

אסטרטגיה להפחתת יוקר המחיה - זרקור על שוק המזון

ד"ר שרית מנחם-כרמי
מנהלת מחקר בכירה,
מכון אהרן למדיניות כלכלית
צוות המחקר:
ד"ר עידית קלישר, דור ביתן

יולי 2026





יוקר המחיה הוא הפער במחיר סל המוצרים והשירותים של משק בית ממוצע לעומת מדינות אחרות

הגדרת יוקר מחיה

עלות סל התצרוכת בישראל **גבוהה ב-21%** מעלותו במדינות עשירות
וב-68% מעלותו במדינות עניות יותר במונחי תוצר לנפש



יוקר המחיה שוחק את רמת החיים בישראל ב-14%* ותורם ללחצי הגירה
ישראל מציגה את הסטייה החיובית הגבוהה ביותר מרמת המחירים הצפויה בהינתן התוצר לנפש

באילו תחומים ישראל יקרה ולמה?

מחירי הדיור והמזון זינקו והם מהווים 51%–58% מיוקר המחיה

ב-2005 היו מחירי הדיור נמוכים ב-31% ומחירי המזון נמוכים ב-26% ביחס למדינות העשירות

פער המחירים בין ישראל למדינות הייחוס לפי קטגוריות צריכה*

מזון:
17% מהסל



דיור:
27% מהסל

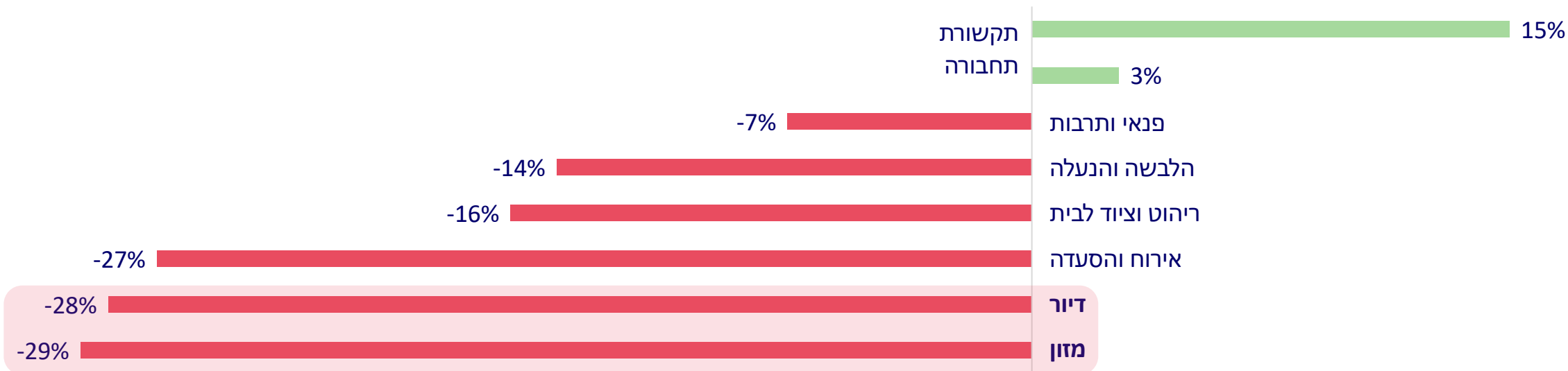


מהן הסיבות להתייקרות הדיור והמזון ומהי המדיניות המומלצת?



כמה השכר שלנו קונה? | הנשיגות בישראל (Affordability) נמוכה ביחס למדינות הסמן ברוב קטגוריות הצריכה

