



מתודולוגיה לניתוח ולהשוואת רפורמות להפחתת יוקר המחיה

אסף אילת | שרית מנחם-כרמי

סיוטה לדין



כנס אלי הורביץ
לכלכלה וחברה | 2026



דברי פתיחה

ברוכים הבאים לכנס אלי הורביץ לכלכלה וחברה 2026,

הכנס השנה מוקדש לעיצוב עתידה החברתי-כלכלי של ישראל על רקע אתגרי השיקום וההתחדשות לאחר תקופה ממושכת של מלחמה ובצל מערכת הבחירות הקרבה. מושבי הכנס עוסקים בסוגיות הליבה המשפיעות על חוסנו של המשק והחברה בישראל, מתוך שילוב בין דיון אסטרטגי רחב לבין התמקדות בכלים מעשיים ליישום.

ייחודו של כנס אלי הורביץ טמון בכך שכל הדיונים בו מבוססים על מחקרי מדיניות שהכינו חוקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה וצוותי העבודה שהתכנסו לקראתו. המחקרים משמשים הן חומר רקע לדיוני הכנס והן בסיס ליישום המלצות המדיניות על ידי מקבלי ההחלטות.

השנה נדון, בין היתר, באתגרי ניהול תקציב המדינה לנוכח העלייה בהוצאות הביטחון ובהשלכותיה על הספקת השירותים האזרחיים; בחיזוק מנועי הצמיחה של המשק, ובהם ההיי-טק, תשתיות מתקדמות והתעשיות הביטחוניות; ובצעדים להבטחת צמיחה מכלילה בעידן הבינה המלאכותית. עוד יוצגו בכנס יוזמות מרכזיות של המכון, ובהן הצעה לשינוי הפרדיגמה הכלכלית ביחסי המדינה והחברה החרדית, וכן כלי לתיעדוף רפורמות להפחתת יוקר המחיה. לצד זאת, נקדיש דיון לסוגיית השיקום הכלכלי של אוכלוסיות שנפגעו מהמלחמה ונייחד מושב לצורך בחיזוק ההון האנושי באמצעות התאמת מערכות החינוך, ההשכלה הגבוהה ושוק העבודה לאתגרי העתיד.

כנס אלי הורביץ נועד לשמש פלטפורמה לגיבוש מדיניות מבוססת מחקר וליצירת דיאלוג אפקטיבי בין המגזרים הציבורי, העסקי והחברה האזרחית במטרה לקדם שיתופי פעולה רחבים ושינוי בר-קיימא.

אנו מודים לכל השותפים, החוקרים והמשתתפים שתרמו להצלחת הכנס ומקווים כי תוצריו יספקו בסיס למדיניות אחראית, מקצועית וארוכת טווח ולעשייה לטובת כלל החברה בישראל.

בברכה,



דפנה אבירם ניצן

מנהלת הכנס



יוחנן פלסנר

נשיא המכון

הישראלי לדמוקרטיה



פרופ' קרנית פלוג

יו"ר הכנס

מתודולוגיה לניתוח ולהשוואת רפורמות להפחתת יוקר המחיה

אסף אילת | שרית מנחם-כרמי

צוות המחקר: איתן בן אליה | סני דין | נעם פרלסון | עידית קלישר

תודתנו נתונה לחברי ועדת ההיגוי והמשקיפים בה על השתתפותם בדיוני הוועדה ועל תרומתם לגיבוש התובנות המופיעות בדוח זה.

יו"ר ועדת ההיגוי: דפנה אבירם ניצן, המכון הישראלי לדמוקרטיה

צוות ועדת ההיגוי:

ד"ר אסף אילת, המכון הישראלי לדמוקרטיה (חוקר אורח)
גלעד בארי, המכון הישראלי לדמוקרטיה
עו"ד יואל בריס, רשות האסדרה
סני זיו, מכון אהרן
מרב יפתח'אורן, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
איתמר מילרד, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד ראש הממשלה
ד"ר שרית מנחם־כרמי, מכון אהרן
פרופ' יותם מרגלית, המכון הישראלי לדמוקרטיה
מורן משה חנציס, הכלכלן הראשי, משרד האוצר
מיכל פינק, משרד הכלכלה והתעשייה
פרופ' קרנית פלוג, המכון הישראלי לדמוקרטיה
עמי צדיק, מרכז המחקר והמידע של הכנסת
עשהאל צור, אגף התקציבים, משרד האוצר
ד"ר רן שהרבני, חטיבת המחקר, בנק ישראל
עו"ד איל שפירא, רשות התחרות

משקיפים:

לירון בנדק, נשיאות המגזר העסקי
גילית רובינשטיין, איגוד לשכות המסחר
נתנאל היימן, התאחדות התעשיינים
אביב חצבני, התאחדות התעשיינים
זיו לזר, התאחדות הקבלנים בוני הארץ
שירי נוימן, רשות האסדרה
בת חן רוטנברג, מרכז המחקר והמידע של הכנסת
עמית גולדמן, אגף התקציבים, משרד האוצר
אוראל פיון, אגף התקציבים, משרד האוצר

תוכן העניינים

5	תקציר
7	פרק א. מטרת המחקר
11	פרק ב. רקע – יוקר המחיה בישראל
20	פרק ג. רפורמות להפחתת יוקר המחיה בישראל והאתגרים בקידומן
26	פרק ד. מתודולוגיה לבחינת רפורמות להפחתת יוקר המחיה
35	פרק ה. סקירת רפורמות אפשריות להפחתת יוקר המחיה
56	פרק ו. המלצות ראשוניות

תקציר

ישראל נחשבת לאחת המדינות היקרות ביחס למדינות מערביות אחרות. לפי מדד ה-PLI של ה-OECD, המודד את עלות סל המוצרים והשירותים של משק בית ממוצע במדינות השונות, רמת המחירים בישראל גבוהה בכ-34% מהממוצע של מדינות ה-OECD. סוגיית יוקר המחיה מטילה נטל כבד על משפחות רבות בישראל ובפרט עבור הדור הצעיר. בהתאם, טיפול ביוקר המחיה הוא אחד היעדים המרכזיים של כל ממשלה בישראל, והנושא צפוי לקבל דגש משמעותי במערכת הבחירות הקרובה ובממשלה הבאה.

רפורמות להפחתת יוקר המחיה הן במקרים רבים מורכבות ודורשות ידע מקצועי מעמיק, הבנה של מבנה השוק והרגולציה הקיימת, וכן היכרות עם קשרי הגומלין בין ענפים שונים. כך למשל, רפורמה בענף המזון עשויה להיות מושפעת ממדיניות יבוא, רגולציה על ייצור מקומי, מבנה שרשרת ההפצה ורמת הריכוזיות במקטע הקמעונאי. באופן דומה, רפורמות בתחום האנרגיה או הבנקאות מחייבות הבנה של שווקים מורכבים ושל השלכות אפשריות על יציבות המערכת. לכן, גיבוש רפורמה אפקטיבית מחייב איסוף וניתוח של מידע רב, ולעיתים גם בחינה של השפעות עקיפות שאינן תמיד ברורות או אינטואיטיביות.

מורכבות זו יוצרת פערי מידע משמעותיים בין הדרג המקצועי לבין הדרג הפוליטי. לשרים, האמונים על קידום הרפורמות, אין בהכרח תמונה מלאה של כלל החלופות האפשריות או של השלכותיהן, והמידע המובא בפניהם תלוי במידה רבה ביוזמה, ביכולת ובמוטיבציה של הדרג המקצועי. במקביל, גם הדרג המקצועי פועל תחת מגבלות של זמן, משאבי ניהול ותשומת לב, ולעיתים מתקשה למפות באופן שיטתי את כלל הרפורמות האפשריות ואת ההיבטים השונים הנוגעים לכל רפורמה. פערי מידע אלה עלולים להוביל לכך שרפורמות בעלות פוטנציאל גבוה אינן מזהות או אינן מקודמות, בעוד שרפורמות אחרות מקבלות עדיפות בשל זמינות מידע או שיקולים אחרים שאינם בהכרח מיטביים מבחינת הצרכן.

כדי להתמודד עם אתגרים אלה, נדרשת מסגרת עבודה סדורה שתיתן מענה לשלושה היבטים מרכזיים. ראשית, נדרשים איסוף והצגה שיטתית ואחידה של הנתונים הרלוונטיים לכל רפורמה, באופן שיבטיח בסיס מידע רחב, עקבי ושקוף ככל האפשר. בסיס מידע זה יסייע בבחינת הפוטנציאל של כל רפורמה להפחית את יוקר המחיה, וכן במיפוי מראש של חסמים לקידום הרפורמה וסיכונים הנובעים ממנה. איסוף הנתונים באופן זה נועד לא רק לתמוך בנייתו בזמן נתון, אלא גם לאפשר שימור של הידע שנצבר לאורך זמן, כך שניתן יהיה להמשיך ולהישען עליו גם במצבים של חילופי כוח אדם או שינויי מדיניות. שנית, נדרשת יצירת "שפה משותפת" להערכה של רפורמות באמצעות בסיס ניתוח מוסכם, שיאפשר תיאום וסנכרון בין גורמים שונים – בתוך הממשלה ומחוצה לה – תוך התמקדות

במשנתנים הרלוונטיים להערכת רפורמות והקלה על יצירת דיון מבוסס נתונים בין בעלי העניין, בדגש על הציבור. **שלישית, נדרש מנגנון שיטתי להשוואה בין רפורמות שונות, אשר יאפשר להעריך את תרומתן הפוטנציאלית להפחתת יוקר המחיה ואת הישגות שלהן, ולתמוך בתהליכי תיעדוף וקבלת החלטות.**

לאור האמור, מחקר זה יבקש להציע מתודולוגיה לניתוח, הצגה והשוואה של רפורמות להפחתת יוקר המחיה, אשר תביא לידי ביטוי באופן עקבי את המידע הרלוונטי לכל רפורמה, תסייע ביצירת בסיס משותף לדיון בין בעלי עניין, ותאפשר לתמוך בתהליכי תיעדוף וקבלת החלטות.

המתודולוגיה המוצעת מתבססת על שלושה ממדים מרכזיים לבחינת רפורמות פוטנציאליות. **ממד ראשון הוא משקל סעיף הוצאה הצרכנית המושפע מהרפורמה, הנמדדת על בסיס משקל הוצאות הצרכנים בתחום המושפע מהרפורמה מתוך סל הצריכה של הצרכן – הן הוצאות ישירות והן הוצאות עקיפות לאורך שרשרת הערך. ממד שני הוא פוטנציאל ההוזלה, הנגזר מהפער הקיים בין רמת המחירים הנוכחית לבין רמת המחירים הצפויה בשוויון משקל תחרותי. כך לדוגמא, בענפים המתאפיינים בחוסר יעילות, בתחרות נמוכה, ברגולציה שאינה מיטבית, בחסמים שונים, או בפער מחירים גבוה ביחס למדינות ייחוס רלוונטיות, סביר יותר שניתן יהיה להפחית את המחירים בצורה משמעותית. הממד השלישי הוא ישימות הרפורמה, המתייחס לחסמים השונים ליישומה, לסיכונים הכרוכים בה ולמשאבים הנדרשים לצורך קידומה. המודל המוצע יאפשר שילוב של שלושת הממדים, במטרה לבחון רפורמות באופן אחיד, תוך איזון בין התרומה הפוטנציאלית שלהן להפחתת המחירים לבין הסבירות למימושן בפועל ובטווח זמן סביר.**

מטרות מחקר זה הן, בראש ובראשונה, לגבש ולהציג את המתודולוגיה המוצעת; נוסף על כך, נבקש להמחיש את יישום המתודולוגיה ביחס לרפורמות שונות באמצעות סקירות ענפיות נבחרות; ולבסוף, יוצגו המלצות ראשוניות באשר לכיווני מדיניות שבהם מומלץ למקד את הטיפול, לאור יישום המתודולוגיה.

יישום המתודולוגיה במסגרת הסקירות הענפיות מאפשר לזהות דפוסים ואינדיקציות ראשוניות ביחס לתחומים שבהם מתקיים שילוב של הוצאה צרכנית משמעותית, פוטנציאל הוזלה גבוה, וחסמים וסיכונים הנמצאים ברובם בשליטת מקבלי החלטות. על בסיס זה, מוצגים כיווני פעולה ותחומים מרכזיים שבהם ניתן למקד את מאמצי המדיניות, כמו גם מקרים הפוכים, שקידומם דורש אינדיקציות נוספות ביחס לאפקטיביות הצפויה שלהם. בין התחומים המתאפיינים בפוטנציאל הפחתה גבוה של יוקר המחיה בולטים ענפי המזון הטרי (החי והצומח); תחום היבוא, בפרט של מוצרי מזון וצריכה; ענף הנדל"ן; ורפורמות המקדמות את קלות עשיית העסקים בישראל.

פרק א: מטרת המחקר

ישראל נחשבת לאחת המדינות היקרות ביחס למדינות מערביות אחרות. לפי מדד ה-PLU של ה-OECD, המודד את עלות סל המוצרים והשירותים של משק בית ממוצע במדינות השונות, רמת המחירים בישראל גבוהה בכ-34% במוצע ממדינות ה-OECD. למעשה ישראל יקרה גם ביחס למדינות המאופיינות עם תוצר לנפש גבוה יותר כמו שבדיה, אוסטריה, הולנד ופינלנד. יוקר המחיה בישראל שוחק את רמת החיים, שכן כוח הקנייה של השכר הוא נמוך. סוגיית יוקר המחיה מטילה נטל כבד על משפחות רבות בישראל, ובפרט עבור הדור הצעיר: מעבר לקושי להתקיים בכבוד, קיים קושי גדול לרכוש דירה בישראל ולחיות ברמת חיים התואמת את מאווייהם. בהתאם, טיפול ביוקר המחיה הוא אחד היעדים המרכזיים של כל ממשלה בישראל, והנושא צפוי לקבל דגש משמעותי במערכת הבחירות הקרובה ובממשלה הבאה.

פערי המחירים בולטים במיוחד בתחומי הדיור והמזון שמשקלם בסל הצריכה הממוצע בישראל עומד על 27% ו-17% בהתאמה. שני תחומים אלו מסבירים יחד כ-58% מסך הפער בעלות סל המוצרים והשירותים מול מדינות מתקדמות – שבדיה, אוסטריה, דנמרק, הולנד ופינלנד (להלן: מדינות הסמן¹). בעוד שעד לפני שני עשורים מחירי הדיור והמזון היו נמוכים בישראל ביחס למדינות הסמן, מאז 2005 חל היפוך מגמה, כך שכיום מחירי הדיור בישראל גבוהים בכ-30% ומחירי המזון גבוהים בכ-27% ביחס למדינות אלו, המתאפיינות כאמור ברמת תוצר לנפש גבוהה מישראל. פערים אלו מתורגמים לפגיעה ממשית ברמת החיים כפי שהם מתבטאים בנשיגות (affordability) הנמוכה של השכר הממוצע בישראל המאפשר סל צריכה קטן בכ-30% בהשוואה למדינות הסמן, בעיקר בתחומים המרכזיים של דיור ומזון.

הצורך בהפחתת יוקר המחיה נמצא במוקד תשומת הלב הממשלתית והציבורית במשך עשור וחצי לכל הפחות, בפרט לאחר שעלה לראש סדר היום בעקבות "המחאה החברתית" שפרצה בישראל בקיץ 2011. מאז נעשו צעדים רבים והוקמו ועדות שונות לטיפול ביוקר המחיה – הן ברמה המשקית והן בענפים ספציפיים. בין הוועדות הרבות שהוקמו לבחינת

1 מדינות הסמן הן מדינות הדומות לישראל בגודל האוכלוסייה ובהישענות על ההון האנושי ולא על משאבים טבעיים, אך מפגינות ביצועים טובים יותר מישראל במונחים של תוצר לנפש ושיעורי עוני.

רפורמות שונות ביחס ליוקר המחיה ניתן למנות את ועדת טרכטנברג (2011), ועדת קדמי בתחום המזון (2011), ועדת שטרומ בתחום הבנקאות (2015), ועדת סלבין בתחום המזון (2023), וזאת לצד ועדות ומאמצים ממשלתיים שונים. נוסף על כך, במהלך השנים משרדי ממשלה שונים מוציאים או מנסים להוציא אל הפועל רפורמות שונות במטרה להפחית את יוקר המחיה, בין השאר בתחומי החשמל, הסלולר, התעופה, הפירות והירקות, החלב, רישוי העסקים, הבריורקטיה הממשלתית ונושאים רבים נוספים. חלק מהרפורמות הניבו תוצאות ברורות, כמו רפורמת סלולר, אולם למרות מאמצים שוטפים ומבורכים אלו, רוב הרפורמות טרם הובילו להפחתה משמעותית של נטל יוקר המחיה. למעשה, עד כה ברוב תחומי החיים לא נרשם שיפור משמעותי בהפחתת יוקר המחיה, זאת בשל חסמים שונים והמורכבות הרבה המאפיינת את הנושאים לטיפול, כפי שיפורט להלן. בפתח מחקר זה אנו טוענים שנדרש כלי לבחינת אפקטיביות הרפורמות השונות, שיוכל לשמש את מקבלי ההחלטות ולסייע להם לרכז את עיקר המאמצים, כדי להגיע להפחתה ממשית ביוקר המחיה.²

הרפורמות להפחתת יוקר המחיה שקודמו במהלך שני העשורים החולפים נתקלו, וחלקן עדיין נתקלות, באתגרים ובחסמים רבים ומגוונים. ראשית, **רפורמות אלה הן במקרים רבים סבוכות** ודורשות ידע מקצועי מעמיק, מידע רב ופרספקטיבה רחבה ביחס לענף הרלוונטי. **שנית, רפורמות שונות זו מזו באופן מהותי** – הן מבחינת מנגנוני ההשפעה על המחירים והן מבחינת כלי המדיניות הנדרשים ליישומן – כך שלא ניתן להסתמך על כללי אצבע אחידים לצורך גיבוש והערכה של כלל הרפורמות. כך לדוגמא, רפורמה בתחומי המזון היא שונה מאוד מרפורמה בבנקאות, ואלה נבדלות באופן עמוק מרפורמות שאינן ענפיות אלא רוחביות – כמו רפורמות בהליכי יבוא או ברישוי עסקים. **שלישית, במקרים רבים רפורמות מערבות ריבוי שחקנים ובעלי עניין** – בתוך משרדי הממשלה, בין משרדי הממשלה, במגזר העסקי ובקרב הציבור – ולעיתים קרובות קיימים בין הגורמים השונים פערי מידע ואינטרסים מנוגדים המקשים על קידום מהלכים מתואמים. **לבסוף, רפורמות כרוכות בחסמים ובסיכונים אובייקטיביים**, לרבות עלויות תקציביות, סיכונים ליציבות הענף או לאספקת המוצר, קושי במדידת האפקטיביות וכן משכי יישום ארוכים. משכי יישום אלו עלולים להביא לחילופי כוח אדם בקרב מקבלי ההחלטות ובעלי העניין, וליצור בעקבות כך פערי ידע, שינויי סדרי עדיפויות ושחיקה במוטיבציה לקידום רפורמה לאורך זמן.

