



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

י"ז בסיוון, התשפ"ו

02.06.2026

לכבוד,

חברי וחברות הכנסת

הנדון: חוות דעת על חוק איסור הונאה בכשרות (טרם נקבע מס' התיקון), התשפ"ו –

2026

הקדמה ורקע כללי

חוות דעת זו עוסקת בטיטת תזכיר חוק של המשרד לשירותי דת שאושרה על ידי ועדת השרים לענייני חקיקה בתאריך 31.5.2026 והיא מהווה עדכון לחוות הדעת שפרסמנו בנובמבר 2025 לאחר פרסום תזכיר חוק דומה. תזכיר החוק מבקש לערוך תיקון חקיקה מקיף בענף הכשרות בישראל. הסדרת ההשגחה על כשרות במדינת ישראל היא אחד הצמתים המרכזיים והמורכבים בכל הקשור למתח שבין הדת למדינה בישראל: יש לה השלכות כלכליות רחבות על שוק המזון בישראל, אך היא טומנת בחובה שורה של שאלות נורמטיביות, דוגמת חופש הדת, החופש מדת וחופש העיסוק. על פי נתוני דו-שנתון דת ומדינה של המכון הישראלי לדמוקרטיה לשנת 2024, 68% מהיהודים מדווחים שהם מקפידים ברמה מסוימת על אכילת מזון כשר: 45% טוענים כי הם מקפידים תמיד ועוד 23% מקפידים בדרך כלל. המועצות הדתיות, המהוות כיום את ליבת מערך הכשרות הממלכתי בישראל, העניקו בשנת 2022 תעודות כשרות ל-14,423 עסקים, ומספר שעות השגחת הכשרות הכולל במערך עמד על 7.5 מיליון שעות השגחה.¹

תזכיר החוק המוצע על ידי המשרד לשירותי דת מבקש בעיקרו לבטל רפורמה בכשרות שאותה קידם השר לשירותי דת לשעבר, מתן כהנא, באמצעות תיקון חקיקה לחוק איסור הונאה בכשרות שעבר בנובמבר 2021 במסגרת חוק ההסדרים.² **בשל המורכבות החוקית והפרקטית של הנושא, בחלק הראשון של חוות הדעת נתאר בהרחבה את המצב החוקי והמעשי השורר בענף הכשרות כיום, ובחלק השני נציג את תזכיר החוק המוצע ואת הערותינו עליו.**

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלים

שגירי לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

או אפלבוואס, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקושיס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנט, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

הארייט שליפבר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיהי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

ברנרד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

¹ אריאל פינקלשטיין, אילה גולדברג, שלומית רביצקי טור-פז ויערי פדן, דו-שנתון דת ומדינה בישראל 2024, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2024, פרק ו: כשרות.

² חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חלק א: מערך הכשרות כיום

א. המצב החוקי עד 2021

אסדרת ענף הכשרות בישראל נעשתה באמצעות חוק איסור הונאה בכשרות שנחקק בשנת 1983. סעיף 2 לחוק בנוסחו המקורי קבע כי הרשאים להעניק תעודת כשרות לעסקים בארץ הם רב מקומי במקום כהונתו בלבד, מועצת הרבנות הראשית או רב שהיא הסמיכה לכך. על פי החוק, עסק המעוניין בתעודת כשרות מגוף פרטי (למשל, בד"ץ) יכול לקבל אותה רק כקומה נוספת על גבי תעודת הכשרות של הרב המקומי.³

בפועל, במרבית הרשויות המקומיות הוענקו שירותי השגחת הכשרות על ידי רבני הערים ורבני המועצות האזוריות באמצעות המועצות הדתיות. החוק לא הגדיר קביעת סטנדרטים אחידים בדרישות הכשרות, ולכן כל רב מקומי יכול היה לקבוע כללי כשרות באופן עצמאי, שאינם בהכרח זהים לאלו של רב מקומי אחר. עם זאת, החוק קבע כי עסק שהרב המקומי סירב לתת לו תעודת כשרות רשאי להגיש ערר על כך למועצת הרבנות הראשית.

