



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

המחלקה לפיקוח תקציבי

תיאור מערך כשרות מזון ומשקאות בישראל ואומדן עלויות

מוגש לוועדת הכלכלה

י"ז בטבת תשע"ז

15 בינואר 2017

כתיבה: נטע משה, כלכלנית

אישור: עמי צדיק, מנהל המחלקה לפיקוח תקציבי

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6 4 0 8 2 4 0 / 1

פקס: 02 - 649 6103

www.knesset.gov.il/mmm

תוכן העניינים

<u>1</u>	<u>תמצית</u>
<u>2</u>	<u>2. רקע: כשרות מזון ומשקאות בישראל</u>
2	2.1. אסדרה חוקית ומנהלית
3	2.2. נתונים – מערך הכשרות
<u>4</u>	<u>3. עלות מערך הכשרות</u>
4	3.1. סיווג העלויות
5	3.2. דוח שהוכן לבקשת אגף התקציבים במשרד האוצר
7	3.3. עמדת הרבנות הראשית לישראל
7	3.4. עמדת המשרד לשירותי דת
9	3.5. עמדת התאחדות המלונות בישראל
10	3.6. הצעת פורום קהלת

תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הכלכלה לקראת דיון ב-16 בינואר 2017 בנושא "עלויות מונופול הכשרות והפגיעה בעסקים". המסמך כולל רקע ונתונים על מערך הכשרות המופעל על-ידי המדינה ואומדן עלויות הכשרות לפי גורמים שונים הפועלים בענף.

בפתח מסמך זה נדגיש כי אין בידינו נתונים מספיקים, ובפרט נתונים תקציביים ופירוט עלויות, בכדי לקבוע את עלויות מערך הכשרות בישראל – ישירות ועקיפות. בהמשך לכך, אין נתונים מספיקים בכדי לקבוע את העלויות הישירות רגולטוריות בהפעלת מערך הכשרות, דהיינו תשלומי אגרות ושכר משגיחים. על פי הבדיקות והפניות שביצע מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נראה כי גם לגורמים האמונים על התחום, ובהם המשרד לשיירות 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.

כשרות הוא מונח המתאר מערכת כללים הקובעת מהם מאכלים ומשקאות המותרים לאכילה ולשתיה לפי ההלכה היהודית. מערך הכשרות בישראל הוא מערך סבוך, המורכב ממספר גופים להם סמכויות מוקנות, או סמכויות בפועל, שהתקבעו במהלך השנים: מועצת הרבנות הראשית לישראל (להלן הרבנות), המועצות הדתיות והרבנים המקומיים, המשרד לשיירות דת, משגיחי הכשרות ובתי העסק מבקשי תעודת ההכשר. מרבית בתי העסק בענפי המזון והמשקאות מקבלים תעודת הכשר מהרב המקומי באמצעות המועצה הדתית שהעסק פועל בתחום שיפוטה. **במצב הקיים כיום ישנה אי אחידות בהיקף ההשגחה בבתי העסק ובעלויות הנגזרות מכך, מאחר וכל מועצה דתית מתפקדת בפועל כרגולטור מקומי בעל שיקול דעת כמעט מלא בקביעת היקף ההשגחה והעלויות.**

בדיון על עלויות מערך הכשרות יש להפריד באופן כללי בין שני סוגים של עלויות: **ישירות רגולטוריות** הנובעות מהאופן המסוים שבו מתנהל ופועל מערך הכשרות בישראל, ובהן אגרות כשרות ושכר המשגיחים; **עלויות עקיפות הלכתיות**, הנגזרות מהפעולות שיש לבצע בכדי להכשיר את המזון או המוצר בהתאם להנחיות מועצת הרבנות הראשית, ובהן עלות תשתיות, רכישת חומרי גלם יקרים יותר, העסקה כוח אדם לשם ביצוע פעולות הכשרות.

- על פי ההערכות יש בישראל כ-15 אלף בתי עסק שמקבלים תעודות כשרות המשלמים כ-30 מיליון ש"ח אגרות כשרות בשנה. אין נתונים על המספר הכולל של משגיחי הכשרות בארץ ועל שעות ההשגחה בפועל.
- ממצאי טיוטת דוח שהוכן לבקשת אגף התקציבים במשרד האוצר, על-ידי משרד רו"ח אברמזון יורם ושות' מעלים כי סך עלויות הכשרות שנאמדו (ישירות ועקיפות) הן כ-2.8 מיליארד ש"ח עלות משקית שנתית, המהווה כ-3% מגודל שוק המזון והמשקאות, הנאמד בכ-100 מיליארד ש"ח. לפי הדוח, העלות הנובעת בגין מונופול הרבנות הראשית, נאמדת בכ-600 מיליון ש"ח בשנה או כ-0.6% מגודל שוק המזון והמשקאות. מחצית מהעלות המונופול, לפי הדוח, הינה בגין פעולת ניקור, אשר יש מחלוקת לגביה.
- הרבנות הראשית לישראל סבורה כי דוח רו"ח אברמזון לא יכול לשמש מצע לדיון על עלויות מערכת הכשרות. לטענת הרבנות, התחשיבים המוצגים בדוח אינם מדויקים, והם לוקים בהערכה לא נכונה של הכמויות, הערכה לא נכונה של עלויות למוצר או לפעולה, הערכה לא נכונה של שכר עובדי הכשרות, ואי הפרדה בין עלויות ישירות לעלויות עקיפות הנובעות ממחויבויות הלכתיות. לפי תשובת הרבנות, בימים אלו היא עוסקת בבחינת חלופות להפעלת מערך הכשרות הארצית.
- המשרד לשיירות דת מכיר בצורך להסדיר את מערך הכשרות ואת עבודת המשגיחים ומונה סוגיות עיקריות להסדרה: הסדרת עבודת משגיחי הכשרות והעסקתם באופן מסודר; קביעת תעריפים אחידים לשיירות כשרות; הקמת בסיס נתונים ממוחשב; הסדרת מערך הכשרות ברשויות ללא מועצות דתיות; הסדרת המקצוע "משגיח כשרות". המשרד גיבש מודל לפיו תוקם חברת מטה ממשלתית להפעלת מערך ההשגחה הארצי, ובמסגרת זו, משגיחי הכשרות יועסקו באמצעות תאגידיים בפקוח חברת המטה.