פערי הנשיגות בין ישראל לממוצע מדינות הסמן בקטגוריות צריכה ראשיות, 2023



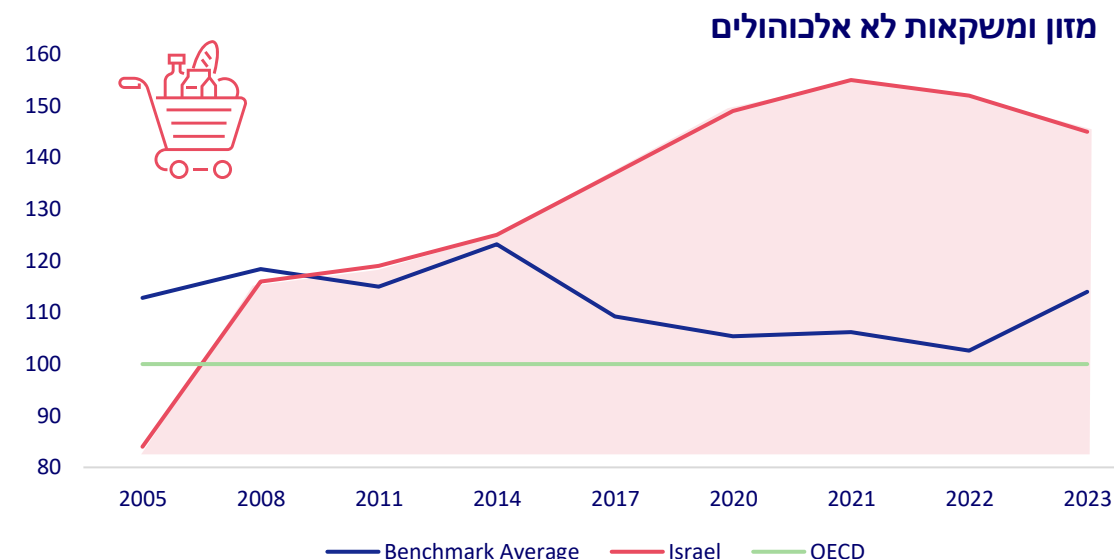
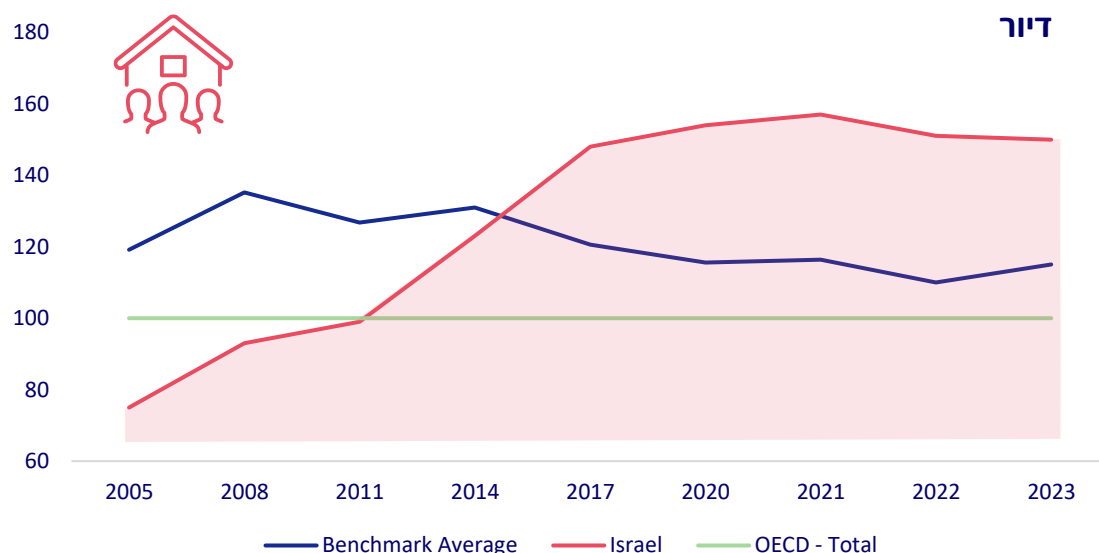
* מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני OECD, 2023. מדינות הסמן הן אוסטרליה, דנמרק, הולנד, פינלנד ושבדיה.

דיור ומזון הם מחוללי יוקר המחיה בישראל

משקי בית בחמישון התחתון מוציאים 80% מהכנסתם על דיור ומזון

טיפול אפקטיבי ביוקר המחיה יגדיל את כוח הקנייה הריאלי של השכר

מה מסביר את מגמות ההתייקרות במזון ודיור?



**ביקושים גבוהים הנובעים גם מקצב גידול אוכלוסייה חריג
וגם מהעלייה ברמת החיים פוגשים מגבלות אפקטיביות על ההיצע**

בתחומים בהם אין מגבלות על ההיצע לא נוצרו פערי מחירים למרות הגידול בביקושים (תקשורת, ריהוט, הלבשה והנעלה)

מדיניות: יש לזהות את המגבלות על ההיצע בכל תחום כדי לתת להן מענה

יוקר מחיה בתוצרת חקלאית: פירות וירקות וחלב ומוצריו

סיבות מרכזיות:

01

תמיכה ציבורית בחקלאים - על רקע ערכים חברתיים וסביבתיים בישראל, בניגוד למדינות בעולם, התמיכה נעשית באמצעות המחירים:

חסמי יבוא:

- מכסים אפקטיביים של 40%-75%
- מגבלות רגולטוריות מחמירות מתוקף תקנות הגנת הצומח ביבוא פירות וירקות

משק החלב:

- **תכנון הייצור** על ידי מכסות יצור חלב וקביעת מחיר החלב גולמי.
- מחיר חלב גולמי בישראל גבוה ב-27% ביחס למדינות סמן וב-32% ביחס ל-OECD*
- **ריכוזיות גבוהה במקטע העיבוד:** 3 מחלבות גדולות (תנובה טרה ושטראוס) מעבדות ומשווקות כ-94% מהחלב הגולמי המיוצר

02

קצב גידול גבוה בביקושים על רקע גידול האוכלוסייה ועלייה ברמת החיים ירקות ופירות: כיום 95% מהקרקע לעיבוד חקלאי מנוצלת בשנים 2000-2024 גדל הייצור המקומי ב-10% והאוכלוסייה ב-52%

התייקרו מאז 2005

+47%

גבוה ב-45% ממדינות הייחוס



+86%

גבוה ב-15% ממדינות הייחוס



40%

מסל המזון

צריכה לנפש של פירות וירקות בירידה: פגיעה בבריאות הציבור



המדיניות הכלכלית: מעבר מתמיכה במחיר לתמיכה בייצור

עיבוד הקרקעות ויצור החקלאי מהווים ערך חברתי בכלל העולם ובישראל בפרט

01

תמיכות ישירות להבטחת ייצור והכנסה לחקלאים

העיקרון הכלכלי: סבסוד דרך שימוש בגורמי הייצור - קרקע מעובדת
תמיכה תוספתית לחקלאים על הגבולות
מתן תמריצים לקידום טכנולוגי והעלאת הפריון
הולנד: תמיכה ישירה ומרכיב תוספתי לקידום טכנולוגיות ופריון
(Agricultural Policy Monitoring and Evaluation, OECD, 2025).