באשר לכשרותם של מוצרים מיובאים קבע סעיף 4 בתקנות איסור הונאה בכשרות (תעודות הכשר), תשמ"ט-1988, שבקשה לתעודת הכשר עבור מצרך או חומר גלם מיובא תוגש למועצת הרבנות הראשית. כלומר, בפועל לרבנות הראשית עצמה היה מונופול במתן הכשר למוצרים מיובאים, מבלי שניתנה סמכות מקבילה לרבנים מקומיים ובוודאי שלא לגופי כשרות פרטיים.

א.2. תיקון החקיקה - 2021

בשנת 2021 נחקק במסגרת חוק ההסדרים תיקון חקיקה לחוק איסור הונאה בכשרות, אותו הוביל השר לשירותי דת דאז, מתן כהנא. תיקון החקיקה למעשה כלל רפורמה מקיפה שעקרונותיה המרכזיים מכוונים לפתיחת שוק הכשרות לתחרות הן כלפי גופי כשרות פרטיים והן בין הרבנים המקומיים לבין עצמם. להלן נציג את עיקרי תיקון החקיקה:

- **המוסמכים לתת כשרות:** על פי התיקון, גופי כשרות פרטיים יוכלו לתת תעודות כשרות כחלופה לרבנים המקומיים ולא בנוסף אליהם, בהתאם לעמידה בכללי רגולציה, ובכפוף לקבלת רישיון מהרבנות הראשית. בנוסף, רבנים מקומיים יוכלו לתת כשרות באמצעות המועצה הדתית שבה הם מכהנים,⁴ רק אם

³ עם זאת, בשנת 2017 קבע בג"ץ כי אף שעל פי חוק איסור לבית עסק שאינו מחזיק בתעודת הכשר של רבנות רשמית להציג כל מצג כשרותי, מותר לבעל העסק להציג מצג אמת בדבר הסטנדרטים שהוא מקפיד עליהם ובדבר אופן הפיקוח על שמירתם (דנג"ץ 5026/16 שי גיני נ' הרבנות הראשית לישראל). המשמעות המעשית של פסיקה זו הייתה שניתנת האפשרות לגופים פרטיים להעניק מעין תעודת כשרות לבתי עסק, עם מגבלות מסוימות.

⁴ או הרשות המקומית במקום שאין מועצה דתית.

המועצה הוסימה לכך על ידי השר לשירותי דת. על פי התיקון לא תהיה מגבלה גאוגרפית על רבנים מקומיים (ובוודאי שלא על גופי כשרות פרטיים), כך שהם יוכלו להעניק תעודות כשרות בכל הארץ ולא רק במקום כהונתם.

- **תקן כשרות:** במסגרת התיקון לחוק נקבע כי על מנת להעניק תעודות כשרות נדרש גוף כשרות פרטי או רב מקומי לפעול על פי תקן כשרות, המפרט כללים הלכתיים. החוק הסמיך את מועצת הרבנות הראשית לקבוע תקני כשרות ברמות שונות, וכן קבע כי "ועדת רבנים" – שלושה רבנים מקומיים המכהנים בהווה או שכינה בעבר, שלפחות אחד מהם מכהן או כיהן כרב עיר – יוכלו גם הם לקבוע תקן כשרות.
- **יבוא:** תיקון החקיקה ביטל גם את המונופול של הרבנות הראשית על מתן כשרות למוצרים מיובאים. אמנם התיקון הסדיר בחקיקה ראשית את סמכות מועצת הרבנות הראשית לתת כשרות למוצרים מיובאים בהתבסס על ארגונים או רבנים מחו"ל, אך הוא הסמיך גם גופי כשרות פרטיים לתת כשרות למוצרים מיובאים. בדומה למתן תעודות כשרות בארץ, גופים אלו יכולים לפעול על פי נהלי כשרות שקבעה מועצת הרבנות הראשית או "ועדת רבנים".