1. רקע: כשרות מזון ומשקאות בישראל

1.1. אסדרה חוקית ומנהלית

כשרות הוא מונח המתאר, בין היתר, מערכת כללים הקובעת מהם מאכלים ומשקאות המותרים לשימוש לפי ההלכה היהודית. יש מאכלים האסורים לאכילה באופן מוחלט ויש מאכלים שקיימים איסורים והנחיות לגבי אופן הטיפול בהם וצריכתם.¹ מערך הכשרות בישראל הוא מערך סבוך, המורכב ממספר גופים להם סמכויות מוקנות, או סמכויות בפועל, שהתקבעו במהלך השנים. באופן כללי ניתן לחלק בפועל את מערך הכשרות באופן הבא:

- **מועצת הרבנות הראשית לישראל** אמונה על קביעת הפן ההלכתי של מערך הכשרות ומפקחת על כך באמצעות אגף הכשרות הארצי, הכולל את מחלקת שחיטה בחו"ל ומחלקת היבוא;
- **המועצות הדתיות** אמונות על ההפעלה בשטח של מערך הכשרות, החל מקבלת הבקשה למתן תעודות ההכשר, דרך השמת המשגיחים וקביעת מספר שעות ההשגחה לבית העסק על פי הוראת הרב המקומי (וכפועל יוצא מכך עלות ההשגחה) וכלה בגביית האגרה ומתן תעודת הכשרות;
- **המשרד לשירותי דת** אחראי על פיקוח, סיוע וליווי למועצות הדתיות בפן התפעולי של מערך הכשרות; השר לשירותי דת בהסכמת שר האוצר מוסמך להתקין תקנות הקובעות את האגרות לתשלום בגין שירותי הכשרות השונים סעיף 7(ב) לחוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב] תשל"א-1971.
- **בתי העסק** הם הגופים המבקשים תעודת כשרות ולרוב הם המעסיקים בפועל של משגיחי הכשרות;
- **משגיחי הכשרות** מועסקים לרוב על ידי בתי העסק או על ידי חברות כוח אדם, מקבלים הנחיות הלכתיות מהרבנות הראשית והרבנות המקומית, מקום עבודתם והיקף עבודתם בבית העסק נקבעים על ידי הרב המקומי והמועצה הדתית.

על פי **חוק איסור הונאה בכשרות התשמ"ג-1983**, קיימים בישראל שלושה גורמים **המוסמכים לתת תעודת הכשר**: מועצת הרבנות הראשית לישראל או רב שהיא הסמיכה לכך; רב מקומי המכהן בתחום השיפוט של מקום מושב העסק; הרב הצבאי לצה"ל או רב צבאי שהוא הסמיך. מרבית בתי העסק בענפי המזון והמשקאות מקבלים תעודת הכשר מהרב המקומי באמצעות המועצה הדתית שהעסק פועל בתחום שיפוטתה.

חוק זה לא מחייב בתי עסק להוציא תעודת כשרות אך לפי פסיקת בג"צ מיוני 2016 נאסרת הנפקת תעודת כשרות על ידי גורם חלופי, אם לא ניתן הכשר על ידי אחד מהגורמים המפורטים בחוק.² **חוק הרבנות הראשית לישראל תש"ם-1980 קובע כי אחד מתפקידי מועצת הרבנות הראשית הוא "מתן תעודת הכשר על כשרות" (סעיף 2(3)), החוק אינו קובע באופן מפורש את הסמכות לקבוע את כללי הכשרות על פיהם יש לתת תעודת הכשר. אולם, כפי שצינו לעיל, התקבע הנוהג כי מועצת הרבנות הראשית היא שקובעת את הכללים ומפיצה אותם לרבנים המקומיים ולמשגיחי הכשרות, בין היתר באמצעות קובץ נהלי כשרות.³ הנוהג כיום הוא כי על מנת לפקח על עמידת העסק בדרישות הכשרות נותני ההכשר מחייבים הצבתם של משגיחי כשרות, אשר מועסקים על ידי בית העסק, אך נבחרים על ידי נותן ההכשר (הרב המקומי או הרבנות הראשית). היקף שעות עבודתם, כתלות בגודל בית העסק וסוג הייצור בו, נקבע על ידי הרב המקומי או מי מטעמו (עובד המועצה הדתית). **במצב הקיים כיום ישנה אי אחידות בהיקף ההשגחה בבתי העסק ובעלויות הנגזרות מכך, מאחר וכל מועצה דתית מתפקדת בפועל כרגולטור מקומי בעל שיקול דעת כמעט מלא בקביעת היקף ההשגחה והעלויות.** המשרד לשירותי דת מסייע לרבנות הראשית בכל הקשור לתפעול מערך הכשרות במועצות הדתיות, בין היתר באמצעות פרסום חוזרי מנכ"ל ונהלים בעניין הכשרות,⁴**

¹ פרופ' אברהם שטינברג, **כשרות**, אנציקלופדיה הלכתית רפואית (באתר דעת), כרך ו', ירושלים תשנ"ו, 1996.

² בג"צ 6494/14 גיני נ' הרבנות הראשית לישראל, ניתן ביום 6 ביוני 2016.

³ הרבנות הראשית לישראל, **נהלים, אשרור נהלי הכשרות**, תאריך כניסה: 10 בינואר 2017; **השגחה וכשרות – המדריך למשגיחי הכשרות**, שבט התשע"ה.

⁴ המשרד לשירותי דת, **מתן ליווי ופיקוח על מערכות הכשרות המועצות הדתיות**, תאריך כניסה: 10 בינואר 2017.



