבנות, אך שהבדיקה נערכה, כאמור, במרכול שאינו פונה לקהל לקוחות חרדי.

אומנם אין מידע מסודר על היקף ריבוי הכשרויות בענפים אחרים, אך היכרות עם השטח מלמדת שבתחומי ההסעדה והמלונאות תופעת ריבוי הכשרויות אינה מתקרבת לממדים אלו, אם כי היא קיימת גם בהם (בעיקר בתחום ההסעדה). אפשר להצביע על כמה גורמים לתופעה:

1. **ידע והתמקצעות** – בניגוד לעבר, בעקבות תהליכי התיעוש והמודרניזציה, ההשגחה על הכשרות בתחום ייצור המזון דורשת ידע נרחב בתחומים טכניים ומדעיים ויכולת יישום מורכבת של הידע ההלכתי. על הבעיות בתחום זה הצביעו גורמים ברבנות הראשית עצמה בדוח של הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות משנת 2006 – ועדה שהורכבה ברובה מנציגי הרבנות הראשית:

לעתים מסתבר כי הרב המקומי אינו מתאים, עניינית, לתפקיד מעניק הכשרות. תפקיד זה דורש ידע עדכני נרחב ומעמיק ויכולת יישומית של דיני איסור והיתר, אשר לא תמיד קיימים אצל הרב המקומי. בנוסף, עקב המודרניזציה והחידושים בתחום ייצור המזון ושימורו, נדרש ידע בתחומים טכניים ומדעיים, אשר אף הם לא תמיד מצויים בידי הרבנים.³⁹

2. **פנייה לציבור החרדי** – קהל היעד של ייצור המזון התעשייתי הוא רחב ומגוון, וכולל, כמובן, גם את הציבור החרדי. ציבור זה הוא כוח קנייה גדול של מוצרי המזון הסטנדרטי לצריכה ביתית. הרצון לפנות לציבור זה גורם לחברות לפנות למותגי כשרות פרטיים, נוסף על הכשרות של הרבנות המקומית, שבדרך כלל הקהילות החרדיות אינן מכירות בה. לעומת זאת, הביקוש של הציבור החרדי בתחומי ההסעדה והמלונאות נמוך במידה ניכרת מהביקוש בציבור הכללי, בשל ההכנסה הנמוכה יותר של משקי בית חרדיים ותרבות ההסתפקות במועט.

3. **חוסר הרלוונטיות של הממד המקומי** – התפיסה שהשגחת הכשרות היא מתפקידו של הרב המקומי מעוגנת היטב במסורת ישראל. תפיסה זו מבוססת על ההיכרות של הרב המקומי עם בעלי העסקים המקומיים ועם גורמי השטח. אפשר לדון בשאלה העקרונית אם תפיסה זו רלוונטית למציאות האורבנית של ימינו, אך בנוגע לייצור המזון, ובמיוחד לייצור במפעלים, היא אינה רלוונטית לחלוטין. לייצור המזון אין כל היבט מקומי ממשי, ולפיכך אין כל משמעות להיותו של מפעל ממוקם בתחומי פעילותו של רב מקומי מסוים.

4. **עלויות נמוכות** – דרישות הכשרות הנלוות להשגחה של גופי הכשרות הפרטיים בתחום ייצור מזון אינן מביאות בדרך כלל להתייקרות ממשית של עלות הייצור, ולפיכך אינן גורמות הפסד משמעותי לבעלי העסקים. מפעלים הם עסקים גדולים למדי, והעלות השולית הפוחתת בהם מורידה את העלויות הנלוות לדרישות הכשרות של הגופים הפרטיים. עם זאת, בענפים שבהם העלות הנלווית לקבלת תעודת כשרות מגוף פרטי גבוהה יותר, כמו תחום הבשר, אכן ניתן לראות שיעור נמוך יותר של ריבוי כשרויות והסתפקות גם בכשרות של הרבנות המקומית בלבד.

39 הוועדה לבחינת הרפורמה בנושא הכשרות, עמ' 17-18.

לסיכום הדברים נבקש לשאול מהן העלויות הישירות הנלוות לתופעת ריבוי הכשרויות בענף ייצור המזון. כאמור, העלויות הישירות של הכשרות הממלכתית מחולקות לשתיים: תשלום אגרה שנתית למועצה הדתית ותשלום חודשי למשגיח על ההשגחה בשטח. האגרה השנתית שנדרשים מפעלים לייצור מזון לשלם קבועה בתקנות שקבע השר לשירותי דת, והיא תלויה במספר העובדים המועסקים במפעל: מפעל שבו עד 10 עובדים נדרש לשלם 1,396 ש"ח בשנה, מפעל שבו בין 10 ל-20 עובדים נדרש לשלם 2,799 ש"ח בשנה, מפעל שבו בין 20 ל-30 עובדים נדרש לשלם 4,966 ש"ח בשנה, ומפעל שבו למעלה מ-30 עובדים נדרש לשלם 8,865 ש"ח בשנה. ביקבים ובמשחטות האגרה אף גבוהה יותר. אין מידע על חלוקת העסקים לייצור מזון לפי מספר עובדים, אך גם אם בכל 3,413 העסקים האלה היו פחות מ-10 עובדים היה היקף האגרה מגיע ל-4.75 מיליון ש"ח בשנה. מכיוון שברור שיש מספר לא מבוטל של עסקים גדולים לייצור מזון, אפשר לשער שהיקף האגרה הכוללת בענף זה מגיע ל-7 או 8 מיליון ש"ח בשנה, אם לא למעלה מזה. במציאות שבה מרבית מוצרי המזון הנמכרים בישראל זוכים לכשרות נוספת מגוף כשרות פרטי, סכומי האגרה המשולמים למועצה הדתית הם עלויות עודפות על עסקי הייצור מזון ואין בהם צורך ממשי.