במסגרת תיקון החקיקה נקבע כי יוקם במסגרת הרבנות הראשית מערך לאסדרת ענף הכשרות, שתפקידו יהיה להעניק רשיונות ולפקח על גופים נותני הכשר ומועצות דתיות מוסמכות ושירותי השגחת הכשרות שלהם. כמו כן, בהיבטים נוספים, כדוגמת הסמכת מועצות דתיות, ניתנו סמכויות גם לשר לשירותי דת.

א3. המצב בפועל כיום

תיקון החקיקה שעבר בנובמבר 2021 קבע כי בשל הצורך בהיערכות לקראת יישום החוק, תחולת החוק תיכנס לתוקף בינואר 2023. עם זאת, נקבעה תקופת מעבר החל מינואר 2022 במסגרתה רבנים מקומיים ורבנים שהוסמכו על ידי מועצת הרבנות הראשית עדיין יוכלו לתת כשרות באותו אופן שנתנו עד 2021 (כלומר ללא הסמכת השר לשירותי דת). נקבע כי במהלך תקופה זו רב מקומי מכהן יוכל לתת כשרות מחוץ למקום כהונתו, בתנאי שהחזיק בעת תיקון החקיקה (נובמבר 2021) "מערך שירותי כשרות הכולל מפקחים ברשות המקומית או במועצה הדתית שבה הוא מכהן".⁵ בנוסף, נקבע בתיקון כי החל מזמן תחולת הרפורמה במלואה, ינואר 2023, "רשאי השר לשירותי דת, אם מצא כי ברשות מקומית, אחת או יותר, טרם הושלמה ההיערכות למתן שירותי השגחה על ידי גופים נותני הכשר, לקבוע בצו תקופה או תקופות נוספות של שישה חודשים כל אחת ואשר לא יעלו במצטבר על חמש שנים" שבה הוא מאפשר לרבנים מקומיים להעניק כשרות ללא צורך בהסמכה ספציפית של המועצה הדתית, וזאת לצד גופי כשרות פרטיים ורבנים שהוסמכו על ידי מועצת הרבנות הראשית. התיקון מבהיר

⁵ 2(א)(2)(ד). הנחיה זו צמצמה באופן ניכר את היכולת של רבנים מקומיים לפעול מחוץ למקום כהונתם.



במפורש שאם ניתן צו כזה מאת השר, הרבנים המקומיים נדרשים להעניק את תעודת הכשרות בהתאם לתקן כשרות שנקבע על ידי מועצת הרבנות הראשית.

ועם זאת, על אף הוראות החוק המפורשות, בפועל, לא חל כמעט כל שינוי במערך הכשרות. הרבנים הראשיים ומועצת הרבנות הראשית הביעו את התנגדותם לתיקון החקיקה מנובמבר 2021 ובפועל לא שיתפו פעולה עם יישום הרפורמה והקמת המערך לאסדרת הכשרות. באוקטובר 2022 נערכו בחירות שהובילו לחילופי שלטון. בהסכם הקואליציוני שנחתם ב-28.12.2022, ימים ספורים לפני שהרפורמה נכנסה לתוקף במלואה, נקבע שהממשלה תפעל לבטל את הרפורמה בחקיקה,⁶ אך רק כעת, לאחר שלוש שנים, הובא לראשונה תזכיר חוק המבקש לקדם זאת. במהלך שלוש השנים האחרונות משתמש השר לשירותי דת בסמכות המוקנית לו להוציא צו אחת לחצי שנה, המאפשר לרבנים המקומיים להמשיך ולתת תעודות כשרות ללא הסמכה מפורשת, אך חשוב להדגיש כי אין לשר סמכות חוקית להורות בצו על ביטול או עצירת יישום הרפורמה עצמה. על פי החוק, הרבנות הראשית הייתה צריכה להפעיל החל מינואר 2023 מערך לאסדרת כשרות שיספק רישיונות לגופי כשרות פרטיים המעוניינים בכך. ובכל זאת, הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת לא פעלו כלל ליישום הרפורמה באמצעות הקמת המערך הנדרש. בדברי ההסבר לצו שמוציא השר לשירותי דת אחת לחצי שנה מוסברת מדיניות השר בעניין זה:

”בימים אלו שוקד המשרד על גיבוש הצעת חוק ממשלתית לתיקון נוסף של חוק איסור הונאה בכשרות. בנסיבות אלה, טרם הופעל ההסדר החדש שנקבע במסגרת התיקון האמור לחוק איסור הונאה בכשרות, על פי החלטת הדרג המדיני, וזאת בשים לב למשאבים הנדרשים להשלמת הליך ההקמה של המערך החדש של המדינה, ולהיערכות גופי הכשרות הפרטיים שאמורים היו ליטול בו חלק, ובשים לב לקושי העלול להיווצר בתפעול השוטף והאמין של מערך הכשרות אילו יושמו שינויים יסודיים רחבי היקף, אשר יבוטלו זמן קצר לאחר מכן. לאורך כל התקופה, מערך הכשרות הנוכחי ממשיך לפעול גם היום באופן בלעדי באמצעות המועצות הדתיות והרשויות המקומיות (במקום בו לא פועלת מועצה דתית).”⁷

מדברים אלו עולה כי על אף שתיקון החקיקה עבר לפני ארבע שנים, והיה אמור להיכנס לתוקפו לפני שלוש שנים, **בפועל הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת אינם מיישמים את הרפורמה לאור הטענה כי ישנה שאיפה עתידית לשנות את החוק, ולכן לא כדאי לערוך במערך הכשרות שינויים גדולים שעתידיים להתבטל.** בשל כך, גופי

⁶ סעיף 92 להסכם קואליציוני לכינון ממשלה לאומית שנחתם ביום 28.12.2022 בין סיעת הליכוד לסיעת ש"ס.

⁷ דברי ההסבר לטיטוט הצו לפי סעיף 93(ב) לחוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022) (קביעת תקופת הערכות לעניין סעיף 2 לחוק איסור הונאה בכשרות), התשפ"ה – 2025. פורסם להערות הציבור באתר התזכירים הממשלתי ב-5.6.2025. נוסח דברי ההסבר בטיטוט הצו שהתפרסמו מדי חצי שנה לפני כן היה דומה.

כשרות פרטיים המעוניינים להעניק תעודות כשרות לעסקים בישראל ולמוצרים מיובאים בהתאם להסדרים שנקבעים בחוק מנועים מלעשות זאת. ארגון צהר אף עתר לבג"ץ בשתי עתירות שונות במטרה להורות למשרד לשירותי דת ולרבנות הראשית ליישם את החוק, ולדון בבקשות שלו לקבלת רישיון כגוף נותן הכשר בהתאם לחוק.⁸ בג"ץ הוציא בתחילה צו על תנאי שהורה לרבנות הראשית לבחון את הבקשות שהוגשו ובנובמבר 2025 הורה בג"ץ על צו מוחלט בנושא. לדברי בית המשפט, "המענה היחיד שניתן לשאלה שהצגנו בצו על-תנאי, אחרי שורה ארוכה של ארכות, דחיות ועדכונים, הוא שחוק הכשרות הקיים עומד להשתנות באופן שישיט את הבסיס לעתירה. דא עקא, שינוי חקיקה זה טרם נעשה, והיוזמה החקיקתית שתביא (או לא תביא) לשינוי זה לא יכולה לשמש תשובה לצו על-תנאי".⁹ אף שעברה למעלה מחצי שנה מאז פסיקת בג"ץ, עדיין הרבנות הראשית טרם הכריעה בבקשה של ארגון צהר, שבמרץ 2026 הגיש עתירה מחודשת לבית המשפט בנושא.¹⁰