02

בחלב: ביטול תכנון הענף דרך חלוקת מכסות
ומעבר לייצור על פי שיקולים כלכליים

03

הפחתת חסמי יבוא: הפחתת מכסים מדורגת
בפירות וירקות: הקלה במגבלות יבוא הנובעות מתקנות
הגנת הצומח, תוך שמירה על עקרונות בטיחות

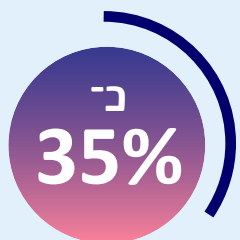
העלות התקציבית הכרוכה במעבר
לתמיכות ישירות נמוכה והתועלת
לחקלאות ולרווחת האזרחים – גדולה

אומדן לעלייה בעודף הצרכן כתוצאה
מצמצום פערי המחירים ביחס למדינות
הסמן בתחומים אלה = 5.44 מיליארד ₪
בשנה

ללא השפעות עקיפות על התעשייה

מעבר לתמיכות ישירות הוא הכרחי, אולם יש להגיע להסכמות עם החקלאים
ועל בסיסן לקבוע את תהליך המעבר בכדי למנוע זעזוע בענף ופגיעה בעיקר בחקלאים ותיקים

גורמים ליוקר המחיה בתחום המזון הכללי ומוצרי צריכה (FMCG)



מפער המחירים

בשרות

רגולציה בייצור ובייבוא
תוספת ישירה של 5%–8% למחירי המוצרים

חסם יבוא אפקטיבי

מיסוי

שיעור מע"מ גבוה בישראל ביחס למדינות הייחוס
פערי המע"מ מסבירים 3–11 נקודות אחוז מהפער



מפער המחירים

עלויות יצור גבוהות

שוק קטן עם רגולטורי ובירוקרטי גבוה
עלות גבוהה של חומרי גלם
עלויות שינוע גבוהות

מבנה הענף ורמת התחרותיות

ריכוזיות גבוהה, מבנה
קונגלומרטי, העדר חברות
הפצה עצמאיות

חסמי סחר

רגולציה עודפת
ובירוקרטיה ביבוא
חיזוק השחקנים הגדולים

מדיניות: קידום תחרות באמצעות יעדים מדידים להפחתת רגולציה עודפת

01 הפחתת רגולציה ומדידה של הנטל הבירוקרטי בכל התהליכים המשמעותיים

(א) עיגון נושא המדידה ככלי מרכזי להפחתת הבירוקרטיה (שיטת ה-SCM)

נושאים מרכזיים: רישוי עסק, יבוא, היתרי בנייה. הצבת יעדים לרגולטורים

(ב) הטמעת מנגנונים לבחינת היעילות והנחיצות של הרגולציה

Ex-post Evaluation, Stock Reviews, Sunset Clauses, Regulatory Guillotine

(ג) פישוט וייעול הבירוקרטיה

הארכת תוקף של רישיונות והיתרים, צמצום חובות דיווח, ביטול אישורים כפולים, דיגיטציה, מנגנוני שתיקה כהסכמה וכו'

02 הגברת התחרות דרך הסרת חסמי יבוא

"מה שטוב באירופה – טוב בישראל" – השלמת יישום אפקטיבי במזון רגיש ותמרוקים

- הקטנת החריגים, העלאת שיעורי ההשתתפות ("יבואן נאות"), מענה מהיר ליבואנים, ניתוח פניות
- יש להציב יעדים ולמדוד את התקדמות (זמני תהליך ועלותו, שיעורי השתתפות, מספר יבואנים, ערך היבוא וכו')

מדיניות: קידום תחרות באמצעות יעדים מדידים להפחתת גולציה עודפת

03 כשרות – פירוק מונופול הרבנות הראשית ("רפורמת כהנא")
הסדרים 2027: חקיקה מחדש של רפורמת כהנא והרחבתה ליבוא:
"מה שכשר באירופה ובארה"ב כשר בישראל"

מדידה של עלות הבירוקרטיה בהליכי כשרות (בשר, יבוא מזון רגיש) על ידי רשות האסדרה

04 מקטע ההפצה – עידוד התחרות במקטע ההפצה דרך עידוד הקמת חברות הפצה עצמאיות

05 הסרת חסמים לכניסה של חברות זרות ב-22 ענפי מסחר ושירותים (מדד STRI, OECD)
רגולציות מגבילות: הגבלות על כניסת זרים; דרישות לגבי נושאי משרה משך שהותם ושכרם (חוק החברות), העדפות לרכש מקומי (חוק המכרזים), הגבלות ענפיות שונות
קביעת **יעדי** התקדמות במדד ה-STR

יש לפעול להסרת חסמי התחרות במקביל

האם פירוק מונופולים הוא צעד מדיניות הכרחי לקידום התחרות בענף המזון?