בעניין עלות שכר המשגיחים, חשוב להדגיש שעסק הזוכה לתעודת כשרות כפולה, אין בו בהכרח שני משגיחים. במקרים רבים הגופים המעניקים כשרות פועלים בשיתוף פעולה וממנים משגיח אחד המוסכם על שניהם. עם זאת, אין הנחיה ברורה ומחייבת בנושא זה, ויש רבנים מקומיים שיכולים להטיל דרישות שונות ומחמירות, ואינם משתפים פעולה עם גוף הכשרות הפרטי. בהיעדר מידע ונתונים בנושא קשה להעריך את העלויות הנגזרות מכך. עם זאת, נציין כי דוח של משרד האוצר משנת 2015 הראה שבשל ההבדלים הניכרים בדרישות הכשרות בין רבנים מקומיים יש מפעלים לייצור מזון הבוחרים לשנות את מיקום העסק על פי הרב המקומי המכהן במקום ודרישותיו.⁴⁰

עלויות עקיפות הנובעות מהכשרות

כפי שצוין במבוא לפרק זה, בשל הקושי לבחון את סוגיית העלויות העקיפות הנובעות מהכשרות איננו מתמקדים בה במחקר זה. עם זאת, נבקש לסקור בקצרה את המידע הקיים בנושא זה, שכן בתחומים מסוימים העלויות העקיפות הן העלויות הגדולות.

בדוח שהפיץ משרד האוצר בנושא עלויות הכשרות בשנת 2015 הוערך המחיר שמשתיה הכשרות על שוק המזון ב-2.8 מיליארד ש"ח, מתוכם, לטענת כותבי הדוח, 600 מיליון ש"ח הם תוצאה של מונופול הרבנות הראשית. הדוח התמקד בסוגיית נוהלי היבוא של הרבנות הראשית, החורגים ממסגרתו של מחקר זה, וכן עסק בהרחבה בסוגיית השחיטה. הרבנות הראשית חלקה על מסקנות הדוח, וטענה שהוא איננו רציני ואינו יכול לשמש מצע לדיון בנושא.

40 אברמזון (לעיל הערה 4), עמ' 31.

מחברי הדוח ציינו בעצמם כי "חלק מהנתונים מבוססים על אומדנים ראשוניים ועל סמך נתונים שקבלנו מגורמים שונים מבלי שבוצעה ביקורת מלאה על הנתונים הכספיים שהתקבלו".⁴¹

עם זאת, חשוב להדגיש כי רובן המוחלט של העלויות הנידונות בדוח הן עלויות עקיפות ולא עלויות ישירות. למשל, מרבית העלויות שלדעת מחברי הדוח הן עלויות הנובעות ממונופול הרבנות הראשית, הן עלויות הקשורות לנהלים הלכתיים בנושא השחיטה.

הערכות על עלויות הכשרות קיבלנו גם מהתאחדות המלונות, והן מוצגות בלוח הבא.

עלויות ישירות ועקיפות הנובעות מהכשרות במלונות בישראל, הערכת התאחדות המלונות

עלות (במיליוני ש"ח)	
2.4	אגרה שנתית
66.7	שכר משגיחי כשרות
10.3	עלות שהות המשגיחים בשבתות
165	שכר עובדי מטבח נוספים
12	כשרות לפסח
62	רכישת מוצרי מזון ייחודיים
47	השקעה במטבחים כפולים וארנונה
365.4	סך הכול

כאמור, גם מידע זה מבוסס על הערכות ואומדנים כלליים. ועם זאת, גם מהערכה זו אפשר ללמוד כי רובן המוחלט של עלויות הכשרות אינן גלומות בעלויות הישירות של הכשרות. לפי הערכת התאחדות המלונות העלויות הישירות של ההשגחה – הבאות לידי ביטוי באגרה השנתית ובשכר המשגיחים – הן רק 18.9% מסך העלות המושתת על המלונות בשל כשרות. הרוב המוחלט של העלויות הן למעשה עלויות עקיפות הנובעות מהדרישות ההלכתיות הכרוכות בכשרות.

41 שם, עמ' 3.



פרק

03

אי־שוויון

במערך

הכשרות



מבוא

אחד המאפיינים העיקריים של מערך הכשרות הוא היעדר אמות מידה אחידות בכל הנוגע לדרישות הכשרות של המועצות הדתיות מבתי העסק. היעדר זה ניכר מאוד בהבדלים בעלויות הכספיות שעל בתי העסק לשאת בהן, בעיקר משום שהדרישות ההלכתיות קובעות את משך ההשגחה, ולפיכך גם את מספר השעות שבתי העסק יידרשו להעסיק בהן את המשגיח. נוסף על כך, הקפדה הלכתית מחמירה דורשת משאבים נוספים מבית העסק, וכך הבדלים בדרישות ההלכתיות מובילים גם להבדלים בעלויות המושתות על בתי העסק.

בפרק זה נבקש להציג את ההבדלים בין המועצות הדתיות כפי שהם באים לידי ביטוי בעלויות הישירות המושתות על העסקים.

