

הכשרות הפרטית בישראל: רגולציה וולונטרית כתוצר משולב של ביקוש והיצע¹

מוטי טליאס

דוקטורנט, ביה"ס פדרמן למדיניות ציבורית ולמשל, האוניברסיטה העברית בירושלים
motti@zofnat.co.il

תקציר

מאמר זה עוסק בניתוח מקרה של משטר הכשרות הפרטי בישראל, המופעל על-ידי המגזר החרדי ומציע כשרות מהודרת, כמודל של רגולציה וולונטרית המתנהלת לצד משטר הכשרות הציבורי. את משטר הכשרות הציבורי יזמו המפלגות החרדיות והוא מוסדר בחוק הכשרות שהתקבל ב-1983. שוק הכשרות הפרטי כולל כיום 33 גופים, רובם הוקמו משנות ה-80 ואילך, לאחר שחוק הכשרות נכנס לתוקפו. בעוד שהדרישה לכשרות מהודרת היא מוגבלת, מספר גופי הכשרות הפרטית מתרחב וכך וגם היקף פעילותם, וזאת למרות שכל מערכת הכשרות בישראל סופגת ביקורת ציבורית בדבר שחיתות, כפייה דתית ותרומה להעלאת יוקר המחיה. המחקר מבקש לברר כיצד קרה שחרף קיומו של משטר כשרות ציבורי, ובמיוחד לאחר קבלת החוק המסדיר אותו, חלה פריחה במספר גופי הכשרות הפרטית ופעילותם הורחבה באופן משמעותי. לצורך בירור התופעה יש להבחין בין עצם קיום התופעה של כשרות פרטית לצד כשרות ציבורית, לבין הצמיחה וההתרחבות של פעילות זו. בעוד שהתיאוריה של רגולציה וולונטרית מיטיבה להסביר את עצם קיומו של משטר כשרות פרטי הפועל במקביל לזה הציבורי, כמענה לביקוש, תיאוריה זו מתקשה להסביר את התרחבותו של משטר הכשרות הפרטי. ההסבר המוצע להתרחבות זו מכוון לגורמי היצע שמקורם ביחסים שבין המגזר החרדי לבין החברה והמדינה, ולתהליכים פנימיים המתחוללים בתוך החברה החרדית.

Private Kosher Regime in Israel: A Case of Supply and Demand in Voluntary Regulation

Motti Talias

Ph.D. student, The Federman School of Public Policy and Government, Hebrew University of Jerusalem
motti@zofnat.co.il

Abstract

The article analyses the case of private kosher certification regime in Israel as a model of voluntary regulation alongside public certification regime. The private regime contains 33 different Kosher marks, all provided by agencies from the ultra-orthodox Haredi sector, and most of them were created from 1980 onward and after the enactment of the Kosher Law in 1983. The research examine the following question: Why, in spite of the existence of public Kosher regime the Haredi sector advanced, and which satisfies the needs of most Kosher food customers, there exist a dual regime of Kosher certification and an expanding market of private Kosher certification? The theory of private regulation provides strong justification to the existence of the private Kosher certification regime, even after the enactment of the Kosher Law, due to a lax implementation of the Law and the concern of the Haredi sector from the credibility of the public Kosher certification system. Yet the theory cannot explain why the private regime continues to flourish without a matching demand. The answer to this question, I wish to argue, lies in the supply side the theory tend to understate. The dramatic growth of the private regime reflects political and societal processes - both within the Haredi sector and between this sector and the secular sector and the State.

¹ המחקר זכה לסיוע מפעל 'עמיתי הרצלי' של 'מרכז צ'ריק לתולדות הציונות, היישוב ומדינת ישראל' באוניברסיטה העברית, בהשתתפות קרן קימת לישראל.

מבוא

המאמר מנתח את משטר הכשרות הפרטי בישראל, כמקרה של רגולציה וולונטרית בתחום המזון. הספרות הדנה ברגולציה, עוסקת כיום בהרחבה בצמיחתם של משטרי רגולציה וולונטריים (לדוגמה: ומתרחבת בעשורים האחרונים.² המושג 'רגולציה וולונטרית'³ מאפיין משפחה של משטרים רגולטוריים שאינם כרוכים בכפייה חוקית, ועוסקים בסוגיות של עמידה בחוק או בדרישות שמעבר לחוק. הרגולציה הוולונטרית, מיוחסת בעיקר לתהליכי גלובליזציה היוצרים קשיי-משילות במרחב הבין-לאומי והמקומי, וכמענה לתביעות צרכניות להתנהלות מוסרית של עסקים (Beer et al. 2012). משטרי רגולציה וולונטריים נועדו לפצות על חולשתם של מערכי-משילות קיימים ולהשלים מערכי-משילות חסרים ברמה הבין-לאומית והמקומית (Cutler et al. 1999; Drahos & Braithwaite, 2001; Hale & Held, 2011). תעשיית המזון מהווה גם היא מושא לרגולציה וולונטרית, לפני הכול – בתחום הסיכון. חרף ההתפתחות המשמעותית שעשתה הרגולציה של המזון במאה הקודמת (Moss, 2002), וחרף השונות בדגשים שמדינות שונות שמות על היבטים שונים של הרגולציה של המזון (van Waarden, 2006), תחום הסיכון ממשיך להיות בעיה רגולטורית מטרידה בכל המדינות המערביות, וזאת עקב התיעוש, הפיזור הגיאוגרפי של הייצור והנהגת טכנולוגיות משפרות-ביצועים (Nestle, 2003; Hutter & Amodu, 2008). אולם הרגולציה הוולונטרית בתחום המזון אינה עוסקת רק בשאלת הסיכון, אלא גם בשאלות כמו תנאי גידול וייצור, תנאי העסקת עובדים, סחר הוגן, וכן רגולציה של מזון מטעמי מצפון או דת ואמונה – כמו במקרה של מזון חלאל ושל מזון כשר, בו עוסק מאמר זה.

חוקרים רבים מזהים את הבסיס ליחסי דת ומדינה בישראל עם 'מסמך הסטטוס-קוו' שמסרה הנהלת הסוכנות היהודית לידי אגודת ישראל העולמית ערב הקמת המדינה (ורהפטיג, 1988; פרידמן, 1988, 1991; דון יחיא, 1975; כהנר, 2012; זיכרמן, 2014). מסמך זה שימר הסדרים ציבוריים בנושאי-דת שהיו מקובלים בתקופת היישוב, ובכלל זה בתחום הכשרות. הוא כולל הצהרת מחויבות כללית להקפדה על כשרות במטבחים ממלכתיים בלבד, וקשה לראות בו תשתית רגולטורית מפותחת. כמו בתחומים אחרים המסדירים את היחסים בין הדת למדינה, הונחה גם בתחום זה תשתית רגולטורית מפורטת בחקיקה רלוונטית לאחר הקמת המדינה, ובתחום הכשרות – החוק למניעת איסור הונאה בכשרות שהתקבל ב-1983. עד לאישור החוק הכירו המועצות הדתיות בכשרות המזון באמצעות תעודות, ומערכת אכיפת החוק עסקה באכיפת הונאה בכשרות כחלק מאכיפת ההונאה במסחר בכלל. בכך המשיכו המועצות הדתיות למלא תפקיד שמילאו עוד מתקופת היישוב, אף שתפקיד זה לא עוגן בהגדרה חוקית פורמאלית. החוק, והתקנות שהותקנו מכוחו, נועדו להעניק סמכויות הכרה בכשרות או שלילתה לגורמים מוגדרים, לפרט את הפרוצדורות להענקת תעודה ולחזק את האכיפה תוך הגדרת סנקציות על ביצוע פעילויות הונאה בכשרות.

הדיון בחוק הכשרות החל בכנסת כבר ב-1954, אך נמשך 30 שנה. הכוונה היתה להרחיב את טיפול המדינה בכשרות, להחילו על כלל הגורמים העוסקים בייצור מזון ואספקתו, מעבר למטבחים ממלכתיים

² משטרי רגולציה וולונטריים מלווים אמנם חברות מודרניות מראשיתן, אולם מעולם לא פעל מספר גדול ומגוון כל כך של משטרים כאלה, שההיגיון המניע אותם הוא הפחתת תוצאות-לוואי חברתיות בתהליכי הייצור ולא שיפור המוצר (Webb, 2013; Vogel, 2010; Eberlein et al. 2004).
³ רגולציה מסוג זה מופיעה תחת שמות שונים, ואין הקפדה על שימוש במושג אחד. אני משתמש במאמר זה באופן חלופי במושגים רגולציה וולונטרית ופרטית.

ולמנוע הונאה בכשרות. הנושא הועלה במספר הצעות-חוק על-ידי נציגי המפלגות הדתיות בכנסות השונות. חוק הכשרות התקבל לאחר שהכנסת קיבלה את חוק הרבנות הראשית ב-1980 אשר מסר את הטיפול בנושא הכשרות באופן בלעדי לרבנות. למרות שחוק הכשרות אינו מתייחס במישרין אל גופי הכשרות הפרטית שפעלו באותה עת, או אל אחרים שהתפתחו מאוחר יותר, הוא הגדיר בעקיפין את מעמדם כרגולציה וולונטרית ואת הסתפקותם של עסקי-מזון בתו-כשרות שלהם לעבירה על החוק. הרגולציה הציבורית בענייני כשרות היא רגולציה של הרשאה. היא אינה מחייבת עסקי-מזון לשמור על כשרות. היא מאפשרת לבעל-עסק לבקש מיזמתו אישור לכך ולקבלו בכפוף לבדיקה. אבל רגולציה זו היא סמכותית מעצם הפעלתה על-ידי המדינה באמצעות מונופול, ומעצם העובדה שהטעיה צרכנית כרוכה בסנקציה ישירה. לעומתה, הכשרות הפרטית היא רגולציה וולונטרית על-פי כל המאפיינים המופיעים בספרות: היא נתונה לבחירה, היא מיתוספת לדרישות החוק, היא מופעלת באופן פרטי, ומי שנמנע מאימוצה עלול לשאת בסנקציה כלכלית עקיפה של הצרכנים (Haufler, 2001; Vogel, 2010). מכאן שיש מקום לבחון את משטר הכשרות הזה כתופעה של רגולציה וולונטרית.

עד שהתקבל החוק פעלו בתחום הכשרות מספר מוגבל של גופים פרטיים שהבולט בהם הוא בד"צ העדה החרדית, שנוסד בירושלים בתקופת היישוב. בהמשך קמו בד"צ אגודת ישראל ובד"צ לנדא בבני-ברק בשנות ה-60 וה-70 בהתאמה. פעילות הכשרות הפרטית התרחבה יותר משנות ה-80 ואילך. מספרם של גופי הכשרות הפרטיים בישראל עומד כיום על 33 – רובם ככולם בבעלות גורמים חרדיים.⁴ גם היקף פעילותם – המתבטא בין היתר במספר העסקים המקבלים שירותי-התעדה ובמספר המוצרים הזוכים בתו-כשרות פרטי – גדל בשנים אלו עד שקשה למצוא היום בשוק מוצרי-מזון שאינם נושאים תו-כשרות פרטי, ובמקרים רבים אף יותר מתו אחד (אורבך, 2008: 24.8.08). מערכת הכשרות הפרטית החרדית, שהתרחבה דווקא לאחר חקיקת חוק הכשרות אותו יזמו החרדים, מעוררת שאלה: בהנחה שרגולציה וולונטרית נוצרת בהיעדרה של רגולציה ציבורית, או שהיא נותנת מענה משלים לרגולציה ציבורית בלתי-מספקת, כפי שטוענת הספרות (לדוגמה: Haufler, 2001; Webb, 2004), היינו מצפים למצוא תהליך הפוך, או לפחות את שימור המצב שקדם לקבלת החוק. שכן המדינה נענתה לדרישה הציבורית, יצרה מנגנון-הסדרה מספק למרבית הציבור שיש לו ענין בכשרות, והעמידה משאבים להפעלתו. בפועל, כאמור, המצב הוא הפוך.

זאת ועוד: גופי הכשרות הפרטית צמחו חרף הביקורת הציבורית הנמתחת זה מכבר על הרגולציה הממלכתית של כשרות והמאשימה אותה בשחיתות, בכפייה דתית, ואף בהעלאת יוקר המחיה בתחום המזון בישראל (ראו: טורצקי, 15.8.11; ארלוזורוב, 15.1.14). ברם, הרגולציה הפרטית אינה פותרת בעיות אלו, ואף מחריפה את חלקן. היא מחמירה את הדרישות, ובהתאם לכך גם את התביעות להתנהלות על-פי ההלכה, ומוסיפה רובד עלויות נוסף על המוצרים. היצרנים המאמצים כשרויות מחמירות במטרה להגיע אל הקהל החרדי, נאלצים לגלם עלות זו במחיר, אך אינם מציעים מוצרים חלופיים לקהל שאינו מקפיד על כשרות מחמירה, למרות ששיעור המקפידים מקרב תושבי-ישראל עומד לפי הערכות על 20% בלבד.⁵ חלק מן ההאשמות המופיעות בכלי התקשורת חדשים לבקרים על התנהלות בלתי-תקינה בתחום הכשרות, מתייחסות גם אל גופי הכשרות הפרטיים (גינזור, 18.5.12; 25.5.12).

שאלת המחקר של מאמר זה היא אפוא: הכיצד, למרות חקיקת חוק הכשרות ולמרות הביקורת הנמשכת על הרגולציה בתחום הכשרות, פעילות הכשרות הפרטית צומחת ומתרחבת? תשובה חלקית

⁴ נתון זה מבוסס על מידע שנאסף ממקורות שונים. ראו פירוט בהמשך.

⁵ לביסוס נתון זה ראו בהמשך.

לשאלה זו ניתן למצוא בתיאוריה העוסקת בצמיחת הרגולציה הוולונטרית. תיאוריה זו מסייעת להבין את עצם צמיחת המשטר, אך מתקשה להסביר את גידולו והתרחבותו. הטענה המרכזית של מאמר זה היא שהתיאוריה המסבירה את הרגולציה הוולונטרית – שצמחה בעיקר על בסיס ניתוח משטרי רגולציה וולונטריים בין-לאומיים ותהליכי גלובליזציה – מציגה היגיון רגולטורי של ביקוש בבואה לנתח תופעות של רגולציה וולונטרית, בעוד שמקרים מקומיים מערבים דינמיקה חברתית ופוליטית כבדה, שעשויה לכלול גם שיקולי היצע.

מאמר זה בנוי מארבעה חלקים. החלק הראשון מציג את הרקע להתפתחות משטר הכשרות בישראל, בו פועלות בו-זמנית מערכות רגולציה מוסדית ופרטית ומחדד את הסוגיות שמתעוררות בעקבות תמונה זו. החלק השני מציג את המסגרת התיאורטית והמתודולוגית שמאמר זה מציע כדי להתמודד עם השאלות המוצגות בסקירה. החלק השלישי עוסק בניתוח הסביבה בה פועל שוק הכשרות בישראל, באופן שעונה על שאלת המחקר, תוך מיקוד בשלושה ממדים: חקיקת חוק הכשרות, יישום חוק הכשרות ותהליכים בחברה החרדית. החלק האחרון מסכם.

התפתחות משטר הכשרות בישראל

נושא הכשרות מלווה את ההתיישבות היהודית בארץ-ישראל עוד מתקופת היישוב הישן ומתקופת המנדט. ההתיישבות היהודית הוכרה כעדה דתית הן תחת השלטון העות'מני והן תחת שלטון המנדט הבריטי והציפייה היתה שהעדה תעסוק במתן שירותי-דת. בתקופה הראשונה פעלה שיטת ה'מילט': לכל קבוצה ברחבי האימפריה מונה איש-דת למנהיג מקומי והוא שייצג את הקהילה בפני השלטונות. ביישוב היהודי היה זה ה'חכם באשי' שהיה ממונה על איסורים והיתרים, כולל במזון, על נישואין וגירושין ועל הטלת מס למען הציבור (דון יחיא, 1975). בתקופת המנדט פעלה חוקת הקהילות. מתוקף 'פקודת הקהילות' הוקמה ב-1927 'כנסת ישראל' כגוף המייצג את היישוב היהודי (ריינהרץ, 1994). עוד קודם לכן, בשנת 1921, הוקמה הרבנות הראשית כגוף האחראי על אספקת שירותי הדת. אף שלרבנות ולמייסדה, הראי"ה קוק, היתה שאיפה לעסוק במכלול הנושאים הקשורים בחיי היישוב – גרמו סיבות פוליטיות לכך שפעילותה הצטמצמה למתן שירותי-דת, ובכללם כשרות (פרידמן, 1972; הורוביץ וליסק, 1997; אליאש, 1986). תחום הכשרות טופל ברמה המקומית, תחילה באמצעות 'מועצות השחיטה' שהוקמו לצד הרבנויות בערים ובמושבות (דון יחיא, 1988). מ-1936 הפכו גופים אלה למועצות דתיות אשר עסקו בכשרות על כל היבטיה לצד עיסוקם בשירותי-דת אחרים.