2 אנו מתייחסים למושג יוקר מחיה כמושג כולל שמשמעותו הפחתת מחירים בקטגוריות הצריכה השונות כי שהן נמדד בסל התצרוכת המייצג.

כדי להתמודד עם אתגרים אלה, נדרשת מסגרת עבודה סדורה שתיתן מענה לשלושה היבטים מרכזיים. ראשית, נדרשים איסוף והצגה שיטתית ואחידה של הנתונים הרלוונטיים לכל רפורמה, באופן שיבטיח בסיס מידע רחב, עקבי ושקוף ככל האפשר. בסיס מידע זה יסייע בבחינת הפוטנציאל של כל רפורמה להפחית את יוקר המחיה, וכן במיפוי מראש של חסמים לקידום הרפורמה וסיכונים הנובעים ממנה. איסוף הנתונים באופן זה נועד לא רק לתמוך בניתוח בזמן נתון, אלא גם לאפשר שימור של הידע שנצבר לאורך זמן, כך שניתן יהיה להמשיך ולהישען עליו גם במצבים של חילופי כוח אדם או שינויי מדיניות. שנית, נדרשת יצירת "שפה משותפת" להערכה של רפורמות באמצעות בסיס ניתוח מוסכם, שיאפשר תיאום וסנכרון בין גורמים שונים – בתוך הממשלה ומחוצה לה – תוך התמקדות במשתתפים הרלוונטיים להערכת רפורמות והקלה על יצירת דיון מבוסס נתונים בין בעלי העניין, בדגש על הציבור. שלישית, נדרש מנגנון שיטתי להשוואה בין רפורמות שונות, אשר יאפשר להעריך את תרומתן הפוטנציאלית להפחתת יוקר המחיה ואת הישגות שלהן, ולתמוך בתהליכי תיעודן וקבלת החלטות.

לאור האמור, מחקר זה יבקש להציע מתודולוגיה לניתוח, הצגה והשוואה של רפורמות להפחתת יוקר המחיה, אשר תביא לידי ביטוי באופן עקבי את המידע הרלוונטי לכל רפורמה, תסייע ביצירת בסיס משותף לדיון בין בעלי עניין, ותאפשר לתמוך בתהליכי תיעודן וקבלת החלטות.

המתודולוגיה המוצעת מתבססת על שלושה ממדים מרכזיים לבחינת רפורמות פוטנציאליות. ממד ראשון הוא משקל סעיף הוצאה הצרכנית המושפע מהרפורמה, הנמדדת על בסיס משקל הוצאות הצרכנים בתחום המושפע מהרפורמה מתוך סל הצריכה של הצרכן – הן הוצאות ישירות והן הוצאות עקיפות לאורך שרשרת הערך. ממד שני הוא פוטנציאל ההזלה, הנגזר מהפער הקיים בין רמת המחירים הנוכחית לבין רמת המחירים הצפויה בשיווי משקל תחרותי. כך לדוגמא, בענפים המתאפיינים בחוסר יעילות, בתחרות נמוכה, ברגולציה שאינה מיטבית, בחסמים שונים, או בפער מחירים גבוה ביחס למדינות ייחוס רלוונטיות, סביר יותר שניתן יהיה להפחית את המחירים בצורה משמעותית. הממד השלישי הוא ישימות הרפורמה, המתייחס לחסמים השונים ליישומה, לסיכונים הכרוכים בה ולמשאבים הנדרשים לצורך קידומה. המודל המוצע יאפשר שילוב של שלושת הממדים, במטרה לבחון רפורמות באופן אחיד, תוך איזון בין התרומה הפוטנציאלית שלהן להפחתת המחירים לבין הסבירות למימושן בפועל ובטווח זמן סביר.

מטרות מחקר זה הן, בראש ובראשונה, לגבש ולהציג את המתודולוגיה המוצעת; נוסף על כך, נבקש להמחיש את יישום המתודולוגיה ביחס לרפורמות שונות באמצעות סקירות ענפיות נבחרות; ולבסוף, יוצגו המלצות ראשוניות באשר לכיווני מדיניות שבהם מומלץ למקד את הטיפול, לאור יישום המתודולוגיה.

המשך המחקר מאורגן כדלקמן: פרק ב מאפיין את יוקר המחיה בישראל ואת התפתחותו לאורך השנים בענפים שונים, ובפרט בענפי הנדל"ן והמזון, המהווים רכיב מרכזי בהוצאות משקי הבית. פרק ג מאפיין את הרפורמות הממשלתיות אשר יידונו במחקר זה ואת האתגרים הכרוכים בקידומן. פרק ד מציג את המתודולוגיה לבחינת רפורמות להפחתת מחירים, שתהווה בסיס לניתוח הרפורמות הנבחנות. פרק ה מרכז ממצאים ראשוניים מהסקירות שנערכו על בסיס המתודולוגיה, ובפרק ו מוצגות מסקנות והמלצות ראשוניות הנגזרות מהניתוח.

פרק ב: רקע – יוקר המחיה בישראל

ישראל היא אחת המדינות היקרות בקרב מדינות ה־OECD, ופערי המחירים בינה לבין הממוצע במדינות ה־OECD אף התרחבו במהלך שני העשורים האחרונים. לפי מדד ה־PLI³, הבחון את עלות סל המוצרים והשירותים של משק בית ממוצע במדינות השונות ונחשב למדד הרווח השוואה בין רמות מחירים במדינות שונות – ב־2023 רמת המחירים בישראל הייתה גבוהה ב־34% ביחס לממוצע ה־OECD (תרשים 1).⁴ פער זה משקף עלות גבוהה של סל הצריכה של משק בית ממוצע בישראל ביחס למדינות אחרות, ומהווה נקודת מוצא לבחינת הגורמים ליוקר המחיה ולהערכת השלכותיו על רמת החיים.

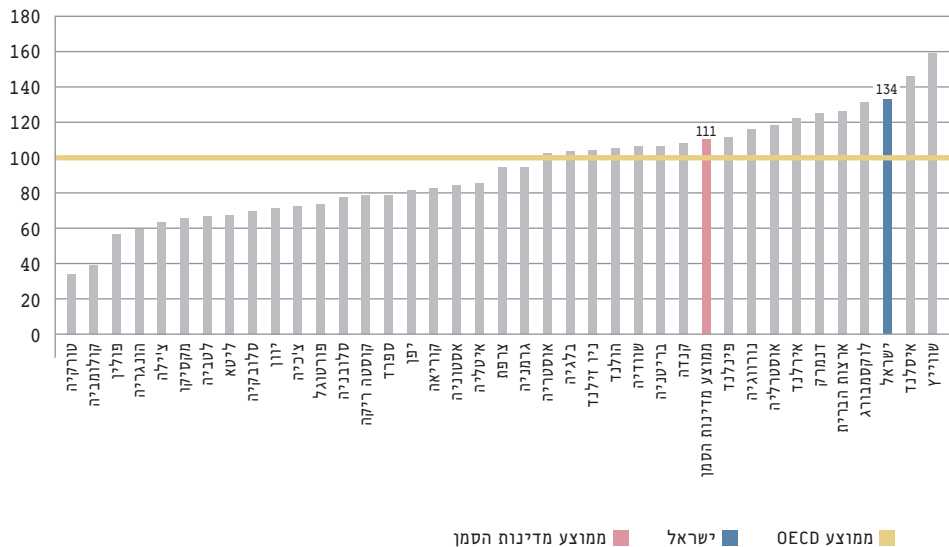
מחירים גבוהים אינם בהכרח עדות לעיוותים כלכליים או לכשלי שוק הדורשים התערבות ממשלתית ומדיניות לטיפול. רמות המחירים נוטות לעלות עם עליית התוצר לנפש, תופעה המוסברת בין היתר באמצעות אפקט בלסה־סמואלסון (Samuelson, 1964; Balassa, 1964). לפי אפקט זה, במדינות עשירות עלייה בפריון ובשכר, במיוחד בענפים הסחירים, מתורגמת לעלייה בשכר גם בענפי השירותים המקומיים ובענפים הבלתי סחירים, המובילה לעליית עלויות השכר עבור המעסיקים ומכך לעלייה ברמת המחירים הכוללת. לכן, כאשר בוחנים את יוקר המחיה, חשוב לבחון את רמות המחירים ביחס לתוצר לנפש. בחינה זו העלתה כי רמת המחירים בישראל גבוהה מהרמה הצפויה בהינתן רמת התוצר לנפש (תרשים 2), ואף הסטייה של רמת המחירים בישראל מעל קו המגמה היא הגדולה ביותר. ממצא זה מתבטא גם בהשוואה למדינות הסמן (אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושבדיה), כאשר גם ביחס אליהן רמת המחירים בישראל גבוהה למרות שרמת התוצר לנפש במדינות אלו גבוהה יותר (תרשים 1).⁵ בחרנו במדינות אלו כקבוצת השוואה כי הן דומות לישראל בגודל האוכלוסייה ובמאפייני הכלכלה הנשענת על ההון האנושי ולא על משאבים טבעיים והן מכינות ביצועים טובים יותר מישראל במונחים של תוצר לנפש ושיעורי עוני.

3 Price Level Index – מדד רמת המחירים של ה־OECD. המדד מחושב על בסיס תמחור סל תצרוכת מייצג של מוצרים ושירותים בכל מדינה, והמרתו למטבע אחיד, באופן המאפשר השוואה בין־לאומית של רמות המחירים. המדד מבטא את רמת המחירים במדינה ביחס לממוצע מדינות ה־OECD, כאשר ערך של 100 מייצג את רמת המחירים הממוצעת על פני כל מדינות ה־OECD. כך, ערך של 120 משקף רמת מחירים הגבוהה ב־20% מהממוצע, וערך של 80 משקף רמת מחירים נמוכה ב־20%. לפירוט המתודולוגיה באתר ה־OECD ראו כאן.

4 לפי שער חליפין ממוצע בחמש השנים האחרונות (2019–2023) שהיה 3.44 ש"ח לדולר.

5 פער של 9% בהשוואת התוצר לנפש במונחי דולרים שוטפים ו־23% במונחי כוח קנייה (PPP).

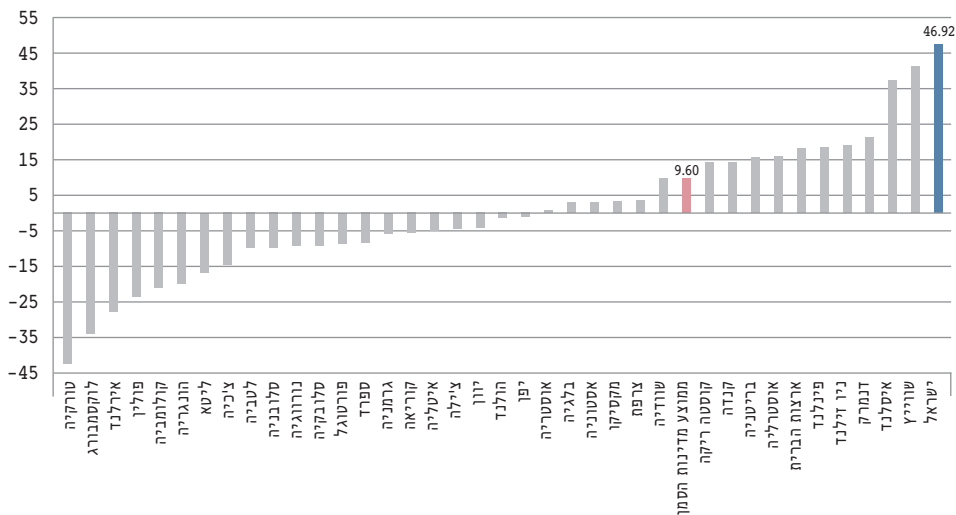
הרשים 1: רמות המחירים (PLI)* במדינות ה-OECD עבור הצריכה הפרטית, (2023 %)



* OECD = 100 ממוצע
 מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני OECD, 2023. מדינות הסמן הן אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושבדיה.

תרשים 2: הפער בין רמת המחירים בפועל (PLI) לרמת המחירים החזויה על פי רמת התוצר לנפש

הפער מתקבל מרגרסיה לינארית הבוחנת את הקשר בין רמת המחירים (נחוני PLI, 2023) לרמת התוצר לנפש (דולרים שוטפים, נחוני OECD, 2023)



מקור: עיבודי מכון אהרן לנחוני OECD.

ביקורת מרכזית על השימוש במדד ה-PLI נובעת מכך שהמדד מבוסס על תמחור סל תצרוכת מייצג במטבע מקומי והמרתו למטבע אחיד. ראשית, כוח הקנייה של השכר המשולם במטבע מקומי על הוצאות במטבע מקומי הוא הרלוונטי לעניין יוקר מחיה.⁶ נוסף על כך, בתקופות של התחזקות השקל מתקבלת רמת מחירים גבוהה יותר במונחים דולריים אם כי התחזקות השקל מזילה את היבוא ובכך מקזזת חלק מההשפעה.⁷ כך למשל, הימשכות

6 ראו התייחסות לעניין זה בניתוח הנשיגות בהמשך הפרק.

7 פלוג ועמיתים (2023) מנתחים במאמרם את השינוי במדד המחירים בישראל ובמדינות נוספות בשנים 2012-2022. טענה מרכזית במאמרם היא כי התייקרות היחסית של ישראל נבעה מהתחזקות מתמשכת של השקל. אנו תומכים בהסבר זה באופן חלקי. ראשית, כאמור, התחזקות שער החליפין תורמת להוזלת היבוא – תהליך שאמור לקזז חלק מההשפעות. נוסף על כך, התחזקות שער החליפין בתקופה הנסקרת (2012-2022) בהחלט משמעותית – כ-13% לממוצע שנתי של 3.36 שקל-דולר

מגמת התחזקות השקל ביחס לדולר ב־2026 עשויה להוביל לעלייה משמעותית ברמת המחירים הנמדדת במדד זה ולהציג התייקרות מלאכותית בסל התצרוכת המומר לדולרים. לכן כדי "להחליק" את תנודות שע"ח אנו מחשבים⁸ מחדש את הציון עבור ישראל על ידי שימוש במוצע נע 5 שנים אחורנית של שע"ח שקל-דולר (3.44 שקלים לדולר בשנים 2019–2023) והוא הנתון המוצג בתרשים⁹.

תרומתן של קטגוריות הצריכה השונות ליוקר המחיה מושפעת ממשקלן היחסי בסל הצריכה וכן מפערי המחירים בכל קטגוריה מול מדינות ההשוואה. בחינה של התפלגות סל הצריכה בישראל (תרשים 3) מלמדת שדיוור ומזון הם סעיפי ההוצאה הגדולים ביותר, שמשקלם יחידיו מהווה 44% מסך ההוצאה הצרכנית, עם משקל של 27% לדיוור ו־17% למזון. כמו כן, בנייתו שערך מכוון אהרן (2026) נמצא כי סעיפים אלה מסבירים 58% מפער המחירים מול מדינות הסמן.¹⁰ כל אלו תומכים בהתמקדות בשני תחומים אלו, שכן בהם טמון הפוטנציאל הבולט ביותר להפחתת יוקר המחיה.

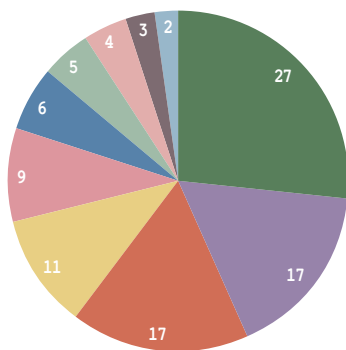
8-2022. אולם מכיוון שהתחזקות שער החליפין נמשכת בשנים לאחר מכן וזאת בהתאם למגמות הצמיחה והשיפור בתנאים הפיסקליים (לפחות עד 2023). יוקר המחיה הנגזר ממדד זה וכמובן מושפע משערי החליפין אינו זמני והוא משקף את יוקר המחיה מנקדות מבטו של הצרכן. בכל מקרה, כותבי המאמר מסכימים כי ישראל יקרה ביחס למדינות ה-OECD.

8 ציון מדד ה-PLI עבור שנה מסוימת הוא יחס ה-PPP בין ישראל למוצע ה-OECD חלקי שע"ח שקל-דולר ממוצע באותה שנה.

9 בשנת 2023 שער החליפין שקל-דולר ממוצע היה 3.7 ש"ח לדולר, גבוה ביחס לשנים הקודמות והמדד המקורי המתקבל בשע"ח זה הוא 125. בנוסף, אף ששער החליפין של הדולר מושפע משינויים ביחס לסל המטבעות ולא רק מול השקל, אנו מניחים כי התנודות בין המטבעות השונים מתקזזות במידה רבה. כמו כן, ביצענו ניתוח עבור השנים 2008–2023 במסגרתו חושו רמות המחירים של ישראל ומדינות הסמן על בסיס שער חליפין ממוצע נע לחמש שנים, על מנת לנטרל תנודתיות בשער החליפין. הממצאים העלו כי גם לאחר ניכוי השפעה זו, מגמות פערי המחירים בין ישראל למדינות היחוס נותרים משמעותיים.

10 לניתוח המלא ראו מנחם-כרמי, קלישר וביטן, אסטרטגיה להפחתת יוקר המחיה בישראל, 2026, מכוון אהרן למדיניות כלכלית.

תרשים 3: התפלגות סל הצריכה לפי קטגוריות, ישראל 2025 (%)



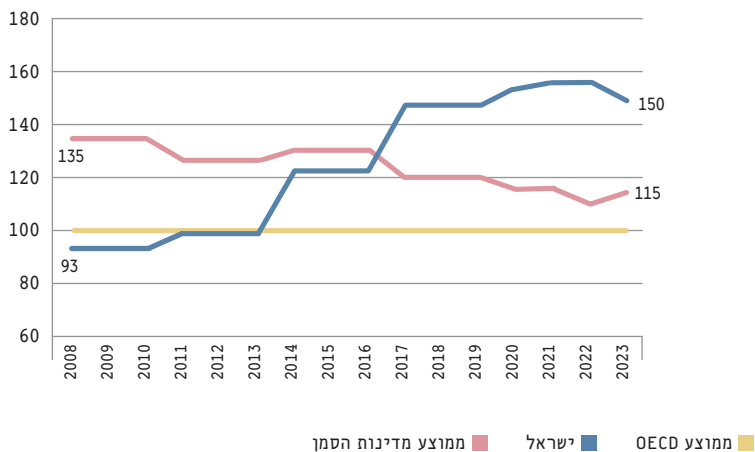
■ דיור ■ מזון, פירות וירקות ■ חברות ■ פנאי, חרבות ונופש ■ חזוקת הדירה וציוד לבית
■ בריאות ■ חינוך ■ אנרגיה ■ הלבשה והנעלה ■ תקשורת

מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני הלמ"ס.