מטרת ההמלצה:

הקטנת כוח השוק והמיקוח של הספקים הגדולים

תנאי השוק:

ריכוזיות גבוהה במקטע ספקי המזון, לצד שליטת הספקים בתשתית הלוגיסטית ובשרשרת האספקה, מעניקה להם כוח מיקוח משמעותי מול הקמעונאים

הטענה התומכת בפירוק:

גם אם יוסרו חסמי התחרות המרכזיים הקיימים כיום, ובהם חסמי היבוא הנובעים מדרישות הכשרות וכן חסמים רגולטוריים ובירוקרטיים, כוחם של הספקים הגדולים צפוי להיוותר בעינו, ולכן התחרות אינה צפויה להתגבר באופן משמעותי

שליטה בתשתיות ההפצה

יכולת תגובה

מערך אספקה רב מוצרי

מיקוח הנובע מתלות מסחרית ועוד



שוק המזון מאופיין בחסמי כניסה משמעותיים ובעיוותים כלכליים הנובעים ממדיניות ממשלתית

כל עוד חסמי הכניסה נמצאים ותנאי התחרות
הבסיסיים אינם מתקיימים, גם פירוקם של ספקים
גדולים צפוי להשיג תועלת מוגבלת בלבד

דרוש בסיס מחקרי ועבודת עומק להצדקת פירוק מבני
האם בקטגוריות צריכה שאין בהן חסמים יש הבדלי
מחירים? מהו מבנה השוק המומלץ? האם בוצעו
ונחקרו מהלכים דומים בעולם בשוק המזון?

חסמי יבוא

דרישות כשרות

תמיכה בחקלאות



אין מחלוקת כי קיימת בעיית תחרות בשוק המזון בישראל. המחלוקת נוגעת לסדר הפעולות הנדרש.
נכון למצות תחילה את הרפורמות שצפויות ליצור תנאי תחרות אפקטיביים, לשלב צעדים משלימים
לחיזוק התשתיות התחרותיות, ולעקוב אחר השפעתן



הטיפול ביוקר המחיה אינו כרוך
בתקציבים גדולים וישפר משמעותית
את רמת החיים בישראל!
השוואת רמת מחירי המזון ומוצרי
הצריכה בישראל לאלו של מדינות
הסמן* תעלה את התוצר לנפש במונחי
כוח קניה ב-3.7%