ערב כניסת שלטון המנדט היתה הקהילה היהודית בירושלים מפוצלת בין ספרדים לאשכנזים, והאוכלוסייה האשכנזית הגדולה יותר היתה מפוצלת על-פי הזרמים ומוסדות הלימוד ששימשו בסיס לתמיכה כלכלית. השינוי שהביאה עמה הציונות באידיאולוגיה, בפרופיל העולים ובמניעי העלייה, יצר עוד בטרם המנדט מתח בין אנשי היישוב הישן לאנשי היישוב החדש, וקנאות דתית בקרב היישוב הישן האשכנזי. ב-1918, עם הכיבוש הבריטי, ניסה הממסד הציוני להקים בירושלים מסגרת מאוחדת בשם 'ועד העיר ליהודי ירושלים', אך נתקל בהתנגדות אנשי היישוב האשכנזי, שהקימו 'ועד עדה אשכנזי כללי' (פרידמן, 1977). התנגדות זו שבה ועלתה גם ב-1921 נוכח הכוונה לשלב נציגי-ציבור חילוניים בגוף הבוחר לרבנות הראשית ולהקים בה מוסד לערעורים, במטרה להתאימה לרוח התקופה. בהמשך נפרדה הקהילה האשכנזית מן היישוב הכללי, זכתה להכרה כקהילה נפרדת מתוקף פקודת הקהילות המנדטורית והפעילה שירותי-דת נפרדים לעצמה.

ואולם, גם הקהילה האשכנזית לא נותרה מאוחדת לאורך זמן והתפצלה בין מתונים לקיצונים כתוצאה ממחלוקות סביב אורחות החיים והקשר עם המוסדות הציוניים. תחילה נתגלעו בתוכה פערים סביב הקמת הרבנות הראשית, ואז התרחבו פערים אלה סביב עמדת אגודת ישראל, שייצגה אז את כל החברה החרדית, ביחס למנהיגות הרבנית המתונה והרב קוק בראשה. הקבוצה הקיצונית הקימה לעצמה ב-1935 חוג בתוך הקהילה החרדית וקראה לו 'חברת החיים'. ב-1937 קראה הרבנות הראשית לכל הקהילות הדתיות להשתתף במועצות הדתיות, אך קבוצה קיצונית זו סירבה לכך (דון יחיא, 1988). ב-1945 הגיע השבר לשיאו כשהקיצונים השתלטו על ועד העיר האשכנזי, הרחיקו ממנו את המתונים ואת נציגי אגודת ישראל, והפכו אותו למזוהה עם פלג פורש וקנאי המוכר כיום בשם 'העדה החרדית'. לאחר הפיצול בחברה החרדית המשיכה מערכת שירותי הדת האשכנזית להתקיים בהובלת הפלג הפורש, ובעיקר למענו, בעוד שמרבית החברה החרדית נשענה בראשית ימי המדינה על שירותי הדת הממלכתיים (פרידמן, 1991). בהמשך התרחבה צריכת שירותי הדת של הפלג הפורש בקרב כלל החברה החרדית, ובתחום הכשרות אף בקרב החברה הכללית.

ערב הקמת המדינה פעלו בארץ שתי מערכות כשרות: האחת מוסדית, בהנהגת הרבנות הראשית ובביצוע המועצות הדתיות, והשנייה פרטית, שנקראה 'בד"צ העדה החרדית' ושירתה את העדה המתבדלת. החוקרים בתחום הדת והמדינה מייחסים את מיסוד תחום הכשרות בחסות המדינה החדשה ל'מסמך הסטטוס-קוו'. מדובר בכתב התחייבויות שמסרה הסוכנות היהודית ערב הקמת המדינה לידי אגודת ישראל על-מנת להבטיח את תמיכתה בהקמת המדינה בפני ועדת האו"ם שעסקה בשאלה זו, וזאת למרות הסתייגותה של אגודת ישראל מכך. המסמך שניתן לחרדים התייחס לארבעה נושאים: שבת, אישות, כשרות וחינוך; הוא שימר את ההסדרים שהיו מקובלים בנושאי דת ומדינה בתקופת היישוב, ויצר מחויבות למדינה שבדרך (דון יחיא, 1975; פרידמן, 1988). בתחום הכשרות קבע המכתב כי "יש לאחוז בכל האמצעים הדרושים למען הבטיח שבכל מטבח ממלכתי המכוון ליהודים יהיה מאכל כשר" (מסמך הסטטוס-קוו, 19.6.1947). רבות מן ההצעות לסדר היום של המפלגות הדתיות שהועלו לאורך הפנסות הראשונות עסקו בהפרות של מחויבות זו (ורוהפטיג, 1988).

לצד מתן אישורי כשרות למעוניינים בכך עסקה הרבנות בפיקוח על הכשרות במוסדות ציבוריים של המדינה, אך סמכותה בתחום הכשרות לא עוגנה בחוק כלשהו, לא היתה לה בלעדיות בתחום זה ולכן היא היתה נתונה לתחרות (זבולוני, 8.12.66) והחוק הפלילי לא התייחס בנפרד להונאות בתחום הכשרות. עד 1980 פעלה הרבנות באמצעות המועצות הדתיות, על בסיס מערכת דינים וחקיקה שהקצתה תקציבים למימון פעולותיה, ולא מתוקף חוק אחד כולל (שטרית, 1999), עד שבאותה שנה התקבל בכנסת 'חוק הרבנות הראשית' שהגדיר את סמכויותיה בפירוט, ובכלל זה את סמכותה ל'מתן תעודת הכשר על כשרות' (חוק הרבנות הראשית התש"ס-1980). אולם גם לאחר חקיקת החוק היתה פעילותה של הרבנות מוגבלת בתחום הכשרות, בהיעדר הגדרות מפורטות לגבי הפעלת סעיף זה בחוק ובהיעדר זרוע אכיפה ביצועית. שלוש שנים לאחר מכן הושלם החסר עם קבלת חוק הכשרות, שהסדיר את הרגולציה בתחום זה, ושעל בסיסו הוקמה ברבנות הראשית יחידה ייעודית לאכיפתו (ורוהפטיג וכ"ץ, 1991).

חוק הכשרות קבע כי הרבנות הראשית, או רב שהוסמך מטעמה, וכן רב מקומי (ובצה"ל הרב הצבאי הראשי), הם הגורם היחיד שמסמכותו להעניק תעודת-כשרות, וכי כל הצהרה על כשרות שלא באישורם, משמעה הונאה. החוק קבע סנקציה של עד שנת מאסר על עבירות של הונאה בכשרות, שהומרה בהמשך לקנס. התקנות והנהלים הנלווים לחוק, קבעו כי על מבקש הכשרות להגיש בקשה למועצה הדתית ובעקבותיה תתבצע בבית העסק בדיקה לקיומם של תנאים מקדימים לכשרות, כגון הפרדה בין חלב

לבשר; ההמלצה תועבר לרב היישוב שיאשר את הכשרות בבית העסק, ובמקרה של סירוב ניתן יהיה לערער בפני הרבנות הראשית; ייקבע היקף שעות-השגחה לכל עסק שיזכה בתעודת-כשרות וכן גובה האגרה השנתית שעליו לשלם בהתאם לגודלו; בעל העסק יתלה את התעודה במקום בולט, יציין עליה את שם המשגיח ומספר הטלפון שלו ויקפיד שהתעודה תהיה בתוקף. בתי-עסק שיחזיקו בתעודת-כשרות, יהיו נתונים לביקורת תקופתית של מחלקת ההונאה בכשרות של הרבנות הראשית (תקנות איסור הונאה בכשרות התשמ"ט-1988).

אף שהחוק לא התייחס במישרין לפעילותם של גופי הכשרות הפרטיים שפעלו בעת חקיקתו, הרי שעם כניסתו לתוקף הוא העניק למעשה לרבנות מונופול חוקי בתחום הכשרות והפך את פעילותם של גופים אחרים לרגולציה וולונטרית. עד לחקיקת החוק פעלו בשוק שני גורמים פרטיים לפיקוח על כשרות: בד"צ העדה החרדית שנוסד כאמור עוד בתקופת היישוב עבור העדה החרדית המתבדלת, ומועצת הכשרות של אגודת ישראל, שהוקמה בשנות ה-60 ופיקחה על הכשרות בחלקים מן הקהילה החרדית הרחבה שאינם מזוהים עם העדה החרדית, ובעיקר בקרב חסידות גור. עד שנות ה-60 צרכו מרבית החרדים כשרות מן הרבנות הראשית (פרידמן, 1991). ב-1980 הצטרף לשוק הכשרות הפרטית גם בד"צ מחזיקי הדת, שהוקם על-ידי חסידות בעלז בעקבות פרישתה מן העדה החרדית (לוי, 1988). קודם לכן, בשנות ה-70, הוקם אמנם בד"צ לנדא, אך הוא פעל כשירות של כשרות מהודרת בחסות ממלכתית במסגרת המועצה הדתית בני-ברק, על-ידי בנו של רב העיר. רק לאחר מות האב, ב-1985, החל הבן להפעיל את שירות הכשרות גם כמערכת פרטית ולהעניק שירות גם מחוץ לגבולות העיר. זהו גם גוף הכשרות הפרטי היחיד שזכה להכרה רשמית של הרבנות הראשית (ריאיון עם הרב רפי יוחאי, 12.8.14).

החל משנות ה-80 צמחו בהדרגה גופי-כשרות פרטיים בהיקפי-פעילות שונים. שני הבולטים שבהם הם בד"צ שארית ישראל שהוקם ב-1988 על-ידי הזרם הליטאי, ובד"צ בית-יוסף של תנועת ש"ס, שהוקם ב-1990.⁶ לצד גופים מרכזיים אלה הצטרפו לאורך השנים לשוק הכשרות הפרטית גופי-כשרות רבים חדשים, ובהם בד"צ שלמה מחפוד, בד"צ חתם סופר, בד"צ אברהם רובין, בד"צ יעקב אפרתי, ועוד. בנוסף פועלות בארץ נציגויות של ארגוני-כשרות מחו"ל. אף שאין נתונים רשמיים על מערכת-כשרות זו, גילה סקר של התאחדות התעשיינים ב-2007 כי באותה עת עסקו 23 גופים בחלוקת תווי-כשרות פרטיים. אולם מקורות שונים מן העת האחרונה מלמדים על פעילותם של 33 גופים,⁷ כמפורט בלוח 1.

התרחבות הכשרות הפרטית מצביעה על עצמת ההשפעה של התופעה: הרחבת הכיסוי מיצרנים חרדים לכ-95% מכלל יצרני המזון ומשווקיו במשק (ריאיון הרב יגאל בן עזרא 3.9.14), כאשר רבים מהמוצרים כוללים יותר מתו כשרות אחד; התרחבות הפעילות לתחום היבוא של חומרי גלם ומזון מוכן; פיתוח מוצרי מותג של גופי הכשרות, כמו "עטרה" ו"קהילות" בתחום הבשר; מתן כשרות למוצרים שאינם מזון כגון כלי בישול ומוצרי ניקיון וטואלטיקה, על אף שההלכה איננה דורשת כשרות ממוצרים שאינם למאכל אדם (עבדי, 13.4.13) ומתן כשרות לגופים ולמכשירים פיננסיים (ראו: על כשרות הממון, ללא תאריך).

⁶ נציג הבד"צ טען בריאיון כי גוף הכשרות הוקם בסוף שנות ה-80, אולם נפתח ונסגר מספר פעמים עד שהתייצב. מערכת כשרות יציבה קיימת לטענתו כבר 20 שנה, משמע מ-1994 (ריאיון הרב יגאל בן עזרא, 3.9.14).
⁷ הרשימה כוללת את כל הגופים הפועלים בתחום הכשרות, בלי להתייחס למשקלם היחסי (בין היתר בשל היעדר נתונים), כדי להבליט את ריבוי ופיזור הפעילות בשוק זה.

הנתונים הכלכליים על פעילות הכשרות הפרטית מצומצמים ביותר, היות שבתחום זה שורר חוסר-שקיפות יסודי.⁸ חברות המזון וגופי הכשרות נמנעים מלפרסם נתונים על פעילותם זו במאזנים ובדוחות המוגשים לרשם התאגידים. גם המרואיינים מטעים הבד"צים נמנעו מלענות על שאלה זו. ייתכן שההימנעות מפרסום מידע נובעת מחשש מפני ביקורת ציבורית נגד עלויות הכשרות המיתוספות לעלות המוצר וההכנסות שהן מניבות לספקי הכשרות. בהיעדר נתונים רשמיים יוצגו להלן נתונים מאתרי אינטרנט ומפרסומי הבד"צים לקהל לקוחותיהם. בד"צ העדה החרדית מעניק כשרות לכ-700 בתי-עסק והיקף פעילותו התרחב בשנים 1989-2012 מ-157 עסקים ל-704 – כלומר, גידול של כ-450%; בד"צ בית-יוסף מעניק כיום שירותי-כשרות לכ-1,100 עסקים וצמח בקצב של 60 עסקים בשנה מיום הקמתו; בד"צ מחפוד מעניק כשרות ל-250 בתי-עסק ומספר העסקים המקבלים ממנו שירות הוכפל בשנים 2002-2012; בד"צ מחזיקי הדת מעניק כשרות לכ-200 בתי-עסק, ובד"צ שארית ישראל מפקח על 120 בתי-עסק (גינוסר, 18.5.12).⁹

לוח 1: רשימת גופי כשרות בישראל

19. כשרות למהדרין, הרב יעקב אפרתי	1. בד"צ העדה החרדית, ירושלים
20. מוסדות זלוטשוב, נתניה	2. בד"צ בית-יוסף, ירושלים
21. מוסדות חניכי הישיבות, קריית-גת	3. בד"צ יורה דעה, הרב מחפוד, בני-ברק
22. מפעלי זיו יהודה, בני-ברק	4. בד"צ מהדרין, הרב אברהם רובין, רחובות
23. בד"צ בני-ציון, הרב בן ציון מוצאפי, חולון	5. בד"צ שארית ישראל, בני-ברק
24. בד"צ יישא ברכה, מיסודו של הרב מרדכי אליהו	6. בד"צ מחזיקי הדת, ירושלים
25. בד"צ קהילות (כשרות בשר)	7. בד"צ אגודת ישראל, ירושלים
26. בד"צ חרדים (כשרות בשר)	8. בד"צ הרב גרוסמן, אלעד
27. בד"צ משמר הקודש, שמן המשחה	9. בד"צ חומת הכשרות בארץ-ישראל, ירושלים
28. בד"צ רופשיץ	10. בד"צ מישקולץ, פתח-תקווה
29. בד"צ כתר/נזר הכשרות	11. בד"צ נחלת-יצחק, ע"ש הרב יצחק כדורי
30. בד"צ עטרת ישורון	12. בד"צ נווה-ציון, בני-ברק
31. בד"צ איגוד הרבנים, אלעד (שלוחה של ארגון כשרות אנגלי)	13. בד"צ משה לייב לנדא, בני-ברק
32. OU ישראל (שלוחה של גוף כשרות אמריקאי)	14. בד"צ הרב זאב ויטמן, רמת השרון
33. OK ישראל (שלוחה של ארגון כשרות אמריקאי)	15. בד"צ הרב צבי הכהן, ירושלים
	16. בד"צ חוג חתם סופר, בני-ברק
	17. בד"צ חוג חתם סופר, פתח-תקווה
	18. בד"צ חמדת שמואל, הרב אהרן קורנפלד, מושב חמד

הגידול במספר גופי הכשרות הפרטיים ובנפחי הפעילות של ענף זה, כפי שתואר לעיל, מפתיעים מכמה

סיבות:

⁸ גם הנתונים על פעילות הכשרות הציבורית אינם רבים, כפי שניתן ללמוד מדיון בוועדת הכלכלה של הכנסת בנושא עלות הכשרות לתעשיית המזון. ראו: דיון ועדת הכלכלה, 10.1.2000.
⁹ אתר בד"צ בית-יוסף: www.badaz.biz; האתר www.hebrewbooks.gov מציג פרסומים שונים בתחום הדת. תחת הסעיף 'כשרות' מופיעים פרסומים שנתיים של חלק מגופי הכשרות ואלה מפרטים מי נמנה עם לקוחותיהם כמידע לקהילות הצורכות את כשרותם. פירוט של מדריכים אלה מופיע ברשימת המקורות תחת הסעיף 'מסמכים ודוחות'.