כדוגמת חוזר מנכ"ל 1/ע – נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות,⁵ וחוזר מנכ"ל 1/ו1 המפרט את תיאורי העיסוק, ודרישות התפקיד של עובדי המועצות הדתיות בין היתר בתחום הכשרות.⁶ סכומי האגרות שיש לשלם בגין הנפקדת תעודת כשרות נקבעים בתקנות על ידי השר לשירותי דת בהסכמת שר האוצר.

תקנות שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים) התשע"ז-2013, קובעות את גובה האגרה השנתית שיש לשלם בגין תעודת כשרות לפי הסיווגים הבאים:⁷ בתי אוכל (מסעדות, מזנונים, בתי קפה, ברים); בתי מלון והארוחה; אולמות אירועים; מפעלים ובתי חרושת למזון ולמשקאות; מוסדות הכוללים מטבח; יקבים; חנויות מזון (פירות ירקות, בשר ודגים); משחטות; מרכולים, מטעים וכרמים; בתי אריזה לפירות. בפסח תעודת הכשר תינתן לכל העסקים המפורטים לעיל בתוספת רפתות ודירים.

יש לציין כי בפועל יש ספקי כשרות נוספים (לרבות בד"ץ העדה החרדית ובד"ץ בית יוסף), המספקים שירותי כשרות ברמות כשרות אחרות. אולם לפי החוקים הקיימים, לשם קבלת "תעודת כשרות" נדרש בכל מקרה אישור של המועצה הדתית. כך, לעיתים בתי עסק מקבלים שתי כשרויות או יותר תמורת תשלום גבוה יותר, ולעיתים אותו משגיח כשרות מטעם המועצה הדתית פועל גם מטעם ספקי כשרות אחרים).

1.2. נתונים – מערך הכשרות

לפי הערכת עו"ד עמיחי פילבר, מנהל תחום אסדרה - כשרות במשרד לשירותי דת, יש בארץ כ-15 אלף בתי עסק שמקבלים תעודות כשרות ומשלמים אגרות בהתאם, והם מהווים כ-80% מבתי העסק בישראל בתחומים בהם ניתנת תעודת כשרות.⁸ לדברי עו"ד פילבר, סך האגרות המשולמות בגין תעודת כשרות הן כ-30 מיליון ש"ח לשנה, אך בהיעדר מסד נתונים ארצי, לא קיימים נתונים מפורטים על סוג בתי העסק ועל פילוחם הגיאוגרפי. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, המתבססים על מדגם המדווחים למס ערך מוסף, בשנת 2013 היו 18.7 אלף בתי עסק בתחום שירותי אירוח ואוכל.⁹ לא קיימת בנתונים אלו הבחנה בין בתי עסק מקבלי תעודת הכשר ובתי עסק ללא תעודה. כמו כן, כפי שפירטנו לעיל, ישנם עסקים נוספים, שאינם נכנסים תחת הקטגוריה של שירותי אירוח ואוכל, שהינם בעלי תעודות הכשר.

למיטב ידיעתנו, אין נתונים על המספר הכולל של משגיחי הכשרות בארץ, אין נתונים על מספר המשרות המלאות או החלקיות הנדרשות או המאושרות, אין נתונים על מספר שעות ההשגחה בבתי העסק בארץ ואין נתונים על התעריפים הנוגבים מסוגי בתי עסק שונים.¹⁰ כפי שציינו לעיל, הרב המקומי או מי מטעמו במועצה הדתית אחראי על קביעת היקף שעות ההשגחה השבועיות או היומיות שנדרשות בכל עסק, על פי מאפייניו. המועצה הדתית אחראית על השמת המשגיחים ועל שיבוץ שעות העבודה של כל אחד מהמשגיחים בבתי העסק השונים, אך ההעסקה בפועל ותשלום השכר נעשים לרוב על ידי בית העסק. חלק מן המשגיחים עובדים במספר בתי עסק, ויש קושי לבצע בקרה על שעות עבודתם בפועל. הפיצול בין גורם מעסיק (בית העסק) לבין גורם מקומי שקובע את היקף העבודה (מועצה דתית) ואחריות הלכתית של הרב המקומי יוצר אי סדר ומקשה על קבלת נתונים מהימנים. על פי תשובת המשרד לשירותי דת, הוא תומך בהסדרת עבודת משגיחי הכשרות תוך הקמת בסיס נתונים ממוחשב ומתעדכן

⁵ המשרד לשירותי דת, חוזר המנהל הכללי התשע"ז/1 – נוהל הפעלת מערך הכשרות במועצות הדתיות, יולי 2010.

⁶ המשרד לשירותי דת, חוזר המנהל הכללי ע"ו/1, 15 בספטמבר 2016.

⁷ המשרד לשירותי דת, הודעת שירותי הדת היהודיים (אגרות שירותים), התשע"ז-2016, נובמבר 2016; חוזר המנהל הכללי ע"ד/1, אפריל 2014, ע"מ 13-18.

⁸ עו"ד עמיחי פילבר, ראש תחום כשרות במשרד לשירותי דת, פגישה, 14 בספטמבר 2016; המשרד לשירותי דת, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסדרת מערכת הכשרות – כמנוף כלכלי לצמיחה, מכתב, התקבל ב-19 בספטמבר 2016.

⁹ הלמ"ס, "עוסקים ופדיון בענפי הכלכלה, 2011-2013", לוח 8: עוסקים ופדיון לפי ענף כלכלי (סיווג 2011) ומאפיינים כמותיים, 28 ביוני 2015. הנתונים הם על מספר העסקים בשקלול חודשי, כלומר, עסק שהיה פעיל רק בחודש אחד מתוך כל השנה ייספר כ-1/12. הגדרות ראו במבוא לפרסום. להרחבה ראו: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על מסעדות ובתי קפה ועל עלויות הכשרות בענף, כתיבה: אורי טל ספירו, פברואר 2016.

¹⁰ עו"ד עמיחי פילבר, ראש תחום כשרות במשרד לשירותי דת, פגישה, 14 בספטמבר 2016; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על מסעדות ובתי קפה ועל עלויות הכשרות בענף, כתיבה: אורי טל ספירו, פברואר 2016.