בחינות רמות המחירים לאורך זמן מעלה כי ביחס למוצע מדינות הסמן, בשנת 2008 רמת מחירי הדיור¹¹ בישראל הייתה נמוכה ב-33% (תרשים 4), ורמת מחירי המזון בישראל הייתה נמוכה ב-25% (תרשים 5). רמות המחירים בתחומים אלו נותרו דומות ואף נמוכות ביחס למדינות הסמן עד לאמצע העשור הקודם. מאז חל היפוך בפערים שהביא לכך שב-2023 מחירי הדיור בישראל היו גבוהים ב-30% ומחירי המזון גבוהים ב-27% בהשוואה למדינות הסמן.

11 מדד ה-PLI עושה שימוש במדד מחיר שירותי הדיור (מחירי השכירות) כאומדן למדד מחירי הדיור. השימוש במחירי השכירות נכון כיוון שהם מייצגים את מחיר שירותי הדיור בעוד שמחירי הדירות מודדים את הערך של הנכס. ובכל מקרה לאורך זמן קיים קשר יציב בין מחירי הדיור למחירי השכירות המשקפים את התשואה על נכס הדיור.

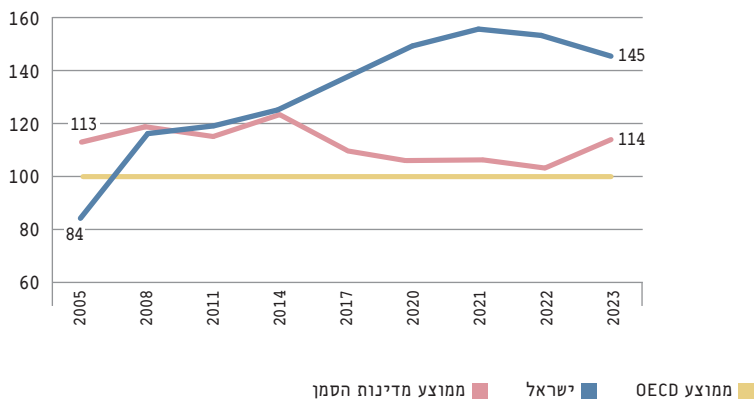
תרשים 4: רמות המחירים (PLI) * בקטגוריית דוור, ישראל ומדינות הסמן ביחס למוצע ה-OECD, 2023-2008 (%)



* OECD ממוצע = 100

מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני OECD

תרשים 5: רמת המחירים (PLI) * בקטגוריית מזון, ישראל ומדינות הסמן ביחס למוצע ה-OECD, 2023-2008 (%)

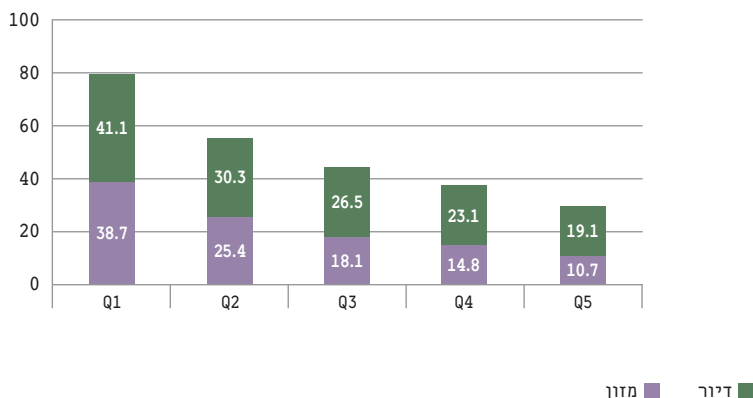


* OECD ממוצע = 100

מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני OECD

רמת המחירים הגבוהה בקטגוריות צריכה אלו פוגעת בעיקר במשקי בית בעלי הכנסה נמוכה, המפנים חלק גדול יותר מהכנסתם לצריכה בתחומים אלו (תרשים 6).

תרשים 6: שיעור ההוצאה על דיור ומזון מתוך ההכנסה הפנויה, לפי חמישוני הכנסה, ישראל 2023 (%)



מקור: עיבודי מכון אהרן לנחוניי ה"מ"ס.

פערי המחירים המתוארים בתחומי הדיור והמזון מתורגמים לפגיעה ברמת החיים של הצרכן הישראלי, שכן מחירים גבוהים מקטינים את כוח הקנייה של השכר, כלומר את כמות המוצרים והשירותים שניתן לרכוש באמצעות השכר הממוצע. לשם השוואה, בחנו את הנשיגות (affordability), כלומר כמה מוצרים ושירותים ניתן לרכוש באמצעות השכר הממוצע בכל מדינה. המדד מחושב באמצעות המרת השכר הממוצע ממונחי מטבע מקומי למונחי דולרים, בהתאמה לכוח הקנייה (PPP)¹², עבור כל קטגוריית צריכה. המדד משקף

12 ה-PPP הוא יחס המבטא את מספר יחידות המטבע הנדרש לרכישת סל מייצג של מוצרים ושירותים במדינה מסוימת או קטגוריית צריכה, ביחס לעלות הסל המייצג במדינת הבסיס - לרוב ארה"ב (IMF, OECD). קיימים שני PPP עיקריים - שווי כוח הקנייה של התוצר (Purchasing Power Parity for GDP) ושווי כוח הקנייה של סל התצרוכה של משקי בית (Power Parities for GDP Purchasing Power Parity for households final consumption expenditure), בו השתמשנו בנייתו זה. נהוג לקרוא למדד זה שער חליפין PPP שכן הוא מאפשר המרה של גדלים (תוצר, שכר) במטבע מקומי למונחי כוח קנייה. ייצוג פשוט למדד ה-PPP הוא מדד ה-Big Mac, המשווה את

את כוח הקנייה בפועל של השכר הממוצע בכל מדינה בהינתן מחירי המוצרים והשירותים באותה המדינה. פערי הנשיגות חושבו על ידי היחס בין הנשיגות בישראל לבין הנשיגות הממוצעת במדינות הסמן.

ניתוח הנשיגות מעלה כי השכר הממוצע בישראל "קונה" סל צריכה קטן יותר ביחס למדינות הסמן ברוב קטגוריות הצריכה (תרשים 7).¹³ פערים אלו בולטים במיוחד בקטגוריות המרכזיות של דיור ומזון, שבהן הנשיגות בישראל נמוכה בכ-30% ביחס למדינות הסמן בשל המחירים הגבוהים בקטגוריות אלו.

תרשים 7: פערי הנשיגות בין ישראל לממוצע מדינות הסמן בקטגוריות הצריכה הראשיות, 2023 (%)



מקור: עיבודי מכון אהרן לנחוניי O.E.C.D.

מחיר ההמבורגר בין מדינות למחירו בארה"ב. מדד ה-Big Mac מבוסס על מוצר אחד, בעוד שמדד ה-PPP מתבסס על סל צריכה רחב. ה-OECD מפרסם את יחסי ה-PPP עבור קטגוריות צריכה שונות. בניחות זה אנו משתמשים ביחסים מול ארה"ב. למאגר הנחונים ראו כאן.

13 אחת הביקורות בנוגע למדד ה-PPP הוא שהוא אינו מייצג את סל הצריכה המקומי. ביקורת זו עשויה להיות נכונה בתחומים מסוימים אולם בהעדר מדד השוואתי טוב יותר אנחנו עושים שימוש במדד זה למרות ההסתייגות לעיל.

ממצאים אלו מחזקים את הנחת המוצא שלנו, שטיפול ממוקד ואפקטיבי ביוקר המחיה בתחומי המזון והדיור צפוי לתרום לשיפור רמת החיים וגידול בכוח הקנייה הריאלי של השכר. הללו גם מצדיקים תשומת לב ממשלתית לתחום, ובפרט המיקוד הנכון של תשומת לב זו לאפיקים הנכונים – שהוא מושא עבודה זו.

פרק ג: רפורמות להפחתת יוקר המחיה בישראל והאתגרים בקידומן

1. רפורמות ממשלתיות להפחתת יוקר המחיה – הגדרת יחידת הניתוח

מטרת המחקר היא כאמור להציע מתודולוגיה לניתוח, הצגה והשוואה של רפורמות להפחתת יוקר המחיה, אשר תביא לידי ביטוי באופן עקבי את המידע הרלוונטי לכל רפורמה, תסייע ביצירת בסיס משותף לדיון בין בעלי עניין, ותאפשר לתמוך בתהליכי תיעוד וקבלת החלטות.

רפורמה ממשלתית להפחתת יוקר המחיה מוגדרת במסגרת מחקר זה כמהלך רחב שמטרתו להגביר תועלת לצרכן ולהפחית מחירים באמצעות השפעה על מבנה השוק, רמת התחרות, הרגולציה והתנהגות השחקנים. ככלל, המיקוד במחקר זה הוא ברפורמות משמעותיות בעלות השפעה רחבה, אשר מערבות מספר משרדי ממשלה וגורמים רגולטוריים שונים, עשויות לכלול שינויים מבניים לרבות באמצעות תיקוני חקיקה, ומשפיעות על קשת רחבה של בעלי עניין ועל הציבור הרחב. מטבען, רפורמות אלה הן מורכבות, רב־ממדיות, וכרוכות באתגרים, בחסמים ובסיכונים ביישום.

מסגרת העבודה הנוכחית מתמקדת רק במעגלים הישירים של יוקר המחיה – כלומר, בגורמים המשפיעים באופן ישיר על רמת המחירים לצרכן. כמו כן, המחקר אינו עוסק ברפורמות נקודתיות או בצעדים רגולטוריים שוטפים, אשר אינם מחייבים תיאום ממשלתי רחב. כך למשל, רגולטורים ענפיים – כגון הפיקוח על הבנקים, רשות החשמל או רשות התחרות – מקבלים באופן שוטף החלטות וכללים בתחומי אחריותם, אשר עשויים להשפיע על רמת המחירים או על רווחת הצרכן. אף שמדובר במהלכים חשובים, הם אינם נכללים במסגרת זו, המתמקדת ברפורמות רחבות היקף המחייבות תכלול של המידע, תיאום בין משרדי ובחינה השוואתית.

נוסף על כך, המחקר אינו עוסק ברפורמות "מקרו־כלכליות" ובצעדי מדיניות רחבים המשפיעים על יוקר המחיה באופן עקיף. בכלל זה ניתן למנות צעדים לשיפור הפריון, כגון השקעה בהון אנושי, הכשרות מקצועיות או הסרת חסמים רוחביים, וכן רפורמות

בתשתיות ובמערכת החינוך, אשר עשויות לתרום בטווח הארוך להפחתת מחירים. באופן דומה, לא נכללים במסגרת זו היבטים הנוגעים להכנסות משקי הבית ולחלוקתן, כגון אי-שוויון או מדיניות שכר. וזאת למרות חשיבותם הרבה של תחומים אלו.

2. מאפייני רפורמות להפחתת יוקר המחיה

רפורמה להפחתת המחירים של מוצרים מסוימים אינה מוגדרת באופן חד-חד ערכי – בפועל, ניתן לבצע מגוון רחב של רפורמות שישפיעו על מחיר של מוצר כלשהו, שמאפייניהן ותוצאותיהן יהיו שונים מאוד. על מנת להמחיש את המורכבות של מרחב הרפורמות האפשריות, מפורטים להלן סוגים שונים של רפורמות שונות אשר יכולות להשפיע על אותו הענף – לצורך ההדגמה, נבחר ענף החלב:

- **באותו תחום יכולות להיות מוצעות מספר רפורמות שונות:** לדוגמה, ניתן בעיקרון להפחית את מחירי החלב באמצעות פתיחת שוק החלב לתחרות וליבוא תוך מתן סובסידיה ישירה לרפתנים או לחלופין פירוק הריכוזיות במקטעי הייצור של חלב ומוצריו.
- **רפורמות יכולות להשפיע רק על סגמנטים מסוימים במסגרת ענף רחב יותר:** לדוגמה, הסרת חסמי יבוא צפויה להשפיע באופן מהותי על מחירי גבינות קשות, הניתנות ליבוא באופן פשוט יחסית, אבל לא על חלב ניגר, אשר קשה הרבה יותר לייבוא.
- **ישנן רפורמות ענפיות אשר עשויות להשפיע באופן עקיף על תחומים נוספים:** לדוגמה, רפורמה להפחתת מחירי החלב צפויה להשפיע, מעבר להפחתת מחירי החלב, באופן עקיף גם על מחיריהן של פשטידות קפואות, בעקבות הוזלה של עלויות הייצור.
- **ישנן רפורמות בעלות השפעה מקיפה, ורפורמות בעלות השפעה ממוקדת:** לדוגמה, רפורמה בכשרות צפויה להשפיע על ענפי מזון רבים, ובהם ענף החלב, וזאת בניגוד לרפורמה המתמקדת בייעול מקטע הרפתות, אשר תשפיע בעיקר על המחירים של חלב ומוצריו.

נוסף על כך, רפורמות שונות באותו הענף יכולות ליצור איזונים שונים בין המרכיבים המשמשים לאמידה של הוזלת המחירים. כך לדוגמה ניתן לדמיין רפורמה כוללת בענף החלב אשר תוזיל את המחירים משמעותית, אולם סיכויי היישום שלה נמוכים מכיוון שהיא דורשת משאבים רבים ועלולה להיתקל בהתנגדות הרפתנים; לעומת רפורמה מצומצמת

יותר באותו הענף, אשר תפחית את המחירים בצורה מתונה יותר אולם סיכויי המימוש שלה גבוהים יותר.

ניתן לחלק רפורמות להפחתת יוקר המחיה באופן גס לרפורמות ענפיות ולרפורמות רוחביות:

i. **רפורמות ענפיות:** רפורמה ענפית היא רפורמה המתמקדת באופן ישיר בהפחתת המחירים בענף מסוים. ניתן לחלק את מושאי הרפורמה הענפית לשניים:

א. **מוצרים סופיים:** אלו המוצרים שנצרכים ישירות על ידי הצרכן. כך למשל, היעד הישיר של רפורמה בשוק הרכב הוא להפחית את מחירי הרכבים, וכך גם בתחומי החלב, החשמל או הבנקאות.

ב. **תשומות ביניים:** אלו מוצרים ושירותים שמהווים חלק בשרשרת הייצור של מוצרים סופיים שונים, דוגמת גז טבעי, חשמל לתעשייה או שירותי תובלה. לפיכך, במקרים רבים רפורמה ענפית בתשומות ביניים עשויה להפחית את העלויות במספר שווקים וענפים במקביל, וכתוצאה מכך תוביל באופן עקיף לירידת מחירים במגוון רחב של מוצרים. במקביל לכך, כלל לא בטוח שהוזלה במחירים של תשומות ביניים תגלגל בסופו של דבר אל הצרכן, והדבר תלוי בשרשרות הערך של המוצרים הסופיים אשר תלויים באותן תשומות ביניים וברמת התחרות בענף.

יש לציין שיכול להיות מוצר סופי שהצרכן רוכש באופן ישיר, דוגמת חשמל, שמשמש גם כתשומת ביניים בשרשראות ייצור של מוצרים רבים.

ii. **רפורמות רוחביות:** רפורמה רוחבית היא רפורמה המתמקדת, ככלל, בשיפור הסביבה העסקית באמצעות טיוב הרגולציה הממשלתית, לדוגמה רפורמות ברישוי עסקים, בהליכי היבוא או בדיגיטציה. רפורמות רוחביות עשויות לסייע בהפחתת מחירים במגוון רחב של מוצרים בעת ובעונה אחת, בעיקר דרך שינויים ברגולציה שחולשת על טווח רחב של ענפים במשק – לדוגמה, רפורמת תקינה העשויה להפחית מחירים של מוצרי צריכה רבים; רפורמה ברישוי עסקים, העשויה להפחית מחירים של מוצרי צריכה ושירותים רבים; וכד'.

רפורמות רוחביות צפויות להפחית את יוקר המחיה בשתי דרכים עיקריות: הפחתת עלויות עשיית עסקים, המתגלגלת בחלקה למחירי המוצרים, וכן הפחתת חסמי כניסה ומעבר, אשר מביאים להגברת התחרות וללחץ נוסף להפחתת מחירים. למרות האימפקט הפוטנציאלי המשמעותי של רפורמות מסוג זה, היישום שלהן לרוב מורכב

יותר, זמן השפעתן הוא ממושך יותר, לכן הקישור בין לבין הפחתת יוקר המחיה הוא לעיתים רופף יותר – ושלא בצדק.

3. האתגרים בקידום רפורמות להפחתת יוקר המחיה

i. מורכבות הרפורמות ופערי מידע

רפורמות להפחתת יוקר המחיה הן במקרים רבים מורכבות ודורשות ידע מקצועי מעמיק, הבנה של מבנה השוק והרגולציה הקיימת, וכן היכרות עם קשרי הגומלין בין ענפים שונים. כך למשל, רפורמה בענף המזון עשויה להיות מושפעת ממדיניות יבוא, רגולציה על ייצור מקומי, מבנה שרשרת ההפצה ורמת הריכוזיות במקטע הקמעונאי. באופן דומה, רפורמות בתחום האנרגיה או הבנקאות מחייבות הבנה של שווקים מורכבים ושל השלכות אפשריות על יציבות המערכת. גיבוש רפורמה אפקטיבית מחייב לכן איסוף וניתוח של מידע רב, ולעיתים גם בחינה של השפעות עקיפות שאינן תמיד ברורות או אינטואיטיביות.

מורכבות זו יוצרת פערי מידע משמעותיים בין הדרג המקצועי לבין הדרג הפוליטי. לשרים, האמונים על קידום הרפורמות, אין בהכרח תמונה מלאה של כלל החלופות האפשריות או של השלכותיהן, והמידע המובא בפניהם תלוי במידה רבה ביוזמה, ביכולת ובמוטיבציה של הדרג המקצועי. במקביל, גם הדרג המקצועי פועל תחת מגבלות של זמן, משאבים ותשומת לב, ולעיתים מתקשה למפות באופן שיטתי את כלל הרפורמות האפשריות ואת ההיבטים השונים הנוגעים לכל רפורמה. פערי מידע אלה עלולים להוביל לכך שרפורמות בעלות פוטנציאל גבוה אינן מזהות או אינן מקודמות, בעוד שרפורמות אחרות מקבלות עדיפות בשל זמינות מידע או שיקולים אחרים שאינם בהכרח מיטביים מבחינת הצרכן.

ii. ריבוי שחקנים, ניגודי אינטרסים ואתגרי תיאום

רפורמות רחבות להפחתת יוקר המחיה מערבות מספר רב של שחקנים – שרים, פקידים במשרדי הממשלה השונים, משרד האוצר, רגולטורים עניים, גורמים במגזר העסקי, ועדי עובדים, וכן הציבור הרחב. לכל אחד מהשחקנים הללו תמריצים ושיקולים שונים: בעוד שהרפורמה עשויה להיטיב עם הצרכנים בטווח הארוך, היא עלולה לפגוע בקבוצות מסוימות לפחות בטווח הקצר, דבר היוצר התנגדויות מובנות לתהליך. גם בתוך המגזר הציבורי עצמו, משרדים שונים עשויים להדגיש מטרות שונות – למשל, שמירה על יציבות הענף,

עידוד תעסוקה בפריפריה, שמירה על איכות הסביבה או שמירה על הכנסות המדינה – אשר אינן תמיד עולות בקנה אחד עם הפחתת מחירים בטווח הקצר.