בטרם נדון בתזכיר החוק המוצע נבהיר כי **המצב שבו במשך תקופה ממושכת מסרבים גופים ציבוריים – הרבנות הראשית והמשרד לשירותי דת – למלא אחר הוראות החוק ופסיקות בג"ץ בשל שאיפה עתידית לבטל את החוק הוא בלתי נסבל, ובפרט כאשר ברור כי אי היישום של החוק כרוך למעשה בהתנגדותם לתוכן שלו**. דברים אלו מתחזקים לאור העובדה שרק ארבע שנים מעת תיקון החקיקה, הובאה לראשונה בנובמבר 2025 הצעת חוק המבקשת לערוך בו שינוי, ורק במאי 2026 אושרה ההצעה בוועדת שרים וכלל לא ברור אם היא אכן תעבור בכנסת. המצב שבו גופים ציבוריים מתירים לעצמם לחרוג מהוראות החוק בנסיבות אלו איננו תקין. גם בתשובת המדינה לבג"ץ באחת העתירות בנושא נטען כי "עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא שלא ניתן להתעלם מהחומרה שבאי-קיום הוראות החוק, שתוקן על ידי כנסת ישראל לפני שנים ספורות בלבד".¹¹

⁸ בג"ץ 7059/23 צהר פיקוח מזון בע"מ נ. הרבנות הראשית לישראל; בג"ץ 5369/24 צהר פיקוח מזון בע"מ נ. הרבנות הראשית לישראל.

⁹ בג"ץ 7059/23 צהר פיקוח מזון בע"מ נ. הרבנות הראשית לישראל (2025).

¹⁰ בג"ץ 20107-03-26 צהר פיקוח מזון בע"מ נ' הרבנות הראשית לישראל.

¹¹ הובא אצל שחר אילן, "שי"ס יוזמת הלאמה של מערך הכשרות ותרוויח 4,200 גיובים חדשים", כלכליסט, 3.11.2025.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

חלק ב: חוות דעת על תזכיר החוק המוצע

1. עיקרי תזכיר החוק המוצע

תזכיר החוק הממשלתי מבקש בעיקרו לבטל את הרפורמה שיצר תיקון החקיקה משנת 2021, אך הוא כולל גם הצעות נוספות שאינן מחזירות את המצב החוקי לזה שנהג לפני הרפורמה אלא יוצרות מציאות משפטית חדשה בענף הכשרות. תזכיר החוק הוא מפורט מאוד וכולל עשרות עמודים המתייחסים להיבטים שונים ומגוונים וכאן נתייחס רק לעיקרי התזכיר.

התזכיר מבקש להשיב את המצב החוקי לקדמותו כך שתעודות הכשרות יינתנו על ידי הרבנים המקומיים במקום כהונתם בלבד. כלומר, גופי כשרות פרטיים לא יוכלו לתת תעודת כשרות כחלופה לתעודת כשרות של רב מקומי, וכן רב מקומי לא יכול להעניק תעודת כשרות מחוץ לרשות המקומית שבה הוא מכהן. עם זאת, בעוד שבעבר לכל רב מקומי הייתה סמכות לקבוע את מדיניות השגחת הכשרות המקובלת עליו, הרי שלפי הצעת החוק החדשה הרבנים המקומיים יידרשו לפעול בהתאם לתקן כשרות שתקבע מועצת הרבנות הראשית. היבט זה בתזכיר המוצע מבוסס על תיקון החקיקה של 2021, אך בשונה ממנו, לא תינתן אפשרות לפעול להעניק תעודת כשרות לפי תקן כשרות של ועדת רבנים המורכבת משלושה רבנים מקומיים, אלא רק לפי תקן שתקבע מועצת הרבנות הראשית.

באשר לתחום הייבוא, תזכיר החוק מבקש לבטל את האפשרות של גופי כשרות פרטיים להעניק תעודות כשרות למוצרים מיובאים, ומבקש לעגן בחקיקה את המונופול של הרבנות הראשית על מתן כשרות למוצרים מיובאים.