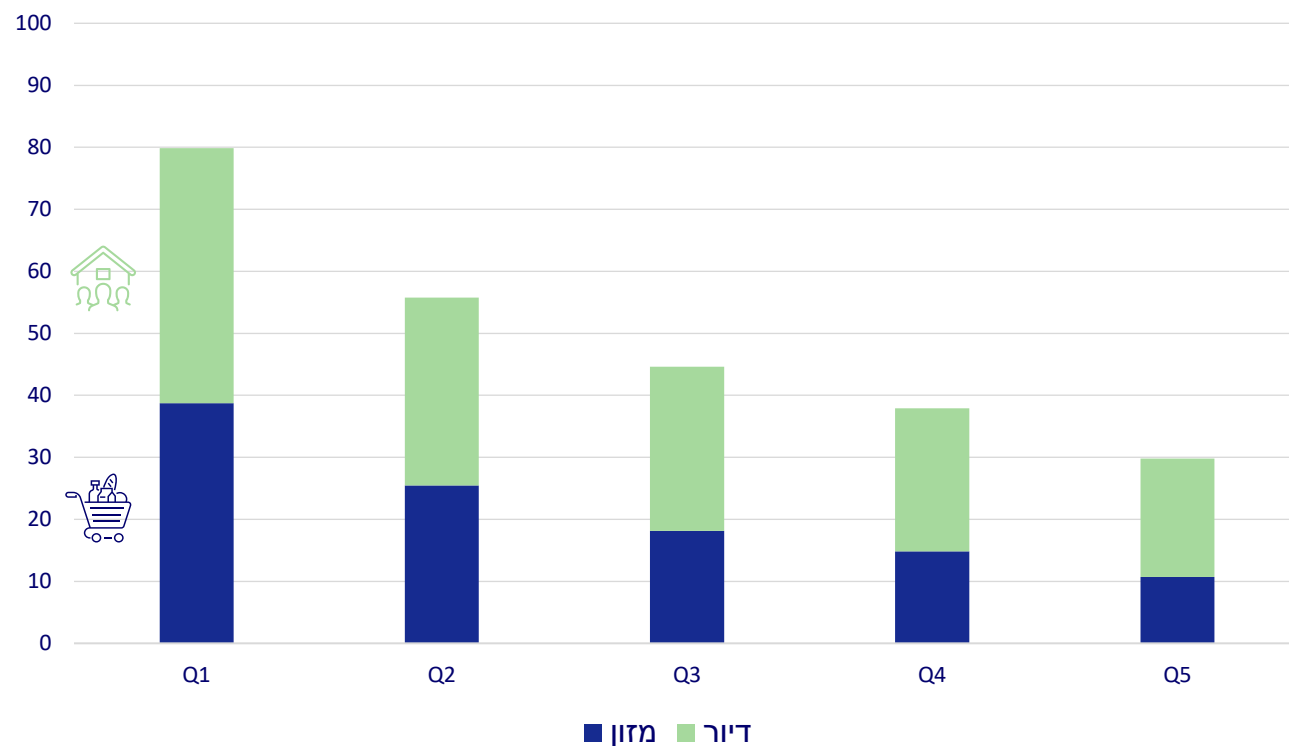
תודה



נספחים

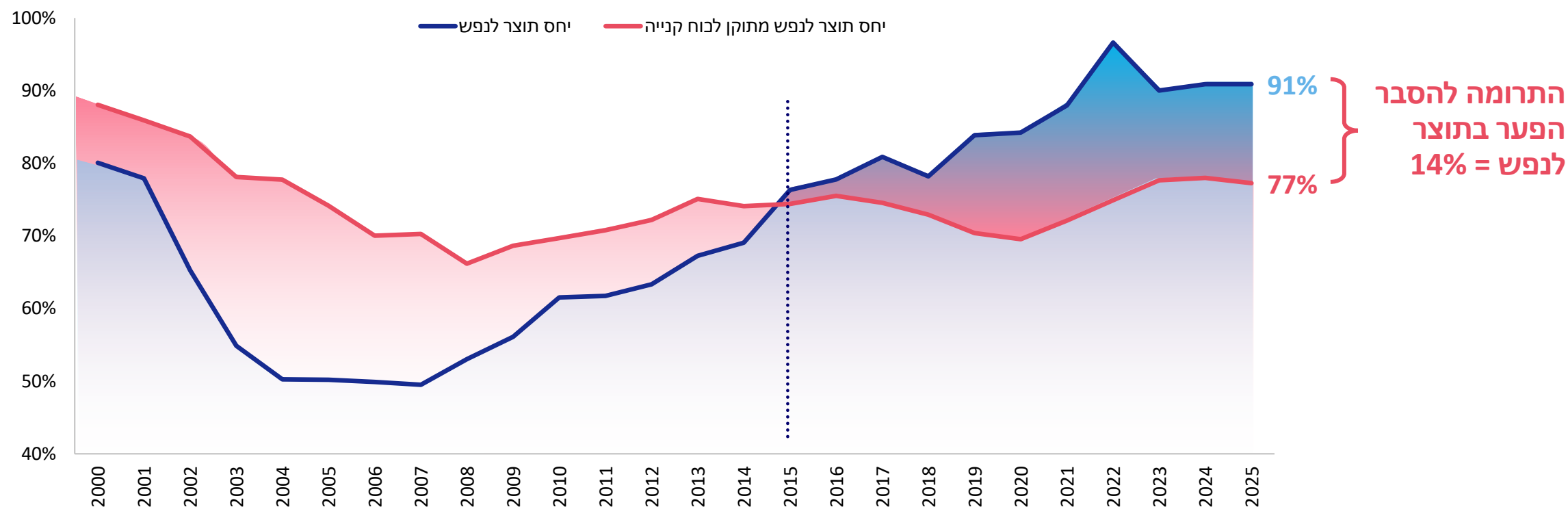
משקי בית בחמישון התחתון מוציאים 80% מהכנסתם הפנויה על מזון ודיור

שיעור הוצאות משקי הבית בישראל על מזון ודיור מתוך ההכנסה הפנויה, לפי חמישוני הכנסה, 2023



מאז 2015: יחס התוצר לנפש בין ישראל למדינות הסמן נמוך יותר כאשר הוא נמדד במונחי כוח קנייה, בהשוואה ליחס המחושב לפי שער חליפין שוק

התוצר לנפש בישראל ביחס לתוצר לנפש הממוצע במדינות הסמן, *2000–2025



יוקר המחיה בישראל

בשקלול כוח הקנייה – התוצר לנפש בישראל מתדרדר מהמקום ה-16 מבין מדינות ה-OECD למקום ה-24



רמת הריכוזיות בישראל – הגבוהה ביותר בהשוואה למדינות האיחוד האירופי בקטגוריות מוצרים רבות

רמת הריכוזיות (CR4) של מוצרי מזון ארזים ומשקאות, לפי מדינה, 2018-2019

הכי ריכוזית

השנייה הכי ריכוזית

מדינה	משקאות מוגזים	מיצים	גלידות	דגני בוקר	אורז, פסטה ואטריות	מאפים	חטיפים מלוחים	ביסקוויטים מתוקים, חטיפים וחטיפי פירות
ישראל	99%	84%	92%	89%	74%	45%	86%	70%
אוסטריה	70%	50%	76%	62%	39%	8%	54%	41%
בלגיה	77%	32%	50%	63%	33%	7%	53%	38%
קראטיה	81%	69%	94%	43%	49%	20%	38%	59%
צ'כיה	76%	52%	75%	71%	37%	22%	42%	62%
דנמרק	71%	47%	51%	58%	23%	23%	54%	38%
אסטוניה	87%	66%	83%	48%	31%	64%	46%	49%
פינלנד	72%	60%	83%	39%	37%	35%	53%	54%
צרפת	82%	48%	64%	70%	54%	80%	45%	50%
גרמניה	56%	26%	47%	55%	30%	16%	40%	26%
יוון	84%	68%	70%	68%	55%	12%	51%	56%
הונגריה	82%	58%	54%	47%	31%	7%	39%	43%
אירלנד	86%	40%	73%	68%	44%	24%	58%	46%
איטליה	67%	43%	23%	80%	33%	11%	38%	44%
לטביה	68%	76%	75%	81%	33%	50%	56%	70%
ליטא	84%	56%	69%	68%	41%	43%	59%	58%
הולנד	63%	43%	71%	50%	34%	11%	40%	37%
נורבגיה	89%	53%	90%	62%	44%	32%	62%	61%
פולין	77%	61%	66%	60%	33%	5%	30%	39%
פורטוגל	79%	53%	76%	56%	40%	9%	34%	25%
רומניה	66%	49%	63%	68%	49%	9%	45%	33%
סלובקיה	67%	48%	67%	72%	26%	16%	31%	61%
סלובניה	88%	69%	68%	43%	61%	32%	47%	33%
ספרד	80%	41%	56%	49%	33%	21%	38%	42%
שבדיה	85%	59%	65%	44%	29%	42%	55%	32%
שווייץ	75%	34%	54%	42%	20%	5%	48%	32%
בריטניה	80%	43%	46%	60%	33%	28%	45%	37%