פערים נוספים עלולים להיווצר בתוך הממשלה על רקע חוסר אמון בין משרדים, ובפרט בין המשרד הייעודי לבין משרד האוצר. מאבקי קרדיט, הבדלים בסדרי עדיפויות ותפיסות שונות ביחס לדרך הפעולה הרצויה עלולים לפגוע ברמת שיתוף הפעולה ולהקשות על קידום מהלכים מתואמים. נוסף על כך, קידום רפורמות תלוי במידה רבה ברמת המוטיבציה של השחקנים המרכזיים – הן בדרג הפוליטי והן בדרג המקצועי. כאשר המוטיבציה נמוכה, בין אם בשל עלויות פוליטיות, עומס משימות או חוסר בתמריצים ברורים, רפורמות עלולות שלא להיות מקודמות גם כאשר התועלת הכלכלית שלהן גבוהה. במצבים אלו, גם זרימת המידע בין הדרג המקצועי לדרג הפוליטי עלולה להיפגע, כך שרפורמות פוטנציאליות אינן מובאות כלל לדיון או אינן מוצגות באופן מלא.

לבסוף, ישנם פערים הקיימים מעצם חלוף הזמן: במקרים רבים משך יישום הרפורמה הוא ארוך, והגורמים המקצועיים האמונים על יישום הרפורמה מתחלפים עם חלוף הזמן. באופן טבעי, המוטיבציה של הגורמים המקצועיים החדשים להשקיע קשב ומשאבים ביישום הרפורמה של קודמיהם עשויה להיות קטנה – בין השאר בשל פערי מידע או פערים בסדרי העדיפויות. כך, עשוי להיווצר חוסר עקביות אינהרנטי בעבודת הממשלה ותתיישום של רפורמות על פני זמן.

iii. חסמים, סיכונים ועלויות יישום

מעבר לאתגרים בעיצוב ובתיאום, יישומן של רפורמות כרוך גם בחסמים אובייקטיביים, סיכונים ועלויות. בין החסמים המרכזיים ניתן למנות צורך בהקצאת תקציבים משמעותיים (למשל, מעבר מתמיכה עקיפה לתמיכה ישירה בענפים חקלאיים), משכי יישום ארוכים, ותלות בשיתוף פעולה של מספר רב של גורמים. מעבר לכך, רפורמות רבות דורשות תהליכים חקיקתיים או רגולטוריים מורכבים, אשר עשויים להתארך ולהיות תלויים בשיקולים פוליטיים. במקרים רבים, עצם הצורך בהשקעת משאבים ובניהול תהליך ממושך מהווה גורם מעכב, במיוחד כאשר התועלות מהרפורמה מתממשות רק בטווח הבינוני או הארוך.

משכי היישום הארוכים מאפיינים במיוחד רפורמות רחבות, והם יוצרים אתגר נוסף: לאורך זמן מתרחשים לעיתים חילופי כוח אדם בקרב מקבלי ההחלטות ובעלי העניין – הן בדרג הפוליטי והן בדרג המקצועי. חילופים אלה עלולים להביא לאובדן ידע מצטבר, לשינוי סדרי עדיפויות ולשחיקה במוטיבציה להמשך קידום הרפורמה, ובכך לפגוע ברציפות התהליך ואף להביא לעצירתו או לשינוי כיוונו.

לצד זאת, רפורמות עשויות להיות כרוכות בסיכונים כלכליים ומשקיים. כך למשל, פתיחה מהירה לתחרות בענף מסוים עלולה להוביל בטווח הקצר למחסור במוצר או לפגיעה ברציפות האספקה, שינוי מבנה התמריצים עלול לפגוע בהשקעות עתידיות (כגון השקעות באנרגיה או בתשתיות), ורפורמות בענפים רגישים עלולות להשפיע על יציבות מערכתית (למשל, יציבות המערכת הפיננסית או הביטחון האנרגטי). זאת ועוד, רפורמות עלולות לפגוע במטרות מדיניות נוספות, כגון שיקולים אזוריים או ביטחוניים, לדוגמה צמצום פעילות כלכלית בפריפריה. סיכונים אלו מחייבים תכנון זהיר ולעיתים גם יישום הדרגתי של הרפורמה, אשר מפחית את עוצמת השינוי אך מאפשר לנהל את הסיכונים וההשלכות בצורה זהירה יותר.

פרק ד: מתודולוגיה לבחינת רפורמות להפחתת יוקר המחיה

מטרת הפרק היא להציע מתודולוגיה סדורה לניתוח, הצגה והשוואה של רפורמות פוטנציאליות להפחתת יוקר המחיה. כך, ניתן יהיה לקבץ ולהציג את הנתונים הרלוונטיים לכל רפורמה, לאפשר תיאום בין הגורמים השונים על בסיס ניתוח משותף, ולהשוות בין רפורמות באופן שיסייע בתיעודף ובקבלת החלטות.

1. מסגרת לניתוח ולהשוואה של רפורמות להפחתת יוקר המחיה

על מנת לנתח ולהשוות רפורמות שונות להפחתת יוקר המחיה, ענפיות ורוחביות, יש לבחון אותן על בסיס מכנה משותף. אחד המדדים המרכזיים הוא החיסכון הכספי הצפוי לצרכנים מיישום הרפורמה, בהנחה שהרפורמה תיושם בהצלחה. נוסף על כך, יש להתחשב בכך שלא כל הרפורמות בהכרח יצליחו לצאת אל הפועל לאור חסמים שונים.

החיסכון הכספי הצפוי של צרכן מהצלחת רפורמה בתחום מסוים תלוי בשלושה רכיבים:

- i. **ההוצאה של הצרכן על התחום המושפע מהרפורמה:** ככל שמשקל ההוצאה של צרכן בקטגוריית צריכה מסוימת גבוהה יותר, כך ירידת המחירים באותו תחום תשפיע יותר על הכיס שלו. לדוגמה, רפורמה שתוזיל את מחירי החלב בשיעור של 20% תשפיע יותר על הוצאות הצרכן, לעומת רפורמה שתוזיל את מחירי הבטריות בשיעור זהה.
- ii. **השיעור הפוטנציאלי של הפחתת המחיר, בהנחה שהרפורמה תיושם בהצלחה:** ככל שהשיעור הפוטנציאלי של הפחתת המחיר בעקבות הרפורמה הוא גבוה יותר, כך הצרכן יחסוך יותר בהנחה שהרפורמה תיושם בהצלחה. כך למשל, ניתן להשוות את רמת המחירים בתחום הרפורמה הפוטנציאליות בין ישראל למדינות האיחוד האירופי, כאשר לוקחים בחשבון הבדלים שונים ביחס למיסוי, עלויות העבודה ומשתנים רלוונטיים נוספים; כאשר פערי מחירים בין ישראל למדינות הללו עשויים להצביע על השיעור הפוטנציאלי של הפחתת המחיר במקרה של מעבר למודל האירופי. בדומה, ניתן לבחון את מבנה השוק בענף מסוים: ככל שמבנה השוק תחרותי פחות, כך סביר שרפורמה אשר תגביר את התחרות תהיה אפקטיבית יותר בהפחתת המחירים בענף.

iii. **החסמים ליישום הרפורמה והסיכונים הכרוכים בה:** בפני רפורמות שונות עלולים לעמוד מגוון מכשולים וחסמים, ובהם חוסר הסכמה פנים־ממשלתי, התנגדויות של גופים חזקים בענף בו מתבצעת הרפורמה ש"מפסידים" או נפגעים ממנה (לדוגמה ועדי עובדים או גופים עסקיים שונים), צורך בתקציבי ממשלה (למשל, במעבר מתמיכה עקיפה באמצעות מכסי מגן שמכניסים כסף לקופת המדינה, לתמיכה ישירה ברפתות בענף החלב, המחייבת הוצאה תקציבית), קשיים בירוקרטיים ורגולטוריים מסיבות שונות (למשל, הסתייגות משרד הבריאות לחלק מהתקינה האירופית במקרה של רפורמת "מה שטוב לאירופה טוב לישראל"), חסמי כשרות ועוד. מכשולים אלו מפחיתים את סיכויי ההצלחה של הרפורמה, ולכן משפיעים על החיסכון הצפוי לצרכן מהרפורמה. נוסף על כך, רפורמות עשויות ליצור סיכונים שונים (לדוגמה, רפורמה לשינוי מבני בשוק עלולה ליצור מחסור או לפגוע באיכות המוצר) וכן השפעות חיצוניות כלכליות שליליות נוספות (לדוגמה, ביחס לתעסוקה, ייצור מקומי או זיהום אוויר).

בעיקרון, ניתן לחשוב על החיסכון הפוטנציאלי לצרכן כתלוי בשילוב של שלושת הרכיבים: היקף הוצאת הצרכן הממוצע בתחום הרפורמה, שיעור ההוזלה הפוטנציאלי, ומידת ההיתכנות של היישום בפועל. חשוב לציין שבעוד שההוצאה בתחום מסוים עשויה להשתנות מצרכן לצרכן, שיעור ההוזלה הפוטנציאלי וסיכויי ההוצאה לפועל הם ככלל אחידים יותר עבור כלל הצרכנים.

לצורך הדוגמה, נניח שנבחנת רפורמה שמטרתה להפחית מחירים בענף החלב. החיסכון הצפוי לצרכן מהרפורמה היא פונקציה של הוצאתו על חלב, שיעור ההוזלה האפשרית במחירי החלב, והסיכוי שהרפורמה תיושם בהצלחה.

להתמקדות בחיסכון הצפוי בדרך זו יש שני יתרונות מרכזיים:

i. **היא בוחנת את ההשפעה בפועל על כיס הצרכן,** שכן היא לוקחת בחשבון הן את משקל ההוצאה הצרכנית בקטגוריית הצריכה (המהווה את הצורך ברפורמה מצד הביקוש) והן את היעילות הצפויה של הרפורמה (איכות הרפורמה מצד ההיצע). גישה זו מאפשרת להשקיע את המשאבים והמאמצים הציבוריים ברפורמות שיעשו את ההבדל הגדול ביותר עבור הצרכן הישראלי. כמו כן, גישה זו מאפשרת למעצב המדיניות להתאים את הרפורמה לטובת היעד שאליו הוא מכוון: לדוגמה, אם המטרה היא להתמקד ברפורמות שסייעו לרבעון ההכנסות התחתון, אפשר למקד את חישוב

ההוצאה הצרכנית המדוברת בנתוני הצריכה של הרבעון התחתון. זאת, בניגוד לעבודות רבות אחרות אשר מתעדפות טיפול ביוקר המחיה בדרכים שאינן שקופות או ברורות, או שמתבססות בעיקר על ההוצאה הצרכנית תוך התעלמות מהיעילות הצפויה של הרפורמה.

ii. גישה זו, של בחינת שלושת הרכיבים, יוצרת מכנה משותף לדין ובסיס יציב להשוואה בין רפורמות ממשלתיות שונות להפחתת יוקר המחיה, ענפיות ורוחביות. כך לדוגמה, ניתן יהיה להשוות את החיסכון הצרכני הצפוי מרפורמה בענף החלב לעומת החיסכון הצרכני הצפוי מרפורמה לרישוי עסקים, כמו גם את החסמים והסיכונים הנובעים מכל אחת מהרפורמות.

בסעיפים הבאים נפרט לגבי כל אחד ממרכיבי המתודולוגיה.

2. מרכיב ראשון: ההוצאה הצרכנית הישירה והעקיפה

על מנת לנתח את צד ה"ביקוש" לרפורמות, ניתן להתמקד בהוצאות של משקי בית כדי למפות את ההוצאה של צרכנים בתחומים הרלוונטיים לרפורמות שונות. בהקשר זה ניתן להפריד בין הוצאות ישירות לבין הוצאות עקיפות של משקי בית:

i. **הוצאות ישירות:** רכישה של מוצרים ושירותים שונים, לדוגמה הוצאות דיוור, מזון, או בידור. הטיפול בענפים אלה הוא בעיקר באמצעות רפורמות ענפיות.

ii. **הוצאות עקיפות:** גורמים המייקרים מוצרים ושירותים הנרכשים על ידי משקי בית. שתי קטגוריות מרכזיות הן –

a. מוצרי ביניים (לדוגמה, גז טבעי), אותם הצרכנים לא נוטים לרכוש באופן ישיר אבל מייקרים את המחיר שמשלמים הצרכנים על מוצרים אחרים (לדוגמה, על חשמל). הטיפול בענפים אלה הוא בעיקר באמצעות רפורמות ענפיות.

b. חסמים שונים המייקרים את סל המוצרים: לדוגמה, חסמי תקינה או קיומה של בירוקרטיה עודפת בהליכי רישוי עסקים מטילים עלויות עודפות על עסקים, המגולגלות לצרכנים, וכן פוגעים בתחרות, תוך העלאה נוספת של המחירים. הטיפול בחסמים אלה הוא בעיקר באמצעות רפורמות ענפיות.

כאשר מחשבים את ההוצאה הצרכנית הישירה ו/או העקיפה, ניתן לחלק את הצרכנים לקבוצות שונות על פי מגוון רחב של קריטריונים: משק הבית החציוני, משקי בית לפי עשירוני הכנסה או אזורי מגורים, וכו'. את המידע בנושא זה ניתן למצוא בין השאר במדד המחירים לצרכן, כאשר על פי השנים האחרונות, דיור, מזון ותחבורה הם ההוצאות המשמעותיות ביותר למרבית משקי הבית.

3. מרכיב שני: שיעור הפחתת המחירים הפוטנציאלי

רפורמה משמעותית נמדדת לא רק בכך שהיא מכסה תחום משמעותי מבחינת משקלו בהוצאה הצרכנית, אלא גם בפוטנציאל הוזלת המחיר אליו היא יכולה להוביל. בפרט, ישנן רפורמות אשר הביאו להוזלה משמעותית ומיידית (לדוגמה, רפורמת הסלולר או רפורמת שמים פתוחים), ולעומתן רפורמות אשר הביאו להוזלה מזערית במחיר אם בכלל (לדוגמה, הרפורמה בחשמל).

הערכת פוטנציאל הוזלת המחיר המיוחס לרפורמה מסוימת היא משימה מורכבת, ואין מדד אחד אשר באמצעותו ניתן לקבוע במדויק עד כמה רפורמה יכולה להוזיל מחירים. עם זאת, ישנם מספר משתנים אשר ניתן להעריך באמצעותם את מידת האפקטיביות של רפורמה:

i. **רמת המחירים בישראל ביחס למחירים בעולם או במדינות השוואה רלוונטיות.** מחירים גבוהים בישראל ביחס לעולם (לאחר ניכוי גורמים אקסוגניים כגון מיסוי) מספקים אינדיקציה ביחס ליכולת להוזיל את המחירים. במקרה של הבדלי מחירים בין ישראל למדינות השוואה (מדינות הסמן או קבוצת יחוס אחרת) ניתן לבחון מהי שרשרת הערך בישראל, מהם החסמים הרלוונטיים למוצר זה, וממה נובעים הבדלי המחירים ביחס אליהן. כך למשל, אם מחיר החלב בישראל גבוה בכ-50% לעומת מחירו הממוצע במדינות האיחוד האירופי, עובדה זו עשויה להצביע על פוטנציאל גבוה להפחתת מחיר משמעותית בתחום החלב. לצורך השוואה זו חשוב לקחת בחשבון משתנים העשויים לעוות את ההשוואה: למשל, הבדלים במיסוי (דוגמת מע"מ), הבדלים בעלויות העבודה, הבדלים בעלויות חומרי הגלם, שוני בדרישות שונות (לדוגמה, כשרות) וכו'. ביחס למוצרים סחירים, בנצ'מרקים בינלאומיים הם רלוונטיים במיוחד בהקשר של פוטנציאל ההוזלה: ככל שמוצרים ושירותים, בפרט

כאלה שלגביהם ישנם פערי מחירים משמעותיים ביחס למדינות אחרות, הם סחירים יותר, כך סביר שפוטנציאל ההוזלה משמעותי יותר.

ii. **מבנה השוק וקיומו של כוח שוק.** שווקים ריכוזיים מתאפיינים לעיתים קרובות ברווחים עודפים ביחס לשווקים תחרותיים. ניתן לבחון שווקים שונים מבחינה מבנית לרבות מספר השחקנים, הדומיננטיות של שחקנים גדולים, חסמי כניסה ומעבר, והתנהגויות אחרות של שחקנים (לדוגמה, קשירה או הסכמי בלעדיות) היכולות להוות אינדיקציה להפעלת כוח שוק. ככל שמבנה שוק הוא ריכוזי יותר וככל שישנם חסמים תחרותיים משמעותיים יותר, כך ניתן לצפות ששיפור במבנה השוק יוביל להגברת התחרות ולהפחתת מחירים – זאת, כאשר אין יתרונות לגודל וכאשר פירוק הריכוזיות אינו פוגע ביעילות. כך לדוגמה, ישנם תחומי חקלאות בהם מחולקות מכסות ייצור ולמתחרים השונים מותר לתאם מחירים, פעמים רבות באמצעות מועצות ייעודיות; ובמקביל, ישנם חסמים תחרותיים משמעותיים כגון מכסים או מכסות יבוא. בהינתן מבנה שוק ריכוזי ולא יעיל מעין זה, ניתן להניח שהגברת התחרות והסרת החסמים תוכל להביא להוזלת מחירים. בהקשר זה מועיל להבחין בין מוצרים סחירים לבין מוצרים בלתי סחירים: ביחס למוצרים סחירים, האינדיקציות הרלוונטיות ביותר הן ביחס לכוח שוק של יבואנים (כפי שמשתקף בין השאר מאופן הגלגול של שינויים בשערי החליפין), כמו גם לחסמי יבוא שונים. ביחס למוצרים בלתי סחירים, המיקוד הוא בכוח שוק של יצרנים וספקי שירותים מקומיים, בגורמים המייקרים את הייצור המקומי (לדוגמה רגולציה מקומית), ובחסמי כניסה ומעבר בשוק המקומי.

iii. **פוטנציאל ההתייעלות בענף.** במקרים רבים, הגברת היעילות והפחתת עלויות הייצור צפויות להתגלגל לצרכנים ולהזיל את מחירי המוצרים. ישנם מקרים בהם עלויות חומר הגלם מהוות נתח משמעותי מהמחיר הסופי, כמו בתחום ייצור החשמל, ולעומת זאת ענפים אחרים אשר לגביהם לא קיים חסם תחתון מעין זה: לדוגמה, מחירי נדל"ן תלויים באופן קריטי בהיצע הנדל"ן והקרקעות הזמינות לבנייה למגורים, ובאופן תאורטי העלויות של הגדלת היצע הנדל"ן אינן דורשות שימוש בחומרי גלם יקרים ואין להן חסם תחתון מובהק. לכן, על פניו, יתכן שפוטנציאל הפחתת העלויות בתחום הנדל"ן גבוה יותר מהפוטנציאל בתחום החשמל.

iv. **רמת המחירים הנוכחית ביחס לרמת המחירים בעבר.** במקרים מסוימים ניתן ללמוד על פוטנציאל הפחתת המחיר מניסיון העבר: לדוגמה, כאשר מוצר מסוים מתייקר באופן חריג, אבסולוטית או ביחס לבנצ'מרקים בינלאומיים רלוונטיים, ניתן לראות בכך אינדיקציה לפוטנציאל להפחית את המחיר בחזרה לרמות שנצפו בעבר.

v. **רווחיות, איכות ומדדים נוספים.** מעבר למבנה השוק, ניתן לעיתים לחזות באינדיקציות משמעותיות ביחס ליכולת להפחית מחירים. כך לדוגמה, שווקים מסוימים מאופיינים ברווחיות גבוהה, או ברווחיות הגדלה על פני השנים; במקרים אחרים עשויות להיות אינדיקציות לחוסר חדשנות או לאיכות נמוכה של מוצרים כתוצאה מתחרות מוגבלת. במקרים אלו ניתן להניח שרפורמות מתאימות עשויות לשחוק את מרווחי החברות הפועלות בשוק ולגלגל זאת אל הצרכנים.

