דר' מיכאל שראל

msarel@kohelet.org.il

ראש פורום קהלת לכלכלה

פורום קהלת (ע"ר)

עם ועולמו 8, ירושלים

19 ביוני 2026

התייחסות להצעת החוק לביטול רפורמת הכשרות והחזרת מערך הכשרות למועצות הדתיות

מיכאל שראל

הצעת החוק המונחת בפני הוועדה למיזמים ציבוריים בכנסת מבקשת לבטל את השינויים המבניים שנקבעו ברפורמת הכשרות שקודמה בשנת 2021, ולהחזיר את מערך הכשרות בישראל למבנה ריכוזי המבוסס על הרבנות הראשית והמועצות הדתיות.

אף שקיימת מחלוקת ציבורית ומקצועית ביחס לרפורמה עצמה, ואף שיש מקום לדיון ענייני בשאלת יעילותה והאופן שבו עוצבה, חשוב להבהיר כי הצעת החוק הנוכחית אינה מהווה חזרה פשוטה למצב הקיים, ואינה בגדר "עצירת רפורמה בעייתית". למעשה, מדובר במהלך היוצר שורה ארוכה של נזקים כלכליים, רגולטוריים ומוסדיים, אשר צפויים להחמיר את מצבם של בתי העסק, הצרכנים ומערך הכשרות עצמו.

ראשית, יש להדגיש כי הצעת החוק אינה מסתפקת בביטול רפורמת כהנא, אלא משנה באופן מהותי את המצב הקיים כיום לרעה. גם במציאות הנוכחית, שבה חלקים מרכזיים מרפורמת כהנא טרם יושמו במלואם, קיימת לפחות מגמה של פתיחת השוק לגמישות רבה יותר ומתן אפשרות לפיתוח מודלים חדשים בתחום הכשרות. לעומת זאת, הצעת החוק מבקשת להחזיר באופן מלא את המונופול של כל רב מקומי על מתן תעודות הכשרות בעירו, כך שרק המערכת הציבורית תוכל להעניק שירות זה. המשמעות היא ביטול מוחלט של כל אפשרות לתחרות, חדשנות, או יצירת חלופות עבור בתי עסק וצרכנים.

מבחינה כלכלית, מדובר בצעד בעייתי במיוחד. אחד הלקחים המרכזיים מהניסיון המצטבר בישראל ובעולם הוא שמונופולים ציבוריים נוטים לסבול מהיעדר תמריצים לשיפור שירות, מחוסר יעילות תפעולית ומקושי מתמשך להתמודד עם תלונות הציבור. כאשר אותו גוף משמש בו זמנית גם כרגולטור הקובע את הכללים וגם כספק השירות בפועל, נפגעים מנגנוני הבקרה והאחריותיות (accountability). במקום מערכת המעודדת שיפור והתייעלות, מתקבעת מערכת ריכוזית חסינה יחסית מלחצי שוק או מדרישות הציבור.

הבעיה המרכזית השנייה נוגעת למבנה ההעסקה שמבקשת הצעת החוק ליצור. על פי ההצעה, מערך משגיחי הכשרות יועבר להעסקה ישירה על ידי המועצות הדתיות, באופן המחייב יצירת אלפי תקנים חדשים במערכת הציבורית. ביטול העסקת משגיחי הכשרות בידי העסקים המושגחים עצמם הוא אמנם מהלך ראוי ומתבקש למען אמינות השגחת הכשרות עבור הצרכנים, אך הפתרון של העסקת המשגיחים על ידי המגזר הציבורי במועצות הדתיות המקומיות מייצר מנגנון בירוקרטי כבד, קשיח ויקר בהרבה מן המצב הקיים. בעוד שהעסקה גמישה מאפשרת התאמה של מספר המשגיחים לצרכים המשתנים של השוק (פתיחה וסגירה של עסקים, שינויים עונתיים, הבדלים בין אזורים גיאוגרפיים), העסקה ישירה במערכת ציבורית יוצרת מנגנון שבו כוח האדם אינו יכול להתכווץ או להתרחב ביעילות. המשמעות המעשית היא עלות תקציבית גבוהה יותר, פגיעה בגמישות הניהולית, והגדלת הנטל הכלכלי על כלל המשק.