(א) היקף פעילות הכשרות המהודרת חורג הרבה מעבר לאוכלוסייה המקפידה על כשרות זו. שיעור האוכלוסייה בישראל המזוהה כצורך מזון כשר, הוערך אמנם תמיד כגבוה בשל הזיקה למסורת ולדת, אולם רובו מסתפק בכשרות רגילה של הרבנות. סקר התאחדות התעשיינים מ-2005 דיווח כי 65% מקרב משקי הבית במגזר היהודי אוכלים מזון כשר, אולם רק 34% מהם דיווחו על צריכת כשרות למהדרין (מנור, 16.8.05).¹⁰ לנוכח נתוני האוכלוסייה באותה שנה, הקפידו על כשרות מהודרת רק כ-20% מכלל האוכלוסייה היהודית, כולל החרדים, ו-17% בלבד מכלל האוכלוסייה. זאת בעוד שקצב הגידול והפריסה של כשרות זו חרג הרבה מעבר לאוכלוסייה זו, במיוחד אם לוקחים בחשבון שחלק מן הביקוש לכשרות למהדרין מסופק על-ידי המדינה באמצעות המועצות הדתיות.

(ב) מערכת הכשרות כרוכה בעלויות המאמירות את מחירי המזון לציבור. תרומת הכשרות הממלכתית ליוקר המחיה בתחום המזון ספגה ב-2011 ביקורת במסגרת המחאה הציבורית שפרצה נגד יוקר המחיה בישראל (דוח מוניטור, 2012; שירות גלובס, 18.6.12; קדוש ואח', 1.7.14; פלוצקר, 21.3.14). בעקבות הביקורת הכינה הרבנות הראשית מסמכים בעניין זה (הרבנות הראשית, 18.5.14; 9.5.14) והחלה לפעול בלחץ משרד האוצר להפחתת עלות הכשרות על מוצרים מיובאים (חזקיה, 26.4.14). אבל הביקורת והשינויים המוגבלים שננקטו נוגעים רק לכשרות הממלכתית, ולא לכשרות הפרטית המאמירה את עלות המזון, שכן ההקפדה המחמירה מוסיפה עלויות של פיקוח והשגחה; היא פוסלת שיעור ניכר של שחיטות; היא פוסלת יותר מוצרים חלופיים וזולים למוצרים מקומיים ודורשת שימוש בחומרי-גלם יקרים יותר. לאור זאת, ההערכה היא שבתחום מוצרי הבשר הכשרות המחמירה מוסיפה למחיר בין 20% ל-50% ובמוצרים אחרים 5%-10% למחיר.¹¹ היות שבתחום המוצרים היבשים החברות אינן מציעות חלופות למוצרים שבכשרות המהודרת, יוצא שכל הציבור משתתף למעשה במימון עלות זו, שלא בהכרח מרצונו, ובמקרים רבים אף שלא בידיעתו.¹² המחזור הכספי של ענף המזון בישראל עומד על 80 מיליארד ₪ (אפרתי, 26.2.13) והתחשיב המקובל להוצאות הכשרות הוא 1% (זומר, 8.10.14) – כלומר, הוצאה של 800 מיליון ₪ לשנה.¹³ עלויות אלו מכבידות במיוחד על הקהל החרדי המקפיד בכשרות, הידוע בהכנסתו הנמוכה והמתגורר בריכוזים חרדיים שבהם אין לרוב היצע של מוצרים טריים שלא בכשרות מהודרת. הכבדה זו מעוררת מעת לעת מחאה בתקשורת החרדית (הלוי, 12.8.11; טורצקי, 12.8.11).

(ג) השונות בין הכשרויות הפרטיות היא מוגבלת, וזאת בשונה מההבחנה בין כשרות רגילה ומקלה בה מתמקדת הרבנות, לכשרות למהדרין המחמירה אשר בה מתמקדים הגופים הפרטיים. אמנם קיימת הבחנה בין כשרות מחמירה ספרדית לבין זו האשכנזית במספר תחומים, אך אין הבדל בין הבד"צים הפועלים בתוך אותו מחנה. לא ברור אפוא מדוע צמחו מספר כשרויות לכל קהילה, במיוחד בהתחשב בכך שהבד"צים השונים אינם מסתפקים בפיקוח על כשרות המוצרים הקשורים לתחומי השוני בלבד, אלא לכלל מוצרי המזון ולכלל יצרני המזון המבקשים את שירותיהם. על התרחבות זו כותב אחד ממנהלי אגף הכשרות ברבנות הראשית בעבר את הדברים הבאים: "...כל ועד כשרותי מעונין בהרחבת

¹⁰ נתונים דומים הופיעו בסקר שעשה בן-פורת ב-2009. עוד נתון חשוב שאליו מתייחס מחקרו הוא כוח הקנייה הגדול של שני העשירונים העליונים, שאינם נמנים ברובם עם שומרי הכשרות למהדרין, כך ששיעור הצריכה של כשרות זו בפועל מתוך כוח הקנייה (ולא מתוך משקי הבית) הוא נמוך בהרבה. ראו: Ben-Porat, 2013: 153-162.

¹¹ תוספת המחיר למוצרי-חלב טריים הגיעה גם למוצרים שבפיקוח. חרף האיסור לחרוג ממחירי הפיקוח, העלו המחלבות ורשתות השיווק את המחירים על מוצרי-חלב בכשרות למהדרין – מה שגרר התערבות של משרד החקלאות. ראו: משרד החקלאות, הודעה לעיתונות, 30.8.11.

¹² בהודעת משרד החקלאות (ראו הערה 9) נאמר: "תנאי בסיסי לצרכנות הוגנת הוא הקפדה על נושא השקיפות והבהירות. אין סיבה מצרכנים ישלמו יותר מכפי שקבע המחוקק. הדבר מקבל משנה תוקף כאשר רבים מהצרכנים כלל אינם מודעים לעובדה שהם משלמים יותר עבור הכשרות המהודרת".

¹³ לא ברור על מה נסמכת הערכה זו ואם היא מביאה בחשבון את ההוצאות המשולבות על כשרות ציבורית ופרטית. על הקשיים בהערכת עלות הכשרות למשק המזון בישראל, ראו גם דיון בוועדת הכלכלה של הכנסת, 10.1.2000.

חוג לקוחותיו וקיימת תחרות סמויה וגלויה בין הבד"צים. לרוב זה על רקע מסחרי, אינטרסנטי או על רקע של כבוד ושם-טוב, ולא על רקע טיב הכשרות" (קלונסקי, 1990: 7-706). גם בקרב נציגי הבד"צים ניתן למצוא הסכמה לעמדה זו, ומחלוקת לגבי עודף ההחמרה (נחשוני, 27.10.09).

(ד) הכשרות הממלכתית משמשת מושא מתמשך לביקורת ציבורית בדבר סיאוב ושחיתות, וביקורת זו אף הצמיחה כשרות אלטרנטיבית הפוסחת על כשרות הרבנות ומסתפקת בהצהרת נאמנות של בעל העסק או בעדות של רבנים בלתי-תלויים (אטינגר, 3.11.12). אלא שגם הכשרות הפרטית אינה חפה מביקורת. תחקירים עיתונאיים מדווחים על תעשייה תחרותית ויצרית (אטינגר, 24.2.11): פרישת חסידות בעלז מן העדה החרדית והקמת בד"צ מתחרה עוררו גל של הכפשות כלפי חסידות זו וכלפי הכשרות הנהוגה בה (פוזן, 10.7.92); בד"צ אברהם רובין ספג נאצות כשכנס למגרש הביתי של בד"צ העדה החרדית בירושלים, והרב בן-ציון מוצאפי סבל מרדיפות של בד"צים ספרדיים מתחרים אשר הפעילו נגדו, לדבריו, "שיטות של מאפיה" (כהן, 8.4.14). הרצון להגדיל את נתח השוק של בד"צ בית-יוסף ומותג הבשר שלו הנקרא 'עטרה', הביא על-פי פרסומים לפעולות סחיטה כלפי עסקים ברשויות מקומיות בהן שולטת ש"ס ברבנות המקומית, תוך איום בהסרת כשרות הרבנות (גינסור, 25.5.12; דרוקר ורוזנר, 24.3.13). על בסיס האשמה דומה הוחלט להגיש כתב-אישום נגד הרב דוד יוסף, מי ששימש רב העיר חולון ואחיו של ראש בד"צ בית-יוסף (גרוזמן, 10.8.14).

(ה) הכשרות הפרטית מתחרה בכשרות הממלכתית ומחלישה אותה. יש המייחסים את היזמה האחרונה לרפורמה בתחום הכשרות הממלכתית לניסיון להתמודד עם מגמה זו (נחשוני, 3.2.14). קיים פיתוי גדול לוותר על כשרות הרבנות, לחסוך ולהסתפק בכשרות פרטית שהיא מותג חזק יותר, והתופעה בולטת ביישובים חרדיים. מכאן ניתן גם להבין את הירידה שחלה בשנים האחרונות בהיקף הפיקוח על הכשרות בקרב מועצות דתיות בהן יש ריכוזים חרדיים (דוחות שנתיים של המועצות הדתיות, 1997-2012). ביקורת המדינה בנושא הכשרות בשלוש ערים גדולות – ירושלים, חיפה וראשון לציון – מעידה גם על ממצאים חריפים יותר, כגון בד"צים המאשרים כשרות לעסקי-מזון שהרבנות שללה מהם את תעודת הכשרות (דוח מבקר המדינה 59ב', 2008: 218). הרווח הכספי ששוק הכשרות מציע הוא אבן שואבת לזייפנים ושרלטנים שאינם מצויים בענייני כשרות ובוודאי שלא בניהול מערכת כשרות מחמירה (ליבסקינד, 27.3.09; כהן, 2.6.13). החלטת הרבנות להתגייס במשאביה המוגבלים להגן על הצרכן ולשלול כשרות מעסקים המבצעים הונאה בכשרות בחסות הבד"צים (החלטת ועדת הכשרות הארצית, 18.12.07) מחלישה אותה יותר, כי בכך היא הופכת לזרוע האכיפה שלהם, מקדמת את מעמדם בשוק ומסייעת לנתב משאבים ציבוריים לידיים פרטיות.

מסגרת תיאורטית ומתודולוגית

הספרות העוסקת ברגולציה וולונטרית, מתארת ארבעה שחקנים בעלי-עניין הפועלים בתחום זה ומבקשים להשפיע על צמיחת הרגולציה והתוצר הרגולטורי: 1. הממשלה או גופים מוסדיים ובין-לאומיים; 2. המגזר העסקי; 3. החברה האזרחית; 4. ציבור הצרכנים (Hauffer, 2001; Vogel, 2008). משטר הרגולציה הוולונטרי נוצר כתוצאה מאי-נחת מן המצב הרגולטורי הקיים, מהיעדר רגולציה או מקיומה של רגולציה בלתי מספקת, לרוב בנוגע להיבטים חברתיים ומוסריים (Provost, 2010). מצב של אי-נחת יוצר אתגר המתואר היטב על-ידי המסורת הכלכלית לחקר התנהגות חברתית-קבוצתית והשתקפותה בגישות של בחירה רציונאלית ומוסדיות כלכלית (Olson, 1970; North, 1990; Ostrom, 1990; Hall et al. 1996). האתגר מתבטא ביכולת להתגבר על בעיות של אי-שוויון במידע,

ולקיים פעולה קולקטיבית מבלי לשלם מחירים גבוהים במונחים של עלויות עסקה. מודלים רגולטוריים וולונטריים משקפים אסטרטגיות שונות המשמשות כדי להתגבר על המגבלות ולהשיג את התוצאה הרגולטורית הרצויה. רגולציה של צד שלישי באמצעות תווי-תקן, כמו בתחום הכשרות, משקפת עניין ציבורי-צרכני גבוה, דאגה חמורה של צרכנים מעלויות עסקה, ופעולה קולקטיבית מצד עסקים. במקרה זה תו התקן פועל כימוצר-מועדון המעניק לעסקים הטבות של בידול ומוניטין בתמורה לציות (Prakash & Potoski, 2006).

אלא שאסטרטגיות אלו הן תוצר של יחסי-גומלין בין השחקנים סביב סוגיה רגולטורית, והן כרוכות במשא ומתן פוליטי (Bartley, 2007) בו כל צד עושה שימוש בנכסים שלרשותו. אבוט וסנידאל (Abbott & Snidal, 2009) מזהים ארבעה נכסים חשובים למשטרי רגולציה וולונטריים: עצמאות של הגוף לקבוע כללים ללא השפעה חיצונית; ייצוגיות הגוף בעיני הציבור המתבקש לציית לרגולציה; מומחיותו של הגוף לעצב כללי-רגולציה נדרשים, ויכולתו לאכוף כללים ולבקר את התנהלות מושאי הרגולציה.

המסגרת התיאורטית יכולה להסביר את משטר הכשרות הפרטי בישראל באופן חלקי. היא יכולה בעיקר להסביר מדוע צמח משטר הכשרות הפרטי ומה סוד הצלחתו. שכן, משטר הכשרות הפרטי בא לענות על אי-נחת של המגזר החרדי ממשטר הכשרות הממלכתי עוד בטרם אושר חוק הכשרות. לאחר שהחוק אושר, משהתבררו תוכנו ודרך אכיפתו ומשהוגבלה תחולתו על-ידי בג"צ – גברה אי הנחת ממנו. המגזר החרדי הצליח לקדם רגולציה כזו בזכות העובדה שהוא מחזיק בשלושה מבין ארבעת הנכסים הנחשבים יעילים במשא ומתן על משטר רגולטורי חדש: זהו מגזר הנחשב עצמאי, קפדן, ובלתי-מתפשר; הוא מחזיק בידע, במומחיות ובטכנולוגיה המאפשרים קיום רגולציה מחמירה של כשרות, ויש לו יכולת אופרטיבית להפעיל רגולציה כזו בהצלחה, בעיקר בזכות התמריץ שהוא מציע לעסקים: הנגישות העסקית למגזר החרדי.

המגזר החרדי אינו נהנה אמנם מייצוגיות ומלגיטימיות של כלל הציבור.¹⁴ שכן רוב הציבור אינו מתעניין בכשרות מחמירה ורוכש אותה בלי-ברירה חרף העלויות הכרוכות בה. אולם העלות מתפזרת בין הצרכנים ואינה יוצרת כנראה תמריץ מספיק להתארגנות ולמחאה צרכנית, כפי שקורה גם בתחומי צרכנות אחרים בישראל (דוח שטורם, 2007; קורן, 15.3.12). מאידך גיסא, אלה שיכלו לבלום את צמיחתו של משטר-כשרות זה – המדינה ועסקי המזון – נמנעים מלעשות זאת מטעמים שונים. המדינה נמנעת מכך משום שכך היא יכולה להיענות לדרישת המגזר החרדי לכשרות מחמירה מבלי להוסיף עלות רגולטורית למערכת הציבורית ומבלי להיתפס כמי שנותנת יד לכפייה דתית, שכן מדובר ברגולציה הנתונה לכאורה לבחירה; העסקים עושים זאת משום שמדובר בהזדמנות עסקית (זיכרון, 2014) והרגולציה היא חותמת איכות שיווקית המאפשרת להם להרחיב את קהל הצרכנים (קריסטל, 26.12.09). היא גם אינה פוגעת בכושר התחרות המקומי שלהם, כי העלות הנוספת מגולמת במחיר המוצר ומשום שרוב הגורמים המרכזיים בשוק המזון מאמצים כשרות זו ממילא.

אף שהתיאוריה מסבירה את הקמתו של משטר הכשרות הפרטי בישראל, היא אינה מסבירה מדוע צמח משטר זה לממדים כה גדולים. שהרי לא מופעל לחץ צרכני נרחב על העסקים או על המדינה לאימוץ כשרות מחמירה, והצרכנים, העסקים ונציגי המדינה האוכפים את הכשרות, אף מתלוננים על כשרות זו.

¹⁴ לגיטימציה מעסיקה מאוד את הספרות על רגולציה וולונטרית, משום שמדובר ביזמה של גופים חסרי מנדט ציבורי המבקשים היענות וולונטרית ושיתוף-פעולה ציבורי (לדוגמה: Black, 2008; Bernstein & Cashore, 2007; Cashore, 2002; Gulbrandsen, 2008).

מדוע אפוא דרושים 33 גופים שונים בשעה שמוסכם על המפעילים שאין הבדל מהותי בין המוצר הכשרותי שהם מציעים? גידול זה אינו קשור לאיכות הכשרות כמו עצם הקמתו של משטר הכשרות הפרטי. טענתי היא שההיגיון הרגולטורי של ביקוש שהתיאוריה מציגה לניתוח רגולציה וולונטרית שצמח על בסיס ניתוח משטרים בין-לאומיים ותהליכי גלובליזציה, תקף רק בחלקו לגבי המקרה בו עסקינן וייתכן אף לגבי מקרים מקומיים בכלל. זאת משום שתהליכי גלובליזציה אינם רלוונטיים לגביו כי הוא פונה לעסקים מקומיים, ומשום שמקרים מקומיים¹⁵ מערבים הן דינמיקה חברתית ופוליטית בקנה-מידה גדול והן שיקולים של היצע. לכן יש לחפש לדעתי את ההסבר לגידול משטר הכשרות הפרטי בישראל בתהליכים פנימיים המתחוללים בתוך המגזר החרדי ובממשק שבין מגזר זה לבין החברה הכללית והמדינה, עליהם ארחיב בחלק הבא.