4. מרכיב שלישי: חסמים, סיכונים ועלויות

מעבר למשקל ההוצאה על תחום מסוים מסך ההוצאה הצרכנית ולפוטנציאל הוזלת המחירים, רפורמות להוזלת יוקר המחיה נבדלות ביניהן גם ביחס למשאבים הנדרשים ולחסמים העומדים בפני יישומן והסיכונים הנובעים מהן. הללו משפיעות על יכולת צרכן ליהנות מחיסכון כספי בפועל כתוצאה מרפורמה פוטנציאלית. ראשית, הן משפיעות על הסיכוי שהרפורמה תתממש בפועל ותביא לתוצאה המיוחלת. שנית, הצרכן מושפע מהסיכונים הנובעים מהרפורמה, ובאופן פוטנציאלי גם מההשפעות החיצוניות שהיא מטילה. לדוגמה, ישנן רפורמות שמשך יישומן ארוך וכאלה המניבות תוצאות במהרה; רפורמות הדורשות משאבים כספיים רבים וכאלה שאין בצידן הוצאה ישירה; רפורמות שבקונצנזוס וכאלה שיש להן מתנגדים רבים; רפורמות שבמקרה הגרוע ייכשלו וכאלה העלולות לפגוע בעצם האספקה של מוצרי יסוד או של שירותים חיוניים מסוימים.

בפרט, החסמים, הסיכונים ופוטנציאל השימות שיש לשקול ביחס לרפורמות שונות תלוי במגוון משתנים:

i. **האם קיימות תוכניות בשלות ביחס לענף או לנושא הרפורמה.** ישנם תחומים בהם קיימות תוכניות רפורמה קונקרטיות וממשיות (לדוגמה, בענף הנדל"ן ובתחום התקינה), ולעומת זאת תחומים אחרים בהם נראה שאין על הפרק רפורמות ממשלתיות משמעותיות, לעיתים מכיוון שרפורמות בענפים אלה הוצאו לפועל בשנים האחרונות (לדוגמה, בענפי החשמל והבנקאות). ככל שבענף או בתחום מסוים קיימות רפורמות ממשיות, בשלות ומוגדרות, וככל שהתחום נחקר יותר לעומק, כך ניתן לצפות שהרפורמות המוצעות לגביו יהיו ישימות יותר.

ii. **המשאבים הדרושים למימוש הרפורמה, החסמים העומדים בפני יישומה והסיכונים הנובעים ממנה.** ככל שרפורמה עשויה להוביל לפגיעה בענף עם לובי חזק, לוקחת יותר זמן, דורשת משאבים רבים יותר, ונגזרים ממנה סיכונים גבוהים יותר, כך היא צפויה להיתקל בחסמים ובהתנגדויות משמעותיים יותר והסיכויים למימושה פוחתים. בהקשר זה ניתן להתייחס למספר משתנים:

a. **משך היישום:** של הרפורמה עצמה ובפרט משך הזמן שבסופו מתממש החיסכון לצרכן בפועל.

b. **עלות היישום:** כך למשל, רפורמה אשר כוללת מעבר מתמיכה עקיפה בחקלאים או ביצרנים המקומיים דרך חסמי סחר כגון מכסי מגן (שהובילו לייקור המחיר לצרכן של התוצרת המיובאת), לתמיכה ישירה בחקלאי/יצרן מקומי דרך סבסוד ישיר, דורשת גם וזיתור על הכנסות ממס וגם הגדלת תקציב התמיכות, ולכן כרוכה במחיר תקציבי משמעותי. לעומת זאת, רפורמות אחרות (לדוגמה הפחתת חסמי תקינה) עשויות לדרוש משאבים נמוכים בהרבה, אך לעורר התנגדויות לא מעטות מצד לובי יצרנים מקומיים חזק. בהקשר זה רצוי לוודא שישנו יחס סביר בין ההוצאות הפיסקליות הכרוכות ביישום רפורמה לבין החיסכון הצרכני הצפוי, ולקחת בחשבון שני סוגי עלויות: העלות החד־פעמית של הוצאת הרפורמה לפועל (לדוגמה פיצי לחקלאים/יצרנים שייצאו מהשוק), וכן העלות הקבועה הכרוכה במימוש הרפורמה (לדוגמה סבסוד ישיר קבוע של החקלאי/יצרן מקומי).

c. **סיכונים:** ישנן רפורמות אשר עשויות ליצור סיכונים שונים שעלותן לרווחה הציבורית הכוללת עולה על התועלת – לדוגמה, ביחס לרציפות האספקה של מוצרי בסיס או שירותים חיוניים. כך למשל, רפורמה בחלב עלולה, באופן היפותטי, להביא למבנה שוק אשר יקשה על ויסות חלב או שייצור בנסיבות מסוימות מחסור, בעוד שישנן רפורמות שביחס אליהן התרחיש הגרוע הוא אי התממשותן אבל אין סיכון לביטחון המזון בתחום.

iii. **התנגדויות ליישום מצד גופים שונים ובעלי עניין:** הסיכויים למימוש מוצלח של רפורמה גדלים דרמטית כאשר ישנה הסכמה – בראש ובראשונה בין גורמי הממשלה, ונוסף על כך עם בעלי עניין שונים המושפעים מהרפורמה. כך לדוגמה, יישום מוצלח של רפורמות בענפי החשמל והבנקאות התבסס על הסכמה בין גורמי הממשלה הרלוונטיים השונים ושיח בונה עם הגורמים המושפעים מהרפורמות – חברת החשמל, ועד העובדים והבנקים (בהתאמה).

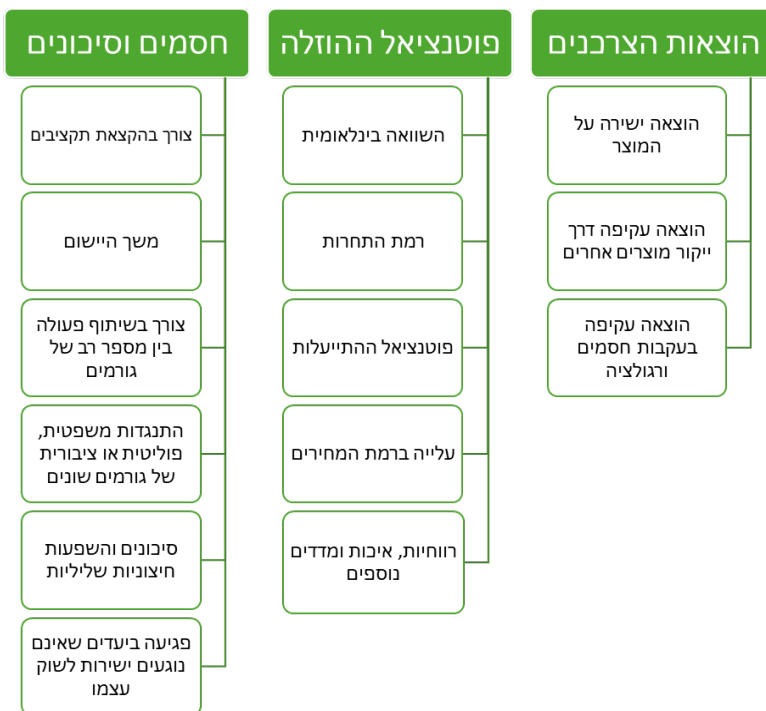
iv. פרספקטיבה מקומית ובינלאומית ביחס לסיכויי מימוש הרפורמה. ישנם תחומים שבהם רפורמות בוצעו בעבר בהצלחה בישראל, או שנחלו כישלון; בדומה, ישנן רפורמות אשר בוצעו בעבר בהצלחה בחו"ל, מה שיכול להוות אינדיקציה לשימות של רפורמה בישראל. כך למשל, רפורמה בשוק החלב הכוללת מעבר לתמיכה ישירה ברפתנים נעשתה בעשור הקודם ברוב מדינות האיחוד האירופי, ורפורמות מבניות בחשמל בוצעו ברוב המדינות המפותחות בסוף המאה הקודמת. הניסיון הבינלאומי מאפשר למקבלי ההחלטות בישראל להפיק לקחים באשר למידת הישימות וההצלחה של רפורמות מעין אלו.

v. סיכונים והשפעות חיצוניות שליליות: חסמים נוספים העשויים להקשות על יישום מוצלח של רפורמה קשורים לסיכונים ולהשפעות החיצוניות השליליות העלולים להיגרם במהלך יישום רפורמה. לדוגמה, ייתכן שרפורמה מבנית כלשהי האמורה להפחית את יוקר המחיה תפגע בתעסוקה, תערער את ביטחון המזון, תפגע ביציבות פיננסית, או תגביר את זיהום האוויר.

לסיכום חלק זה וכפי שצוין ישנו מנעד עצום של רפורמות אפשריות: ישנם ענפים ותחומים רבים בהם ניתן לחולל רפורמות, הן ענפיות והן רוחביות, ובכל תחום ישנן רפורמות אפשריות שונות העשויות להפחית את המחירים. לדוגמה, הפחתת מחירי החלב יכולה להיעשות באמצעות רפורמה בענף הרפתות, הפחתת הריכוזיות בענף המחלבות, הקלה על חסמי יבוא כמו כשרות ומכסות, ובערוצים נוספים אחרים.

מטרת עבודה זו היא לא להציע את הרפורמה האופטימלית בכל תחום, אלא לסייע באיגום הנתונים הרלוונטיים ביחס לכל רפורמה קונקרטית או פוטנציאלית העשויה להיות מוצעת בתחום מסוים. כך, לדוגמה, עשויות להיות כאמור רפורמות שונות ומגוונות בתחום המזון הטרי, ומטרת המחקר אינה להכריע ביניהן. למרות השוני בין הרפורמות, סביר שכל רפורמה בתחום תשאף להגביר את היעילות בתחום, להגביר את התחרות בתחום, להסיר חסמי יבוא, ולהשיג זאת בין השאר תוך סבסוד ישיר ושינויים במבנה השוק הקיים. לכן ההערכה במחקר זה תהיה ביחס לרפורמה (לאו דווקא ספציפית) בתחום הנבחן אשר שואפת למקסם תועלת במינימום עלויות ונזקים.

המשתנים הרלוונטיים לניתוח ולהשוואה של רפורמות להפחתת יוקר המחיה



פרק ה: סקירת רפורמות אפשריות להפחתת יוקר המחיה

הרפורמות שנסקרו במחקר זה

הדיון במחקר הנוכחי יתמקד ברפורמות פוטנציאליות בענפים ובתחומים משמעותיים, כלומר כאלה המכסות תחומים בהם ההוצאה הצרכנית היא משמעותית וישנו פוטנציאל הוזלה ניכר. הכוונה, כאמור, אינה למצות את הדיון ביחס לרפורמות האפשריות השונות אלא לפתח כלי אשר ישמש בעתיד את מקבלי ההחלטות ואת השחקנים השונים בבואם לבחון רפורמות להפחתת יוקר המחיה, גם כאלה שאינן נדונות בעבודה זו.

הרפורמות אשר יידונו בעבודה זו הן ענפיות ורוחביות והן נגזרות מהמתודולוגיה ובפרט משיעור ההוצאה של משקי בית על תחומים אלו וכן פערי המחירים או היעילות ביחס למדינות מתקדמות (מדינות ה־OECD) ובפרט מדינות הסמן. רפורמות אלה כוללות:

- i. **רפורמות ענפיות:** חלב, פירות וירקות, בשר, בנקאות, חשמל, גז טבעי, חלקי חילוף לרכב, ודיר (5 רפורמות שונות).
- ii. **רפורמות רוחביות:** רישוי עסקים, תקינה, דיגיטציה, כשרות, הפצת מוצרי מזון, פירוק מונופולים בתחומי המזון.

הערה חשובה: הסקירות שנבחנו נכתבו בשיתוף עם גורמים שונים במכון הישראלי לדמוקרטיה ובמכון אהרן, וחברים שונים מוועדת ההיגוי ומהמגזר העסקי העירו וסייעו בעריכתן. חשוב להדגיש שמסגרת העבודה הנוכחית לא אפשרה לנו לרדת לעומקן של כל הרפורמות האפשריות שנסקרו, ובהתאם, אנו רואים את הסקירות כבסיס ראשוני לעבודה עתידית. למרות זאת, גם במתכונת הנוכחית, גיבוש הסקירות על בסיס המתודולוגיה סייע רבות ביחס לתובנות שונות והיווה את הבסיס לפרק ההמלצות המובא בסופו של המחקר.

מבנה הסקירות של הרפורמות שנבחנו

על מנת להעריך רפורמות שונות על בסיס משותף, נארגן את המידע והנתונים הנדרשים להערכת רפורמות על בסיס המתודולוגיה שהוצגה בפרק הקודם – זאת כמובן במגבלות

המשאבים של מחקר זה. בפרט, עבור כל רפורמה שמוצגת באופן מלא בפרק הבא, נאסף המידע המפורט להלן:

- i. **תיאור של התחום נשוא הרפורמה**, לרבות תיאור התחום, הדינמיקה התחרותית, השחקנים השונים, שרשרת הערך, ונתוני רקע נוספים החשובים להכרת התחום הנדון.
- ii. **משקל ההוצאה הצרכנית המושפעת מהרפורמה מתוך סל הצריכה הממוצע** – הן הוצאות ישירות של הצרכנים (לדוגמה רכישת חלב) והן הוצאות עקיפות (לדוגמה רכישה של מוצרי חלב).
- iii. **פוטנציאל ההזלה של כל רפורמה על בסיס שיפורים אפשריים ברמת היעילות**, הריכוזיות, התחרותיות, והסרת חסמים.
- iv. **רפורמה אפשרית בתחום**: פירוט של רפורמה או רפורמות, קונקרטיות או היפותטיות, אשר יוכלו לסייע בהפיכת התחום ליעיל ותחרותי יותר ויתרמו להפחתת יוקר המחיה בתחומים המושפעים מהרפורמה.
- v. **חסמים, עליות וסיכונים**: בהינתן הרפורמה האפשרית הנדונה, נסקור את החסמים השונים העומדים בפני מימוש הרפורמה (בפרט בהיבטי עלות תקציבית, זמן ויצירת קונצנזוס) ואת הסיכונים שהרפורמה יוצרת – לדוגמה ביחס לפגיעה בתעסוקה, בשרשרת האספקה ויצירת מחסור, ערעור היציבות בענף, או השפעות חיצוניות בלתי רצויות.

הסקירות המלאות השונות יפורסמו בנפרד, ומסוכמות בטבלה בתת-הפרק הבא.

טבלת סיכום של תוצאות הסקירות

תחום הרפורמה	הרפורמה המוצעת	הוצאת הצרכן	פוטנציאל ההוזלה	חסמים וסיכונים
רפורמות ענפיות				
ענף הפירות והירקות	הפחתת מכסים עד להסרה מלאה, תוך קביעת לוחות זמנים ברורים ובלתי תלויים בהסכמות פוליטיות משתנות; מעבר להמכה ישירה בחקלאים דרך סובסידיות ישירות לפי קריטריונים רלוונטיים כמו היקף השטח המעובד או תפוקות; עדכון רגולציה (לרבות עדכון תקנות הגנת הצומח) והאמנתה לסטנדרטים בינלאומיים, מבוססי ניהול סיכונים, בדומה למודל האירופי, בו אישור ליבוא ניתן לפי קבוצות מוצרים ולא לפי כל מדינה בנפרד; קידום פרויקט וחדשנות בענף החקלאות, באמצעות עידוד השקעות בטכנולוגיה, חקר וחדשנות; רפורמה מבנית במועצות החקלאיות, כך שהמועצות החקלאיות יהפכו לגופים וולונטריים וסמכויותיהן יצומצמו. סמכויות רגולטוריות, ובפרט בתחום יבוא ופיקוח, יעברו לידי רגולטורים ממשלתיים עצמאיים או מנהליים, הפועלים לפי עקרונות של שקיפות ואי-תלות.	ההוצאה בשנת 2022 למשק הבית הממוצע על פירות וירקות: 611 ש"ח בחודש = 7,332 ש"ח בשנה.	בשנת 2022 המחיר הממוצע ב-OECD היה נמוך ב-26% ביחס למחיר בישראל, והמחיר הממוצע במדינות הסמן (אוסטריה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושבדיה) היה נמוך ב-24%; חסמי יבוא משמעותיים, המתבטאים במנעד שבין איסור גורף על ייבוא בחלק מהמוצרים, לבין מכס שמגיע ל-50%-70%; מבנה שוק לא תחרותי; תמיכות ישירות נמוכות והתבססות על תמיכות עקיפות, המהוות 84% מסך התמיכות.	צפויה התנגדות משפטית, פוליטית וציבורית של החקלאים ושל המועצות החקלאיות לפתיחת גדולה יותר של הענף לייבוא; צורך בהקצאת תקציבים משמעותיים עבור התמיכות הישירות; הליכי פתיחה הדרגתיים לייבוא; סיכון לפגיעה בביטחון המזון, ברציפות האספקה של פירות וירקות, ובחקלאות הישראלית; פגיעה במטרות נוספות, הכוללות יישוב הפריפריה והגבול.
ענף החלב	ביטול משטר המכסות והסרת חסמי כניסה. בתוך כך יש להסיר חסמים רגולטוריים הנגזרים ממשטר זה ומונעים כניסה חופשית לענף ייצור החלב; ביטול מחיר המטרה ומעבר לקביעת מחירים בשוק. לצד זאת, ההגנה על יצרני החלב תינתן ישירות באמצעות סובסידיות לרפתנים; הפחתה הדרגתית של מכסים וחשיפה לתחרות; ניהול תקופת המעבר לשמירה על יציבות הענף.	ההוצאה בשנת 2021 למשק הבית הממוצע על חלב ומוצרים: 300 ש"ח בחודש = 3,600 ש"ח בשנה.	בשנת 2025 מחיר החלב הממוצע ב-OECD נמוך ב-33% ביחס למחיר בישראל, והמחיר הממוצע במדינות הסמן נמוך ב-27%. כמו כן, המחיר הממוצע במדינות הסמן לחלב ומוצרים נמוך ב-33%; משטר התכנון במקטע הייצור תורם להגבלת ההיצע ולרמת עלויות גבוהה; ישנם ליקויים במנגנון מחיר המטרה, ובפרט העובדה שהוא כולל רפתות לא יעילות; מקטע העיבוד (המחלבות) מאופיין בריכוזיות גבוהה.	צפויה התנגדות משפטית, פוליטית וציבורית של הרפתנים ושל המחלבות על רקע המעבר למשטר אחר, כוללות במנגנונים וברמת הסבסוד עליהם יוחלט; נדרשים מנגנונים חלופיים לאבטחת ויסות החלב ולהבטחת רציפות האספקה וביטחון המזון; פגיעה במטרות נוספות, הכוללות יישוב הפריפריה והגבול; צורך בהקצאת תקציבים משמעותיים עבור התמיכות הישירות והשקעות להתייעלות.