2. ביטול התחרות והחזרת המונופול

כאמור, עיקרה של הצעת החוק הוא בביטול התחרות בענף הכשרות והחזרת המונופול של הרבנות הממסדית. **הצעה זו נראית בעינינו בעייתית מאד.** במחקרים ובחוות דעת קודמות שנקטנו לפני תיקון החקיקה של 2021 הצבענו במכון הישראלי לדמוקרטיה, על הליקויים הקיימים במערך הכשרות הממלכתי והצורך האקוטי ברפורמה שתפתח את שוק הכשרות לתחרות.¹² בשל אריכות הדברים נתייחס כאן רק לעיקרי הטענות:

(א) פגיעה באיכות השגחת הכשרות: דוחות ביקורת של מבקרי רשויות ומבקר המדינה לאורך השנים,¹³ הצביעו על כשלים נרחבים במערך הכשרות הממלכתי הפוגעים באיכות הכשרות ולעתים אף מובילים לשחיתות. בין היתר, נמצא שמערך

¹² המחקר המרכזי בנושא הוא: שוקי פרידמן ואריאל פינקלשטיין, **כשר כאן? ליקויים והצעה לרפורמה בשוק הכשרות בישראל**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017.

¹³ מבקר המדינה, "דוח שנתי 2016 לשנת 2016 ולחשבונות שנת הכספים 2015", 2017, עמ' 55-166; מבקר המדינה, "דוח שנתי 2008 לשנת 2008 ולחשבונות שנת הכספים 2007", 2009, עמ' 957-1005.

הכשרות סובל מליקויים מבניים כדוגמת חוסר מקצועיות וחוסר מיומנות; שהפיקוח של המועצות הדתיות על המשגיחים רופף ובמקרים רבים המשגיחים אינם נוכחים בבתי העסק בהתאם להיקף השעות הנדרש מהם; ושהרבנים מקומיים וראשי מועצות דתיות השתמשו בסמכויות שניתנו להם בתחום הכשרות על מנת לקדם אינטרסים אישיים או פוליטיים. לנוכח ההיקף הגדול של הליקויים שנמצאו, בדוחות רבים אף נכתב כי יש חשש לכשרות המזון שבפיקוח המועצות הדתיות. תיקון החקיקה משנת 2021 ביקש לפתור בעיות אלו באמצעות הסתמכות על תאגידי כשרות פרטיים מקצועיים שאינם מנוהלים על בסיס פוליטי.

(ב) העלויות הכלכליות: חיזוק מונופול הכשרות יביא לפגיעה בתחרות ויעצים את העלויות המושגות על מוצרי המזון בשל תעודות הכשרות. בדוח שהפיץ משרד האוצר בנושא עלויות הכשרות בשנת 2015 הוערך המחיר שמשתה הכשרות על שוק המזון ב-2.8 מיליארד ש"ח, מתוכם, לפי הדוח, 600 מיליון ש"ח הם תוצאה של מונופול הכשרות.¹⁴ רשות התחרות פרסמה לאחרונה חוות דעת המתנגדת לתזכיר החוק המוצע בטענה כי "מבנה רגולטורי זה מונע כל תחרות על מתן תעודות הכשר לממכר מזון בבתי עסק ומביא לחוסר יעילות במערך הכשרות".¹⁵ על פי חוות הדעת. לרפורמה שתזכיר החוק מנסה לבטל היה פוטנציאל להביא ל"ירידה במחירי המזון, שחלקה של הכשרות בהם אינו מבוטל".¹⁶ כמו כן, מחקר מדגמי של המכון הישראלי לדמוקרטיה מצא כי ל-88% מהמוצרים הנמכרים ברשתות המזון יש תעודת כשרות נוספת על זו של הרבנות.¹⁷ ומכאן שבתחום ייצור המזון יש כפל כשרויות שלא לצורך, המביא לעלויות עודפות.

(ג) פגיעה בחופש הדת: במישור הנורמטיבי, מונופול הכשרות של הרב המקומי מביא לכך שבתי עסק וקהילות נדרשים לעתים לצרוך שירותי השגחת כשרות שלא בהתאם לתפיסת עולמם. מצב זה מביא לפגיעה בחופש הדת ללא הצדקה מספקת. פתיחת שוק הכשרות לתחרות ומתן אפשרות לבתי עסק לצרוך כשרות מגופי כשרות פרטיים או רבנים מקומיים ועל בסיס תקני כשרות מגוונים (ולא רק אלה שנקבעו על ידי מועצת הרבנות הראשית), תביא לצמצום הפגיעה בחופש הדת.