והסדרת המקצוע "משגיח כשרות". כך, שמחד גיסא יתאפשר פיקוח מקצועי והלכתי על עבודת המשגיח, ומאידך גיסא ייקבעו תעריפים ותבחינים ברורים ואחידים למספר שעות ההשגחה הנדרשות בבית העסק.¹¹

נדגיש כי בהיעדרם של נתונים כלל ארציים על מספרם של משגיחי הכשרות ומשרות מאוישות, מספר שעות ההשגחה, מספר בתי העסק מקבלי תעודת כשרות על פי סוג וגודל העסק, קיימת מורכבות גבוהה לאמוד את כלל עלויות מערך הכשרות וכתוצאה מכך את השפעת מערך הכשרות והרבנות על יוקר המחייה.

2. עלות מערך הכשרות

2.1. סיווג העלויות

בדיון על עלויות מערך הכשרות יש להפריד באופן כללי בין שני סוגים של עלויות:

- **עלויות ישירות רגולטוריות** הנובעות מהאופן המסוים שבו מתנהל ופועל מערך הכשרות בישראל, בהינתן הגופים האחראים עליו:
 - אגרות כשרות, המשולמות למועצה הדתית המקומית.
 - שכר, המשולם למשגיחי כשרות בהתאם למספר שעות ההשגחה שנקבעו על ידי המועצה הדתית.
- **עלויות עקיפות הלכתיות** הנגזרות מהפעולות שיש לבצע בכדי להכשיר את המזון או המוצר:
 - עלויות הכרוכות בהקמת תשתית למטבח כשר, רכישת מכונות מיוחדות, ציוד ובלאי.
 - עלויות ביצוע הפעולות הנדרשות לשם הבטחת כשרות המזון (כדוגמת סדר הפעולות הנדרש לשחיטה כשרה, רכישת חומרי גלם כשרים).
 - רמות כשרות גבוהות יותר "מהדרין", "חלק", הדורשות הקפדה יתרה על פעולות הכשרות או ביצוע פעולות נוספות, וכרוכות בהעסקת כוח אדם רב יותר לשם כך או רכישת חומרי גלם יקרים יותר.

על פניו, ההפרדה המוצגת לעיל דיכוטומית וברורה. יחד עם זאת ישנם נושאים, בעיקר הקשורים להעסקת כוח אדם בהליך הכשרת המזון (בפעולות השחיטה), אשר יש שישוונו אותם כהלכתיים-עקיפים ויש אותם כרגולטוריים-ישירים. נהלי הרבנות הראשית קובעים בין היתר גם את מספר העובדים הנדרשים במשחטות, בבתי המטבחים ובשחיטה בחו"ל, קצב השחיטה, שעות העבודה של עובדי השחיטה ואת ההפסקות.¹² קביעות אלו בדבר היקף כוח האדם ושעות העבודה, הן בעלות השלכות על העלות הכלכלית של הכשרות הנדרשת בישראל בהינתן נהלי הרבנות הראשית. במצב שכזה קיים קושי להכריע האם העלויות, הנובעות מקיומו של גוף אחד שמוסמך להעניק כשרות ומנהליו, הן ישירות או עקיפות.

להערכת עו"ד עמיחי פילבר, מנהל תחום אסדרה-כשרות במשרד לשירותי דת, השכר השעתי המשולם כיום בפועל לחלק גדול ממשגיחי הכשרות נמוך משכר המינימום שחובה היה לשלם להם על פי חוק כנגד שעות ההשגחה שנקבעו.¹³ לדבריו, השכר גם אינו כולל לעיתים תשלום זכויות סוציאליות על פי חוק כדוגמת, ימי חופשה, הבראה, וקרן פנסיה. שכר המשגיח נפגע לעיתים בשל מורכבות בחישוב היקף המשרה וחלוקת המשרה בין מספר בתי עסק, או בשל תשלום השכר או חלק ממנו ללא תלוש או "בשווה כסף" כדוגמת מוצרי מזון (לבקשת בעל בית העסק או

¹¹ המשרד לשירותי דת, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסדרת מערכת הכשרות – כמנוף כלכלי לצמיחה, מכתב, התקבל ב-19 בספטמבר 2016.

¹² כך לדוגמה, על פי הוראות הרבנות הראשית לישראל במשחטת עופות חייב להיות נוכח רב משחטה, שני שוחטים בכל עמדת שחיטה, מספר מגישים בשלבים שונים של התהליך, תולה, בודק סכינים, עובדי משחטה נוספים. משמרת עבודה של רב משחטה לא תעלה של שש שעות, משמרת של שוחט תהיה שש שעות ופעמיים בשבוע יותר לו לעבוד עד תשע שעות. שוחט יעבוד במהלך משמרתו במשך חצי שעה ויצא להפסקה של חצי שעה. משגיח יעבוד במשמרות של שמונה שעות ומתוכן שעתיים מנוחה. ברמות כשרות גבוהות יותר, "מהדרין", ו"חלק" יועסקו יותר עובדים לשם השגחה ושמירה על נהלי הכשרות, על פי המפורט בנהלים. הרבנות הראשית לישראל, [נהלים-משחטת עופות](#), תאריך כניסה: 11 בינואר 2017.

¹³ עו"ד עמיחי פילבר, ראש תחום כשרות במשרד לשירותי דת, פגישה, 14 בספטמבר 2016.



לבקשת המשגיח). לטענת עו"ד פילבר, הגורם המרכזי לכך הוא אי הסדרה של עבודת המשגיחים והפיקוח עליהם. אי לכך, בבחינת עלות החלופות למערך הכשרות הקיים יש לקחת בחשבון את העלויות המלאות של שכר המשגיחים, על פי החוק. להערכת אגף התקציבים במשרד האוצר, שכר המשגיחים המשולם כיום הינו תקין ועומד בדרישות החוק.¹⁴

להלן יוצגו אומדנים בדבר עלויות מערך הכשרות המתבססים על דוחות ותשובות הגורמים השונים.