חשוב במיוחד להדגיש כי העלויות הללו אינן נשארות בתוך המערכת הציבורית בלבד. בתי עסק, ובעיקר עסקים קטנים בענף המזון – מסעדות, בתי קפה, קייטרינג, מאפיות ויצרנים קטנים – הם אלו שיישאו בסופו של דבר בחלק משמעותי מהעלות. כפי שקורה כמעט תמיד ברגולציה עודפת, העלויות מתגלגלות לצרכן הסופי. בתקופה שבה ממשלת ישראל מצהירה שוב ושוב על הצורך להתמודד עם יוקר המחיה, קשה להצדיק מהלך רגולטורי המייקר באופן ישיר את עלויות הייצור והשירות בתחום המזון.

בהקשר זה, גם אם תבחר הכנסת לבטל את המודל הספציפי של רפורמת כהנא, תהיה טעות לבטל יחד איתה את העיקרון של העסקת משגיחי הכשרות בידי גורמים פרטיים תחרותיים שאינם בעלי העסקים המושגחים עצמם.

מעבר לכך, הצעת החוק כוללת מספר הוראות המחמירות את המצב גם ביחס להסדר הקיים כיום. בין היתר, ההצעה מצמצמת את מנגנוני התלונות והביקורת על מערך הכשרות, ומרחיבה את כוחן של המועצות הדתיות באופן המגביר את התלות של עסקים בגורם ציבורי מקומי יחיד. צעדים אלה אינם רק חסרי הצדקה מבחינה רגולטורית, אלא אף עלולים לפגוע בעקרונות בסיסיים של שקיפות, שירות תקין והגנה על בעלי עסקים מפני שרירותיות מנהלית.

גם מבחינה מוסדית קיימת בעיה עמוקה. יצירת אלפי תקנים חדשים בתוך המועצות הדתיות מעניקה כוח ניהולי ומשאבי כוח אדם משמעותיים לגופים ציבוריים מקומיים, מבלי שניתן מענה מספק לשאלות של פיקוח, שקיפות, אמות מידה אחידות ויעילות תפעולית. במילים אחרות, הצעת החוק אינה רק סוגיה של כשרות – אלא גם הרחבה משמעותית של מנגנון ציבורי שעלול להיות יקר, לא יעיל ופגיע יותר ללחצים.

יחד עם זאת, חשוב להציג תמונה מאוזנת. ישנם מבקרים רציניים של רפורמת כהנא, הטוענים כי גם המודל שנקבע בה אינו מושלם. בין היתר נטען נגד הרפורמה כי חסמי הכניסה שהיא יוצרת עלולים להיות גבוהים מהמצופה, וכי שוק הכשרות אינו שוק תחרותי רגיל משום שהצרכנים מחפשים בראש ובראשונה אמון וסמכות הלכתית ולאו דווקא מחיר נמוך. טענות אלו ראויות לדיון רציני, ואין להתעלם מהן.

אולם גם אם מקבלים את הטענה כי רפורמת כהנא במתכונתה המקורית דורשת תיקונים – המסקנה המתבקשת אינה ביטול מוחלט של הרפורמה והחזרת המונופול הציבורי. קיים מסלול שלישי, הגיוני ומאוזן הרבה יותר: תיקון הרפורמה הקיימת, הפחתת רגולציה מיותרת, שיפור מנגנוני הפיקוח, התאמת מודל התחרות לאופי הייחודי של שוק הכשרות, ויצירת מערכת הדרגתית שתאפשר בחינה אמפירית של השינויים לפני מעבר מלא למודל חדש.

הבחירה שבפני המחוקק איננה בין "רפורמת כהנא" לבין "ביטול הרפורמה". הבחירה האמיתית היא בין שיפור והתקדמות זהירה לעבר מערכת יעילה וגמישה יותר, לבין חזרה למודל ריכוזי מיושן, בתוספת שכבות חדשות של בירוקרטיה ועלויות עודפות.

משמעות אישור הצעת החוק במתכונתה הנוכחית אינה שמירה על היציבות הקיימת, אלא הרעה ממשית של המצב הקיים כיום: הרחבת המנגנון הציבורי, הגדלת הנטל על עסקים, פגיעה בצרכנים, והכבדה נוספת על יוקר המחיה בישראל.

לאור כל זאת, **אנו קוראים לחברי הוועדה שלא לקדם את הצעת החוק במתכונתה הנוכחית. במקום זאת, נכון לבחון חלופות מאוזנות יותר, שיתמקדו בשיפור מערך הכשרות בישראל, בהפחתת רגולציה, בהגברת יעילות, ובהגנה על ציבור הצרכנים ובעלי העסקים – מבלי לחזור למבנה ריכוזי ומכביד שכשליו ידועים היטב.**