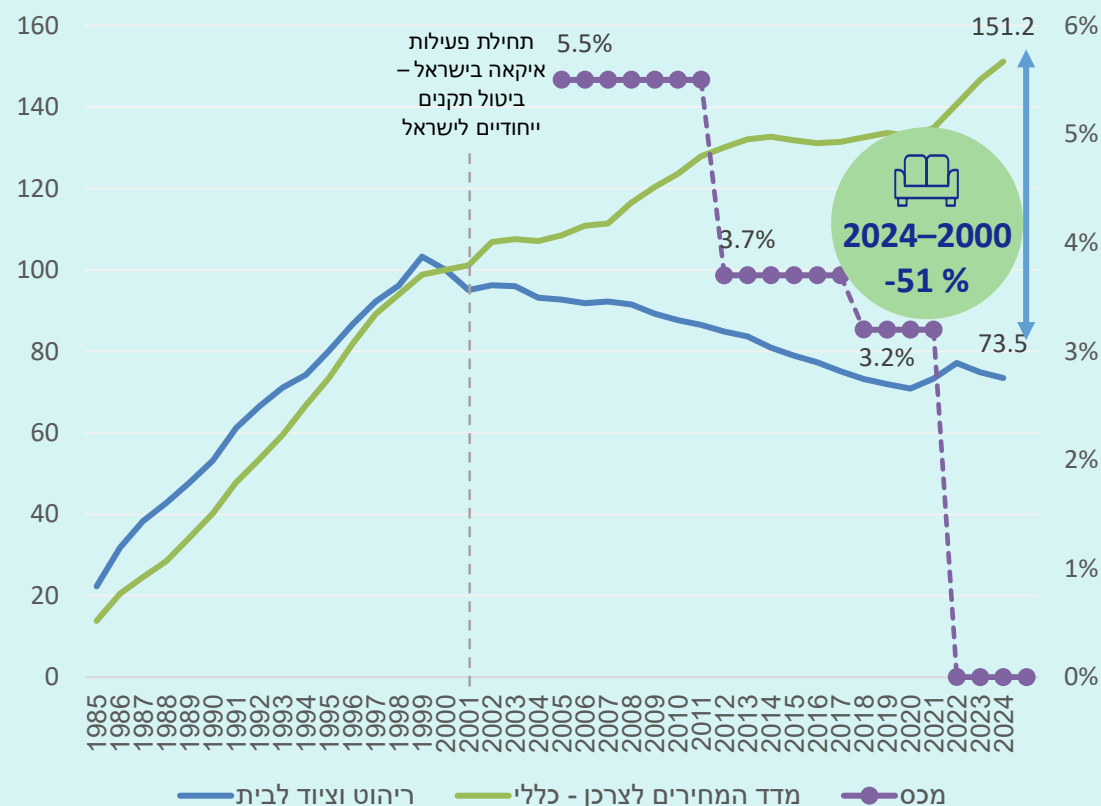
שוק המזון ומוצרי הצריכה מורכב משחקנים גדולים שחולשים על קטגוריות צריכה גדולות



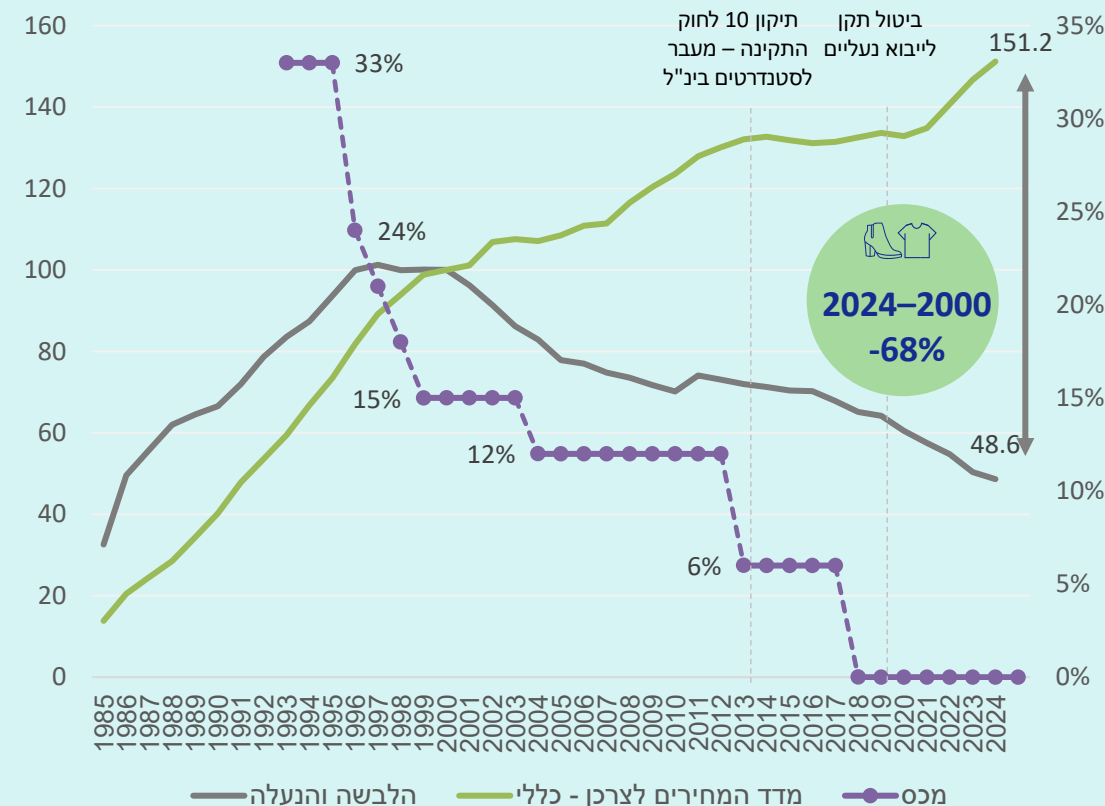
מחירי ההלבשה וההנעלה וירדו ריאלית בעשרות אחוזים