2.2. דוח שהוכן לבקשת אגף התקציבים במשרד האוצר

כחלק מהפעולות שערך משרד האוצר בנושא יוקר המחיה, נערך ניסיון לאמוד את עלויות הכשרות על תעשיית המזון וההסעדה בישראל. לבקשת אגף התקציבים במשרד האוצר, הכין משרד רו"ח אברמזון יורם ושות' דוח שכותרתו "בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות – טיוטה ראשונית".¹⁵ הטיוטה הראשונה הוגשה ביוני 2015. על פי תשובת אגף התקציבים, בשבועות הקרובים תסתיים הכנתה של גרסה מעודכנת ובה הסברים על חישוב העלויות.¹⁶

על פי הנכתב בדוח, התבקשו מחבריו "לתת סקירה כללית לגבי השפעת הכשרות על יוקר המחיה בישראל והמשמעות של הימצאות הרבנות הראשית כגוף היחידני הנותן תעודת הכשר".¹⁷ ממצאי הדוח הם כי סך עלויות הכשרות שנמדדו (ישירות ועקיפות) הן כ-2.8 מיליארד ש"ח עלות משקית שנתית, המהווה כ-3% מצריכת עלויות המזון וההסעדה בישראל הנאמדת בכ-100 מיליארד ש"ח.¹⁸ מחברי הדוח מסייגים ומציינים כי "עלינו להדגיש כי חלק מהנתונים מבוססים על אומדנים ראשוניים ועל סמך נתונים שקבלנו מגורמים שונים מבלי שבוצעה ביקורת מלאה על הנתונים הכספיים שהתקבלו".

בדוח מתבצעת הבחנה בין עלויות כשרות כלליות, שהוצגו לעיל, ובין עלויות שמוגדרות כ"עלות המונופול של הרבנות על מתן תעודות כשרות", הנאמדות בכ-600 מיליון ש"ח בשנה, שמחציתן הן בגין עלויות פעולת הניקור. חישוב העלויות הישירות בלבד ("עלות המונופול" כמכונה בדוח) מתוך סך עלויות צריכת המזון וההסעדה מעלה כי מדובר בכ-0.6%. כמוצג בדוח, העלויות העודפות מפעילות הרבנות, נובעות מהחמרה ביחס לגורמי כשרות אחרים,¹⁹ מהיעדר נהלים מחייבים בדבר זמני השגחה ועלויות השגחה ומכפל השגחה.

בעניין עלויות פעולת הניקור, המהוות על פי כותבי הדוח כמחצית מעלויות המונופול הכשרות, עלות מספר סוגיות: לפי מחברי הדוח יש מחלוקת על נחיצותה, ולפי תשובת הרבנות הראשית יש מחלוקת על עלותה ועל היותה חלק מעלות המונופול, אך לא על החובה ההלכתית לביצוע פעולה זו.²⁰ פעולת הניקור, כפי שמבהירה הרבנות הראשית בתשובתה, היא הסרת חלק מהבשר בו יש גידים האסורים לאכילה על פי ההלכה היהודית. על פי הרבנות, פעולת הניקור דורשת ידע ומקצועיות ולא ניתן לבצעה בבית על ידי מי שאינו מוסמך לכך, ובהתאם לנהלי הכשרות לא ניתן לשווק חלקי בשר ללא ניקור של מנקר מקצועי.²¹ לפי עמדת הרבנות, עלות פעולת הניקור כוללת את שכרו של המנקר ואת עלות הציוד הנדרש (שולחן ניקור). לפי מחברי הדוח, יש לכלול בעלות זאת גם את חלק הבשר שהוסר בשל פעולת הניקור ויש להתייחס אליה כאל "פחית" של התהליך שמועמס על חלקי הבשר המותרים באכילה.²²

¹⁴ גבי מעיין נשר, רכזת בינוי ושיכון, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 15 בינואר 2017.
¹⁵ אברמזון יורם ושות', בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות – טיוטה ראשונית, מוגש לאגף התקציבים במשרד האוצר, יוני 2015.

¹⁶ גבי מעיין נשר, רכזת בינוי ושיכון, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 15 בינואר 2017.
¹⁷ אברמזון יורם ושות', בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות – טיוטה ראשונית, ע' 3.
¹⁸ שם, ע' 4.

¹⁹ בנושאים הבאים: איסור חלב נוכרי (בגבינה), בישול ואפייה ישראל, דרישה לשחיטה הפוכה, דרישה להמלחת בשר, ניקור בשר בבתי המטבחים.

²⁰ הרבנות הראשית לישראל, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עלויות מערך הכשרות, דוא"ל, 11 בספטמבר 2016.
²¹ שם.

²² אברמזון יורם ושות', בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות – טיוטה ראשונית, ע"מ 12-14.



לפי הרבנות, הפחת הממוצע מפעולת הניקור הוא כ-18%, ונדרש רק בחלקי בשר מסוג מסוים ("סינטה" ו"פילה"), המהווים חלק קטן מכל יחידת בקר, ועלותם הינה גבוהה יחסית לחלקי הבשר האחרים בשל איכותם. לדבריהם, הבשר הנגרע בפעולת הניקור ממילא אסור לאכילה על פי ההלכה ועל-כן אין להשית את עלויותיו על חלקי הבשר האחרים ואין לכלול אותם כעלות עודפת ישירה שנגזרת ממערך הכשרות. כמו כן מציינים ברבנות, כי אין לחשב עלויות ניקור לבשר המיובא מחוץ לארץ, בו התשלום למפעל המייצר הינו רק בגין הבשר שהיבואן קונה מהמפעל, שכן המפעלים בחו"ל משתמשים ב"פחת" ליצור מוצרי בשר טרף הנמכרים לאוכלוסייה המקומית. על פי חישוב המשרד לשירותי דת, בשנה נשחטים בממוצע כ-192 אלף ראשי בקר, ובהינתן פחת מניקור בהיקף של 16%-20%, **עלויות פחת הניקור המרביות הן 44-45 מיליון ש"ח בשנה**, בניגוד לעלות של 300 מיליון ש"ח שהוצגה בדוח.²³

בדוח מפורטים תשעה תחומים ביחס אליהם נבחנו עלויות הכשרות, כמפורט בלוח 1 להלן. בדוח קיים שוני רב בין רמת הפירוט המוצגת בתחומים השונים, אשר מקשה על בדיקת העלות המשקית והפרדה בין עלות ישירה לעלות עקיפה. להלן פירוט האומדן בענפים השונים, כפי שמוצג בדוח.