האופן בו ישפיעו תהליכים מקומיים על עיצובו של משטר רגולטורי וולונטרי מקומי, תלוי ככל הנראה בסביבת הרגולציה המוסדית בה הוא פועל. על כך ניתן ללמוד דווקא מן המחקר הדרגולציה של כשרות (Lytton, 2013). למרות הדמיון בין המחקר הנוכחי למחקרו של לייטון – שכן שניהם עוסקים ברגולציה של כשרות בשוק מקומי שלא על רקע תהליכי גלובליזציה ומשבר-משילות – יש בין המקרים מספר הבדלים: לייטון מנתח משטר כשרות פרטית הפועל בזירה בה הממשל הפדרלי אינו מעורב ורק חלק מן המדינות עוסקות בו ממניעים צרכניים בלבד ולא מטעמי דת (Popovsky, 2011); מידת החופש הנתונה לעסקים ולצרכנים להימנע מרגולציה זו היא גדולה ושונה מאשר בישראל; חלק ניכר מן הצרכנים הבוחרים לצרוך מזון כשר אינם עושים זאת משיקולים של אמונה דתית, אלא משיקולים אחרים כמו בטיחות ובריאות; ומשום שפעילות הכשרות בארה"ב אינה קשורה בטבורה לדינמיקה שבין קבוצות-רוב לקבוצות-מיעוט וליחסים היסטוריים שבין דת ומדינה כמו בישראל. לא ייפלא אפוא מדוע אימץ לייטון בקלות יחסית את המסגרת התיאורטית המתארת רגולציה וולונטרית לפתרון בעיה של כשל-שוק ומענה רגולטורי חסר כלומר כמענה לביקוש, והתמקד בעיקר במכניזמים להשגת אפקטיביות בפעולתו של משטר זה על-ידי ספקי הכשרות, כגון שקיפות ואמינות, כדאיות כלכלית למפקח ולמפוקח ורגישות למוניטין מצד שניהם, תחרותיות לצד תלות הדדית בין הגורמים המפקחים וקהל-צרכנים אקטיבי בעל רשת חברתית צפופה. באופן מפתיע – ובניגוד למקרה האמריקאי – מערכת הכשרות הפרטית בישראל מצליחה לצמוח ללא הפרעה ולמרות חולשותיה, כמעט בכל הממדים הללו.

מאמר זה מבוסס על ניתוח מקרה של משטר הכשרות הפרטית, כחלק ממשטר הכשרות הכללי בישראל. חקר מקרה הוא אסטרטגיית מחקר שכיחה בספרות המחקר העוסקת ברגולציה וולונטרית, ורובם המכריע של המחקרים האמפיריים העוסקים בה, מתמקד במקרים בודדים או בהשוואה בין מספר מקרים.¹⁶ גישת מחקר זו נובעת מצד אחד מכך שמספר המקרים מוגבל ואינו מאפשר דגימה, ויותר מכך מן הייחוד של כל מקרה ומקרה, אשר מקשה להתייחס אליהם כאל אוכלוסייה משותפת לצורך מחקר עומק, אלא אם כן המחקר מתמקד במאפיין בודד. חקר מקרה מתאים למקרה הנוכחי לא רק בגלל אוכלוסיית המחקר, אלא משום שבמוקד מחקר מסוג זה ניצב הרצון לבחון השערות חדשות להכללה

¹⁵ ההבחנה בין מקומי לבין-לאומי מתייחסת למשטרים שייסודם מקומי והם פונים לשוק המקומי. רובו המכריע של המחקר עוסק במשטרים בין-לאומיים או ביישום מקומי של משטרים בין-לאומיים, כמו יישום משטר איזו 14000 בתחום איכות הסביבה בארה"ב.

¹⁶ ראו לדוגמה בנושא איכות סביבה (Potoski & Prakash, 2005), בנושא ייעור (Cashore et al. 2004; Overdevest & Rickenbach, 2006) ובנושא הרגולציה של תנאי-עבודה (Bartley, 2007).

אנליטית על אירוע מטיפוס מסוים לתיאוריה קיימת (Yin, 1985).¹⁷ במקרה הנוכחי הרצון הוא לנתח מקרה מקומי של רגולציה וולונטרית מטעמי אמונה בתחום המזון, אשר מתנהל לצד משטר רגולטורי ציבורי – ולחברו לתיאוריה מתפתחת המתארת את צמיחתה של רגולציה וולונטרית הממוקדת בניית משטרי רגולציה וולונטריים בין-לאומיים. לבסוף, מתודולוגיה זו מתאימה גם בזכות אפיוניה של גישת המחקר, כפי שמפרט גרינג: הצורך להתמקד במספר קטן של מקרים – מקרה אחד או אחדים בלבד; לנתח את התופעה ותכונותיה באופן מקיף ולעשות שימוש במגוון מקורות. כל זאת במטרה "לשפוך אור על קבוצה גדולה יותר של מקרים או אוכלוסייה" (Gerring, 2007: 20).

חקר המקרה הנוכחי מבוסס על מספר מקורות ובראש ובראשונה על חומרי ארכיון הנוגעים לדיונים שהחלו במליאת הכנסת ובוועדותיה סביב חקיקת חוק הכשרות מאז שנות ה-50 ועד לאישורו בשנות ה-80. כדי להשלים חומר ארכיוני זה נסקרו שני עיתונים יומיים – האחד של המגזר הדתי-לאומי והשני של הקבוצה החרדית המרכזית ('הצ'פה' ו'המודיע', בהתאמה), שיצאו בשנת 1983, בה התקבל החוק. סקירה זו נועדה להשוות את יחסו של המגזר החרדי ואת יחסו של המגזר הדתי לאומי לחוק, וזאת לאור חילופי התפקידים שחלו ביניהם בקידום החוק. מקורות כתובים נוספים שעליהם נשען חקר המקרה הם: חוקים, פסיקות בג"צ בענייני כשרות, דוחות בענייני כשרות של ועדות ציבוריות ושל מבקר המדינה, וכן מאמרים ומסמכים שנלקחו מן העיתונות הכתובה והאלקטרונית. נתונים על פעילות הכשרות הממלכתית נאספו מן הדוחות השנתיים של המועצות הדתיות שהוגשו למשרד הדתות בשנים 2009-2012, ועל פעילות הכשרות הפרטית מדוחות ומפרסומים זמינים של גופי הכשרות לקהילותיהם. נבדקו גם תיקי הגופים הללו אצל רשם התאגידים, אף שלא ניתן לשאוב מהם מידע רב. לצורך השלמה נעשו גם ראיונות עם נציגים מן היחידה לאכיפת הונאה בכשרות ברבנות הראשית וממספר בד"צים, וכן ביקורים במרכזים בשלושה ריכוזים חרדיים: מאה שערים, ביתר עילית ובני-ברק.

הסביבה הרגולטורית והשפעתה על שוק הכשרות

חקיקת חוק הכשרות והסתייגות החרדים מן החוק

מסמך הסטטוס-קוו יצר התחייבות רפה מאוד של המדינה שבדרך בנושא הכשרות. למרות שבשונה מן החוק שהתקבל בהמשך הצהרת המסמך היא פוזיטיבית ולא נגטיבית (היא מחייבת כשרות ולא רק אוסרת הונאה בכשרות), ההצהרה כה רחבה עד שתחולתה מוגבלת. היא מתייחסת רק למוסדות ציבור, היא דורשת שיהיה גם מזון כשר ולא רק מזון כשר, והיא אינה מציינת מי בדיוק ידאג לקיים את ההוראה. נוסח זה שיקף פשרה בין הרצון ליצור התחייבות לבין הרצון לשמור על זהירות בכל הנוגע למחויבות שמוסדות המדינה שבדרך לקחו עליהם. את זאת ניתן ללמוד מן הרקע הנלווה לסעיפי ההתחייבות בתחומים השונים שבהם עסק המכתב.

המגזר החרדי שיתף פעולה עם הממסד וקיבל את ההבהרות כפשרה (פרידמן, 1991). שכן, אף שהיה מעדיף לקבל התחייבויות ברורות יותר, הוא היה מודע לחולשתו הפוליטית ולתלותו בממסד הציוני. ערב הקמת המדינה היה המגזר החרדי נתון בשבר עמוק בעקבות השואה. קהילות שלמות חרבו, רבים נספו

¹⁷ הספרות עוסקת בהרחבה בשאלת היכולת להגיע להכללה מחקר-מקרה (ראו לדוגמה: Yin, 1984; Flyvbjerg, 2006; Levi- (Faur, 2006; Gerring, 2007) אולם היות שמטרת המחקר הנוכחי היא להציע הרחבה תיאורטית למחקר על משטרי רגולציה וולונטריים בין-לאומיים ביחס למקרים מקומיים, וכן השערות ביחס להתנהלות התופעה – חקר-מקרה זה נמצא בתחום הקונסנסוס המחקרי לגבי חוזקה של מתודולוגיה זו.

וחלק התפזרו לארצות שונות, עד כדי כך שהיה ספק אם ניתן יהיה לשקם את ההריסות ולבנות את מפעל היהדות החרדית מחדש. במקביל התחולל תהליך של סחף כשתנועות הנוער החלוציות והמחתרות משכו אליהן צעירים חרדים. החולשה לא נבעה אפוא רק מן הצמצום המספרי, אלא גם מכך שעיקר האנרגיה הוקדשה לשיקום ההריסות, לעצירת הסחף ולבניית הקהילה מחדש (זיכרון, 2014).

חרף חולשה זו לא פסק המגזר החרדי לפעול למען שימור צביונה היהודי-אורתודוכסי של המדינה שקמה, ומשמירה על האינטרסים שלו. פעילות זו נעשתה בעיקר בזירה הפרלמנטרית, תוך מניעה או קידום של יזמות-חקיקה בתחומים שונים כגון גיוס בנות, גידול חזיר, שמירת שבת וגם בתחום הכשרות. זאת למרות הסתייגותם היסודית של החרדים מן המדינה ונכונותם לשתף עמה פעולה רק מחוסר ברירה (בדיעבד), כי הם ראו במדינה הציונית ישות חילונית מודרנית, כופרת ומורדת במלכות-שמים (רביצקי, 1990).

קידום חוק הכשרות נמשך כשלושה עשורים. בתחילה הוביל המגזר החרדי את היזמה ובהמשך עשה זאת המגזר הדתי-לאומי. בשנות ה-50 נדונה היזמה שלוש פעמים, וב-1959 עלתה לדיון גם הצעת-חוק.¹⁸ בשנות ה-60 נדונה היזמה פעמיים ושתיהן בליווי הצעות-חוק: האחת ב-1962 של ח"כ שלמה לורנץ החרדי (שהיה אחראי להעלאת היזמה במקור) והשנייה ב-1963 על-ידי ח"כ זרח ורפהטיג הדתי-לאומי, והפעם מתוקף היותו שר הדתות, ובהצעת-חוק ממשלתית. ההצעה זכתה לתגובות שונות מצד סיעות הבית; רובן ככולן הסתייגו ממנה; חלקן דרשו לבטלה וחלקן דרשו להכניס בה תיקונים. ההסתייגויות עסקו בשלושה מוקדים: (א) הסתייגות ממתן מונופול בידי הרבנות הראשית והרבנים המקומיים המוסמכים מטעמה; הטענה היתה כי לרב יש ידע הלכתי והוא מקובל על הציבור כנאמן גם אם לא הוסמך על-ידי הרבנות ומונה בנושא משרה ציבורית; (ב) החוק מגדיר 'כשרות' בדרך אחת בלבד, בעוד שקיימות פרשנויות שונות למונח זה בקרב עדות ומסורות יהודיות שונות; (ג) הצעת החוק מתמקדת בפעולת ההרשאה ובמתן התעודה ולא בהבטחה מהותית של כשרות, שכן ניתן להקפיד על כשרות ללא תעודה ולהפך. מפרשנות זו הגיעו הדוברים למסקנה שהחוק נושא בחובו פוטנציאל לכפייה דתית, שכן התלות ברישיון תחשוף עסקים ללחץ למילוי דרישות שאינן קשורות לתחום המזון במישורין (דברי הכנסת, ישיבה ר"ס, 18.6.63 : 2118-9).

למרות שהדיון בהצעת החוק הממשלתית הסתיים בהחלטה להעלות את הנושא באחת הישיבות הקרובות של המליאה – עלתה הצעת החוק לדיון נוסף רק כעבור שמונה שנים, וגם זאת בהקשר נקודתי הנוגע להכרה ההדדית שבין רבנים מקומיים לגבי הכשרות שהם מעניקים – הצעה שהועברה לטיפול ועדת הפנים (דברי הכנסת, נספחות, 11.4.73 : 2798). חוק הכשרות עלה שוב לדיון ולהשלמה כעבור עשר שנים נוספות, בשנת 1983, בעקבות ההסכם הקואליציוני שהושג בין הליכוד לבין המפלגות הדתיות (דברי הכנסת, נספחות, 17.8.81 : 285). הדיון שנערך בשלב זה מזכיר את הדיונים שקדמו לו, למעט עניין אחד והוא החשש מכך שמועצת הרבנות תהיה ערכאת הערעור על החלטות של רבנים מקומיים שלא לתת תעודת כשרות משום דמיון העמדות ביניהם, ובשל הרצון להסמיך את בג"צ כערכאת הערעור הראשונה. סיכום גלגולו של החוק, מראשית הדרך ועד לאישורו, מופיע להלן בלוח 2.

¹⁸ חוק למניעת הונאת הציבור (כשרות) התשי"ט-1959. (דברי הכנסת, ישיבה תקע"ז 1959 : 884); הצעות החוק הבאות שנדונו: הצעת-חוק למניעת הונאת הציבור בענייני כשרות, התשכ"ב-1961. (דברי הכנסת, ישיבה ק"ל 1962 : 1971); חוק לשמירת הכשרות של בתי-עסק, שחיטה וסחורות התשכ"ג-1963 (דברי הכנסת, ישיבה ר"ס 1963 : 2115).

לוח 2: גלגולו של חוק הכשרות

החלטה/הערות	הסתייגויות מרכזיות	עיקרי ההצעה	שנה (כנסת)	המציע והמפלגה
להעביר לוועדת הפנים את השאלה אם יש מקום לחוקק חוק הונאה ייעודי	האם יש לייעד חוק להונאה בכשרות או שהסוגיה זוכה למענה במסגרת החוק הפלילי הכללי	הצעה לסדר היום לחוקק חוק כשרות	1954 (שנייה)	שלמה לורנץ, אגודת ישראל
להעביר את ההצעה לבירור בוועדת חוקה, חוק ומשפט	חוסר בהירות משפטית ביחס לעסקים עם מטבח כשר ופעילות בתחומים אחרים שלא ע"פ ההלכה, ומכירת מזון כשר וטרף באותו בית-עסק	הצעה לסדר היום לחוקק חוק כשרות	1956 (שלישית)	שלמה לורנץ, החזית הדתית התורתית
להעביר את הצעת החוק לוועדת הכנסת כדי שתחליט איזו ועדה תעסוק בגיבוש לקריאה ראשונה	אין הסתייגות מטעם שר הדתות	הצעה לסדר היום הכוללת נוסח חוק פרטי	1959 (שלישית)	זרח ורהפטיג, המזרחי והפועל המזרחי
להוריד את הצעת החוק מסדר היום, לאור כוונת הממשלה להגיש הצעת-חוק מטעמה בשבועות הקרובים	חשש מן הסעיף הנוגע להטלת חובת ההוכחה על הנאשם בהונאת כשרות	הצעה לסדר היום הכוללת נוסח חוק פרטי	1962 (חמישית)	שלמה לורנץ, אגודת ישראל
הישיבה ננעלה בלא החלטה; סוכם שתובא לדיון נוסף באחת הישיבות הקרובות	מסורות ונהגים שונים של כשרות; הסתייגות מהגבלת הסמכות למתן אישורי-כשרות מידי הרבנות ומוסמכים מטעמה; חשש מכפייה דתית תוך הרחבת המושג 'כשרות' אל מעבר לתחום המזון	הצעת-חוק ממשלתית, קריאה ראשונה	1963 (חמישית)	זרח ורהפטיג, שר הדתות מפד"ל
להעביר לוועדת הפנים, שתפנה את הסוגיה לטיפול מועצת הרבנות	הכנסת אינה יכולה לקבוע מהו 'כשר'. עליה להסדיר קבלת כשרות ולמנוע הונאה; הרבנות צריכה להתמודד עם הסוגיה של כשרות ארצית	הצעה לסדר היום בעניין הכרה הדדית בכשרות בין רבנים מקומיים, במיוחד כאשר מדובר במפעלים ארציים	1971 (שביעית)	יצחק גולן, המפלגה הליברלית
בקשה מהרבנות הראשית להסדיר הכרה ארצית בתעודות-כשרות למפעלים אזוריים	-----	מסקנות ועדת הפנים בעניין כשרות ארצית	1973 (שמינית)	ועדת הפנים
החוק עולה לקריאה ראשונה רק כעבור שנתיים	-----	סעיף 23 להסכם הקואליציוני בין הליכוד למפלגות הדתיות קובע שהחוק יובא לאישור במושב החורף של הכנסת	1981 (עשירית)	הסכם קואליציוני