רפורמות להפחתת מכסים וביטול תקנים החל משנות ה-1990

מדד מחירי מוצרי ריהוט ושיעור המכס הממוצע בענף מול מדד המחירים לצרכן, *1980-2024



מדד מחירי ההלבשה וההנעלה ושיעור המכס הממוצע בענף מול מדד המחירים לצרכן, *1980-2024

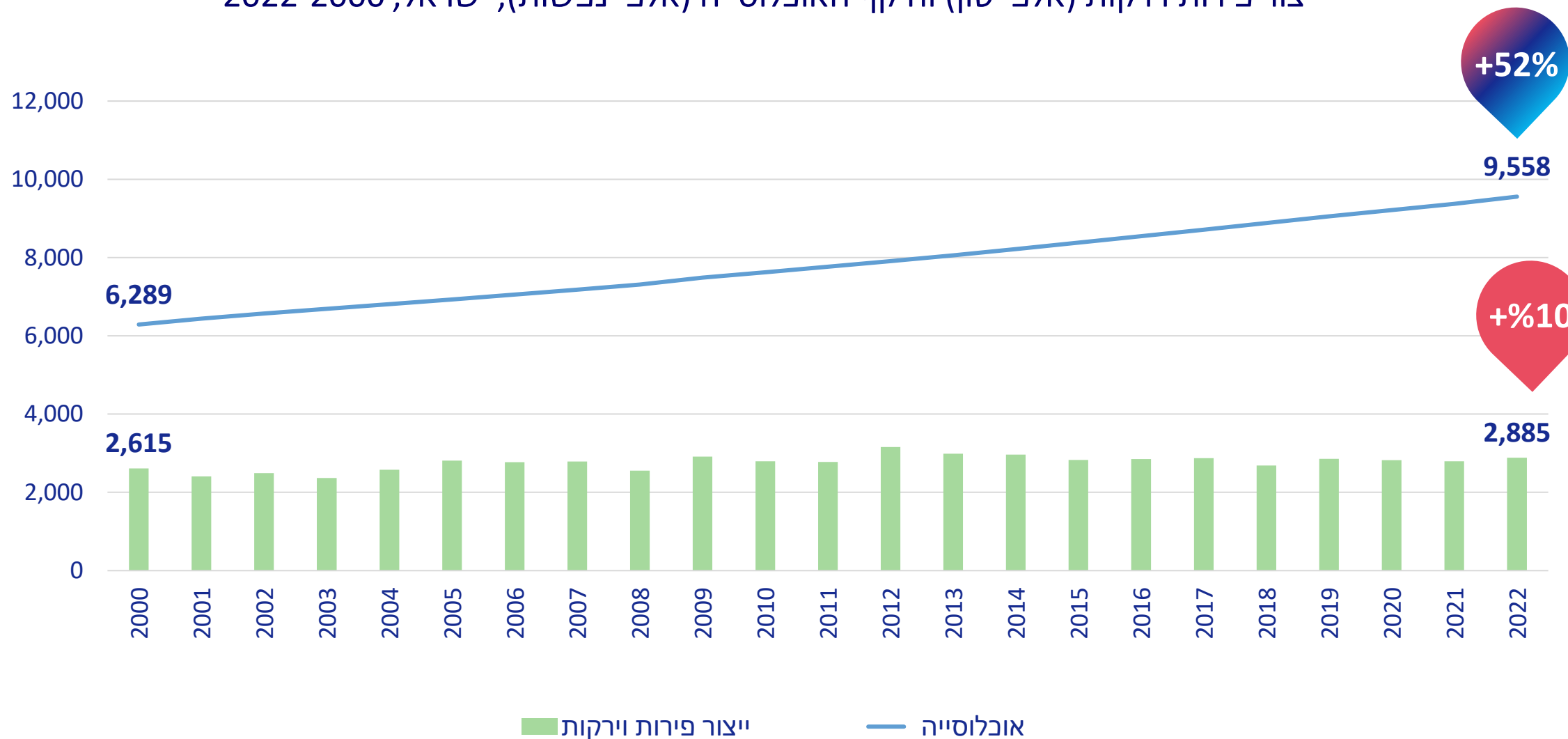


* (רמת המחירים ב-2000) | מקור: מדדי מחירים: עיבודי מכון אהרן לנתוני הל"מ.ס. מכס: הלבשה והנעלה: ארגון הסחר העולמי (WTO), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, משרד האוצר; ריהוט: ארגון הסחר העולמי (WTO). שינויים בפטור ממע"מ על ייבוא אישי: 2001 – הגדלה ל-\$50, 2008 – הגדלה ל-\$75