הבדלים בתמחור עלות שעת השגחה

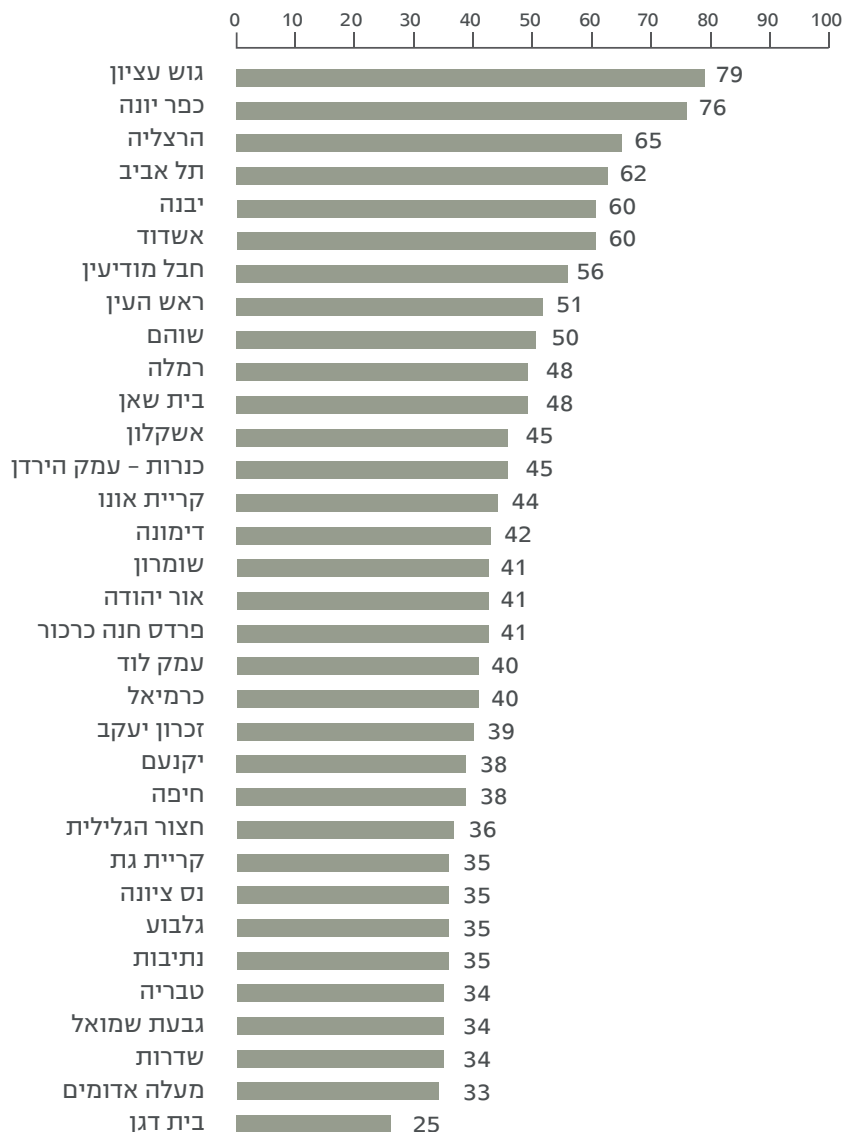
כפי שצינו לעיל, המשרד לשירותי דת לא קבע מהי עלותו של שכר המשגיח בבית העסק. בפועל, מועצות דתיות קבעו בנושא זה כללים שונים לחלוטין, ולמעשה, במקרים רבים אף נקבעו לבתי עסק שונים בתחומיה של אותה מועצה דתית היקפי תשלום אחרים לשעת השגחה אחת. בקובץ שהתקבל מהמשרד לשירותי דת, ובו מידע על 7,000 עסקים ב־81 מועצות דתיות ורשויות מקומיות נמצא כי 52 מחלקות כשרויות מקומיות דיווחו בהרחבה הן על היקף שעות ההשגחה בכל עסק, הן על העלות החודשית שנקבעה לכל בית עסק. מכך אפשר לגזור את העלות של שעת השגחה בכל אחת ממחלקות הכשרות האלה.⁴²

בתרשים הבא מוצגים הנתונים על העלות הממוצעת של שעת השגחה במחלקות הכשרות השונות (מוצגים נתונים רק על רשויות שבהן יותר מ־15 עסקים שיש בהם מידע על שעות ההשגחה ועל עלותה).

42 החישוב נעשה לפי 22 ימי עבודה בחודש, כמו החישוב שערך מבקר המדינה בדוח משנת 2017. ראו מבקר המדינה (לעיל הערה 1), 2017, עמ' 152-153.

עלות ממוצעת של שעת השגחה במחלקות כשרות שבהן למעלה מ־15 עסקים,

2019 (בש"ח)

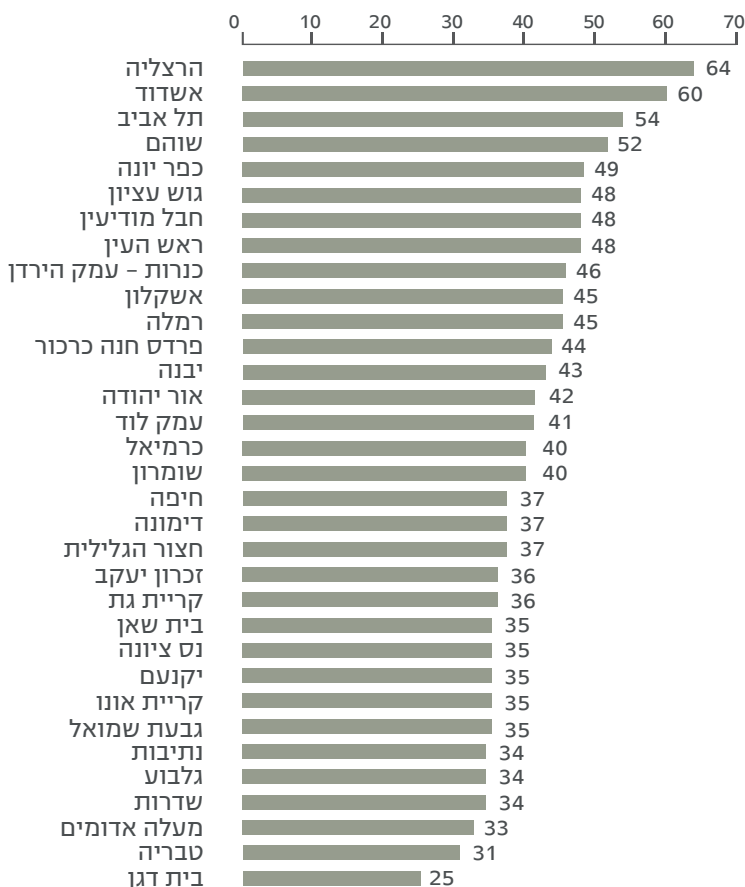


מקור: עיבודי המחברים לנתוני קובץ מדגמי של המשרד לשירותי דת, ובו 7,000 עסקים.

בתרשים ניתן לראות כי יש פערים עצומים בעלות הממוצעת של שעת ההשגחה, מ־52 ש"ח לשעה (פחות משכר המינימום, בוודאי כאשר החישוב כולל עלות מעסיק), ועד 97 ש"ח לשעה.