אשרה ברוב של 47 נגד 43, הועברה לוועדת חוקה, חוק ומשפט	הסתייגויות דומות לאלו שהושמעו בדיון בהצעת החוק ב-1963; הסתייגויות נוספות נוגעות לעניינים חוקתיים	הצעת-חוק ממשלתית, קריאה ראשונה	מאי 1983 (עשירית)	יוסף בורג, שר הדתות, מפד"ל
אישור סופי	דרישות שלא התקבלו	הצעת-חוק ממשלתית, קריאה שנייה ושלישית	יולי 1983 (עשירית)	יוסף בורג, שר הדתות, מפד"ל

הדיון בחוק לווה לאורך השנים במחלוקות בתוך המגזר הדתי ובינו לבין המגזר החילוני. בתוך המגזר הדתי הסכימו הצדדים על הצורך לבסס את הכשרות על דיני ישראל ועל הפרשנות האורתודוקסית, אך נתגלעה ביניהם מחלוקת לגבי מעמדה המונופוליסטי של הרבנות כגוף המסמיך רב להעניק תעודות כשרות. המגזר החרדי ביקש מחד גיסא לחוקק חוק כשרות, אך מאידך גיסא רצה להימנע מהגדרתו של רב המורשה להעניק תעודת-כשרות כמי שהוסמך על-ידי הרבנות (ראו: דברי הכנסת, ישיבה ר"ס, 1963: 2128). על השונות בגישות ניתן ללמוד גם מהשוואה בין הצעות החוק הפרטיות שהוגשו בראשית הדרך על-ידי חברי הכנסת זרח ורהפטיג ושלמה לורנץ. בעוד שהצעתו של ורהפטיג הדתי-לאומי, התמקדה בשאלת **זהות הרב** והגדירה אותו כמי שהוסמך על-ידי מועצת הרבנות הראשית להוציא תעודות-כשרות או שחיטה – התמקדה הצעתו של ח"כ לורנץ החרדי בשאלת **הכשרות** והגדירה את המונח 'כשר' "לפי תורתנו הקדושה, וכפי שזה ייקבע על-ידי הרבנים או רבנות מוסמכת למטרת חוק זה". הקשר זה יצר חיבור מעניין בין טיעונים שהעלו נציגי חלק מן המפלגות החילוניות שחששו מיצירת מונופול של הרבנות משיקולים של חופש הדת ומשיקולים פוליטיים, לבין דאגת המגזר החרדי ממתן מונופול כזה בידי הרבנות הראשית (דברי הכנסת, ישיבה ר"ס, 18.6.63; 2119).

מעניין שמאז הדיון שקיימה הכנסת בהצעת החוק של ח"כ ורהפטיג ב-1963 וחרף העובדה שהחרדים הם שיזמו מלכתחילה את חקיקת החוק, לא ניתן למצוא התבטאויות שלהם בכל הדיונים שעסקו בחוק לאורך שני העשורים שלאחר מכן. עובדה זו מלמדת כנראה על המצוקה אליה נקלעו נציגי החרדים סביב הדיון בחוק. מצד אחד הם ביקשו לשמור על החופש והסמכות של הרבנים החרדים לקבוע כשרות ולא להכפיף עצמם לרבנות הראשית הציונית, ומצד שני הם ידעו כי דרישה זו תחזק את טענות אלה הדורשים פלורליזם בענייני כשרות, ובכלל זה הרפורמים והקונסרבטיבים, שכן היא מבקשת שהחוק לא יתמקד בהגדרת הכשרות ובגורם המוסמך להעניקה, אלא במניעת הונאה, ולשם כך להסתפק בהצהרה מטעם מי נתקבל אישור הכשרות.

על הפער בין הציונות הדתית לבין החרדים ביחס לחוק הכשרות ועל הסתייגות המגזר החרדי מן החוק ניתן ללמוד משני העיתונים ששימשו למעשה ביטאונים של הזרמים באותה עת: 'הצפה' של הציונות הדתית ו'המודיע' של החרדים. בעוד ש'הצפה' הקדיש לנושא זה סדרת כתבות בולטת בעמוד הראשי ומאמר מערכת, כולל סיקור הדיון בכנסת, אישור החוק ופרסום מלא של נוסח החוק – הסתפק 'המודיע' החרדי בידעה בודדת קטנה בעמוד האחורי לאחר שהחוק אושר. סיקור שונה באופן קיצוני מן הסיקור הנרחב אשר לו זכו יזמות של חקיקה דתית ב'המודיע' באותה שנה, כמו חוק השבות, חוק הארכיאולוגיה, חוק החזיר, חוק הרבנות הראשית וחוק שעון הקיץ. זאת ועוד: תוכן הסיקור לאחר קבלת החוק, מלמד אף הוא על השונות בין הגישות של שני הצדדים ועל המאבק שהתנהל ביניהם. 'הצפה' מדגיש במאמר המערכת את חשש החרדים לכשרויות שלהם בעקבות אישור החוק (26.7.83, אין מחבר) ואילו 'המודיע'

מדגיש כי הרבנות הראשית הסכימה להכיר בכשרויות הפרטיות (26.7.83, אין מחבר), למרות שבפועל לא הושגה הסכמה כזו (ריאיון עם הרב רפי יוחאי, 22.5.14).

המחלוקת בין המגזר הדתי לבין המגזר החילוני היתה קשה. הדיון בחוק היה רווי מתח לכל אורך השנים כתוצאה מן המפגש בין גישה צרכנית חילונית לבין גישה אמונית-דתית. הגישה הצרכנית גרסה אמנם כי מניעת הונאה בכשרות היא חלק ממניעת הונאה בכלל, ועל-כן חל עליה החוק הפלילי. לעומת זאת קיבלה הגישה הצרכנית את הצורך בחוק ייעודי להונאה בכשרות, וזאת בשל הרגישות הרבה שאנשים דתיים מייחסים לכך, ומשום שאופייה הבלתי-מוחשי של הכשרות מצדיק התייחסות נפרדת, כולל השגחה על התהליך, ולא רק פיקוח על תוצר שקשה לבחון, כגון בשר נבלה. גם הכבוד למורשת היהודית הוסיף משקל לתמיכה בחוק. מאידך גיסא נתגלעה מחלוקת קשה מכך שהחילונים ביקשו לחלן את החוק, בניגוד לרצון הדתיים לשמר את אופיו הדתי. מחלוקת זו מצאה ביטוי בסדרה ארוכה של נושאים: הגדרת החוק כנועד למניעת הונאה בכשרות ולא לשמירת כשרות; הדרישה להגביל את היקף הכיסוי של המושג 'כשרות' למזון בלבד, ולא לבית העסק בו הוא נמכר; הדרישה לפרט את הקריטריונים לפיהם תיבחן הכשרות; הדרישה לבטל את מעמד הרבנות כערכאה בלעדית לערעור ולציין במפורש כי בג"צ הוא ערכאה ראשונה ובלעדית המוסמך לדון בערעורים בנושא זה, ועוד. נקודות אלו עלו על סדר היום הן במליאת הכנסת והן בדיוני הוועדות שעסקו בחוק (ראו: דיוני ועדת חוקה בחוק הכשרות, 1963 ו-1983).

נוסח החוק שאושר מראה כי ידם של הגורמים הדתיים היתה על העליונה: הרבנות והרבנים שהוסמכו על-ידה קיבלו בלעדיות; עצמאותם של הרבנים המקומיים נשמרה; הדרישה לקבלת תעודות התקבלה; הרבנות לא פירטה מהי כשרות לעניין החוק, ואף שמרה על מעמדה כערכאת-ערעור ראשונה על החלטות הנוגעות לכשרות, ללא אזכור סמכותו של בג"צ. ויתור אחד שעשו הדתיים הוא קבלת הדרישה כי במתן כשרות יש להתחשב בענייני מזון בלבד. אולם סיכום זה לא השביע את רצון המגזר החרדי, לא רק מחמת ההגבלה האחרונה שעלולה לעקר את החוק ומחשש לעירוב שיקולים פוליטיים בהחלטות על כשרות, אלא בעיקר מאי-רצונו של המגזר החרדי להכפיף עצמו לרבנות הראשית, שמשמעו כפיפות למוסד רבני שהמגזר החרדי מסתייג ממנו מאז ומתמיד (פרידמן, 1972, 1982). ביטוי תמציתי לעמדה זו ניתן למצוא באחד ממאמרי המערכת שפרסם 'המודיע' בשנה בה התקבל חוק הכשרות, בנוגע לבחירת הרבנים הראשיים:

יש הרבה מן האירוניה בניסיון של המפד"ל לתבוע את כבוד הרבנות מידיהם של אחרים בעוד שהיא הנושאת העיקרית באחריות לביזיון זה. הם גם לא הבחינו בסתירה שיש בין הסיסמה 'רבנות לכלל ישראל' לבין 'רבנות ציונית'. והרי ממה נפשך, אם זו רבנות ציונית היא לא יכולה להיות רבנות לכלל ישראל, בוודאי לא אלה אשר רואים בציונות אסון רוחני לעם ישראל (המודיע, 15.3.83).

יישום חוק הכשרות

ניתן להניח שהתמשכות תהליך החקיקה של חוק הכשרות והמחלוקות הרבות שהתעוררו סביבו, לא עוררו מלכתחילה אמון רב בקרב החרדים בתשתית רגולטורית זו. אולם הסתייגותם התחזקה בעקבות אכיפת החוק והפרשנות המשפטית שניתנה לו. כפי שהתבטא אחד המרואיינים – נציג אחד הבד"צים: "בתור ילד סמכנו על הרבנות יותר. הפוליטיקה בנושא דת לא היתה כמו היום. חוק הכשרות גרם לנסיגה במידת האמון של הציבור החרדי בכשרות הרבנות" (ריאיון עם הרב דב לנדאו, 7.9.14).

אשר לאכיפה, המדינה גררה רגליים בהנחת התשתית ובהעמדת המשאבים לאכיפה אפקטיבית. יחידת האכיפה הוקמה רק ב-1987 והתקנות להפעלת החוק פורסמו ב-1988 (קובץ התקנות 5144, 1988.11.8: 132). עיכוב זה עומד כנראה מאחורי דוח מבקר המדינה מ-1991 בדבר תרומתה הדלה של המחלקה למועצות הדתיות ליישום החוק (דוח 42, 1991: 360). אולם גם לאחר הקמת המחלקה היא

צוידה באמצעים זעומים לביצוע תפקידה. מלבד מנהל מחלקה מונו עוד שלושה רכזי-אכיפה ארציים, על-פי חלוקה לשלושה מחוזות. לשם השוואה: בד"צ בית-יוסף מחזיק 40 מפקחים כלליים ועוד קבוצה של מפקחים שהתמחותם ייעודית (ריאיון עם הרב יגאל בן עזרא, 3.9.14). חוסר ההלימה בין המשימה לבין המשאבים בולט במיוחד לאור העובדה שהמועצות אינן עוסקות בנושאי הונאה אלא ברישוי בלבד, ולאור העובדה שהמפקחים מטעמן אינם מכוונים למשימה זו, וגם אם מתקבלים מהם או מן הציבור דיווחים על הונאה, יכולתה של המחלקה לפעול לאכיפת החוק ברחבי הארץ היא מוגבלת ביותר.

אף שעבודת המשגיח דורשת ידע הלכתי ומקצועי והכשרה בתחום הכשרות, הרי שבפועל אין דרישות התפקיד הרשמיות כוללות הכשרה וידע מקדים, כך שלמעשה כל אדם יכול לזכות בתפקיד. למרות שהיה ניסיון לחייב הכשרה, היה היישום בפועל חלקי, כפי שדיווח מבקר המדינה (דוח 59 ב', 2008 : 218). מצב זה לא רק פגע ברמת משגיחי הכשרות ובאיכות ההשגחה, אלא יצר פתח לנפוטיזם ולפוליטיזציה של תפקידים אלה (קלונסקי, 1990 : 8-707; עמית, 14.3.14). כדי לחסוך משאבים ולהימנע מיחסי עובד-מעביד, משגיחי הכשרות מתמנים אמנם על-ידי המועצה הדתית, אך מועסקים לפי שעות על-ידי בעלי העסקים שבפיקוח. דרך העסקה זו יוצרת תלות של המשגיח בעסק שעליו הוא מפקח, ומעמידה אותו בניגוד עניינים שעשוי להטות את שיקול-דעתו ולגרום לו להקל ראש בעבודתו. אבל מנגד, העסקתו לפי שעות-עבודה מאלצת אותו לעבוד במספר מקומות, ויוצרת פיתוי לבדיקה שטחית, כפי שעולה מעדויות רבות המתפרסמות מעת לעת (ריבלין, סדרת כתבות, 2012). לאור חולשות אלו עלו הצעות רבות לרפורמה בתחום הכשרות ודרשו שינוי במבנה ההעסקה של המשגיחים, וזאת על-מנת לנתק את התלות בין המשגיח לבין העסק המשלם את שכרו ולהגביר את הפיקוח על עבודת המשגיחים (לדוגמה: ועדת צדוק, 1993; אמנת גביזון מידן, 2003; הרפורמה בשירותי הכשרות, 2014). אולם חולשתה של מערכת האכיפה בתחום הכשרות הממלכתית נוגעת גם לממדים נוספים כגון בקרה רופפת על עבודת המשגיחים, מפקחים העובדים לעתים גם כמשגיחים באותם מקומות בהם הם אמורים לפקח; עסקים התורמים לעמותה פרטית שבראשות רב מקומי ממנו הם מקבלים תו-כשרות; ניגוד-עניינים הנובע מעבודה מקבילה של רבנים ומשגיחים גם במערכות-כשרות פרטיות, ועוד (מבקר המדינה, דוח 59 ב', 2008).

גם המעמד שהחוק מקנה לרב המקומי הוא בעיתי. עוד בדיון על החוק התעקשה הרבנות על עצמאות הרבנים המקומיים כבעלי סמכות מוחלטת ("מרא דאתרא"). בעוד שבמתן סמכות כזו יש לכאורה כדי לחזק את אמינות תעודות הכשרות הניתנות מידי הרב – סמכות זו גם מחלישה את המערכת, שכן רבנים מקומיים אינם מחויבים להכיר בכשרות הניתנת על-ידי רבנים אחרים, ורבים מהם אכן נמנעים מכך (עמית, 7.2.14). ביזור זה פוגע ביעילות הכלכלית והמנהלית של המערכת, אולם יש לו משמעות נוספת מנקודת המבט החרדית: בעוד שהכשרויות הפרטיות הן ארציות, הפריסה האזורית של הכשרות הממלכתית מעוררת דאגה מפאת השונות במידת הכשרתם, מומחיותם ורמת ההקפדה של הרבנים, ונוכח החולשה התפקודית של חלק מן המועצות הדתיות האמונות על בדיקת התנאים לכשרות ועל ההשגחה השוטפת (ריאיון הרב דוד לנדאו, 7.9.14).

לבסוף ניכרת חולשה בכוח ההרתעה כחלק מן האכיפה. לאחר שהובן כי הסנקציה הפלילית שהטיל החוק על עבירת-כשרות (עד שנת מאסר) היא חמורה מדי, הוחלט להגדירה כעבירה מנהלית ולהמירה בקנס כספי. גובה הקנס נקבע ל-1,000 ₪ לעוסק ו-2,000 ₪ לתאגיד, ובמקרה של עבירה חוזרת – גם כפל קנס (קובץ התקנות 5437, 30.4.92 : 990). המרת העבירה הפלילית במנהלית, והמרת עונש המאסר בקנס כה נמוך, החלישו מאוד את כוח ההרתעה של החוק. לחלק מן היצרנים העבריינות כדאית בהרבה מתשלום הקנס, במיוחד בהתחשב בכך שהסיכויים להיתפס אינם רבים נוכח רפיסות מערכת הפיקוח.