<p>נדרש שיתוף פעולה בין מספר רב של גורמים: משרד הבריאות, משרד החקלאות וביטחון המזון, רשות התחרות, ועוד; צפויה התנגדות משפטית ופוליטית של השחקנים הקיימים; צפויה התנגדות משפטית, פוליטית וציבורית של הרבנות הראשית להתערבות בסמכותה בתחומי הכשרות. תיתכן התנגדות של יבואנים של מקנה חי.</p>	<p>בשנת 2023, רמת המחירים הממוצעת של בשר-בקר ב-OECD הייתה נמוכה ב-39% מזו שבישראל; מקטעי הייצור והשיווק של בשר בקר טרי מפורק הם בעלי מאפיינים אוליגופוליים (ישנם שני גורמים בלבד המייצרים בישראל בשר בקר טרי מפורק באופן עצמאי); כיום חיי המדף המורשים של בשר בקר מצונן בוואקום עומדים על 85 יום, בעוד שבמדינות רבות הם עומדים על 120 יום. לפי אחת ההערכות, שינוי בחיי המדף של בשר מצונן יוביל להורדת מחירים של בשר מצונן ב-10% לכל הפחות; לא ניתן לייבא בשר לא כשר מחו"ל. כמו כן, יבוא בשר מחו"ל מחייב קבלת אישור מהרבנות, ונוכחות קבועה של צוות שוחטים ומשגיחי כשרות מוסמכים מטעם הרבנות. הדבר מחייב הוצאות כבדות ומהווה חסם כניסה לשוק.</p>	<p>ההוצאה בשנת 2022 למשק הבית הממוצע על מוצרי בשר-בקר: 200 ש"ח בחודש = 2,400 ש"ח בשנה.</p>	<p>הארכת חיי המדף של בשר בקר מצונן בוואקום מ-85 יום ל-120 יום, כפי שיש במדינות רבות בעולם; הקצאת משאבים לבתי מטבחים קטנים ובינוניים במטרה לצמצם את הפער ביכולת בינם לבין השחקנים הגדולים בשוק; כגון:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. שדרוג תשתית הייצור באופן שיאפשר לבית המטבחים לקבל רישיון בית מטבחים תעשייתי. 2. פיתוח ושדרוג של מערכות בטיחות מזון ובקרה עצמית. 3. פיתוח תשתיות פירוק בשר ואריזתו בוואקום. 4. רכישת מלאי עגלים ראשוני - לשם כניסה של בתי מטבחים גם למקטע השיווק. 5. הקמת מערך ארצי של הפצה בקירור; ביצוע שחיטה כשרה על ידי גורמים מקומיים במדינות המקור - ולא על ידי צוותים מישראל של הרבנות הראשית בלבד; מתן אפשרות לייבא מחו"ל בשר מצונן לא כשר. 	<p>ענף הבשר-בקר</p>
<p>צפויה התנגדות משפטית ופוליטית של יבואני הרכב ויבואני החלפים הגדולים להגדלת התחרות בתחום, וכן התנגדות שלהם ושל המוסכים לשינוי ברגולציה הנוגעת לשמאי הרכב; יידרש פיקוח מוגבר על יבואני הרכב, כך שיספקו את התמיכה המקצועית עבור המוסכים הכלליים; תידרש עבודה ראשונית מאומצת על יצירת מאגר מחירים לחלפים, לצד פיקוח על ספקי החלפים שנדרשים לספק את המידע המתאים; צורך בהקצאת תקציבים מועטים יחסית בפרסום לציבור של הרפורמות שכבר קודמו בעבר בנושא.</p>	<p>בשנת 2012 פערי המחירים בין מחירי המחירון של חלפים מקוריים בישראל לאלה שבאירופה הגיעו לעשרות אחוזים; עדויות לחוסר מודעות ציבורית לשינויים קודמים בחוק בתחום זה, ולזכויות המוקנות לצרכנים מתוקף שינויים אלו; המחירים בדוח השמאות גבוהים משמעותית מהמחיר של חלקי החילוף בפועל (מחיר השוק). כל עוד שמאי הרכב חייב להתבסס על מחירי המחירון שקובעים ספקי חלקי החילוף, גדל התמריץ הכלכלי של הספקים לקבוע מחירי מחירון גבוהים במיוחד. לפי דוח רשות התחרות משנת 2022, כניסה של חלף תחליפי לשוק מובילה להוזלת החלף המקורי ב-11%, כאשר מחיר החלף התחליפי נמוך ב-12% מהמחיר המוזל של החלף המקורי. לצד העובדה ששיעור החלפים התחליפיים מכלל החלפים נמוך מאוד בישראל ביחס למדינות אירופה, ושהמחיר של חלפים (מקוריים ותחליפיים) גבוה בישראל לפעמים ביותר מ-100% לעומת באירופה, ניתן לספק הערכה שמרנית ששיפור ברמת התחרות בשוק החלפים התחליפיים תוביל לכל הפחות להוזלה של 30% במחירי החלפים (וייתכן שאף למעלה מכך).</p>	<p>בשנת 2018 ההוצאה למשק הבית הממוצע על אחזקת רכב: 200 ש"ח בחודש = 2,400 ש"ח בשנה.</p>	<p>ביטול הדרישה לאישור יבוא מיוחד לחלפים, והחלפתה ב"רשימה שחורה" של חלפים אשר ייאסר לייבאם, כך שיהיה מותר לייבא כל חלף שאינו מופיע ברשימה (בהתאם לתקינה האירופית או האמריקנית); קידום צעדים לעידוד יבוא אישי של חלקי חילוף דרך האינטרנט; הסדרת הפיקוח על העברת המידע המקצועי מיבואני כלי הרכב למוסכים הכלליים; פרסום לציבור של הרפורמות שכבר בוצעו על ידי משרד התחבורה; יצירה ופרסום של מאגרי מחירים מסודרים ונגישים עבור חלפים לרכב; שינוי הרגולציה בתחום שמאות הרכב, כך ששמאי הרכב יחויב לרשום את מחירי השוק של החלפים ולא את מחירי המחירון שלהם.</p>	<p>ענף חלפי הרכב</p>

<p>נדרש תיאום משפטי ופוליטי עם ח"י ובפרט עם ועד העובדים הפועל בה, אשר נהנה מכוח ארגוני ופוליטי משמעותי;</p> <p>סיכון לפגיעה בוודאות רגולטורית, דבר שעלול לפגוע בתמריצי השקעה ולהוביל לעיכובים בפיתוח תשתיות;</p> <p>סיכון לפגיעה אפשרית באמינות האספקה של חשמל לרחבי המשק;</p> <p>מעבר ממודל מפקח למודל שוק כרוך בסיכון ליצירת עיוותים הנוגעים לתמחור, לפחות בטווח הקצר.</p>	<p>קיים פוטנציאל להתייעלות דרך: שימוש יעיל יותר בהספק הייצור הקיים, על ידי אגירת חשמל וניהול ביקושים תוך הסטת עומסים לשעות שאינן שעות שיא;</p> <p>מעבר ליחידות ייצור מתקדמות ויעילות יותר, לצד הכנסה של טכנולוגיות מתקדמות ברשת, יכולים להגביר את הנצילות הממוצעת מכל יחידת גז, להפחית עלויות תפעוליות ולהקטין איבודי אנרגיה.</p>	<p>ההוצאה המשוערת לשנת 2024 למשק הבית הממוצע על חשמל: 790 ש"ח בחודש = 9,480 ש"ח בשנה.</p>	<p>הפרטת יחידות ייצור, לרבות הפרטה של יחידות ייצור נוספות שבבעלות חברת החשמל, ומיצוי שטחי אתרים קיימים;</p> <p>הפרטת מקטעי רשת – למשל, שילוב גורמים פרטיים בהקמה או בתפעול של תשתיות הולכה וחלוקה, באמצעות מודלים של זיכיונות או רגולציה מבוססת ביצועים;</p> <p>מעבר הדרגתי של כלל יחידות הייצור במשק למודל שוק רחב יותר, המבוסס על מסחר בין יצרנים וספקים ועל תמחור המשקף טוב יותר את העלויות השוליות בזמן אמת;</p> <p>יצירת תמריצים להסטת צריכה משעות שיא לשעות שפל ולשילוב פתרונות אגירה.</p>	<p>ענף החשמל</p>
<p>פגיעה אפשרית ביחסי חוץ, למול ארה"ב מצד אחד, ולמול ירדן ומצרים מצד שני;</p> <p>סיכון ליצירת אי־וודאות רגולטורית, למשל, במקרה של רפורמות מבניות כמו הפרדת בעלויות במאגרים; חשש לפגיעה בתמריצי ההשקעה העתידיים;</p> <p>כפיית מכר בנפרד בין שותפים במאגר עלולה ליצור בעיה של "נוסע חופשי" בנוגע להשקעות שותפות בפיתוח המאגר;</p> <p>צפויה התנגדות משפטית ופוליטית של השחקנים המפסידים;</p> <p>בהינתן ביקוש קשיח יחסית לגז טבעי, ירידה במחירי הגז כתוצאה מהגברת התחרות או מפיקוח מחירים צפויה להוביל לירידה בהכנסות המדינה ממסים והיטלים.</p>	<p>העלות השולית של הפקת הגז נמוכה משמעותית מהמחירים בפועל;</p> <p>המחיר בארצות הברית – מדינה שגם היא ברובה מייצאת גז – נמוך באופן ניכר מהמחיר בישראל;</p> <p>קיימת בישראל רמת ריכוזיות גבוהה בשוק הגז הטבעי. בפרט, קיימים שלושה מאגרים בלבד; ישנן מגבלות קיבולת הן בצד ההפקה והן בצד ההולכה; אותו המפעיל מחזיק בשני המאגרים הגדולים, תמר ולווייתן; והשותפים בשותפויות הגז נוטים למכור גז רק במשותף ולא בנפרד.</p>	<p>ההוצאה בשנת 2022 למשק הבית הממוצע על "חשמל, גז ודלק לבית": 461 ש"ח בחודש = 5,532 ש"ח בשנה. מתוך זאת, אנו מעריכים כי 161 ש"ח בחודש מקורם בעלות הגז הטבעי = כ־2000 ש"ח בשנה.</p>	<p>חיוב חברת שברון למכור את אחזקותיה באחד משני המאגרים המרכזיים – תמר או לווייתן;</p> <p>הקטנה הדרגתית של היקפי הייצוא, או קישור בין היקף היצוא לבין רמת המחירים בשוק המקומי;</p> <p>כפיית מכר בנפרד בין השותפים במאגר תמר;</p> <p>פיקוח מחירים על מכירת גז טבעי לשוק המקומי. פיקוח כזה יכול להתבסס על מודל של תשואה שתיחשב ל"הוגנת", או על הצמדה למדדי ייחוס בינלאומיים.</p>	<p>גז טבעי</p>
<p>חסמי כניסה מבניים ורגולטוריים גבוהים: פעילות בנקאית דורשת הון גבוה, עמידה בדרישות רגולציה מחמירות, השקעה בתשתיות טכנולוגיות וניהול סיכונים, בניית אמון ציבורי, וכן יש יתרונות לגודל ולמוניטין;</p> <p>הרגולציה בענף מושפעת ממתח מובנה בין קידום תחרות לבין שמירה על יציבות ועל אמון הציבור;</p> <p>נדרש שיתוף פעולה עם הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, וכן התמודדות עם התנגדות אפשרית מצד הבנקים עצמם;</p> <p>בצד הביקוש, חסמים התנהגותיים ופערים במידע מפחיתים את עוצמת התחרות. שיעור המעבר בין בנקים נמוך יחסית, בין היתר בשל מורכבות המוצרים, קושי בהשוואת תנאים ושמרנות צרכנית.</p>	<p>בשנת 2024 התשואה על ההון של הבנקים בישראל הייתה גבוהה בכ־4.9 נקודות אחוז מחציון מדינות ה־OECD. פער זה עשוי לשקף רווחיות גבוהה יחסית.</p> <p>עם זאת, לא כל הפער ניתן לצמצום בפועל.</p>	<p>בשנת 2023 היו הוצאות ישירות של כ־9.6 מיליארד ש"ח (רווחי הבנקים ממשקי בית), והוצאות עקיפות של כ־8.1 מיליארד ש"ח (50% מרווחי הבנקים במגזרים העסקיים).</p> <p>סך ההוצאה השנתית בשנה זו הייתה כ־17-18 מיליארד ש"ח.</p> <p>סך ההוצאה למשק הבית הממוצע: כ־480-460 ש"ח בחודש = כ־5,800-5,500 ש"ח בשנה.</p>	<p>הגברת התחרות במערכת הבנקאית: המשך עידוד כניסתם והתרחבותם של שחקנים חדשים, לצד הרחבת פעילותם של גופים חוץ־בנקאיים בתחומים כגון אשראי, תשלומים וניהול כספים;</p> <p>חיזוק יכולת הבחירה והמעבר של הצרכנים בין בנקים ובין מוצרים פיננסיים, באמצעות פיתוח כלים להשוואת תנאים, שיפור השקיפות והפחתת עלויות מעבר;</p> <p>שיפור התחרות במקטעים שבהם היא נותרה מוגבלת יחסית, ובפרט בתחום הפיקודנות ושיירותי ניהול החשבון: חיזוק השקיפות ביחס לריביות המוצעות לציבור, יצירת מנגנונים המעודדים תמסורת גבוהה יותר של שינויי ריבית, או עידוד פיתוח מוצרים חלופיים שיגבירו את התחרות על כספי הציבור</p>	<p>ענף הבנקאות</p>

קיצור הליכי רישוי	האצת תהליכי רישוי בנייה באמצעות קיצור לוחות זמנים להיתרים; הרחבת סמכויות הוועדות המקומיות; דיגיטציה מלאה של תהליך הרישוי והפחתת חסמים בירוקרטיים; אכיפת לוחות זמנים; חיזוק כוח אדם מקצועי; יישום מתודולוגיית SCM לכימות הנטל הרגולטורי לאורך שרשרת הרישוי, כולל עלויות זמן, מימון ואי-ודאות.
שינוי מבנה התמריצים לרשויות המקומיות	תמרוץ ישיר לרשויות מקומיות על ידי יצירת מנגנון חגמול כספי לרשויות בהתאם להיקף יחידות הדיור המאושרות ולשלבי התקדמות הפרויקט משלב התכנון ועד האכלוס; עידוד השילוב של נדל"ן מניב בפרויקטים בתחום המגורים באמצעות הקצאת זכויות מסחריות וזכויות בנכסים מניבים לרשויות במסגרת שילוב שימושים; יצירת מקור מימון ייעודי לתמריצים על ידי יצירת קשר בין השבחת הקרקע לבין הכנסות הרשויות. זאת, באמצעות הקצאת חלק מהכנסות ממיסוי על עליית ערך הקרקע כגון מס שבח להוצאת שוטפות על חינוך ושירותים אחרים.
האצת פיתוח ותיאום תשתיות	הקדמת השקעות בתשתיות כך שפיתוח התשתיות יתבצע במקביל ואף לפני שלבי הבנייה, ולא בדיעבד; הקמת גוף מתכלל לאומי אשר ירכז את התיאום בין כלל הגורמים, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וחברות תשתית; קיצור הליכי רישוי תשתיות, בדומה לרפורמות שנעשו בתחום התכנון למגורים; סנכרון בין פיתוח תשתיות לבנייה.
הרחבת התחדשות עירונית	הגדלת היקף פיננסי-בינוי לכ-25-30 אלף יח"ד בשנה עד 2030; שיפור התמריצים הפיסקליים לרשויות מקומיות לקידום התחדשות עירונית, לרבות מענקי איזון או התאמות במבנה הארנונה; חיזוק הכדאיות הכלכלית באמצעות הגדלת זכויות בנייה, ודאות תכנונית ותמיכה בתשתיות משלימות; קיצור והאצת הליכי תכנון ורישוי בפרויקטים בתחום התחדשות עירונית, באמצעות מסלולים ייעודיים ומהירים.

בשנים האחרונות גדל משמעותית המלאי התכנוני (כ-150 אלף יח"ד לשנה), ולכן החסם המרכזי הוא היתרי הבנייה והביצוע:	בשנת 2025 רכיב הדיור היווה כ-27% מהוצאות משקי הבית בישראל, עם הוצאה שנתיית ממוצעת של כ-60 אלף ש"ח למשק בית. מרכיב המשכנתא בהוצאות משקי הבית היווה כ-32% (ריבית וקרן).
צוואר בקבוק בשלב הרישוי, ריבוי גורמים מאשרים, עומס ברשויות, ריבוי סבבי תיקונים, יישום חלקי של רפורמת "רישוי זמין". כך יוצא שבשנת 2019 משך הזמן שלקח בישראל לקבלת היתר בנייה עמד בממוצע על 200 ימים, בעוד שהממוצע של מדינות הסמן עמד על 133.2 ימים. פוטנציאל ההוזלה נובע מאפשרות להוריד עלויות מימון, זמן וסיכון (הוזלה מוגבלת).	
קיים כיום תמריץ שלילי לבנייה למגורים (שטחי מסחר ותעסוקה מניבים יותר ארנונה מאשר שטחי מגורים); פרויקטים למגורים דורשים מהרשות המקומית הוצאות כבדות על שירותים ציבוריים, כגון חינוך ותשתיות. פוטנציאל ההוזלה גבוה, שכן הקטנת התמריץ השלילי לבנייה למגורים, מאפשר להאיץ היתרים וסיומות.	מבוסס על רפורמות קיימות (תיקון 101, רישוי זמין), דבר שעשוי להקל על העברתה; לא צפויה התנגדות גדולה לרפורמה, אך הצלחתה תלויה ביכולת היישום של הרשויות המקומיות.
צפויה התנגדות משמעותית של החושבים להעלאת הארנונה וכתוצאה מכך ללחץ פוליטי כבד על הרשויות; צורך בהקצאת תקציבים ייעודיים לרשויות המקומיות, לצד התנגדות צפויה לכך מצד משרד האוצר, אשר רואה בכך פגיעה בגמישות התקציבית.	
קיים פער בין תכנון לביצוע, לצד עיכובים בחיבור לתשתיות, חוסר תיאום בין גופים, מגבלות קיבולת, ורישוי תשתיות איטי. כך למשל, דוח מבקר המדינה משנת 2023 מצביע על כך שכ-40% מהתוכניות שנדחו בשנה האחרונה נחקלו בחסמי תשתיות, במיוחד בפריפריה. פוטנציאל ההוזלה גבוה, שכן הסרה של צוואר בקבוק במעבר לאכלוס, עשוי להאיץ סיומות בנייה ולהגדיל את ההיצע בפועל.	
איוודאות רגולטורית (לגבי מיסוי, זכויות בנייה), לצד עלויות גבוהות, פוגעת בכדאיות הפרויקטים ומעכבת מימוש. כמו כן, קיימים חסמי רשויות, ועומס על תשתיות. פוטנציאל ההוזלה גבוה, שכן ניתן להגדיל היצע באזורי ביקוש בעלות שולית נמוכה יחסית.	
לרשויות המקומיות תמריץ שלילי לקידום פרויקטים למגורים בשל מבנה הארנונה, ולכן נדרש מנגנון פיצוי כגון מענקי איזון או השתתפות המדינה במימון תשתיות; צפויה התנגדות מצד חושבים בשל חשש מצפיפות, עומסי תנועה ופגיעה באיכות החיים. חסם זה ניתן לצמצום באמצעות תכנון משולב של התחדשות עירונית ותחבורה ציבורית, לצד השקעה בתשתיות ובשירותים עירוניים; לצד זאת, הרפורמה נשענת על יזמות פרטית ואינה דורשת הקצאת תקציב ישיר בהיקפים משמעותיים לרכישת קרקע; כמו כן, ריכוז הפרויקטים באזורי ביקוש מבטיח כדאיות כלכלית גבוהה ליזמים, ומגדיל את הסיכוי למימוש בפועל.	