עם זאת, אפשר לראות הבדל של ממש בעלות שעת ההשגחה בין עסקים שזמן ההשגחה היומי בהם קצר ועומד על חצי שעה או פחות, לבין עסקים שהמשגיח נדרש לשהות בהם בכל יום מספר שעות גבוה יותר. הסיבה לכך היא שמשגיח הנדרש לשהות בכל עסק זמן קצר מאוד, נדרש בדרך כלל לעבור בין בתי עסק רבים, ולכן חישוב שכרו צריך להתחשב לא רק בזמן שהותו בעסק, אלא גם בזמן המעבר מעסק לעסק. לעומת זאת, כאשר זמן ההשגחה הוא למעלה מחצי שעה, אין הבדל גדול בתמחור, לפיכך בתרשים הבא מוצגת עלות שעת ההשגחה הממוצעת לעסק בכל מועצה דתית רק בעסקים שבהם המשגיח נדרש לשהות בעסק יותר מחצי שעה ביום.

עלות ממוצעת של שעת השגחה בעסקים שבהם ההשגחה היא למעלה מחצי שעה ביום, רשויות נבחרות שבהן למעלה מ־15 עסקים, 2019 (בש"ח)



מקור: עיבודי המחברים לנתוני קובץ מדגמי של המשרד לשירותי דת, ובו 7,000 עסקים.

ככלל, על פי הנתונים בתרשים זה, ברוב המועצות הדתיות העלות הממוצעת של שעת השגחה נמוכה יותר מהעלות שבנתוני התרשים הקודם, שכלל את כלל העסקים, אך במרבית המקרים הפערים אינם גדולים. ההבדל הגדול הוא במועצות הדתית בגוש עציון ובכפר יונה שהעלות הממוצעת לשעת השגחה בהן יורדת מאוד בחישוב זה, והוא מלמד שהעלות הגבוהה שעליה הצבענו לעיל נבעה מריבוי עסקים שהיקף ההשגחה הנדרש בהם נמוך מאוד. על כל פנים, גם בנתוני התרשים הזה בולטים פערים גדולים בין מועצות דתיות בתמחור שעת ההשגחה, וה"שיאנית" היא המועצה הדתית בהרצליה, המתמחרת שעת השגחה ב־64 ש"ח במוצע.

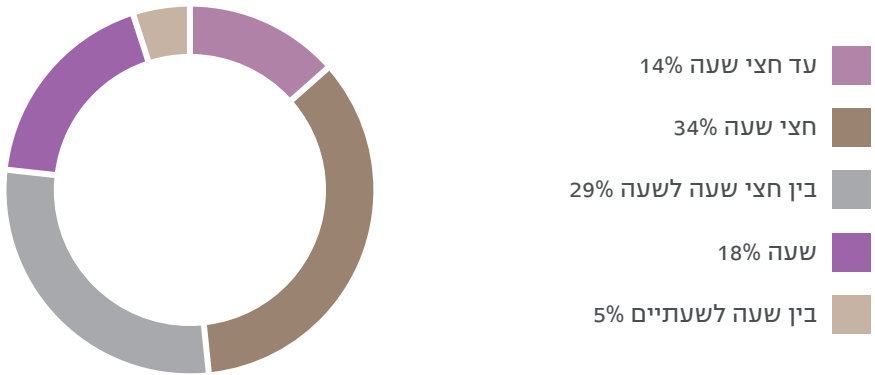
הבדלים בקביעת מספר שעות ההשגחה

נתוני הדוחות הכספיים של המועצות הדתיות מציגים את מספר שעות ההשגחה בכל סוג של עסק. לצערנו, הנתונים אינם מציגים את ההבדלים בין רמות הכשרות (מהדרין או רגילה), וכן כמעט שאינם מציגים את ההבדלים בגודל העסקים, ולכן קשה להשוות בין נתוני המועצות הדתיות השונות. ועם זאת, קשה שלא להבחין בפערים העצומים. לנוכח ממצאים אלו נבקש להדגים את הדברים בקצרה דווקא בענפים שבהם מרבית העסקים הם עסקים קטנים, מכיוון שסביר להניח שהבדלי הגודל בין העסקים בענפים אלו אינם גדולים.

למשל, בענף הפיצוחים 161 עסקים ב־24 מועצות דתיות. ממוצע שעות ההשגחה השנתיות בענף זה עומד על 164 שעות השגחה בשנה, אך ההבדלים בין המועצות הדתיות עצומים – מ־31 שעות בשנה ועד 409 שעות. כך, בתשע מועצות דתיות היקף שעות ההשגחה השנתי בענף הפיצוחים עומד על פחות מ־100 שעות, בתשע מועצות נוספות הוא בין 100 ל־200 שעות, ובשש מועצות אחרות הוא גבוה מ־200 שעות. המשמעות היא שהיקף שעות ההשגחה לעסק מסוג זה נע בין עשר דקות לשעה וחצי ביום.

נתונים דומים עולים מהקובץ שהתקבל מהמשרד לשירותי דת. בקובץ זה יש מידע על 345 פיצריות שהיקף שעות ההשגחה בהן נע בין עשר דקות השגחה ביום בפיצרייה בגוש עציון (בכשרות מהדרין!), לשעתיים ביום בפיצרייה אחת בתל אביב (בכשרות רגילה). התרשים הבא סוקר את משך ההשגחה היומי שנקבע בפיצריות ברחבי הארץ.

משך ההשגחה היומי בפיצריות ברחבי הארץ, 2019



מקור: עיבודי המחברים לנתוני קובץ מדגמי של המשרד לשירותי דת, ובו 7,000 עסקים.