מדוח מבקר המדינה (מבקר המדינה, דוח 59 ב', 2008 : 216) עולה כי גם אכיפת הקנסות היתה חלשה שנים רבות, משום שרבים ביקשו להישפט, אך הפרקליטות לא עמדה בעומס. בין השנים 1997-2008 ניתנו 600 דוחות, אך רק חמישה מהם הועמדו לדין ועל 100 אישומים חלה התיישנות.¹⁹

עמדת המגזר החרדי כלפי חוק הכשרות הושפעה גם מן הפרשנות שניתנה לו במקרים שהגיע לביור משפטי. ציר הדיון בכל המקרים היה המתח שבין פרשנות חילונית-ליברלית מצמצמת לבין פרשנות דתית-שמרנית מרחיבה. מניתוח הדיונים וההחלטות המשפטיות בנושא זה עולה כי מערכת המשפט נטתה לפרש את החוק בעיניים חילוניות-ליברליות מובהקות. ואם פרשנות זו היתה למורת-רוחה של הרבנות הראשית – הנוטה מלכתחילה לגישה מתונה – קל וחומר שהיא לא התקבלה על דעת המגזר החרדי, שקיבל עליו את עקרון החמרה ('חומרא') (פרידמן, 1991).

בג"צ אילנה רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים (בג"צ 465/89) הוא אבן-דרך חשובה בפרשנות חוק הכשרות. במקרה זה איימה המועצה לשלול את תעודות הכשרות מאולמות-שמחה שיאפשרו מופעים של ריקודי-בטן, בהם עסקה העותרת. רסקין עתרה לבית המשפט הגבוה לצדק בטענה כי הרבנות חורגת מסמכותה ומעניקה לחוק פרשנות רחבה ממה שהתכוון המחוקק בסעיף 11 לחוק אשר קובע כי "במתן תעודת הכשר, יתחשב הרב בדיני כשרות בלבד". להגנתה העלתה המועצה הדתית שתי טענות מרכזיות: הכשרות נוגעת למכלול ההתנהלות סביב המקום בו מוגש מזון, ובכלל זה צניעות; הפרשנות לגבי מה שנכלל ומה שלא נכלל במתחם אישור הכשרות, נתונה לשיקול הלכתי שאינו נתון לביקורת בג"צ. בית המשפט העליון קבע כי מתן תעודת-הכשר נקבע בחוק חילוני וכי מעמדה של הרבנות הוא כמעמדה של כל רשות מנהלית החייבת לפעול על-פי שיקולים מנהליים ענייניים. בשאלה המרכזית, הנוגעת לתוכן המושג 'כשרות', נתן בג"צ פרשנות על רקע הדיונים שקדמו לקבלת החוק והתקנות שהותקנו בעקבותיו, ובכלל זה נוסח הגשת בקשה לתעודת-כשרות לפיו סעיף 11 לחוק, המחייב את מעניק הכשרות להתחשב בדיני כשרות המזון בלבד, ועל רקע זה קיבל בג"צ את העתירה.

בג"צ רסקין יצר תהודה נרחבת. אחד הביטויים לכך היתה הצעה לסדר היום של ח"כ מנחם פרוש מאגודת ישראל. יזמה זו מעניינת משני היבטים: מצד אחד העניין שגילו החרדים בחוק לאחר שנדמה שוויתרו עליו, ומצד שני והחשוב יותר לענייננו כאן – הביקורת שמתח ח"כ פרוש על החלטת בג"צ, שהעידה כאלף עדים כיצד החרדים צפויים לנהוג בכל הנוגע לכשרות הממלכתית:

החלטת בג"צ בנושא תעודת-כשרות מרוקנת כליל את ערך תעודת הכשרות... החלטת בג"צ עושה את ההכשר פלסטר... אבל להווי ידוע, שיהדות התורה והנאמנים לשמירת הכשרות לא ישלימו בשום אופן עם אילוץ הרבנות לתת תעודת-כשרות נגד קביעות ההלכה (דברי הכנסת, ישיבה קפ"ז, 13.6.90 : 3956-7).

כאמור, בג"צ רסקין הוא גולת הכותרת של הפרשנות המשפטית לחוק הכשרות ובעקבותיו הופיעו פסיקות ברוח דומה. עוד פסק-דין בולט בעניין תחולת המושג 'כשרות' ניתן בעתירה של חברה לשיווק בשר שאינו כשר כנגד הרבנות הראשית ורב העיר חדרה, על שאיימו לשלול את תעודת הכשרות ממשחטת עופות המוכרת לעותרת עופות שנפסלו בשחיטה. גם בפסק-דין זה חזר בית המשפט לעניין ההבחנה בין נושאים הקשורים לכשרות המזון לבין נושאים אחרים, בהדגישו את הדמיון שבינו לבין חוק הגנת הצרכן המבקש להגן על הצרכן מפני הונאה. במקרה זה אין מכירת בשר על-ידי משחטה כשרה למי שמשווק בשר לא כשר

¹⁹ ראו דיון הוועדה לביקורת המדינה בעקבות הדוח : 9.10.09.

פוגעת בכשרותו של הבשר הכשר שהיא מוכרת, משום שפעולת המכירה אינה קשורה לתהליך הכנת הבשר הכשר (בג"צ 7203/00).

פסיקה זו של בג"צ יצרה חידוש מעניין בכך שהבחינה בין כשרות רגילה לבין כשרות למהדרין כשניאותה להותיר בידי המשחטה את תעודת הכשרות הרגילה שלה ולשלול ממנה רק את התעודות המחמירות – מהדרין וגלאט-חלק. הרבנות ניסתה לטעון כי היא אינה חייבת להעניק כשרויות מחמירות משום שמדובר בהסדר וולונטרי שמעבר לחוק. אולם בג"צ דחה טענה זו וקבע כי הרבנות היא רשות מנהלית החייבת לפעול בכל מעשיה על-פי החוק שהסמיך אותה. משמעות דברים אלה למגזר החרדי היא קריטית, שכן לפיה גם תחולת כשרות המהדרין של הרבנות כפופה לפרשנות המגבילה של בג"צ. פסיקות בג"צ אחרות הנוגעות לכשרות הכירו אמנם בעמדתה של הרבנות, אולם עסקו בסוגיות רחבות שאינן נוגעות במישרין לאזורי-מחלוקת הנוגעים לתחולת הכשרות ולהבחנה בין כשר ללא-כשר (כגון: בג"צ 4676/96, 3944/92, 118/09, 6111/94, 22/91, 351/04).

הפסיקות שנתן בג"צ בנושא הכשרות לאורך השנים משקפות גישה מצמצמת²⁰ ופרשנות חילונית-ליברלית של חוק הכשרות. יש הרואים בגישה שאימצ בית המשפט גלישה מסוגיות מנהליות לסוגיות הלכתיות, וניסיון להפעיל שיפוט מנהלי גם על סוגיות הלכתיות מובהקות. זהו ויכוח משפטי ארוך-ימים שזכה להתייחסות ראשונית כבר לאחר בג"צ מרבק 195/64 (אנגלרד, 1966). לפי ביקורת זו, בג"צ מוציא מן 'הגרעין הקשה' של הכשרות על-פי ההלכה, מרכיבים שהם חלק אורגני מתפיסת הכשרות, גם אם אינם קשורים ישירות למזון עצמו (קירשנבאום ודסברג, 2001). ללא קשר לשאלה אם גישה זו של בג"צ ראויה או לא, אין ספק שמבחינת המחמירים בעניין הכשרות, ובראשם המגזר החרדי, פרשנות זו אינה מקובלת.

את משקלו של בג"צ ביחס להתנהלות המגזר החרדי בנושא הכשרות יש להבין בהקשר רחב יותר. החל משנות ה-80 נתגלע פער בין כוחם והישגיהם הפוליטיים של החרדים בממשלה ובכנסת, כפי שיפורט להלן, לבין הפרשנות המגבילה של בג"צ בנושאי-דת (זיכרון, 2014).²¹ הפער בא לידי ביטוי בשחיקת כוחם של החרדים ובמגמת חילון גוברת שלא באמצעות חקיקה, בתחומים שהיו נתונים שנים תחת מונופול דתי, כגון נישואין, קבורה, או האיסור על מסחר בשבת ועל מכירת חזיר (Ben-Porat, 2007). במצב זה עולה חשיבותו של הסדר הכשרות הפרטית בעיני החרדים, כי הוא אינו מחייב חקיקה ואינו כפוף לבקרה שיפוטית.

תהליכים בעולם החרדי

שני הסעיפים הקודמים עסקו בסיבות להסתייגות המגזר החרדי ממשטר הכשרות שנבנה, המסבירות את המשך קיומו של משטר הכשרות הפרטי לצד משטר הכשרות הציבורי. הסעיף הנוכחי סוקר מספר מגמות שעשויות להסביר את התרחבות הכשרות הפרטית משנות ה-80 ואילך. המגמה הראשונה היא התחזקות הפוליטית של המגזר החרדי והקשר בינה לבין התרחבות מערכת הכשרות, כאשר הקמת גופי כשרות עצמאיים מבטאים פן אחד של כוח פוליטי. כאמור, המגזר החרדי הסתייג ממשטר הכשרות הממלכתי כפי שהסתייג מהסדרים ממלכתיים אחרים שהיתה להם חשיבות לאורח החיים שלו, כגון מערכת החינוך או גיוס לצה"ל. כפי שבעבר דאגו החרדים לשמר את האינטרסים החשובים להם באמצעות

²⁰ עמדה זו מבטאת גם השופטת ברלינר בדעת המיעוט בבג"צ 7471/05: "למונח 'דיני כשרות' ניתנה בפסיקה פרשנות מצמצמת... קו התפר בין שיקולים שהם 'פנימיים' לבין שיקולים שהם 'חיצוניים' לכשרות המזון איננו תמיד חד, דבר שעשוי להקשות על יישומם".

²¹ ראו לדוגמה פסיקת בג"צ בעניין ייצוג נשים במועצות דתיות (בג"צ 153/87). פסיקה זו עמדה ברקע החלטת הרבנות לאפשר מאוחר יותר לנשים להתמנות למשגיחות כשרות (גרינווד, 7.5.14).

הסדרים מיוחדים, כך גם במקרה הנוכחי. ואולם אם בעבר נדרשו לחץ ומחאה, הרי שכעת שאבו החרדים ביטחון מכוחם הפוליטי הגובר וחשו כי ניתן לשמור על הפרדה בין הכשרות הממלכתית לבין הכשרות הפרטית, ומשהפרדה זו לא אותגרה על-ידי דרישה להפסיקה, אף להרחיבה ולהגדילה. חיזוק החיבור של המגזר החרדי עם המערכת הפוליטית הממלכתית, יצר באופן פרדוקסאלי תשתית חזקה יותר לשימור ההפרדה בתחום הכשרות.

על התחזקותו הפוליטית של המגזר החרדי ניתן ללמוד ממספר המנדטים שלו בכנסת. לאחר שלושה עשורים עם מספר מנדטים חד-ספרתי בטווח שבין שניים לשבעה, הכפיל ושילש המגזר החרדי את מושביו עם כניסתה של ש"ס לכנסת, החל משנת 1984, עם מספר מנדטים שנע בין 10 ל-22. כפי שהורביץ וליסק מציינים (1990), לאחר שנים רבות של פער בין גודל האוכלוסייה לבין מספר המנדטים, הגיע המגזר החרדי למימוש הפוטנציאל האלקטורלי שלו עם הקמתה של ש"ס. לוח 3 מציג סיכום של התחלקות המנדטים על פני הפנסות מאז הקמת המדינה. מה שהעצים את הכוח הפוליטי של המגזר החרדי מעבר למספר המושבים הוא שהחל מראשית שנות ה-80 הפך מגזר זה ללשון-מאזניים קואליציונית במרבית הממשלות; כלומר, גורם שבלעדיו כמעט שלא ניתן להקים גוש חוסם (זיכרמן, 2014). לאחר שלושה עשורים מחוץ לקואליציה, הצטרפו החרדים לממשלה עם עליית הליכוד לשלטון ב-1977 ומאז ועד היום היו שותפים במרבית הממשלות והחזיקו בתפקידי-מפתח. בשתי ממשלות (ה-24 בשנת 1990 וה-28 בשנת 1999) הגיע מספרם הכולל של השרים וסגני השרים החרדים לשמונה. הגידול בעצמה החרדית לא איחר לבוא לידי ביטוי הן בדרישות לחקיקה דתית (כגון הגבלת הפלות ואיסור טיסות אל-על בשבת) והן במשאבים ובהקצאות (דון יחיא, 1988). מגמה זו של גידול במשאבים ובהקצאות למגזר החרדי נמשכה שנים רבות (אילן, 2000), עד שנבלמה חלקית כתוצאה מביקורת ציבורית.

לוח 3: מספר המנדטים של המפלגות החרדיות על-פי מספרי כנסות

19	18	17	16	15	14	13	12	11	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	כנסת
'13	'09	'06	'03	'99	'96	'92	'88	'84	'81	'77	'73	'69	'65	'61	'59	'55	'51	'49	שנה
7	5	6	5	5	4	4	7	3	4	4	5	5	6	6	6	6	2	3	אגוויי*
11	11	12	11	17	10	6	6	4											ש"ס
18	16	18	16	22	14	10	13	7	4	4	5	5	6	6	6	6	2	3	סה"כ

*מטעמי צמצום לא נעשתה הבחנה בין המפלגות השונות שייצגו את הציבור החרדי האשכנזי לאורך השנים וניתן להן השם הכולל אגודת ישראל (מקור: אתר כנסת ישראל)

מגמה שנייה הראויה לציון היא הפילוגים במגזר החרדי. פילוגים אינם דבר חדש, אלא יסוד מובנה בהיערכות של המגזר (זיכרמן, 2014), שמקורו בהתארגנות הקהילה היהודית בגולה. מודל התארגנות זה הועתק לישראל עם העלייה ארצה, אף שהובלטו החיבור סביב זהות חרדית משותפת, ההסתייגות מן היישוב הציוני, וההסתייגות מן המדינה שקמה בהמשך. אולם חיבור זה אותגר כל פעם מחדש, כאשר המפריד גבר על המחבר – תחילה בשל סוגיות אידיאולוגיות ובהמשך על רקע כבוד, יוקרה ותחרות על משאבים. הפילוג הכולט במגזר החרדי, עמו הגיע ארצה, הוא הפילוג בין חסידים לליטאים שהתרחש עוד במאה ה-18 על רקע תפיסות שונות לגבי אורח החיים החרדי – בין למדנות ליטאית לנאמנות ודבקות

חסידיית. אולם פלגים מרכזיים אלה, בתוספת הפלג החרדי-מזרחי, מפולגים בינם לבין עצמם לכ-22 קבוצות מרכזיות (כהנר ואח', 2012). אף שהפלגים האשכנזיים והקבוצות שבתוכם התכנסו כולם תחת קורת-גג פוליטית משותפת מול הציונים במסגרת אגודת ישראל, לא החזיק חיבור זה מעמד זמן רב. על רקע מחלוקות אידיאולוגיות ביחס לאורחות החיים והקשר עם הממסד, חל הפילוג עוד בתקופת היישוב בין מרבית המגזר החרדי לבין העדה החרדית. אולם גם הזרם המרכזי יוצג בכנסת רוב השנים על-ידי שתי מפלגות, עד שהתכנס מסיבות אלקטורליות למפלגה אחת בסוף שנות ה-80.

הנטייה לפילוגים היתה קיימת תמיד ברקע. מרגע שעצמת הפערים האידיאולוגיים שככה, עצר המגזר החרדי את הסחף שאיים עליו וביסס את כוחו, אבל אז החלו כוחות הפילוג והנטייה לפרטיקולריות לעלות שוב, והפעם על רקע תחרות על יוקרה או משאבים. הדבק שהחזיק את הלכידות הפנימית עד לראשית שנות ה-80 – 'מועצת גדולי התורה' של אגודת ישראל – החל להתפורר כשהמנהיגים ("הגדולים") מנהלים מאבקים פנימיים וגורמים להתפלגויות (פרידמן, 1991). פילוגים אלה הביאו עמם פנייה להתנהלות עצמאית, ואחד מביטויי העצמאות הוא מערכות שירותים נפרדות, ובתוכן שירותי כשרות.