3.3. חיזוק הריכוזיות

כאמור, תזכיר החוק המוצע מבקש להכפיף את הרבנים המקומיים לאספקת כשרות בהתאם לתקן כשרות שקבעה הרבנות הראשית בלבד, כאשר הרבנות הראשית מחויבת

¹⁴ אברמזון יורם ושות', **בחינת עלויות הכשרות בישראל ומשמעות המונופול של הרבנות על הכשרות – טיוטה ראשונית**, הוגש לאגף התקציבים במשרד האוצר, 2015.

¹⁵ **עמדת רשות התחרות לגבי טיוטת חוק איסור הונאה בכשרות (תיקון מס')**, התשפ"ו-2026.

¹⁶ שם.

¹⁷ אריאל פינקלשטיין וגבריאל אבן צור, **מערך הכשרות בישראל: סקירת נתונים**, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021, עמ' 23-25.

לקבוע לפחות שני תקנים של כשרות (רגיל ו"מהדרין"). הדבר שונה מהמצב החוקי בטרם תיקון החקיקה (והמצב בפועל כיום) לפיו לכל רב מקומי סמכות לקבוע את נהלי הכשרות בתחומו. בכך, מבקש התזכיר ליצור סטנדרטיזציה ונהלים אחידים בענף הכשרות.

יתרונותיו של תזכיר החוק המוצע הם בכך שהיא מתמודדות עם מספר בעיות שהן תולדה של המצב השורר במערך הכשרות כיום: אי שוויון בין עסקים הנובע מכפיפותם לרבנים מקומיים שונים שלהם נהלים הלכתיים שונים (במקרים רבים מדובר באי שוויון שיש לו גם השפעות כלכליות); וכן קושי של רשתות המפעילות סניפים שונים ברחבי הארץ לנהוג במדיניות אחידה. ועם זאת, **אנו סבורים שמדובר בהצעה בעייתית שמתמודדת עם הבעיות הנזכרות באופן שאינו נכון ואף יכולה להביא לכדי פגיעה בחופש הדת של הרבנים המקומיים.**

תחום הכשרות הוא תחום מגוון ומרובד הכולל עמדות הלכתיות רבות שההבדלים ביניהן מגיעים עד לכדי ניואנסים דקים ביותר. השאלות ההלכתיות הנרחבות הקיימות בתחום הכשרות מביאות לכך שהכפפת כל הרבנים לתקנים הלכתיים בודדים שקבעה הרבנות הראשית תצמצם את הגיוון האפשרי בצריכת הכשרות של הלקוחות, וכן תפגע בחופש הדת של הרבנים המקומיים בצורה לא מידתית ותחייב אותם לספק שירותי כשרות שלא בהתאם לעמדתם ההלכתית. מנוסחו של סעיף 6 של התזכיר ומדברי ההסבר לסעיף זה, עולה שרב מקומי יהיה מחויב להעניק תעודת כשרות גם בתקן המינימלי שנקבע על ידי הרבנות הראשית גם אם הוא סבור שתקן כשרות זה אינו מקובל עליו, ומנגד, ברור מהנוסח שרב מקומי לא יוכל לתת כשרות בתקן מקל יותר, אף אם הוא סבור שהדבר נכון מבחינה הלכתית.

יש תחומים שבהם מובן הצורך של המדינה לקבוע נהלים אחידים לכלל האוכלוסייה ולכלל הרשויות (למשל, עניינים הנוגעים לזכויות או להיבטים של מעמד אישי), אך בתחום הכשרות אין צורך בכך, והוא דומה יותר לתחומים אחרים שבהם מאפשרת המדינה לרשויות מקומיות או לגופים פרטיים לספק מגוון רחב של שירותים. בעינינו, הדרך להתמודד עם חוסר השוויון בין עסקים שנוצר מהמצב הקיים היא לאפשר לעסקים חופש לבחור את הרב המקומי או גוף הכשרות הפרטי המספק את השגחת הכשרות על פי נהלי הכשרות המקובלים עליהם, תוך שקיפות שלהם עבור הצרכן, כפי שנקבע בתיקון החקיקה משנת 2021.