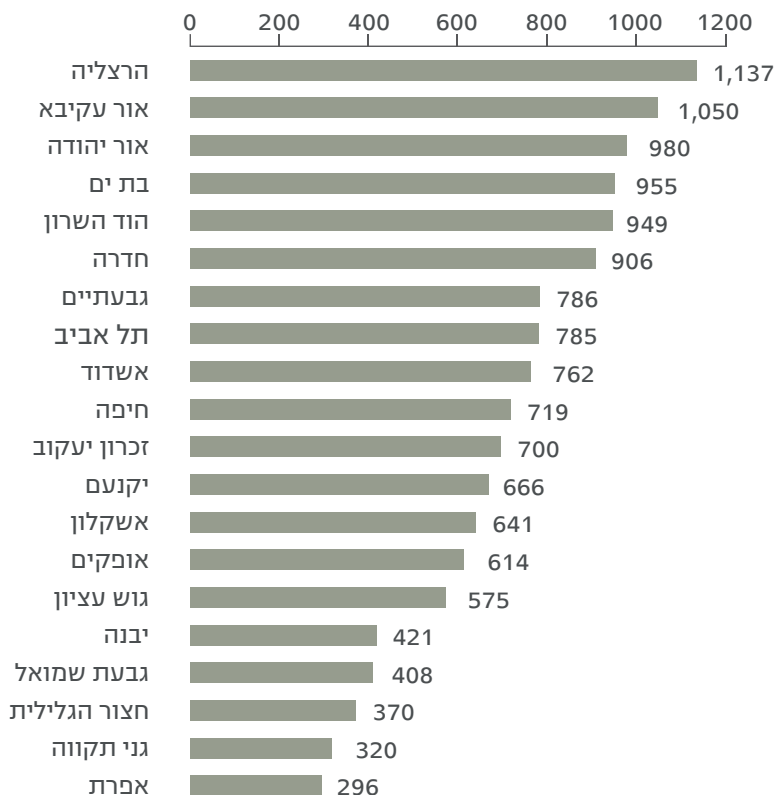
התרשים מלמד על הפערים הגדולים בין הפיצריות ברחבי הארץ. גם אם אפשר להסביר שבקצוות הטווח ישנן פיצריות גדולות מאוד או קטנות מאוד, מכיוון שמרבית הפיצריות הן בגודל דומה והיקף הפעילות בהן דומה, ההבדלים הגדולים במשך ההשגחה בין הפיצריות מלמדים על היעדר אחידות בעניין זה.

כאמור לעיל, הדוגמאות שהוצגו הן דוגמאות ספורות בלבד, אך הבדלים של ממש ניכרים בכל ענף בעסקי המזון.

הבדלים בעלות ההשגחה בפועל

עד כה עסקנו בהבדלים בין המועצות הדתיות בקביעת מספר שעות ההשגחה ובעלות שעות ההשגחה. שילוב שני הממדים האלה מביא לפערים גדולים בעלויות ההשגחה בין מועצות דתיות שונות. התרשים הבא מציג דוגמה לפערים האלה בענף הפיצריות.

**עלות ממוצעת של השגחה חודשית בפיצרייה (ללא אגרה שנתית), מחלקות כשרות
נבחרות (בש"ח)**



מקור: עיבודי המחברים לנתוני קובץ מדגמי של המשרד לשירותי דת, ובו 7,000 עסקים.

אפשר לראות כי הפערים בין המועצות הדתיות הם עצומים, וגם כאן הרצליה היא "שיאנית" העלויות: בעיר זאת 13 פיצריות כשרות, ועלות ההשגחה הממוצעת בהן עומדת על 1,137 ש"ח בחודש.⁴³

43 הפערים גם כמעט שאינם קשורים להבדלים שבין כשרות מהדרין לכשרות רגילה, שכן הפער בין פיצרייה ממוצעת בכשרות מהדרין לפיצרייה ממוצעת בכשרות רגילה עומד על כ-150 ש"ח.

דוגמה נוספת היא מענף הגלידריות - ב־65 גלידריות ב־30 מחלקות כשרות ברחבי הארץ מצאנו 23 תעריפים של עלות השגחה חודשית: החל מ־200 ש"ח בחודש בגלידריה בקרית אתא ו־247 ש"ח בגלידריה בגבעת שמואל (בכשרות מהדרין); ועד 1,000 ש"ח בחודש בגלידריה בראש העין (בכשרות רגילה). גם במקרה זה נמצאו ההבדלים גדולים: ב־29% מהגלידריות המחיר הוא בין 0 ל־400 ש"ח, ב־55% המחיר הוא בין 450 ל־750 ש"ח, וב־16% - בין 750 ל־1,000 ש"ח. מנתונים אלו אפשר גם להבין שהתנאים לקבלת תעודת כשרות מהדרין אינם אחידים.

כאמור, פערים דומים ולא סבירים בין מועצות דתיות יש בכל הענפים העסקיים, אך בהיעדר מידע מפורט על גודלו של כל עסק במסדי הנתונים הקיימים, נמנענו מלהצביע על הבדלים בין מועצות דתיות מסוימות בענפים שבהם הפערים בין עסקים גדולים לקטנים הם עצומים בהיקף ייצור המזון, מחשש שנחטא לאחת המועצות שבה הדבר נבע דווקא מכך שבתי העסק בה גדולים מאוד יחסית.

הבדלים במאזן התקציבי בתחום הכשרות

ההבדלים בין מועצות דתיות ניכרים לא רק בעלויות ההשגחה אלא גם בהתנהלות התקציבית בתחום הכשרות, והם מצביעים על הבדלים מהותיים בניהול מערך הכשרות.

כפי שציינו לעיל, סך ההוצאות של המועצות הדתיות על כשרות גבוה ב־13.1 מיליון ש"ח מסך ההכנסות הנגבות מהעסקים בגין כשרות, ולמעשה ב־54 מועצות דתיות, שהן 42% מכלל המועצות הדתיות, שיעור ההכנסות מכשרות **עולה** על שיעור ההוצאות על כשרות. כדי להמחיש את ההבדלים בין המועצות הדתיות בנושא זה מוצגים בלוח הבא נתונים על מאזן ההכנסות וההוצאות מכשרות של כל המועצות הדתיות שגובה ההכנסות שלהן מכשרות עולה על מיליון ש"ח בשנה.