לוח 1 – מרכיבי עלות מערך הכשרות לפי ענפים (דוח רו"ח אברמזון)²⁴

עלות למשק	ענף
1,278	שחיטת עופות
439	משחטות בקר
322	יבוא בקר
21	יבוא גבינות
40	קמעונאות
28	תעשיית מקומית
209	מלונאות
114	בתי אוכל
-	חקלאות
-	יבוא כללי
2,451	סך עלויות כשרות (ללא מע"מ)

כפי שעולה מהלוח, על פי דוח אברמזון העלות המשקית על הוצאות כשרות בענפים שנבדקו מוערכת בכ-2.45 מיליארד ש"ח. בדוח מוזכרים שני ענפים נוספים שלא הוצגה בהם עלות משקית, והם חקלאות ויבוא כללי. לפי תשובת אגף תקציבים במשרד האוצר, עלות זאת לא כוללת מע"מ ובתוספת מע"מ העלות השנתית המשקית עומדת על 2.8 מיליארד ש"ח, כמוצג בדוח.²⁵ כפי שהוזכר בדוח, מדובר בטייטה ראשונית המתבססת על אומדנים ראשוניים ונתונים חלקיים.

עמדת הרבנות הראשית לישראל שהועברה במענה לפנייתנו היא: "טיוטת הדוח אינה ראויה להיות חלק מהדיון על עלויות מערכת הכשרות בישראל".²⁶ להרחבה על עמדת הרבנות הראשית ראו בסעיף 2.3 להלן.

²³ לטענת המשרד לשירותי דת, הפחת הנגרם מפעולת הניקור של כל "ראש בקר" הינו 1.5-2 ק"ג, כלומר לכל היותר 288 ש"ח (עלות משוקללת של הסינטה והפילה). מראש בקר מופק בממוצע בשר הנמכר ב-10,000 ש"ח ועל כן עלויות הפחת מהניקור נאמדו באחוזים בודדים ממחיר הבשר. המשרד לשירותי דת, תשובת המשך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בינואר 2017.

²⁴ אברמזון יורם ושות', בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות, יוני 2015, ע"מ 3-4.

²⁵ גבי מעיין נשר, רכות בינוי ושיכון, אגף התקציבים, משרד האוצר, דוא"ל, 15 בינואר 2017.

²⁶ הרבנות הראשית לישראל, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עלויות מערך הכשרות, דוא"ל, 11 בספטמבר 2016.



2.3. עמדת הרבנות הראשית לישראל²⁷

הרבנות הראשית השיבה במענה לפנייתנו מסמך מפורט ובו התייחסות לדוח אברמזון. אולם, לא עלה בידי הרבנות להשיב לנו על אומדן עלויות מערך הכשרות ברמה המשקית, על מספר המשגיחים הפועלים ושעות ההשגחה בפועל. לפי תשובת הרבנות, לכשרות קיים ערך ציבורי במדינה יהודית, בה מרבית האזרחים מעוניינים וצורכים מזון כשר. לרבנות הראשית, בהיותה רשות ממשלתית, הסמכות והאחריות לקבוע את הנהלים המתאימים בנושא הכשרות, לתת תעודות הכשר ולוודא כי לא מתקיימת הטעיה באשר למזון המסופק. עם זאת, ההחלטה על בקשת תעודת כשרות עומדת לפתחו של בית העסק על פי שיקוליו השונים. לפי תשובת הרבנות, בימים אלו היא עוסקת בבחינת חלופות להפעלת מערך הכשרות הארצית, והיא מכירה בכך כי "יש מקום לשיפורים למערך הכשרות במתכונתו הנוכחית, אך יחד עם זאת, הכשרות הממלכתית משרתת את ציבור דורשי הכשרות בארץ באופן שאינו חורג ממערך הסבירות הכלכלית"²⁸.

לעניין דוח אברמזון לבחינת עלויות הכשרות, הרבנות, כאמור, סבורה כי הדוח לא יכול לשמש מצע לדיון על עלויות מערכת הכשרות. הרבנות מלינה על אי שיתופה ואי התייחסות לטענותיה בעת כתיבת הדוח ולאחר פרסום הטיוטה הראשונית. על פי נתוני הרבנות, התחשיבים המוצגים בדוח אינם מדויקים, והם לוקים בהערכה לא נכונה של הכמויות, הערכה לא נכונה של עלויות למוצר או לפעולה, הערכה לא נכונה של שכר עובדי הכשרות, ואי הפרדה בין עלויות ישירות לעלויות עקיפות הנובעות ממחויבויות הלכתיות. לגבי פעולת הניקור, טענות הרבות מוצגות בסעיף 2.2 לעיל.