<p>הסרת חסמים בתחום היצע העובדים וחברות ביצוע</p> <p>הרחבת והאצה של מסלולי הכשרה מקצועיים ייעודיים לענף הבנייה ולענף התשתיות, בדגש על הנדסאים וטכנאים לבנייה חכמה; יצירת מסלול מעבר מהיר ומוסדר מהנדסאי בניין למהנדס בניין; יצירת מסלולי כניסה ייעודיים ומהירים לחברות בינלאומיות בפרויקטים לאומיים גדולים; הקלות ברגולציה, באשרות עבודה ובהכרה בהסמכות מקצועיות בינלאומיות; הצבת תנאים ברורים לשילוב עובדים ישראלים, העברת ידע והטמעת טכנולוגיות מתקדמות.</p>	<p>קיים מחסור מתמשך ומבני בכוח אדם מיומן (נאמד בכ־26-30 אלף עובדים, לצד מחסור של 3000-4000 מהנדסים והנדסאים); מחסור מחזורי בעקבות המלחמה (ירידה בעובדים פלסטינים); שילוב חברות זרות בישראל נתקל בחסמים רגולטוריים ותפעוליים. פוטנציאל ההוזלה בינוני, וזאת על ידי הגדלת קיבולת ביצוע, אשר מאפשר להאיץ סיומות ולהפחית עלויות בנייה.</p>	<p>צפויה התנגדות משפטית, פוליטית וציבורית מצד ארגוני עובדים וקבלנים מקומיים, בשל חשש לפגיעה בתעסוקה המקומית ובתחרות; התמודדות עם חסמים רגולטוריים הקשורים בהכרה בהסמכות מקצועיות, רישוי ואשרות עבודה; עם זאת, צפויה תמיכה בהכשרות המקצועיות לעובדים בענף.</p>
<p>האצת שלב הביצוע (פריון עבודה)</p> <p>מעבר לבנייה תעשייתית ומתועשת, לרבות עידוד שימוש ברכיבים מוכנים מראש וסטנדרטיזציה של תכנון וביצוע; קיצור זמני ביניים בין שלבי הבנייה באמצעות יצירת מנגנוני תיאום מחייבים בין קבלנים, רשויות וגופי תשתית; פיתוח מסלולי ביצוע מהירים לפרויקטים גדולים ולהתחדשות עירונית, תוך קביעת לוחות זמנים מחייבים לשלב הביצוע; ניהול פרויקטים אינטגרטיבי, שירכז את כלל שלבי הביצוע ויקטין עיכובים הנובעים מחוסר תיאום; כניסת חברות מתקדמות, לרבות חברות בינלאומיות, לשיפור פריון וקיצור לוחות זמנים.</p>	<p>כיום משך הבנייה ארוך (כיום משך הבנייה הממוצע לבניין עומד על כ־34.3 חודשים, כאשר לאורך השנים האחרונות נרשמת מגמת התארכות עקבית במשך הבנייה) ונובע בין היתר ממספר סיבות שאינן הנדסיות: קיימים זמני המתנה בין שלבים; חוסר תיאום בין גורמים; שיטות הביצוע מסורתיות. פוטנציאל ההוזלה גבוה, על ידי האצת סיומות והפחתה של עלויות מימון ואי־ודאות.</p>	<p>צפויה התנגדות של גורמים מסורתיים בענף, לאור הרצון לבצע התאמות רגולטוריות, לשנות את שיטות העבודה בענף ולהטמיע טכנולוגיות חדשות; עם זאת, צפויה תמיכה ציבורית רחבה ברפורמה.</p>
<p>תכנון עירוני / תחבורה ודיור</p> <p>ציפוף והגדלת זכויות בנייה באזורי ביקוש ובסמוך לתחנות תחבורה ציבורית (600-800 מטר); יישום פרויקטים בתחום של עירוב שימושים, הכולל פיתוח מעל ובסביבת תחנות תחבורה, בדומה לפיתוח האזורים סביב תחנת השלום בתל אביב; יישום צעדים משלימים לשיפור הנגישות לתחנות תחבורה, לרבות פיתוח מערך אוטובוסים מזין, מהיר ומתואם ללוחות הזמנים של הרכבת, הקמת תשתיות איכותיות להולכי רגל, ועוד; הקמת גוף ייעודי לפיתוח וניהול אזורי תחנות תחבורה, אשר יוביל תכנון, פיתוח וניהול אינטגרטיבי של אזורי התחנות; שילוב המגזר העסקי בפרויקטים בתחום של התחדשות עירונית ושל עירוב שימושים סביב תחנות תחבורה, לצד הרחבת השימוש במודלים של שותפויות ציבוריות־פרטיות (PPP), והקצאת זכויות בנייה בתמורה להשקעה בתשתיות משלימות; פיתוח מנגנוני מימון לפיתוח סביב תחנות תחבורה באמצעות לכידת ערך הקרקע (Land Value Capture), לרבות שימוש בהיטלי השבחה, מיסוי על עלייה בערך קרקע, ועוד.</p>	<p>קיים כשל מערכתי של היעדר אינטגרציה בין תכנון עירוני לתכנון תחבורה, כאשר קידום תוכניות מתבצע בנפרד וללא תיאום מספק בין מערכות התכנון והתחבורה. הגדלת היצע הדיור באזורי ביקוש ובקרבת תחנות תחבורה ציבורית (רכבת, רכבת קלה, מטר) מפחיתה עלויות תחבורה וזמן, משפרת את הנגישות לתעסוקה, ובכך מצמצמת את ההוצאה הכוללת של משקי הבית.</p>	<p>היישום בפועל מורכב ודורש שינויים מוסדיים; נדרש תיאום בין גופים רבים (משרדי הממשלה, רשויות מקומיות וגופי תכנון); בעייתיות של מבנה התמריצים לרשויות המקומיות, אשר מעדיפות פיתוח שטחי תעסוקה על פני מגורים, ולעיתים מתנגדות לציפוף סביב תחנות תחבורה; פרויקטים של ציפוף עירוני עלולים להיתקל בהתנגדות מצד תושבים קיימים, בשל חשש מעומסי תנועה, פגיעה באיכות החיים ולחץ על תשתיות; עם זאת, קיים קונצנזוס רחב בצורך באינטגרציה בין תכנון ותחבורה, לצד תועלות גבוהות לתושבים ממגורים בסמיכות לתחנות רכבת ומטרו, וכן מעלייה ערך הקרקע בפרויקטים של התחדשות עירונית.</p>

תחבורה - עלות זמן השקעה בתשתיות תחבורה עתירות נוסעים ותכנון משולב דיור ותחבורה (TOD) לצמצום זמני נסיעה והגדלת נגישות.

עלות הזמן העודף מוערכת בכ-6% מפער יוקר המחיה; עלות הגודש מהווה כ-4% מהתוצר בשנה (80 מיליארד ש"ח בעבור שנת 2025; מואב, 2017).

כיום זמני הנסיעה ארוכים ויש גודש גבוה: מהירות התחבורה הציבורית היא כ-15 קמ"ש (כמחצית ממטרופולינים מובילים), זמני הנסיעה כפולים מהמקובל ושיעור השימוש בתחבורה ציבורית הוא כ-20% בלבד לעומת 40%-50% בעולם.

צורך בהקצאת תקציבים משמעותיים; נדרש תיאום בין גופים רבים (משרדי הממשלה, רשויות מקומיות וגופי תכנון).

רפורמות רוחביות

כשרות

פתיחת שוק הכשרות לתחרות: אישור הקמת גופי כשרות פרטיים - הרבנות כרגולטור הקובע תנאי סף מינימאליים, לצד תחרות בין גופי כשרות פרטיים והרבנויות המקומיות; הקמת "מערך הכשרות הממלכתי" כגוף רגולטורי ומפקח אשר יביא להפרדה מוסדית ברורה בין בעלי העסקים לבין משגיחי הכשרות, לצורך מניעת ניגוד עניינים; יצירת אפשרות להסמכה של גופי כשרות בחו"ל לאשר מוצרי יבוא; יצירת אפשרות ליבוא של מוצרי מזון שאינם כשרים, לאור העובדה שכבר כיום מוכרים בישראל מוצרים שאינם כשרים.

הוצאת הצרכנים על מערך הכשרות אינה ישירה, אלא מושפעת מהעלויות העודפות שהוא משית על ענף המזון וענף המלונאות. עלויות אלו נאמדות בכ-4.8 עד 5 מיליארד ש"ח בענף המזון נכון לשנת 2023, ובכ-333 מיליון ש"ח בענף המלונאות נכון לשנת 2016. לא נכללות בכך העלויות שנובעות מכך שמערך הכשרות מהווה חסם יבוא משמעותי.

לפי הערכה של אגף התקציבים משנת 2021, העלות הישירה של המונופול של הרבנות הראשית על מערך הכשרות נאמדת ב-600 מיליון ש"ח בשנה; דרישות הכשרות מובילות גם לעלויות משניות בשל פגיעתה בתחרות בענף המזון. כיום לא מאפשרות יבוא של מוצרים מסוימים שאינם כשרים, לצד דרישות מחמירות למתן תעודת כשרות לגופים בחו"ל. מצב זה יוצר חסם יבוא משמעותי בענף המזון.

צפויה התנגדות משפטית, פוליטית וציבורית של הרבנות הראשית, מאחר שהרפורמה תיטול סמכויות ממנה; סיכון לאיום על האמינות של תעודת הכשרות ועל איכות הכשרות; תיחכן התנגדות של המפלגות הליברליות, מכיוון שמדובר בקיבוע הדרישה לכשרות מזון.



רישוי עסקים	טיוב של מלאי הרגולציה תוך התאמתו לסטנדרטים הנהוגים במדינות מפותחות, באמצעות מעבר למדיניות של רגולציה חכמה המבוססת על ניהול סיכונים והפחתת דרישות שאינן מידתיות או שאינן תורמות להפחתת סיכון ממשי לציבור; צמצום הבירוקרטיה באמצעות הפחתת רגולציה עודפת ובאמצעות קידום דיגיטציה מלאה של תהליכי הרישוי, הנגשת מידע באופן ברור ושקוף, ואיחוד ממשקים מול גורמי ממשל שונים; יצירת מנגנון של "one-stop-shop", שבו העסק פונה לגורם מרכזי אחד המתכלל את כלל הדרישות והאישורים מול הרגולטורים השונים; שימוש בכלים משלימים כגון מדידה של עלות הציות לבירוקרטיה: כל רפורמה המבקשת להפחית את עלות הציות להליך מסוים חייבת להיות מלווה במדידה של נטל הציות במתודולוגיה המקובלת Standard Cost Model.	התחום של רישוי עסקים משפיע באופן עקיף על יוקר המחיה. המאפיינים של הרגולציה ברישוי עסקים מתורגמים לעלויות ציות משמעותיות עבור עסקים, דרך השקעה בהתאמות מבניות ותפעוליות, עלויות ייעוץ, ועוד. באופן עקיף, עלויות אלו משפיעות גם על מבנה התחרות ועל רמת המחירים במשק. רגולציה מורכבת ומכבידה מצמצמת את מספר השחקנים הפעילים ופוגעת בעוצמת התחרות. במקביל, העסקים נוטים לגלגל חלק מעלויות הציות אל הצרכנים. נוסף על כך, רגולציה מסורבלת מתמרצת פעילות ללא רישיון.
<p>כיום ישנם רגולטורים רבים המעורבים בתהליך. סמכויות הרישוי מפוזרות בין משרדי ממשלה שונים והרשויות המקומיות, כאשר לכל גוף אינטרסים, נהלים ותרבות ארגונית משלו; קיימים חסמים משפטיים ומבניים הנובעים מהעובדה שהרגולציה בתחום מבוססת על חקיקה ותקנות מפוזרות. שינוי דרישות או תהליכים מחייב לעיתים תיקוני חקיקה מורכבים, תיאום בין גורמים רבים, ועוד; קיימים סיכונים מהותיים הנוגעים לאיזון בין הפחתת הנטל הרגולטורי לבין שמירה על אינטרסים ציבוריים. הקלה בדרישות או מעבר למנגנונים כגון רישוי עצמי מחייבים אכיפה אפקטיבית, אחרת קיים חשש לפגיעה בציבור או בסביבה; בתקופת מעבר בין מודלים רגולטוריים עלולה להיווצר אי־ודאות עבור עסקים ורגולטורים; רפורמות המבוססות על דיגיטציה ותיאום בין־משרדי דורשות השקעה בתשתיות, שינוי תהליכי עבודה והכשרת כוח אדם.</p>	<p>מבחינת תוכן הדרישות, במקרים רבים מדובר בדרישות מפורטות וקשיחות, שאינן תמיד מותאמות באופן מלא לרמת הסיכון של הפעילות העסקית או מבוססות על סטנדרטים בינלאומיים. גישה זו נוטה להתמקד בהגדרה מראש של אופן הפעולה (למשל דרישות מבניות או תפעוליות ספציפיות), ולא בהשגת תוצאה רגולטורית רצויה; במקביל, עסקים נדרשים לעבור תהליך הכולל ריבוי אישורים, אינטראקציה עם מספר גורמים, ולעיתים הגשת מסמכים חוזרת או התמודדות עם דרישות שאינן מתואמות במלואן. היעדר סטנדרטיזציה מלאה, לצד רמת דיגיטציה חלקית, מאריכים את משך ההליך ומגדילים את אי־הוודאות במיוחד במסלולים שאינם מקוצרים; הערכה שפרסם מערך הדיגיטל ב־2018 הייתה כי מעבר לתהליך דיגיטלי ברישוי עסק יחסוך 30 מיליון שח בשנה (מחירי 2018); נכון לשנים האחרונות, פועלים בישראל למעלה מ־130 אלף עסקים טעוני רישוי. מצב זה פוגע באופן משמעותי בתחרות בשווקים רבים; כמו כן, שיעור לא מבוטל של עסקים פועל ללא רישיון. על פי נתוני משרד הפנים, בשנת 2024 שיעור העסקים שפעלו ללא רישיון מסך העסקים טעוני הרישוי היה כ־20.5%.</p>	

<p>צפויה התנגדות משפטית ופוליטית של הספקים הגדולים; צורך בהקצאת תקציבים משמעותיים עבור הקמת תשתיות לוגיסטיות ובהתמודדות עם חסמים מוסדיים ורגולטוריים, כגון דיני התחרות; צורך בשיחוף פעולה מצד מספר גורמי ממשל, ובהם משרד האוצר, משרד הכלכלה ורשות התחרות.</p>	<p>לפי הערכה שמרנית, רמת המחירים הממוצעת ב־ OECD בענף המזון נמוכה ב־27% מרמת המחירים בישראל; כמו כן, 10%-15% מהפער בין רמת המחירים בישראל לרמת המחירים הממוצעת ב־OECD קשורה לתחרות ויעילות במערך ההפצה; מערכי ההפצה של יצרנים קטנים וכן מערכי ההפצה לקמעונאים קטנים טובלים מחסרונות משמעותיים לקוטן, בפרט ביחס להובלה בקירור – עלויות נוספות אלו מהגלגלות לצרכנים הסופיים, ומביאים להפחתת התחרות;</p>	<p>ההוצאה בשנת 2024 למשק הבית הממוצע על מזון (כולל פירות וירקות): 2,800 ש"ח בחודש = 33,600 ש"ח בשנה.</p>	<p>קידום הקמת ארגוני יצרנים המאגדים יצרנים קטנים ובינוניים ושיאפשרו להם לשתף פעולה בתחומים כגון שיווק, הפצה, אחסון ולוגיסטיקה, במטרה ליצור יתרונות לגודל, להפחית עלויות תפעול ולהגדיל את כוח המיקוח מול קמעונאים וספקים גדולים; קידום הפצה יעילה גם לקמעונאים קטנים, תוך הגברת התחרות עם קמעונאים גדולים; סבסוד על ידי המדינה של מערכים אלה, תוך קידום יכולת התיאום ביניהם והפנמת ההחצנות החיוביות הנובעות מהם; מתן "הגנת ינוקא" למערכי הפצה חדשים. כך לדוגמה, ניתן להעניק הקלות רגולטוריות או ליצור מנגנוני הגנה לשחקנים חדשים מפני דחיקה על ידי הספקים הגדולים; לחלופין, ניתן לקדם פלטפורמות הפצה משותפות וזירות מסחר, אשר יאפשרו לרכז ביקוש והיצע של שחקנים קטנים ובינוניים ולהשיג יתרונות לגודל גם ללא הקמה של מערך הפצה עצמאי לכל שחקן.</p>
<p>מדובר במהלך מורכב ועתיר משאבים, הדורש בחינה פרטנית של שווקים רלוונטיים ושל מבנה שרשרת הערך בכל תחום; יישום הרפורמה צפוי לדרוש מעורבות של מספר גופים ציבוריים, תשומות גבוהות של כוח אדם מקצועי וליווי משפטי וכלכלי משמעותי; צפויה התנגדות משפטית ופוליטית מצד החברות הגדולות; קיימת אפשרות לפגיעה ביעילות התפעולית של החברות הגדולות, באופן שעלול לצמצם ואף למחוק את התועלת מהמהלך.</p>	<p>בשנת 2024 רמת המחירים הממוצעת ב־OECD בענף המזון הייתה נמוכה ב־34% מרמת המחירים בישראל; ריכוזיות גבוהה במקטעי הייצור, הייבוא והקמעונאות עשויה להצביע על פוטנציאל להפחתת מחירים באמצעות הגברת התחרות האופקית. התועלת תלויה בכך שהפירוק המבני יביא לתחרות בפועל בין השחקנים החדשים, ובכך שהפגיעה האפשרית ביתרונות לגודל וביעילות התפעולית לא תעלה על היתרונות התחרותיים.</p>	<p>ההוצאה בשנת 2022 למשק הבית הממוצע על מוצרי מזון (ללא פירות וירקות): 2,052 ש"ח בחודש = 24,624 ש"ח בשנה.</p>	<p>ריכוזיות בענף המזון – פירוק מונופולים וצמצום הריכוזיות צעדים מבניים להגברת התחרות: פירוק מונופולים או קבוצות ריכוז בענף המזון, במטרה להגביר תחרות אופקית במקטעי הייצור, הייבוא והקמעונאות; מניעת מיוזגים ורכישות העלולים לפגוע בתחרות; בחינה של צעדים מבניים נוספים לצמצום כוח שוק בענפים ריכוזיים.</p>
<p>נדרשים מנגנוני פיקוח ואכיפה מתמשכים, תיאום בין מספר רגולטורים ופיתוח מומחיות מקצועית וכלכלית ייעודית; קיימת מורכבות בקביעת גבולות ההתערבות הרגולטורית ובאיוון בין הגברת התחרות לבין הימנעות מהתערבות עודפת בפעילות העסקית; צפויה התנגדות מצד שחקנים גדולים בענף והחדיינות משפטיות סביב היקף סמכויות ההתערבות.</p>	<p>ריכוזיות גבוהה במקטעים שונים של שרשרת הערך עשויה לאפשר הפעלת כוח שוק והתנהגויות הפוגעות בתחרות. חיזוק מנגנוני הפיקוח והאכיפה עשוי לצמצם ניצול כוח שוק, לשפר את תנאי הסחר בענף ולהגביר את הלחץ התחרותי גם ללא שינוי מבני מלא של השוק.</p>		<p>ריכוזיות בענף המזון – פיקוח והסדרה של ההתנהגות בענף פיקוח, אכיפה והסדרת ההתנהגות בענף; הסדרת היחסים בין ספקים וקמעונאיים וטיפול בריכוזיות, כגון הגבלה של התנהגויות שעשויות לפגוע בתחרות (כמו התערבות בסידור מדפים), ועוד; חיזוק הפיקוח והאכיפה בנושא שקיפות מחירים; הרחבת כלי האכיפה ביחס למחירים מופרזים ולהתנהגויות אנטי־תחרותיות נוספות.</p>