מאזן הכנסות והוצאות של מועצות דתיות בתחום הכשרות, במועצות שבהן ההכנסה עולה על מיליון ש"ח בשנה, 2019 (בש"ח)

מאזן	הוצאות על כשרות	הכנסות מכשרות	
2,655,972	7,897,628	10,553,600	אילת
228,787	888,214	1,117,001	אור עקיבא
142,709	2,183,141	2,325,850	רעננה
-521,125	1,871,097	1,349,972	חיפה
-569,601	1,991,840	1,422,239	ראשון לציון
-846,571	2,465,681	1,619,110	עכו
-870,228	2,993,993	2,123,765	תל אביב
-1,144,717	2,471,747	1,327,030	אשדוד
-1,185,235	3,320,850	2,135,615	אשקלון
-1,206,207	3,396,004	2,189,797	ירושלים

מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2,019.

המועצה הדתית הרווחית ביותר בתחום הכשרות היא המועצה הדתית באילת, ורווחיה מתחום זה עולים על 2.5 מיליון בשנה. הסיבה לכך, ככל הנראה, היא שהכשרות במועצה זו מרוכזת בענף המלונאות, ולכן יש בה מעט עסקים כשרים שיש בהם היקף גדול של פעילות השגחה, והם פועלים בתא שטח קטן. במצב כזה עלויות הפיקוח זולות יותר ולמועצה יש מאזן רווחי בתחום הכשרות. גם המועצות הדתיות באור עקיבא ורעננה מגיעות לרווחיות בתחום הכשרות, אם כי בהיקפים נמוכים יותר. לעומת זאת, במרבית המועצות הדתיות הגדולות ההוצאות גבוהות מההכנסות, בכמה מהן ביותר מחצי מיליון ש"ח בשנה, ובשלוש מועצות דתיות אף במיליון ש"ח בשנה.

חשוב להדגיש כי מאזן תקציבי חיובי בתחום הכשרות אינו מלמד בהכרח על יעילות, ובמידה מסוימת אולי ההפך הוא הנכון: מרבית עלויות הכשרות העודפות של המועצות הדתיות נובעות מהצורך להעסיק מפקחים ועובדי מנגנון במערך הכשרות שאינם משגיחים. מנתוני הדוחות עולה כי חלק ניכר מהמועצות הדתיות שבהן המאזן התקציבי בתחום הכשרות הוא חיובי כמעט שאינן מעסיקות מפקחים, כמתואר בלוח הבא.

המאזן התקציבי בתחום הכשרות של מועצות דתיות נבחרות, 2019 (בש"ח)

מספר העסקים	הכנסות מאגרה	הכנסות מהשגחה	סך ההכנסות מכשרות	הוצאות שכר	הוצאות לפעילות	סך הוצאות הכשרות	מאזן כולל (הכנסות פחות הוצאות)	
114	193,211		193,211	-	4,750	4,750	188,461	עמק זרעאל
113	211,692		211,692	7,683	20,549	28,232	183,460	עמק חפר, כפר הרא"ה
73	119,346		119,346	1,262	83,305	84,567	34,779	באר יעקב
55	83,483		83,483	-	-	-	83,483	חצור
50	96,925	87,464	184,389	7,533	80,297	87,830	96,559	עמק המעיינות
46	42,310	1,384	43,694	-	960	960	42,734	ראש פינה
39	60,582		60,582	-	1,450	1,450	59,132	כפר פינס, מנשה
29	41,035		41,035	-	5,945	5,945	35,090	ירוחם
27	34,345		34,345	-	-	-	34,345	כוכב יאיר
23	18,071		18,071	-	-	-	18,071	שלומי
20	54,773		54,773	2,000	395	2,395	52,378	קריית טבעון

מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2019.

נתונים אלו מלמדים כי למועצות דתיות רבות, אף למועצות שיש בהן מספר לא מבוטל של עסקים, אין הוצאות על שכר בתחום הכשרות, ובדרך כלל גם ההוצאות על פעילויות שוליות.⁴⁴ בולטת במיוחד המועצה הדתית בעמק זרעאל שבה 114 עסקים כשרים – מועצה זו גובה מהעסקים אגרות כשרות בסך 200,000 ש"ח כמעט, אך אינה מעסיקה שום עובד במחלקת הכשרות, וגם ההוצאות שלה על פעילויות בתחום זה קטנות מאוד (פחות מ־5,000 ש"ח). במצב זה המועצה נמצאת במאזן תקציבי חיובי בתחום הכשרות, אך למעשה אינה מספקת שירותי פיקוח ממשיים, מלבד הפיקוח הכללי של הרב המקומי או ראש המועצה הדתית.

הבדלים בגביית אגרות הכשרות

הבדלים בין המועצות הדתיות ניכרים גם בתחום גביית האגרות. כפי שצינו לעיל, תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ד–2013 קובעות את הסכום שכל עסק נדרש לשלם על בסיס הענף העסקי שהוא שייך לו והיקף הפעילות בעסק. במחקר קודם בנושא הצבענו על דוחות רבים של מבקר המדינה ומבקרי רשויות מקומיות המלמדים על ליקויים בגביית אגרות הכשרות, ועל כך שבמקרים רבים אגרות הכשרות במועצות הדתיות נגבות באופן לא תקין מבחינה טכנית, וכן בשרירותיות ובניגוד לסכומים שנקבעו בתקנות שקבע השר.⁴⁵

נתוני מספר העסקים הכשרים שדווחו בדוחות הכספיים של המועצות הדתיות לשנת 2019 אינם חופפים את פילוח העסקים כפי שהוא מופיע בתקנות האגרות, ולכן לא ניתן להשוות ביניהם. לעומת זאת, בנתוני הדוחות הכספיים של שנת 2020 הפילוח זהה, ואפשר לבחון מהי העלות השנתית שהמועצות הדתיות צריכות לגבות על פי התמחור שנקבע לכל סוג עסק בתקנות, ולהשוות זאת לסכום שנגבה בפועל. הדוחות הכספיים לשנת 2020 פורסמו מעט לפני סיום כתיבת מסמך זה, אך פורסמו דוחות רק של כמחצית מהמועצות. בשל כך בדקנו בדיקה מדגמית של הנושא בשש מועצות דתיות, והממצאים מופיעים בלוח הבא.