2.4. עמדת המשרד לשירותי דת²⁹

על פי המשרד לשירותי דת, החוק במדינת ישראל אינו מתנה פתיחת בית עסק בקיומה של "תעודת כשרות". עם זאת, כ-80% מבתי העסק בענפי המזון והמשקאות בישראל מחזיקים בתעודת כשרות, ומשלמים את העלויות הכרוכות בכך - תשלום אגרה ותשלום חודשי עבור משגיחי הכשרות. לדברי המשרד, "מבדיקות מקיפות שעשינו בכלל ענפי המזון עולה כי עלות השגחת הכשרות לבית העסק היא שולית וזניחה – ומנגד הכשרות מהווה "מנוע צמיחה" המאפשר לעסק להיפתח לשווקים ולקהלים גדולים ורחבים – שלא יעשו זאת ללא תעודת כשרות. **ניתן לומר שההשקעה בתעודת כשרות – נותנת לבית העסק תשואה כלכלית של אלפי אחוזים**" (ההדגשה במקור). לדברי המשרד, מערכת הכשרות, ככל גוף ביצועי, דורשת משאבים וכוח אדם לצורך קיומה. אגרות הכשרות הנהוגות כיום נמוכות יחסית ושכר משגיחי הכשרות פעמים רבות אינו מגיע לשכר המינימום ואינו כולל את הזכויות הבסיסיות על פי חוק (כגון הפרשה לפנסיה, שעות נוספות וכדומה). לדברי המשרד, כל ההצעות החלופיות למערכת הקיימת³⁰ נושאות עלות גבוהה יותר, בשל הוצאות שכר ותפעול שיגבו מבית העסק וכיום מסובסדות מהתקציב השוטף של המועצה הדתית, ומשכורת הרב המקומי המשולמת על-ידי המדינה. לטענת המשרד, הצעות אלו גם יעילות פחות, שכן אינן מאפשרות איגום משאבים וקיום השגחה על מספר בתי עסק צמודים על-ידי משגיח אחד. המשרד סבור כי יש צורך במערכת כשרות אחת ממלכתית ומוסדרת.

המשרד לשירותי דת מציין כי פרסום "עלות המונופול" כמספר מוחלט (600 מיליון ש"ח) מבלי להתייחס לערך היחסי של סכום זה מכלל עלויות הכשרות (0.6%) – גורם להטעיה והסתת הדיון.³¹

²⁷ ש.ם.

²⁸ ש.ם.

²⁹ המשרד לשירותי דת, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסדרת מערכת הכשרות – כמנוף כלכלי לצמיחה, מכתב, התקבל ב-19 בספטמבר 2016.

³⁰ כמפורט בתשובת המשרד לשירותי דת, דוגמת "הכשרות החברתית", הצעת "פורום קהלת", אמנת כנרת של פרופ' גביזון והרב מידן.

³¹ המשרד לשירותי דת, תשובת המשך לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 15 בינואר 2017.



מבדיקה שערך המשרד לשירותי דת לבתי עסק מסוגים שונים, עולה לדעת המשרד כי עלות ההשגחה (אגרות ושכר משגיחים) היא נמוכה ביחס להכנסות בית העסק. להלן מוצגים נתוני המשרד בהתייחס לעלות שנתית, חודשית ויומית לבית עסק בודד, על פי סוג העסק.

לוח 2 – הוצאות השגחת כשרות שנתית, חודשית ויומית, לעסק בודד – נתוני המשרד לשירותי דת (בש"ח)³²

עלות יומית	עלות חודשית ממוצעת	עלות שנתית	אגרה	עלות שכר משגיח חודשי	סוג העסק
25	643	7,717	517	600	דוכן לממכר מזון
62	1,613	19,356	1,356	1,500	בית קפה
280	7,272	87,261	3,261	7,000	בית מלון 70 חדרים
605	15,724	188,692	8,692	15,000	בית מלון 250 חדרים
809	21,025	252,295	12,295	20,000	בית מלון מעל 250 חדרים
393	10,229	122,744	2,744	10,000	אולם אירועים עד 450 איש
783	20,343	244,120	4,120	20,000	אולם אירועים מעל 1000 איש
489	12,724	152,692	8,692	12,000	מפעל גדול- משגיח 1
951	24,724	296,692	8,692	24,000	מפעל גדול- משגיח 2

כפי שעולה מהלוח, על פי בדיקת המשרד העלות השנתית לצורך השגחה (אגרות ושכר משגיחים) נעה בין כ-7,717 ש"ח (לדוכן לממכר מזון) לכ-297 אלף ש"ח למפעל גדול. לדברי המשרד, עלות זאת אינה לוקחת בחשבון עלויות הלכתיות הנובעות מקיום דיני הכשרות על פי נהלי הרבנות הראשית.

המשרד מכיר בצורך להסדיר את מערך הכשרות ואת עבודת המשגיחים ומונה סוגיות עיקריות להסדרה:

- **הסדרת עבודת משגיחי הכשרות** והעסקתם באופן מסודר, שלא על ידי בתי העסק, תוך מתן שכר הוגן ומלוא הזכויות המחויבות על פי חוקי העבודה;
- **קביעת תעריפים אחידים לשירותי כשרות** לפי גודל העסק, כך שלא תהיה שונות בתעריפים הנגבים מעסקים דומים בתחום אותה רשות מקומית, או במועצות הדתיות השונות;
- **הקמת בסיס נתונים** ממוחשב מעודכן ומתעדכן;
- **הסדרת מערך הכשרות ברשויות ללא מועצות דתיות**, שתוביל לגביית אגרות כשרות בהיקף של מעל כ-5 מיליון ש"ח, תוך הגדלת הכנסות המדינה;
- **הסדרת המקצוע "משגיח כשרות"** כמקצוע הדורש עבודה במשרה מלאה (או לכל הפחות בחצי משרה); תעודה ותנאי סף לעיסוק במקצוע; חיוב השתתפות בהשתלמויות מקצועיות, מבחנים תקופתיים ועוד.

המשרד לשירותי דת גיבש מודל להקמת חברת מטה ממשלתית להפעלת מערך ההשגחה הארצי. לפי המודל, משגיחי הכשרות יועסקו באמצעות חברות ייעודיות. כמו כן, המשרד סבור כי יש לשנות את צורת התמחור של עלויות הכשרות, כך שניתן יהיה להפחית חלק מעלויות ההשגחה (בעיקר לעסקים בינוניים), לצד יצירת ודאות ואחידות בתשלומים. על פי הערכת המשרד, ייתכן ובשלב הראשוני תידרש השקעה של מספר מיליוני ש"ח לצורך תחילת התהליך, אך בתוך כשנתיים, לפי הערכת המשרד, המערכת תוכל להיות מתופעלת באמצעות הכנסות עצמיות מהאגרות ואף לעשות שימוש בעודפים תקציביים לצורך ייעול ושיפור.

³² המשרד לשירותי דת, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הסדרת מערכת הכשרות – כמנוף כלכלי לצמיחה, מכתב, התקבל ב-19 בספטמבר 2016.