ב4. העסקת המשגיחים והעלויות הנלוות לה

במצב הנוכחי, מרבית משגיחי הכשרות משובצים לתפקידם על ידי המועצות הדתיות, אך הם מועסקים על ידי בתי העסק שעליהם הם משגיחים. בשנת 2017 קבע בית המשפט, כי יש לנתק את הזיקה בין משגיח למושגח, קרי לא לאפשר לבית העסק

המושג לשלם את שכרו של המשגיח.¹⁸ תזכיר החוק המוצע מבקש ליישם את פסיקת בג"ץ באמצעות קביעה כי משגיחי הכשרות כולם יועסקו באופן ישיר על ידי המועצות הדתיות (או הרשויות המקומיות במקום שאין מועצה דתית).

בתזכיר החוק המוצע אין התייחסות למספר משגיחי הכשרות, ונראה שלמשרד לשירותי דת אין נתונים מדויקים בנושא, אך בעבודות מחקריות קודמות בנושא הצגנו את ההערכות הקיימות. בשנת 2017 העריך משרד המבקר המדינה כי מספר משגיחי הכשרות בעסקים המושגחים על ידי מועצות דתיות עומד על 3,800-3,900. לפי הערכות שלנו את מספר העסקים הכשרים הפועלים ברשויות מקומיות שאין בהן מועצה דתית, עמד מספר המשגיחים הכולל באותה שנה, על כ-4,200 משגיחים.¹⁹ לאור הגידול הטבעי במספר העסקים הכשרים ניתן להעריך שכיום מספר המשגיחים הכולל במערך הכשרות הממלכתי עומד על כ-6,000. מכיוון שרוב מובהק של משגיחי הכשרות מועסקים כיום על ידי בית העסק,²⁰ הרי שהמשמעות של תזכיר החוק המוצע הינה מעבר של אלפי משגיחים לעבודה בשירות המדינה. אף שאין הערכות מדויקות לכך, במשרד האוצר הביעו חששות כי מהלך זה מייצר עלויות נוספות ניכרות. על רקע הרצון לחזק את השליטה הריכוזית במערך הכשרות הממלכתי, אף עולים חששות לא מבוטלים על כך שהדבר יגרום ליצירת מאגר של "גיובים" בתוך שירות המדינה.

לאור זאת, אנו סבורים שהדרך הנכונה ליישם את החלטת בג"ץ בנוגע לניתוק קשרי ההעסקה בין משגיח למושגח היא באמצעות המודל של תיקון החקיקה משנת 2021, המבוסס על כך שאספקת הכשרות תיעשה בעיקרה על ידי גופי כשרות פרטיים שהם אלה שיעסיקו את המשגיחים.

לסיכום, אנו סבורים שתזכיר החוק בנוסחו הנוכחי מעורר קשיים רבים, מכיוון שהוא ימנע פתיחה של שוק הכשרות לתחרות ובכך יפגע ביכולת להביא לשיפור איכות הכשרות, לקיצוץ העלויות הנלוות לכשרות ולצמצום הפגיעה בחופש הדת. בנוסף, אנו סבורים שתזכיר החוק המוצע מביא לפגיעה ממשית באוטונומיה של הרבנים המקומיים והקהילות המקומיות ומעלה חששות מהוספת "גיובים" בשירות המדינה, שלא לצורך.

בברכה,

אילה גולדברג

ד"ר אריאל פינקלשטיין

¹⁸ בג"ץ 3336/04 התנועה להגיונות שלטונית נ' מועצת הרבנות הראשית.

¹⁹ פינקלשטיין ואבן צור (לעיל הערה 14), עמ' 13.

²⁰ בשני מדגמים שונים של מבקר המדינה והמשרד לשירותי דת נמצא כי שיעור המשגיחים המועסק על ידי בתי העסק עצמם נע בין 81%-95%. ראו: פינקלשטיין ואבן צור (לעיל הערה 14), עמ' 14.