44 אם נתוני ההוצאות על פעילויות היו גבוהים היה אפשר לחשוב שאולי המועצה משתמשת בשירותי פיקוח חיצוניים ולא בכוח אדם פנימי, אך במרבית המועצות הדתיות גם ההוצאות על פעילויות נמוכות, אם ישנן בכלל, ולכן ברור שאין בהן שירותי פיקוח ממשיים.

45 פרידמן ופינקלשטיין (לעיל הערה 3), עמ' 76–81.

**שיעור ההכנסות מאגרות כשרות לעומת ההכנסות האופציונליות, מועצות דתיות
נבחרות, 2020 (בש"ח)**

שיעור הכנסות בפועל מהכנסות אופציונליות	הכנסות בפועל	הכנסות אופציונליות (לפי גבייה על פי התקנות)	
79.9%	823,886	1,030,901	חיפה
68.9%	1,647,502	2,392,860	ירושלים
130.5%	41,968	32,165	כפר יונה
69.5%	548,050	788,822	אשדוד
27.9%	61,570	220,486	בית שמש
95.2%	504,417	529,953	באר שבע

מקור: עיבודי המחברים לנתוני דוחות המועצות הדתיות לשנת 2020.

בבדיקה המדגמית נמצאה רק מועצה דתית אחת ששיעור ההכנסות שלה בפועל קרוב לשיעור ההכנסות אם הגבייה הייתה נעשית על פי התקנות. בארבע מועצות דתיות נמצא כי הגבייה נמוכה יותר בפועל שאיננו זניח: בבית שמש סכום הגבייה מגיע ל-27.9% בלבד מהיקף הגבייה הנדרש על פי חוק, בירושלים ובאשדוד הוא עומד על פחות מ-70% ובחיפה על 80%. בכפר יונה, לעומת זאת, נמצא כי היקף הגבייה גבוה ב-30% מהגבייה שנקבעה בתקנות.

אומנם אפשר להבין שסטיות קטנות - כמו שנמצאו בבאר שבע - נובעות מעיכובים קלים בתשלומי אגרות בין שנה לשנה, אולם פערים גבוהים כל כך בין הסכום שיש לגבות על פי התקנות לבין הסכום שנגבה בפועל כפי שנמצאו במרבית המועצות הדתיות שנדגמו מעידים על ליקויים קשים בגבייה. במחקר הקודם הצבענו על התופעה שמועצות דתיות נותנות הנחות באגרה השנתית לבתי עסק מסוימים בניגוד לחוק וללא קריטריונים, וכך ההנחה אינה ניתנת לכל בתי העסק, וודאי שאינה שוויונית. נראה שהממצאים העולים מכאן מלמדים כי גביית האגרות בתחום הכשרות במועצות הדתיות עדיין סובלת מאי־סדרים משמעותיים.

פרק

04

דיון

במחקר זה ביקשנו להציג מידע מהימן ככל הניתן על מערך הכשרות, כדי ליצור בסיס לדיון רציני בנושא. בשל כך, בפרק זה נבקש לדון בקצרה בממצאים המרכזיים העולים מן המחקר שיש להם רלוונטיות ברורה לדיון ברפורמה במערך הכשרות:

עלויות הכשרות

המחקר מלמד כי העלות השנתית של אגרות הכשרות בכל המועצות הדתיות עומדת על 24.9 מיליון ש"ח, והעלות השנתית של שעות ההשגחה בכל המועצות הדתיות ומחלקות הדת ברשויות המקומיות נאמדת ב־318 מיליון ש"ח בשנה, אם כי יש אינדיקציות שזוהי הערכת חסר, והעלות בפועל גבוהה יותר. אפשר להניח שהעלות הישירה של הכשרות הממלכתית בישראל נאמדת ב־350 מיליון ש"ח בשנה. קשה מאוד לאמוד את העלויות העקיפות הנובעות מהדרישות ההלכתיות הנלוות לכשרות, אך מהניתוחים למיניהם אפשר ללמוד שרוב העלויות הנלוות לכשרות הן תוצאה של הדרישות האלה, ובמיוחד בתחומי המלונאות, השחיטה והיבוא. יש המעריכים אותם במאות מיליוני שקלים, ואף במיליארדי שקלים בשנה.

קשה להעריך מה תהיה ההשפעה של רפורמה שתפתח את שוק הכשרות לתחרות על עלויות הכשרות, אך נראה שמהנתונים אפשר להצביע על נקודות עקרונות:

א. סבסוד מערך הכשרות

אחת הטענות נגד הפרטה של מערך הכשרות היא שהיום המדינה מסבסדת את הכשרות דרך מימון שכרם של המפקחים והעובדים בתחום הכשרות במועצות הדתיות, ולאחר הפרטה יושת נטל זה על הצרכנים. למעשה, במחקר הראנו כי ב־42% מהמועצות הדתיות ההכנסות מכשרות גבוהות יותר מההוצאות, ומסיכום המידע בכל המועצות הדתיות עולה שהיקף ההוצאות על כשרות גבוה ב־13.1 מיליון ש"ח מהיקף ההכנסות. סכום זה נמוך למדי וקשה לראות בו סבסוד משמעותי של המדינה את תחום הכשרות.

אפשר לטעון שמערך הכשרות בצורתו הנוכחית משתמש בשירותי התקורה של המועצות הדתיות והרבנים המקומיים הקיימים. לדעתנו, ככל הנראה מדובר בעלות זניחה ולא משמעותית. אשר לרבנים המקומיים, הרי שגם במסגרת הרפורמה יהיו מהם שיתנו תקן לתעודות כשרות, ועל כל פנים, כיום מרבית הרבנים המקומיים אינם נחשבים מומחים בכשרות, ולכן אינם מחליפים מומחים הלכתיים שגופי הכשרות הפרטיים יידרשו למנות. יתרה מזו, ב־35% מהרשויות המקומיות היהודיות לא מכהן כיום רב מקומי.⁴⁶ אשר למועצות הדתיות, נראה שהוצאות התקורה שלהן בתחום הכשרות זניחות ביותר, שכן רובן המוחלט של ההוצאות האלה הן הוצאות ישירות על פיקוח. בהקשר זה ראוי לציין גם כי המועצות הדתיות הן גופים קטנים

46 משפטי ארץ, **רבנות ללא רבנים: דו"ח איוש משרות רבנות ברשויות המקומיות**, עפרה: מכון משפטי ארץ, 2020, עמ' 2.