2.5. עמדת התאחדות המלונות בישראל³³

על פי התאחדות המלונות בישראל, הכשרות במלונות הינה רגולציה וולונטרית אשר עלותה למלונות הינה בממוצע כ-4% מהמחזור. עלות הכשרות מוערכת על ידי התאחדות המלונות בכ-330 מיליון ש"ח בשנה לענף כולו וכמיליון ש"ח בשנה בממוצע למלון. יש לציין כי עלויות מערך הכשרות בבתי המלון, על פי דוח אברמזון, נאמדות בכ-209 מיליון ש"ח המהווים כ-2.2% מפדיון בתי המלון.³⁴

אומדן התאחדות המלונות כולל הן עלויות הלכתיות-עקיפות והן עלויות רגולטוריות-ישירות, כמפורט בלוח 3 להלן.

לוח 3 - הוצאות כשרות (ישירות ועקיפות לפי התאחדות המלונות בישראל (במיליוני ש"ח)³⁵

הוצאה	עלות שנתית לענף	הסבר
שכר משגיחי כשרות	63	כנגזר ממספר משגיחי הכשרות או מספר המשרות הנדרשות, בתלות בגודל המלון.
עלות שהות בשבתות של משגיחים	10	במלונות בהם למעלה מ-100 חדרים שוהים המשגיחים בסופי שבוע במלון, ומדובר באובדן הכנסה למלון.
עובדי מטבח נוספים עקב כשרות	160	הכשרות מחייבת תוספת של כוח אדם במטבח בהיקף של כ-20% מכוח האדם במלונות.
הוצאות לקבלת תעודת כשרות בפסח	12	לשם הוצאת תעודת כשרות בפסח.
מוצרי מזון כשרים	38	קניית מזון ומשקאות כשרים.
מטבחים כפולים	47	השקעה במטבח כשר (בינוי ובלאי), ותוספת ארנונה.
אגרות כשרות	2.3	על פי גודל המלון.
סך-הכול	330	

מאומדן בלוח עולה כי **עלות הכשרות בענף עומדת על כ-330 מיליון ש"ח בשנה**. כפי שניתן לראות, יש עלויות הנגזרות ישירות ממערך הכשרות לרבות תשלום אגרות, תשלום שכר משגיחי כשרות ועלויות שהיית משגיחים בשבתות. ויש עלויות עקיפות-הלכתיות, בגין קיום דרישות הלכתיות ובהן מטבחים כפולים, מוצרי מזון כשרים וחלק מההוצאה לקבלת תעודת כשרות בפסח, כדוגמת הכשרה, מערכת כלים נוספת וכדומה.

על פי תשובת התאחדות המלונות בישראל, "לפי המצב החוקי היום, כל מועצה דתית מקומית אחראית על הכשרות בתחומה, מבלי שקיים רגולטור אחד כלל ארצי האחראי על הנושא ושהנחיותיו מהוות "כללים אחידים" ברמה הכלל ארצית... משגיחים מקומיים רבים חורגים בדרישותיהם מהמלון גם בנושאים אחרים שאינם קשורים לכשרות המזון... המצב החוקי הקיים בנושא יצר מונופול מקומי לא יעיל, בתחום הכשרות, היוצר אי סדרים ועלויות נלוות רבות ומיותרות". לפי עמדתם, יש לאפשר לרבנות הראשית להיות רגולטור האחראי על הנושא, אשר קובע כללים אחידים ארציים ובעל כלי אכיפה על מבצעי הכשרות. לצד זאת, יש לאפשר קיומם של תאגידי כשרות עצמאיים אשר יוכלו לספק למלונות משגיחי כשרות, והמלון יוכל לבחור מבין 3 גורמים לפחות (תאגידיים או מועצה דתית) ממי לקבל שירותי כשרות.

³³ התאחדות המלונות בישראל, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עלויות מערך הכשרות, דוא"ל, 16 באוגוסט 2016.

³⁴ אברמזון יורם ושות', בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות, ע' 25.

³⁵ התאחדות המלונות בישראל, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, עלויות מערך הכשרות, דוא"ל, 16 באוגוסט 2016.



בינואר 2016 פרסם פורום קהלת דוח על מערך הכשרות בישראל ובו הצעה לשינוי מבני. על פי ההצעה, יש לבסס את מערך הכשרות על תאגידי כשרות פרטיים שיתחרו ביניהם ויאפשרו לבתי העסק ולצרכנים בחירה חופשית בין סטנדרטים כשרותיים שונים. מבנה זה ייקנה "תמריץ חזק לנותני ההכשר להתיעל הן כלפי צרכני הכשרות, מבחינת איכות הכשרות, והן כלפי בתי העסק, באמצעות הוזלת עלויות, שירות נוח ומניעת הכבדות".³⁷ על פי ההצעה, הרבנות לא תעניק תעודות הכשר אלא תתפקד כרגולטור, למעט בתחום היבוא. העסקת המשגיחים תהיה באופן ישיר על ידי תאגידי הכשרות, ולא על ידי בתי העסק כנהוג היום.

בנוסף, ממליצים בפורום קהלת להמשיך ולקיים פיקוח ממלכתי וקביעת כללים מחייבים לשם הגדרת מזון כשר. מוצע כי הרבנות הראשית תקבע תנאי מינימום לעמידתו של תאגידי כשרות בגדר הנדרש על פי ההלכה היהודית. תנאים אלו יחולו על נושאים, כגון: דרישות הכשרות המהותיות; כשירות ונאמנות נושאי התפקידים; היקף ההשגחה על בית עסק. מועצת הרבנות הראשית תקבע את כללי המינימום ותאגידי הכשרות יוכלו לבחור בכללים מחמירים יותר על פי שיקולים וצרכי הלקוחות שלהם.

³⁶ ד"ר אביעד בקשי ונטע שפירא, [מעריך הכשרות בישראל: ניתוח והצעה לשינוי מבני](#), פורום קהלת, ינואר 2016.

³⁷ שם, ע' 13.