יריית הפתיחה בעניין זה היתה פרישתה של חסידות בעלו מן העדה החרדית וחברתה לאגודת ישראל ב-1980 (לוי, 1990; פוזן, 10.7.92), בעקבות נידוי מוסדות החינוך שלה מן העדה החרדית. זמן קצר לאחר מכן הקימה חסידות בעלו את בד"צ מחזיקי הדת. עוד אירוע משמעותי היה הקמת ש"ס ב-1984 בתמיכת הרב שך, מנהיג הליטאים באגודת ישראל, על רקע תחושות הקיפוח של העילית הספרדית שצמחה בישיבות הליטאיות האשכנזיות. לא עברו שנים רבות וש"ס הקימה מערך גדול של מוסדות ושירותים ובהם מערכת כשרות משלה, בשם בד"צ בית-יוסף (טסלר, 2003). אירוע שלישי הוא הקמת מפלגת 'דגל התורה' ב-1988 בראשות הרב שך על רקע מחלוקת שנתגלעה בין הליטאים לחסידים על חלוקת המושבים בכנסת. המפלגה לא החזיקה אמנם מעמד יותר מכנסת אחת, אך הולידה מערכת כשרות עצמאית בשם בד"צ שארית ישראל. בדרך זו גם ביטא הרב שך את חוסר הנחת שלו מבד"צ לנדא, שזוהה עם חב"ד. סיכום תהליך הפיצולים והשפעתם על מערכת הכשרות מתבטא היטב בדבריו של פרידמן:

גיבוש הזהויות החרדיות הפרטיקולריות, חייב היה להשפיע בסופו של דבר גם על תחום הכשרות. שירותי הכשרות של העדה החרדית בירושלים ושל הרב לנדא מבני-ברק, נחשבו מראשית קום המדינה כמספקים את צרכיה של החברה החרדית כולה. ואולם שירותי הכשרות, מלבד היותם מקור לעוצמה כלכלית ופוליטית, משמשים גם אמצעי לקביעת גבולות חברתיים ואחד האמצעים החשובים לקביעת מידת הלגיטימיות של קבוצות ואוטוריטות דתיות. לא ייפלא אפוא שהתפתחו שירותי כשרות נוספים, שחלקם, אם לא כולם, מזוהים עם קבוצות פרטיקולריות ושהתחרות ביניהם משמשת, בין השאר, גם ביטוי של דה-לגיטימציה הדדית (פרידמן, 1991: 159).

חשוב להבין את משמעויות הפילוגים ואת הקמת מערכות השירותים גם מבחינה כלכלית (אליצור, 2010). הגידול הדמוגרפי של המגזר החרדי וחברת הלומדים, והלחץ הכלכלי הגובר על אוכלוסייה זו, הביאו לבקשות סיוע שהופנו מן הציבור החרדי אל מנהיגותו. מנגד נחלש זרם התרומות מחו"ל והצטמצמה גם הזרמת הכספים מהמדינה עקב השינוי במדיניות הקצבאות והתמיכות למוסדות (זיכרון, 2014). סיטואציה זו יצרה תחרות פנימית על משאבים, שאת חלקה ניתן היה לפתור באמצעות מערכות-שירותים עצמאיות, ובכלל זה בתחום הכשרות. מערכות כאלו מצדיקות גיוס תרומות בנפרד; הן מציעות משרות הוראה ומשרות שירותי קודש והן מייצרות גם הכנסות, בעיקר בתחום הכשרות (שלג, 2000).

מגמה שלישית המאפיינת את המגזר החרדי היא תהליכים דמוגרפיים וגיאוגרפיים שמגבירים את פעילות הכשרות המהודרת על רקע ביקוש והיצע בו-זמניים. התגברות הפיזור הגיאוגרפי של האוכלוסייה החרדית והשינוי באורחות החיים, מגבירים את הביקוש. כושר הקליטה של המרכזים החרדיים בירושלים ובבני-ברק מוצה, מחירי הדיור בערים אלו מאמירים, האוכלוסייה החרדית הולכת וגדלה אך מבקשת לגור בגבולות קהילתיים. כל אלה הביאו לדחיפת האוכלוסייה החרדית מראשית שנות ה-80 החוצה, ולפיזור הגיאוגרפי כמעט בכל חלקי הארץ. פיזור זה הרחיב קהילות חרדיות ביישובים קיימים והביא להקמת יישובים חרדיים חדשים (כהנר ואח', 2012). ניתן להניח שהרצון לשמור על צריכת כשרות מהודרת במקומות מרוחקים תייב שיתוף-פעולה עם כל יצרני המזון הגדולים וכיסוי של מספר הולך ורב של מוצרים. מכאן ההרחבה בהיקף פעילותם של גופי כשרות פרטיים קיימים והתמריץ לצמיחת גופי כשרות פרטיים חדשים. מה שעוד תרם לביקוש הוא השינוי ההדרגתי באורחות החיים של קבוצות חרדיות וצמיחת התופעה המכונה 'חרדיות מודרנית' (זיכרמן וכהנר, 2012) – שניהם קשורים לפעילות שמחוץ לגבולות הגטו החרדי, ובעקבותיהם דרישה להפצת כשרות המהדרין: תרבות בילוי, יציאה ללימודים אקדמיים, יציאה לעבודה ואף השתלבות בשירות צבאי (שירות וואלה, 18.9.2002).²²

השינויים הגיאוגרפיים והדמוגרפיים השפיעו גם על ההיצע. ראשית יש לציין כי הפיזור הגיאוגרפי והשינוי באורחות החיים לא יצרו רק ביקוש, אלא גם איום של "התבוללות" וחציית קווים עקב החשיפה הגוברת למודרנה. מודל הגטו החרדי נועד בין היתר להתמודד עם איום זה (פרידמן, 1990) ולצד כלים אחרים, הכשרות היא אחד מאמצעי השליטה על נאמנות וזיקה של האוכלוסייה המבוזרת למגזר בכלל ולפגלים השונים שבתוכו בפרט. שנית, הפיזור הדמוגרפי מחריף תהליך שכבר החל: החלשת מעמד המנהיגות ומוסדותיה – מועצת גדולי התורה והחלטות דעת תורה. היחלשות זו נובעת לא רק ממאבקי הכוח ומן הפיצולים הפנימיים, אלא גם מכך שאחדות מן הדמויות המייסדות, המובילות והמלכדות של המחנה החרדי בישראל הלכו לעולמן בזו אחר זו מסוף שנות ה-70 ואילך. היחלשות השליטה של המנהיגות המשותפת והנפרדת לכל פלג, הביאה להתחזקות הפיצולים הפנימיים בהצגת רשימות בבחירות מוניציפאליות ובהיערכות השירותים הקהילתיים (זיכרמן, 2014).

השינוי החלקי באורחות החיים – בעיקר בתחום התעסוקה והשירות הצבאי – מקורם בביקורת ציבורית מחריפה והולכת על אורח החיים של המגזר החרדי, על שלא זו בלבד שאינו נושא בנטל החובות האזרחיים ואינו תורם לכלכלה ביחס הולם לגודלו, אלא אף יוצר נטל על החברה (אילן, 2000). ביקורת זו החריפה ככל שהציבור החרדי גדל, והיא קיבלה ביטוי בכמה צורות: ברטוריקה הציבורית והפוליטית האנטי-חרדית; בהסתייגות מהכללת המפלגות החרדיות בקואליציה; בקידום חקיקה שנועדה לשנות הסדרים שנוצרו בעקבות הסטטוס-קוו, בעיקר בתחום הגיוס לצה"ל; באיום על משרד הדתות כמוקד-כוח דתי חשוב, ובפיזור סמכויותיו בתקופות מסוימות; בדרישה לקצץ בהטבות ובתמיכות לחרדים, שיש בהן לכאורה תמריץ לניהול אורח חיים לימודי ומתבדל (זיכרמן, 2014). מהלכים אלה יוצרים איום ממשי על הקיום החרדי במודל המוכר של חברת הלומדים הסגורה. אף שהכשרות אינה מענה לאיום זה, ניתן לשער שהיא מסייעת בכך באופן חלקי. ההכנסות מתחום הכשרות מהוות תחליף כלשהו לתמיכות המדינה, ומערכת הכשרות יוצרת מקומות תעסוקה ומקורות הכנסה לציבור החרדי:

למה נוסדו כשרויות פרטיות? רובן נולדו בשביל הכנסות. אחד יותר - אחד פחות. הכשרות שאני נמצא בה [בד"צ חתם סופר] יש לה קהילה, ורצו לגייס כספים, והכשרות מאפשרת לגייס. אנחנו קטנים

²² לאחר שצה"ל סיפק במשך שנים מזון כשר למהדרין של הבד"צים לחיילים שביקשו זאת, החליט הרב הראשי לצה"ל להכשיר את מרבית המטבחים למהדרין. ראו: חדשות צה"ל, מרבית המטבחים בצה"ל יוכשרו למהדרין, 16.11.11.

ואחרים גדולים. בד"צ העדה החרדית גדול, אבל לעדה יש הרבה מוסדות, היא איננה נהנית מכספי המדינה וההכנסות מכשרות מפצות (ריאיון הרב דוד לנדאו, 7.9.14).

לבסוף, כוח הצריכה של המגזר החרדי בתחום המזון, שמיושבו מותנה בקבלת כשרות פרטית, מאפשר להשתמש בכשרות כדי ללחוץ על עסקי המזון שישמרו על ערכים בעלי חשיבות לאורח החיים החרדי (טסלר, 2003) כגון פרסום צנוע ושמירת שבת, ומכאן אינטרס נוסף לשמר ולהרחיב את פעילותה של כשרות זו. דפוס-פעולה זה של פוליטיקה צרכנית שמטרתה הגנת הפרהסיה על-ידי המגזר החרדי, מוכר גם אם אינו תמיד אפקטיבי, כמו ניסיון החרדים להילחם בחילול השבת במרכזי-קניות (Shamir & Ben-Porat, 2007). אלא שבעוד ששמירת השבת במרכזי הקניות תובעת מבעלי העסקים ויתור עצום על הכנסות, התוספת בעבור הכשרות הפרטית מגולמת במחיר ומאפשרת להם להיענות למגזר החרדי מבלי לוותר על לקוחות חילונים.

סיכום

מאמר זה עסק בניתוח משטר הכשרות הפרטי החרדי בישראל, כמודל של רגולציה וולונטרית שצמד לצד משטר הכשרות הציבורי. המחקר הצביע על הסתירה שקיימת בין ההתרחבות של הכשרות הפרטית בישראל, לתיאוריה של רגולציה וולונטרית. בעוד שהתיאוריה מסבירה כי משטרים כאלה צומחים על רקע ביקוש ולגיטימציה גדלים, משטר הכשרות הפרטי מתרחב חרף ביקוש מצומצם, ביקורת ציבורית נרחבת ולגיטימציה מוגבלת. ההסבר שהוצע לתופעה קושר בין התפתחות הכשרות הפרטית לבין התפתחות הכשרות הממלכתית ומגמות בתוך החברה החרדית ובינה לבין החברה הכללית.

תרומתו של המאמר לחקר הרגולציה הוולונטרית באה לביטוי בכמה אופנים: ראשית, חקר הרגולציה הוולונטרית נוטה להתמקד במשטרים בין-לאומיים, ומיעוטו עוסק במשטרי רגולציה ביזמה מקומית. על כן תרומתו של המאמר היא לפני הכול בכך שהוא מציג מקרה מקומי של רגולציה וולונטרית. שנית, העובדה כי בסיסו העיקרי של המחקר העוסק בתחום זה הוא בין-לאומי גורמת לחוסר התייחסות מספקת לקונטקסט המקומי כקולט רגולציה בין-לאומית, ובוודאי כיוצר רגולציה וולונטרית מקומית. זהו הסבר נוסף לנטייה שעליה מצביע ברטלי (Bartley, 2007) של המחקר בתחום הרגולציה הוולונטרית למודלים של ביקוש ושוק, ופחות למודלים של היצע ומאבק. תרומתו השנייה של המאמר היא בהצגת הדינמיקה החברתית-פוליטית הפנימית המחוללת צמיחה של משטר רגולציה וולונטרית. תרומתו השלישית של המאמר, ואולי החשובה מכול, היא בחינת מגבלותיה של המסגרת התיאורטית העוסקת ברגולציה וולונטרית, תוך הבחנה בין הסבר קיומו של משטר הרגולציה הפרטי של כשרות, לבין הסבר צמיחתו והתרחבותו. בעוד שביסוד קיומו של המשטר עומד הביקוש – ביסוד צמיחתו עומד ההיצע.

המאמר מנתח כמובן מקרה אחד בתחום אחד. כדי לבחון את עצמת השפעת הדינמיקה המקומית על קליטת משטרי רגולציה וולונטריים בין-לאומיים, או על צמיחת משטרים מקומיים כאלה, יש צורך להרחיב את המחקר למקרים מקומיים נוספים, בעלי מערכת פוליטית מוסדית שונה מן המקרה הישראלי המוצג כאן. באותה מידה, המחקר מתמקד במקרה של רגולציה וולונטרית של מזון מטעמי-דת, הקשורה ליחסי דת ומדינה בישראל. מסיבה זו יש מקום להרחיב את המחקר למקרים נוספים של צמיחת משטרי רגולציה וולונטריים מקומיים בתחום המזון מטעמי דת או מצפון, או בתחומים אחרים.

מקורות

מאמרים וספרים

- אילן, ש' 2000. **חרדים בע"מ: התקציבים, ההשתמטות ורמיסת החוק**. ירושלים: כתר הוצאה לאור.
- אליאש, ש' 1986. הרבנות הראשית והמזרחי בתקופת המנדט. **קתדרה** 37: 123-148.
- אליצור, י' 2010. **האיום מבפנים: החברה הישראלית בצבת החרדים**. ירושלים: הוצאת כרמל.
- אנגלרד, י' 1966. מעמדה של מועצת הרבנות הראשית וסמכות הפיקוח של בית המשפט הגבוה לצדק. **הפרקליט כ"ב**: 68-79.
- דון יחיא, א' 1975. **הדת בישראל: מעמד, ארגונים, שירותים**. ירושלים: מרכז ההסברה – שירות הפרסומים. המדפיס הממשלתי.
- דון יחיא, א' 1988. **מוסדות דתיים במערכת הפוליטית: המועצות הדתיות בישראל**. ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- הורוביץ, ד' וליסק, מ' 1977. **מיישוב למדינה: יהודי ארץ ישראל בתקופת המנדט הבריטי כקהילה פוליטית**. תל-אביב: עם עובד.
- הורוביץ, ד' וליסק, מ' 1990. **מצוקות באוטופיה: ישראל חברה בעומס יתר**. תל-אביב: עם עובד.
- ורהפטיג, ז' 1988. **חוקה לישראל: דת ומדינה**. ירושלים: הוצאת מסילות.
- ורהפטיג, א' וכ"ץ, ש' 1991. **הרבנות הראשית לישראל: שבעים שנה לייסודה**. כרכים א-ג. הוצאת הרבנות הראשית.
- זיכרמן, ח' 2014. **שחור כחול לבן: מסע אל תוך החברה החרדית**. תל-אביב: ידיעות אחרונות וספרי חמד.
- זיכרמן, ח' וכהנר, ל' 2012. **חרדיות מודרנית: מעמד ביניים חרדי בישראל**. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- טסלר, ר' 2003. **בשם השם: ש"ס והמהפכה הדתית**. ירושלים: כתר הוצאה לאור.
- כהנר, ל' יוזגוף-אורבך, נ' וסופר, א' 2012. **החרדים בישראל: מרחב, חברה, קהילה**. קתדרת חייקין לגיאוגרפיה, אוניברסיטת חיפה.
- לוי, א' 1990. **החרדים**. ירושלים: כתר הוצאה לאור.
- פרידמן, מ' 1991. **החברה החרדית: מקורות, מגמות ותהליכים**. ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל.
- פרידמן, מ' 1990. מודל השוק וההקצנה הדתית. בתוך: כהנא, מ' (עורך). **בחבלי מסורת ותמורה** (91-111). רחובות: הוצאת כיוונים.
- פרידמן, מ' 1990. ואלה תולדות הסטטוס-קוו: דת ומדינה בישראל. בתוך: פילובסקי, ו' (עורכת) אוניברסיטת חיפה. **המעבר מיישוב למדינה 1947-1949: רציפות ותמורות** (47-80). מוסד הרצל לחקר הציונות.
- פרידמן, מ' 1982. בעיות יסוד במבנה הרבנות. בתוך בלפר, א' (עורכת). **מנהיגות רוחנית בישראל: מורשה ויעד** (135-155). תל-אביב: המכון ליהדות ולמחשבה בת זמננו והוצאת דביר.
- פרידמן, מ' 1977. **חברה ודת: האורתודוכסיה הלא-ציונית בארץ ישראל 1918-1936**. ירושלים: יד יצחק בן צבי.
- פרידמן, מ' 1972. **הרבנות הראשית: דילמה ללא פתרון**. מדינה וממשל, כרך א' (3): 118-128.
- קלונסקי, א' 1990. מחלקת הכשרות הארצית של הרבנות הראשית. בתוך: כ"ץ, ש. (עורך). **ספר הרבנות הראשית – 90 שנה לרבנות הראשית תרפ"א-תשע"א** (716-687). הוצאת הרבנות הראשית.
- רביצקי, א' 1990. **הקץ המגולה ומדינת היהודים: משיחיות, ציונות ורדיקליזם דתי בישראל**. תל-אביב: עם עובד.

ריינהרץ, י' 1994. ציונות ואורתודוקסיה: נישואין של נוחות. בתוך: אלמוג, ש' ושפירא, א' (עורכים). **ציונות ודת**. ירושלים: מרכז זלמן שזר.