<p>כיום ישנו מימוש חלקי של המסלול האירופי; ייתכן קושי של חלק מהיבואנים באימוץ המסלול; החרגות של מוצרים מהרפורמה; היעדר ודאות שהחיסכון יתגלגל למחיר לצרכן.</p>	<p>קיים פוטנציאל חיסכון של 8%-16% מעלות היבוא באמצעות הפחתת בירוקרטיה, קיצור זמני שחרור, הקטנת עלויות רגולטוריות והרחבה של מגוון המוצרים; עם זאת, חלק ניכר מהחיסכון שנמדד מבטא חיסכון ליבואן ולא בהכרח חיסכון לצרכן.</p>	<p>מדובר בקטגוריות בעלות משקל צרכני גבוה. מראשית יישום הרפורמה, בטווח הקצר נרשמו ירידות מחירים בחלק מהמוצרים, אך עיקר ההשפעה שנמדדה עד כה היא על הפחתת עלויות יבוא ולא בהכרח על הוצאות משקי הבית.</p>	<p>המשך יישום רפורמה קיימת עד להטמעה אפקטיבית: מעבר למסלול אירופי המבוסס על עמידה ברגולציה אירופית במקום תקינה ישראלית; מעבר מצורך באישור מוקדם לאחריות יבואן ואכיפה בשוק; הרחבת מסלול 'לא עוצרים בנמלי'; יצירת שינוי תפיסתי - מעבר מהסתמכות על בדיקות מקדימות לאכיפה בשוק והטלת אחריות רחבה יותר על היבואן.</p>	<p>יבוא - תקינה</p>
<p>החרגות של מוצרים מהרפורמה; קצב איטי של מעבר למסלולים החדשים; היעדר ודאות שהחיסכון יתגלגל למחיר לצרכן.</p>	<p>קיים פוטנציאל חיסכון של כ-8%-10% מעלות היבוא באמצעות צמצום דרישות רגולטוריות, קיצור תהליכים והרחבה של מגוון המוצרים. החיסכון שנמדד משקף בעיקר שיפור בתנאי היבוא.</p>	<p>קיימת הוצאה צרכנית רחבה ומתמשכת, אולם בשלב זה לא נצפתה ירידת מחירים רוחבית למרות הגידול בפעילות היבוא.</p>	<p>המשך יישום רפורמה קיימת עד להטמעה אפקטיבית: הרחבת מסלול יבואן נאות והכרה במוצרים המשוקים באירופה; מתן אפשרות ליבוא ללא תיק תמרוק מלא; מעבר ממנגנון רישיונות למסלולי הצהרה לצורך הרחבת מגוון המוצרים.</p>	<p>יבוא - תמרוקים</p>
<p>חריגות רגולטוריות שאינן מאפשרות התאמה מלאה לתקן האירופי; אימוץ הדרגתי של השוק; היעדר ודאות שהחיסכון יתגלגל למחיר לצרכן.</p>	<p>קיים פוטנציאל חיסכון של 8%-11% מעלות היבוא באמצעות הפחתת עלויות רגולטוריות, קיצור תהליכים והגדלת מספר הספקים. הרחבת יבוא מקביל עשויה לתרום להוזלה. עם זאת, עד כה לא נרשמה ירידת מחירים מובהקת למרות השינויים הרגולטוריים.</p>	<p>מדובר בתחומי צריכה בסיסיים ובעלי משקל גבוה בסל.</p>	<p>המשך יישום רפורמה קיימת עד להטמעה אפקטיבית: הרחבת ההתאמה לרגולציה האירופית; הקלות רגולטוריות ובירוקרטיות ליבואן נאות; הרחבת אפשרויות ליבוא מקביל; ביטול חלק מדרישות מסמכי היצרן.</p>	<p>יבוא - מזון</p>

פרק ו: המלצות ראשוניות

המטרה המרכזית של המחקר היא כאמור להציע מסגרת שיטתית לניתוח, בחינה והשוואה של רפורמות להפחתת יוקר המחיה. אין בכוונתנו לגבש המלצות ממצות או להצביע על רפורמות ספציפיות כאופטימליות. לפיכך, המסמך אינו מתיימר לדרג בצורה חד ערכית את הרפורמות המיטביות להפחתת יוקר המחיה, אלא לספק כלי תומך לקבלת החלטות בתחום.

עם זאת, יישום המתודולוגיה במסגרת הסקירות הענפיות מאפשר לזהות דפוסים ואינדיקציות ראשוניות ביחס לתחומים שבהם מתקיים, במידות שונות, שילוב של הוצאה צרכנית משמעותית, פוטנציאל הוזלה גבוה וחסמים וסיכונים הנמצאים ברובם בשליטת מקבלי ההחלטות. על בסיס זה, מוצגים להלן כיווני פעולה ותחומים מרכזיים שבהם ניתן למקד את מאמצי המדיניות, תוך הדגשת תרומתם הפוטנציאלית לצרכן לצד השיקולים הנוגעים לשימותם. לצד זאת, הניתוח מעלה שאלות ביחס לרפורמות שונות הנשקלות באופן תדיר: כך לדוגמה במקרה של רפורמות לפירוק מונופולים או בתחום הבנקאות, נדרשות אינדיקציות קונקרטיות, שאינן כעת בנמצא, ביחס לפוטנציאל של רפורמות אלה להגביר את התחרות (בפרט האופקית) ללא איבוד משמעותי של יעילות וללא חשיפה לסיכונים יציבותיים.

i. **ענפי המזון הטרי (החי והצומח):** תחומי המזון הטרי, הכוללים מוצרים כגון פירות וירקות, חלב, בשר, עופות וביצים, מאופיינים בהוצאה צרכנית גבוהה, הן ישירה והן עקיפה. הם מהווים מעל 10% מסל הצריכה הכולל, ומשק הבית הממוצע מוציא על מוצרי מזון טריים אלו קרוב ל־2,000 ש"ח בחודש. ישנן אינדיקציות רבות לפוטנציאל ההוזלה בתחום: הוא מאופיין במקרים רבים במבנה שוק ריכוזי; ישנם חסמי יבוא; קיים סבסוד־חסר ביחס לנהוג בעולם; ישנן הגנות סחר גבוהות המייקרות את מחיר היבוא; ורמת מחירים גבוהה ביחס למדינות ייחוס ול־OECD. בהתאם, תחומים אלו מציגים פוטנציאל גבוה להפחתת יוקר המחיה. נוסף על כך, מדובר בענפים בהם דרכי הפעולה האפשריות מוכרות יחסית, ובחלקן יושמו במדינות אירופאיות רבות, כגון מעבר מתמיכה עקיפה (מכסי מגן המייקרים את מחיר היבוא) לתמיכה ישירה ביצרנים (סבסוד, שאינו משפיע על מחירי השוק), מתן תמריצים להתייעלות ופתיחת השווקים לתחרות מחו"ל. לצד זאת, רפורמות בענפים אלו כרוכות בסיכונים לא מבוטלים לרווחת הציבור כגון פגיעה ביכולת האספקה של מוצרי יסוד אלו בעיתות

משבר, וכן בחסמים שונים כגון התנגדות של יצרנים מקומיים, ועדי עובדים ושיקולים אזוריים. אולם הניסיון הבינלאומי מצביע על כך שניתן להתמודד עימם באמצעות תכנון מדורג ומגנוני תמיכה מתאימים.

ii. **יבוא:** הקלה על הייבוא לישראל, ואף פתיחה רחבה שלו לתחרות בחלק מהענפים, עשויה לתרום להפחתת מחירים במגוון רחב של מוצרים, באמצעות הגברת ההיצע והתחרותיות בשווקים המקומיים. בתחומים רבים, בעלי משקל גבוה מסך ההוצאה הצרכנית, קיימים חסמי ייבוא גבוהים (עד כדי איסור מוחלט שלו) – ובפרט כך המצב בענף המזון, אשר מהווה כיום את ההוצאה השנייה בגודלה של משקי הבית (לאחר ההוצאה על דיור). פערי המחירים של מוצרי המזון ושל מוצרי הצריכה (לדוגמה מוצרי טואלטיקה) בין ישראל לחו"ל, כמו גם המבנה הריכוזי של שווקים רבים בישראל, מצביעים על פוטנציאל הוזלה משמעותי. ישנן רפורמות פוטנציאליות רבות שנמצאות על המדף שמציעות דרכים יעילות להתמודדות עם הבעיה, ובהן הסרת חסמי תקינה, הסרת חסמים מכסיים, שיפור ברגולציית הייבוא במערך הכשרות וביטול האיסור לייבא מוצרים שאינם כשרים, קידום יבוא מקביל, ועוד. רפורמות אלו נבדלות זו מזו ברמת המורכבות והחסמים, אך בחלק מהמקרים – ובפרט ברפורמות תקינה – מדובר בצעדים בעלי ישימות גבוהה יחסית.

iii. **נדל"ן:** ההוצאות על דיור, ישירות ועקיפות, הן המרכיב הגדול ביותר מסך ההוצאה לצריכה של משקי הבית. לפיכך, טיפול ממוקד ויעיל בתחום הנדל"ן והדיור עשוי להניב את ההשפעה הגבוהה ביותר על יוקר המחיה ובפרט של זוגות צעירים ואוכלוסיות רבות שאין ביכולתן כיום לרכוש דירה. כמו כן, למדינה תפקיד מרכזי בשוק הדיור, הן כבעלת הקרקע והן כגורם הקובע את המסגרת התכנונית והרגולטורית, דבר המצביע על פוטנציאל השפעה משמעותי. בדומה לתחומים הקודמים, גם במקרה זה קיימות רפורמות אפשריות רבות ובמגוון תחומים שנמצאות על המדף, לרבות קיצור הליכי רישוי, שינוי במבנה הארנונה, הרחבת ההיקף של פרויקטים בתחום ההתחדשות העירונית, ועוד. עם זאת, רפורמות בשוק הדיור מאופיינות לרוב במשכי יישום ארוכים ובמורכבות רגולטורית גבוהה, ודורשות תיאום בין גורמים רבים. על אף זאת, בשל מרכזיות התחום ביוקר המחיה, מומלץ לראות בו כיעד מרכזי למאמצי מדיניות.

iv. **קלות עשיית עסקים:** רגולציה עודפת ובירוקרטיה לא יעילה מטילות עלויות עקיפות משמעותיות על היצרנים והצרכנים, הן באמצעות הגדלת עלויות הייצור המגולגלות

למחירים לצרכן, והן באמצעות יצירת חסמי כניסה המפחיתים את רמת התחרות בענפי המשק השונים. תחום זה משפיע על מגוון רחב של ענפים ומוצרים, ולכן גם פוטנציאל השפעה שלו רחב. קיימות רפורמות רבות בתחום זה, כדוגמת רפורמות ברישוי עסקים, רגולציה עצמית, דיגיטציה של תהליכים וצמצום כפילויות רגולטוריות. רפורמות אלו נוטות להיות בעלות ישימות גבוהה יחסית, שכן הן אינן כרוכות לרוב בהתנגדות משמעותית מצד קבוצות אינטרס ספציפיות, אך הן מחייבות תיאום בין גופים ציבוריים רבים והשקעת משאבים ארגוניים וניהוליים, לא פשוטות ליישום, אורכות זמן רב וקשה מאוד למדוד את השפעתן הסופית על המחירים. הדבר גורם לכך שהרפורמות הללו פחות אטרקטיביות לקידום על ידי מקבלי ההחלטות בזירה הפוליטית. לפיכך, מוצע לבחון דרכים למדידת האפקטיביות של רפורמות לשיפור עלות עשיית העסקים בישראל, בדומה למתודולוגיות המקובלות בעולם, ובכך לאפשר למקבלי ההחלטות בתחום להציג את הצלחתם וכן לבחון עד כמה הוזלת עלויות הברוקרטיה וייעול הרגולציה אכן התגלגלו לבסוף להוזלת המחיר לצרכן הסופי.

אלי הורביץ ז"ל, מפעל חיים

אלי נולד בירושלים וגדל בתל אביב. בוגר בית הספר היסודי "הכרמל" ותיכון עירוני א'. עם פרוץ מלחמת העצמאות בשנת 1948 התגייס לנח"ל עם חבריו מגרעין הצופים. לאחר הכשרה חקלאית קצרה ייסדה הקבוצה את קיבוץ תל קציר שבעמק הירדן, בסמוך לגבול עם סוריה. בתל קציר נישאו אלי ודליה, חברתו מגרעין הצופים החדש. באוקטובר 1953 עזבו בני הזוג את הקיבוץ ועברו להתגורר בתל אביב.

באותה שנה החל אלי הורביץ את דרכו בתעשייה כשוטף כלים בחברת התרופות "אסיא" ולאחר סיום לימודיו שולב בהדרגה בהנהלת החברה. מתוך ראייה ארוכת טווח של חשיבות המובילות בשוק הישראלי ושל בניית בסיס לפרישה בינלאומית עתידית הוא יזם את רכישתן של שתי חברות תרופות ישראליות – "צורי" ו"טבע" – ואת מיזוגן לחברה אחת, שנקראה "טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ". בשנת 1976 הוא מונה למנהל.

בתקופת כהונתו הארוכה כמנכ"ל וכיו"ר מועצת המנהלים של "טבע" הפגין אלי מנהיגות אסטרטגית יוצאת דופן בחדשנותה, שבאה לידי ביטוי ברכישות ובמיזוגים של מפעלי תרופות ברחבי העולם ובאימוץ תרבות של מצוינות בכל מקום שהחברה פעלה בו. כך הפכה "טבע" למפעל התרופות הגדול בישראל, ובהמשך גם לחברת התרופות הגנריות הגדולה בעולם.

תחושת המעורבות החברתית וערכי ההומניזם והציונות שבהם האמין אלי עמדו ברקע התגייסותו לטובת גופים ציבוריים רבים ומגוונים. אלי השתתף כחייל קרבי בכל מלחמות ישראל, ומדרגת טוראי במלחמת העצמאות הגיע, במסגרת שירותו במילואים, לדרגת סגן אלוף וסגן מפקד אגד ארטילרי במלחמת לבנון הראשונה, שלאחריה השתחרר מצה"ל.

ההכרה ביכולותיו הנדירות של אלי כמנהיג וכאסטרטג תרמה לבחירתו לתפקידים ציבוריים רבים לצד עבודתו ב"טבע". כנשיא התאחדות התעשיינים שימש בתפקיד מפתח בכינונה של התוכנית ההיסטורית לייצוב המשק (1985/6). הוא שימש, בין השאר, יו"ר חבר הנאמנים במכון וייצמן, חבר במועצה הבינלאומית של מרכז בלפר למדע ויחסים בינלאומיים בבית הספר לממשל ע"ש קנדי באוניברסיטת הרווארד (2002-2005) ויו"ר הוועדה "ישראל

2028", שמסקנותיה פורסמו והוגשו לראש הממשלה תחת הכותרת "ישראל 2028: חזון ואסטרטגיה כלכלית-חברתית בעולם גלובלי".

פעילותו הציבורית והתעשייתית הענפה זיכתה את אלי בשורה ארוכה של פרסים מטעם גופים אקדמיים וציבוריים. הוא נשא בשישה תוארי דוקטור כבוד, ובאפריל 2002 הוענק לו פרס ישראל על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

קשר מיוחד היה לאלי עם המכון הישראלי לדמוקרטיה. אלי ראה במכון מפעל חשוב שמחזק את הדמוקרטיה הישראלית. הוא ייחס חשיבות רבה למאמצי המכון לסייע לדרג מקבלי ההחלטות להגיע להחלטות בצורה מושכלת יותר ולהוציא לפועל מדיניות איכותית המבוססת על מחקר, חשיבה ותכנון – לטובת כלל החברה בישראל.

במשך שש שנים עמד אלי בראש הוועד המנהל הישראלי של המכון, ועד לשנת חייו האחרונה היה חבר קבוע בפורום קיסריה להתוויית מדיניות כלכלית לאומית.

אלי הורביץ, יליד שנת 1932, נפטר ב־21 בנובמבר 2011, בגיל 79.

ד"ר אסף אילת הוא חוקר אורח במכון הישראלי לדמוקרטיה ויועץ כלכלי בתחומי התחרות והרגולציה. בעבר היה יו"ר רשות החשמל והכלכלן הראשי של רשות התחרות. בעל תואר דוקטור בכלכלה מאוניברסיטת סטנפורד.

ד"ר שרית מנחם-כרמי היא מנהלת מחקר בכירה במכון אהרן למדיניות כלכלית באוניברסיטת רייכמן; חוקרת במרכז הפנסיה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. תחומי התמחותה הם מקרו-כלכלה, רגולציה, יוקר המחיה ופנסיה. בעלת תואר דוקטור בכלכלה מאוניברסיטת בן-גוריון בנגב.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