מאוד והמחזור של 58% מהן נמוך מ־5 מיליון ש"ח.⁴⁷ כפי שטענה בעבר הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן (ועדת צדוק), בעקבות המצב הזה רוב המועצות הדתיות "אינן יכולות להגיע לפיתוח מבנה יעיל של מועצה דתית".⁴⁸

ב. כשל הכפילויות

בדיקה מדגמית שערכנו במסגרת המחקר העלתה כי ל־88% מהמוצרים הנמכרים ברשתות המזון יש תעודת כשרות נוספת על זו של הרבנות. ומכאן שבתחום ייצור המזון יש כפל כשרויות שלא לצורך, המביא לעלויות עודפות. את האגרות השנתיות העודפת הערכנו בסכום של כ־8 מיליון ש"ח. אי אפשר להעריך באיזו מידה יש השגחה כפולה מיותרת בפועל בעסקי ייצור המזון (שני משגיחים מקבילים), מכיוון שאין מידע זמין בנושא וידוע כי במקרים רבים המשגיח של הרבנות המקומית והמשגיח של גוף הכשרות הפרטי הוא אותו אדם.

המסקנה הנובעת מסקירה זו היא שלהערכתנו לפתיחת שוק הכשרות לתחרות לא תהיה השפעה רבה על עלויות הכשרות הישירות. השפעה של ממש על העלויות יכולה להיות לדעתנו דווקא על העלויות הנלוות לדרישות ההלכתיות, אך בשלב זה קשה להעריך מה תהיה מידתה.

היעדר אחדות הגורם לא־שוויון

המחקר הצביע על היבטים רבים שבהם אין אחדות במדיניות ההלכתית בנושא הכשרות בין המועצות הדתיות, ובמקרים רבים אף בתחומיה של אותה מועצה דתית. למשל, הצבענו על מנעד רחב של היקפי שעות השגחה בעסקים שונים, וכן על פערים גדולים בין המועצות בתמחור עלות שעות השגחה. לפערים האלה השלכה ישירה על הבדלים גדולים בעלויות הכשרות בין מועצה דתית אחת לאחרת.

לדעתנו, בנוגע להוראות ההלכתיות היעדר אחדות כשלעצמו אינו בעיה. להפך, טבעי שלרבנים שונים תהיה מדיניות הלכתית אחרת בנושא הכשרות. הבעיה היא שבמצב החוקי הנוכחי נוצר א־שוויון חמור בין עסקים שונים, שכן העסקים יכולים לפנות לקבלת כשרות ממלכתית רק מהרב המכהן במקום כהונתם, וכך עסקים הנמצאים סמוך זה לזה אך שייכים לתחום השיפוט של שתי רשויות מקומיות, יכולים לשלם סכומים אחרים לחלוטין על אותו היקף שעות השגחה בדיוק.

מכיוון שאנו סבורים שאין לכפות על רבנים מקומיים עמדות הלכתיות שאינן מקובלות עליהם, הפתרון, לדעתנו, איננו קביעת כללים אחידים שיחולו על כל הרבנים, אלא להפך – פתיחת שוק הכשרות לתחרות, וכך רבנים יוכלו לקבוע תקנים שונים, וכל עסק יוכל לצרוך את רמת הכשרות המקובלת עליו, מתוך שקיפות ברורה לצרכנים.

47 פינקלשטיין (לעיל הערה 27), עמ' 98.

48 דין חשבון הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן, 1993, עמ' 18.

איכות עבודת המועצות הדתיות

אומנם מחקר זה לא התמקד בליקויים במערך הכשרות של המועצות הדתיות, אך מתוך הדברים עלו בעיות גם בנושא זה: נמצאו ליקויים בגביית האגרות מהעסקים, וכן שיש מועצות דתיות שכלל אינן מעסיקות מפקחי כשרות, אף שיש בהן מספר עסקים לא מבוטל. נתונים אלו מתווספים לליקויים קשים בעבודת המועצות הדתיות בתחום הכשרות שעליהם כבר עמדנו בהרחבה במחקר קודם, ובהם בעיות בנוכחות של המשגיחים, ליקויים בפיקוח על עבודת המשגיחים, ניגודי עניינים, חשדות לפלילים ועוד.⁴⁹ לדעתנו, הדברים קשורים לבעיות מבניות במועצות הדתיות החורגות מנושא הכשרות, שגם עליהן עמדנו בעבר בהרחבה.⁵⁰

המסקנה העולה לדעתנו ממצב זה היא שניסיון לפתור את הבעיות במערך הכשרות מתוך המשך ההתבססות על שירותי המועצות הדתיות נידון לכישלון. הבעיות בהתנהלות המועצות הדתיות הן בעיות חמורות ומבניות הנוגעות להתנהלות הבסיסית ביותר, ולכן מומלץ להפקיע מידיהן את הבלעדיות במתן שירותי כשרות בסיסיים ולהעביר סמכויות בנושא זה לגופי כשרות פרטיים.

49 פרידמן ופינקלשטיין (לעיל הערה 3), עמ' 38-87.
50 ראו: פינקלשטיין (לעיל הערה 29).

אריאל פינקלשטיין הוא חוקר במכון
הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנט במחלקה
למדע המדינה באוניברסיטת בר־אילן.

גבריאל אבן צור הוא עוזר מחקר במכון
הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנט במחלקה
להיסטוריה של עם ישראל ויהדות זמננו
באוניברסיטה העברית בירושלים.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

אוקטובר 2021
www.idi.org.il
מסת"ב: 8-371-371-519-965-978