שלג, י' 2000. **הדתיים החדשים: מבט עכשווי על החברה הדתית בישראל**. ירושלים: כתר הוצאה לאור.

שטרית, ש' 1999. **בין שלוש רשויות: מאזן זכויות האזרח בענייני דת בישראל**. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

Abbott, K.W. & Snidal, D. 2009. The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State. In: Mattli, W. & Woods, N. (eds.) *The Politics of Global Regulation* (44-89). Princeton: Princeton University Press.

Bartley, T. 2007. Institutional Emergence in the Era of Globalization: The Rise of Transnational Private Regulation of Labor and Environmental Conditions. *American Journal of Sociology* 113(2): 287-351.

Bartley, T. 2010. Certification as a Mode of Social Regulation. In: Levi-Faur, D. (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation* (441-452). Cheltenham: Edward-Elgar.

Beer, T.C. Bartley, T. & Roberts, W. 2012. NGO's: Between Advocacy, Service Provision and Regulation. In: Levi-Faur, D. (ed.). *Oxford Handbook of Governance* (325-338). Oxford: Oxford University Press.

Bernstein, S. & Cashore, B. 2007. Can Non-State Global Governance Be Legitimate? An Analytical Framework. *Regulation & Governance* 1: 347-371.

Black, J. 2008. Constructing and Contesting Legitimacy and Accountability in Polycentric Regulatory Regimes. *Regulation & Governance* 2: 137-164.

Ben-Porat, G. 2013. *Between State and Synagogue: The Secularization of Contemporary Israel*. Cambridge: Cambridge University Press.

Campbell, H. Murcott, A. & MacKenzie, A. 2011. Kosher in New York City, Halal in Aquitaine: Challenging the Relationship Between Neoliberalism and Food Auditing. *Agriculture Humane Value* 28: 67-79.

Cashore, B. 2002. Legitimacy and the Privatization of Environmental Governance: How Non-state Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution* 15(4): 503-529.

Cashore, B. Auld, G. & Newsom, D. 2004. *Governing Through Markets: Forest Certification and the Emergence of Non-State Authority*. New Haven: Yale University Press.

Cutler, A.C. Haufler, V. & Porter, T. (eds.) 1999. *Private Authority and International Affairs*. New York: SUNY Press.

Drahoš, P. & Braithwaite, J. 2001. The Globalization of Regulation. *The Journal of Political Philosophy* 9(1): 103-128.

Eberlein, B. Abbott, K.W. Black, J. Meidinger, E. & Wood, S. 2013. Transnational Business Governance Interactions: Conceptualization and Framework for Analysis. *Regulation & Governance*, Online Version, 1-22.

Flyvbjerg, B. 2006. Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry* 12(12): 219-245.

- Gerring, J. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gulbrandsen, L.H. 2008. Accountability Arrangements in Non-State Standard Organizations: Instrumental Design and Limitation. *Organization* 15(4): 563-583.
- Gutman, B.N. 1999. Ethical Eating: Applying the Kosher Food Regulatory Regime to Organic Food. *The Yale Law Journal* 108(8): 2351-2384.
- Haufler, V. 2001. *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in Global Economy*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Hale, T. & Held, D. (eds.) 2011. *Handbook of Transnational Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, P.A. Rosemary, C.R. & Taylor, R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies* 44: 936-957.
- Hutter, B.M. & Amodu, T. 2008. *Risk Regulation and Compliance: Food Safety in the UK*. NCP. 04219, London School of Economics and Political Science.
- Gerring, J. 2007. *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levi-Faur, D. 2006. Varieties of Regulatory Capitalism: Getting the Most Out of the Comparative Method. *Governance* 19(3): 367-382.
- Lytton, T.D. 2013. *Kosher: Private Regulation in the Age of Industrial Food*. Cambridge: Harvard University Press.
- Moss, A.D. 2002. *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nestle, M. 2003. *Safe Food: The Politics of Food Safety*. California: University of California Press.
- North, C. D. 1990. *Institution, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Rourke, D. 2003. Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labor Standards and Monitoring. *The Policy Studies Journal* 31(1): 1-29.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institution for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.
- Overdevest, C. Rickenbach, M. 2006. Forest Certification and Institutional Governance: An Empirical Study of FSC Certificate Holders in the US. *Forest Policy and Economics* 9: 93-102.
- Parker, C. 2002. *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Popovsky, M. 2011. The Constitutional Complexity of Kosher Food Laws. *Columbia Journal of Law and Social Problems* 44: 74-107.
- Potoski, M. & Prakash, A. 2005. Green Clubs and Voluntary Governance: ISO 14001 and Firms' Regulatory Compliance. *American Journal of Political Science* 49(2): 235-248.

- Prakash, A. & Potoski, M. 2006. *The Voluntary Environmentalists: Green Club, ISO 14001, and Voluntary Environmental Regulations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Provost, C. 2010. Governance and Voluntary regulation. In: Levi-Faur, D. (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation* (554-568). Cheltenham: Edwards-Elgar.
- Regenstein, J.M. Chadury, M.M. & Regenstein, C.E. 2003. The Kosher and Halal Food Laws. *Comprehensive Review in Food Science and Food Safety* 2: 111-127.
- Shamir, O. & Ben-Porat, G. 2007. Boycotting for Sabbath: Religious Consumerism and a Political Strategy. *Contemporary Politics* 13(1): 75-92.
- Van Waarden, F. 2006. Taste, Tradition, and Transaction: The Public and Private Regulation of Food. In: Ansell, V. & Vogel, D. (eds.), *What's the Beef? The contested Governance of European Food Safety* (35-60). Cambridge MA: MIT Press.
- Vogel, D. 2005. *The Market for Virtue: The Potential and Limits of Corporate Social Responsibility*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Vogel, D. 2008. Private Global Business Regulation. *Review in Advance*: 261-282. <http://www.haas.berkeley.edu/faculty/pdf/vogelarticle.pdf>
- Vogel, D. 2010. The Private Regulation of Global Corporate Conduct. *Business & Society* 49(1): 68-87.
- Webb, K. 2004. Understanding the Voluntary Code Phenomenon. In: Webb, K. (ed.), *Voluntary Cods: Private Governance, the Public Interest and Innovation* (1-30). Ottawa: Carlton Research Unit of Innovation, Science and Environment.
- Yin, K. R. 1985. *Case Study Research*. London: Sage Publication.

עיתונות כתובה ואלקטרונית

- אורבך, א'. חסה אחת, שש השגחות. **Ynet**, 24.8.08.
- אטינגר, י'. גלאט אלטרנטיבי: לוקח את ההלכה לידיים. **הארץ**, 3.11.12.
- אטינגר, י'. על השחיטה: מאחורי הקלעים של ההכשר החזק ביותר בישראל. **הארץ**, 24.2.11.
- אטינגר, י'. הרב לאו להארץ: לבחון מחדש את חוק השבות. **הארץ**, 14.4.14.
- אפרתי, ע'. במצב השוק הנוכחי בישראל רשת קמעונאות אחת עשויה להיעלם. **דה-מרקר**, 23.6.13.
- ארלוזורוב, מ'. כך דואגת המדינה שהמזון שלכם יישאר יקר. **דה מרקר**, 15.1.14.
- גרוזמן, מ'. כתב אישום יוגש נגד רב העיר חולון אברהם יוסף. **מעריב nrg**, 10.8.14.
- גינוסר, ש'. כשר אבל מרוויח. **ידיעות אחרונות**, 18.5.12.
- גינוסר, ש'. תיאוריית הכשר. **ידיעות אחרונות**, 25.5.12.
- גריןוד, ח'. לראשונה בהיסטוריה נבחנות נשים לתפקיד משגיחות כשרות מטעם הרבנות. **כיפה**, 7.5.14.
- הלוי, א'. הרב רפול תוקף את הבד"צים: הם גובים מחירים מופקעים. **כיכר השבת**, 12.8.11.
- זבולוני, נ'. זה פוסל וזה מכשיר. **דבר**, 8.12.66.
- זומר, נ'. איך מחיר נולד? **ידיעות אחרונות**, 8.10.14.
- חזקיה, ש'. הרבנות נגד יוקר המחיה: תאשר גופי כשרות מחו"ל. **בחדרי חרדים**, 24.6.14.
- טורצקי, א'. מחאת האוהלים? טייקוני הכשרות מרוויחים עלינו הון עתק. **כיכר השבת**, 12.8.11.
- טורצקי, א'. גזלני הבשר עושים קופה על חשבון כולנו. **כיכר השבת**, 15.8.11.
- כהן, י'. ח"כ שטרן התערב בשערוריית הונאה בכשרות. **כיכר השבת**, 2.6.13.
- כהן, י'. הרב בן ציון מוצאפי: הבד"צים פועלים כמו פשע מאורגן. **בחדרי חרדים**, 8.4.14.
- ליבסקינד, מ'. השגחה תחתונה: כך עובדת תעשיית תעודות הכשרות הפיראטית. **מעריב nrg**, 27.3.09.
- מנור, ה'. למרות התחזקות טיב טעם והרשתות הלא כשרות, 65% מהישראלים מקפידים על קניית מוצרי מזון כשרים. **גלובס**, 16.8.05.
- נחשוני, ק'. מהפיכה בכשרות: הקץ לניגוד העניינים. **Ynet**, 3.2.14.
- נחשוני, ק'. רבני אירופה: להזיל מחיר הכשרות ביבשת. **Ynet**, 27.9.9.
- עמית, ח'. הכירו את המנגנון שאת מחירו משלם כל אזרח. **דה מרקר**, 7.2.14.
- עמית, ח'. חילול השם והחוק: נפוטיזם, בזבוז, שחיתות ואיומים – כך נראה יום העבודה במועצה דתית בישראל. **דה מרקר**, 14.3.14.
- פוזן, א'. מופע האימים של בעלז. **כל העיר**, 10.7.92.
- פלוצקר, ס'. על הכוונת: הדירות והקרטלים. מוסף ממון, **ידיעות אחרונות**, 21.3.14.
- קדוש, נ' קליאן, ג' פרוינד, א'. חברות המזון בארץ מרוויחות פחות מבחו"ל: אנחנו לא הסיבה ליוקר המחיה. **כלכליסט**, 1.7.14.
- קורן, א'. דרור שטרום: אמיר חייק מזכיר לי את מרי אנטואנט. **דה מרקר**, 15.3.2012.
- קריסטל, מ'. חותמת הכשרות של בד"צ טובה יותר מפרסומת. **Ynet**, 26.12.09.
- שיפריין, ל'. הרבנות לא נותנת תעודת-כשרות? יש תעודה אלטרנטיבית. **mako**, 15.10.12.

- שירות גלובס, קדמי: מחירי המזון גבוהים בשל כשרות ובטיחות מחמירה. 18.6.12.
- שירות וואלה, פקודה חדשה בצה"ל: מזון כשר למהדרין לחיילים חרדים, 18.9.02.
- שירות Ynet, אוכלוסיית ישראל בפתח שנת 2005: 6.8 מיליון, 30.12.04.
- שירות Ynet, הציבור החרדי משתמש ב-23 סוגי כשרות בקניית המזון, 22.2.07.

עיתונות וראיונות מוקלטים ומצלמים

- עבדי, י'. תחקיר חדשות ערוץ 2, 13.4.13.
- דרוקר, ר' ורוזנר, י'. כך מרוויח בנו של הרב עובדיה מיליונים ממותג הכשרות של המשפחה, מגזין המקור ערוץ 10, 24.3.13.
- ריבלין, ח'. סדרת כתבות תחקיר על משגיחי הכשרות, ערוץ 2, דצמבר 2012.

מסמכים ודוחות

- אמנת גביזון מידן, 'מסד לאמנה חברתית חדשה בין שומרי מצוות וחופשיים בישראל'. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003.
- גלאט - מדריך הכשרות לחג הפסח ולכל ימות השנה. בד"צ שארית ישראל, שנים 1995-1999.
- דעת כשרות: מדריך הכשרות לפסח ולכל ימות השנה. בד"צ מחפוד בהשגחת הרב שלמה מחפוד, שנים 2007-2012.
- דוח הוועדה הציבורית לבדיקת המועצות הדתיות ותפקודן (דוח צדוק), יולי 1993.
- דוח ועדת שירותי הדת היהודיים, 1997.
- דוח הוועדה הבין-משרדית לבחינת תפקוד המועצות הדתיות, 1997.
- דוח הוועדה הציבורית לבחינת שירותי הדת היהודיים, 2005.
- דוח שטורם. דוח הצוות הבין-משרדי לגיבוש דרכי האכיפה של חוק הגנת הצרכן והסחר ההוגן. ירושלים: משרד התמ"ת, מארס 2007.
- דוח מוניטור (Monitor). בחינת רמת התחרותיות והמחירים בתחום מוצרי המזון והצריכה השוטפת, 5.7.12.
- דוחות שנתיים של המועצות הדתיות לשנים 2007-2012. המשרד לשירותי-דת.
- דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת בנושא חוק הכשרות, 12.7.1983; 13.7.1983; 20.7.1983; 22.6.1983; 27.6.1983; 29.6.1983; 22.1.64; 12.2.64; 4.3.64; 13.5.64; 18.5.64; 23.12.63.
- דיון ועדת הכלכלה של הכנסת בנושא עלות הכשרות לשוק המזון, 10.1.2000.
- דיון הוועדה לביקורת המדינה בנושא הפיקוח על כשרות המזון, 19.10.09.
- הרבנות הראשית, החלטת ועדת הכשרות הארצית, 18.12.07.
- הרבנות הראשית, מכתב לוועדה לבדיקת יוקר המחיה, 18.5.14 (מסמך פנימי).
- הרבנות הראשית, השפעות הכשרות על עלות מזון מיובא ועל יוקר המחיה, 19.5.14 (מסמך פנימי).
- ידיעון נתיבות הכשרות, יורה נתיבות הכשרות לחג הפסח ולכל ימות השנה. קהל מחזיקי הדת בארץ ישראל, שנים 1982-1990.
- מדריך הכשרות לחג הפסח ולכל ימות השנה. ועד הכשרות שעל-יד העדה החרדית, שנים 1989-2011.
- מסמך הסטטוס-קוו של ראש הסוכנות היהודית, דוד בן-גוריון, 1947.

משרד החקלאות, הודעה לעיתונות במכתב למחלבות ורשתות השיווק: אין לגבות תוספת מחיר על מוצרים בפיקוח הנושאים תו של כשרות מהודרת, 30.8.11.
משרד מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 42 לשנת 1991.
משרד מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 51 ב' לשנת 2000.
משרד מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה 59 ב' לשנת 2008.
על כשרות הממון: מדריך תקופתי לכשרות הממון. ועד הפיקוח ההלכתי להשקעות ופיננסים. באישור בד"צ ירושלים של העדה החרדית (אין תאריך).

בג"צים

בג"צ 195/64 החברה הדרומית בע"מ ומרבק נ' מועצת הרבנות הראשית לישראל ואח'.
בג"צ 153/87 לאה שקדיאל נ' השר לענייני דתות.
בג"צ 465/89 אילנה רסקין נ' המועצה הדתית ירושלים.
בג"צ 22/91 אורלי ש. 1985 בע"מ נ' הרב הראשי ליבנה.
בג"צ 4676/94 מיטראל ואח' בע"מ נ' כנסת ישראל ואח'.
בג"צ 6111/94 הוועד לשומרי מסורת נ' מועצת הרבנות הראשית.
בג"צ 7203/00 מעדני אביב אוסבולנסקי בע"מ נ' מועצת הרבנות הראשית.
בג"צ 3944/92 מרבק נ' הרבנות הראשית נתניה.
בג"צ 351/04 מלון פלס בע"מ נ' המועצה הדתית נתניה.
בג"צ 7471/05 בלדי נ' מועצת הרבנות הראשית ואח'.
בג"צ 118/09 סהר מזרחי ואח' נגד מועצת הרבנות הראשית ואח'.

חוקים ותקנות

חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א-1971.
חוק הרבנות הראשית, התש"ם-1980.
חוק איסור הונאה בכשרות, התשמ"ג-1983.
חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951.
חוק [יבוא] בשר ומוצריו, התשנ"ד-1994.
חוק איסור גידול חזיר, תשכ"ב-1962.
תקנות איסור הונאה בכשרות, התשמ"ט-1988.

ראיונות

הרב רפי יוחאי, מנהל מחלקת הונאה בכשרות, הרבנות הראשית, 22.5.14.
הרב רפי יוחאי, מנהל מחלקת הונאה בכשרות, הרבנות הראשית, 12.8.14.
הרב יגאל בן עזרא, מנהל מחלקת הכשרות, בד"צ בית-יוסף, 3.9.14.
הרב דב לנדאו, בד"צ חוג חת"ם סופר, בני-ברק, 7.9.14.