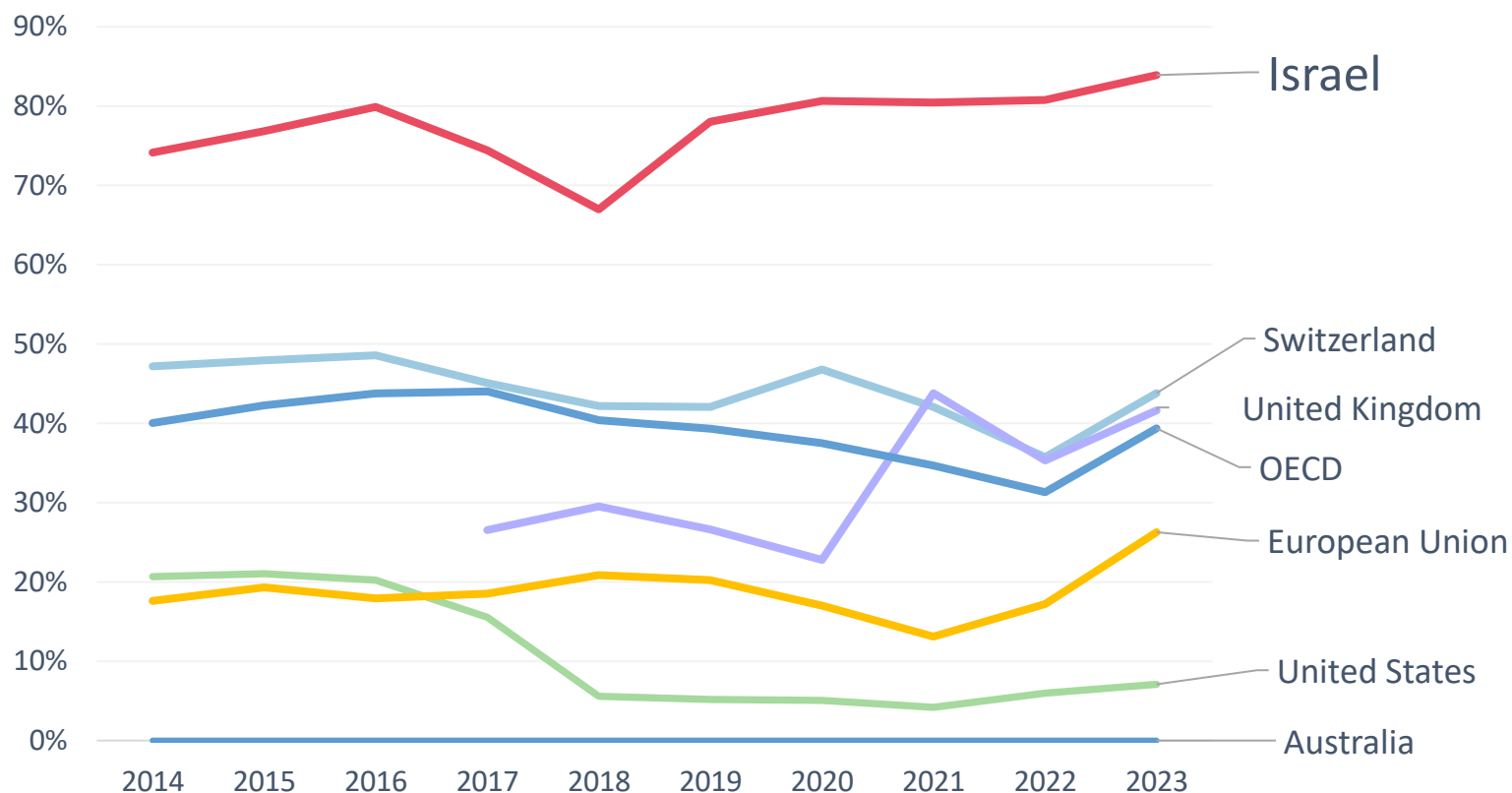
פירות וירקות: הייצור קבוע, האוכלוסייה גדלה ב-2% לשנה

ייצור פירות וירקות (אלפי טון) והיקף האוכלוסייה (אלפי נפשות), ישראל, 2000-2022



ישראל מובילה בשיעור התמיכה העקיפה בחקלאות

תמיכה במחיר השוק (סבסוד עקיף), * שיעור מסך התמיכה בחקלאים **



בישראל, שיעור התמיכה דרך מחירי שוק (MPS) * מתוך כלל התמיכה ביצרנים (PSE) ** הוא מהגבוהים במדינות ה-OECD 70%-80% בין השנים 2014-2023

נתון זה משקף מדיניות עקבית של תמיכה עקיפה בחקלאים באמצעות מכסים ומגבלות יבוא, בניגוד למגמה במדינות מפותחות אחרות, בהן נהוגה תמיכה ישירה על בסיס קריטריונים רלוונטיים (גודל שטח/ היקף ייצור וכו')

* Market Price Support (MPS) - מחושב באמצעות הכמות המיוצרת בפער בין מחיר השוק המקומי למחיר העולמי של מוצר חקלאי.
** Producer Support Estimate (PSE) - מדד לסך התמיכה הכלכלית שהממשלה מעניקה ליצרנים חקלאיים, כולל תמיכה ישירה וסבסוד עקיף דרך הגנה על מחירים.

מקור: עיבודי מכון אהרן לנתוני OECD.





ישראל מאופיינת במידה גבוהה של חסמים לכניסה ולהתרחבות לפעילות מקומית זרה

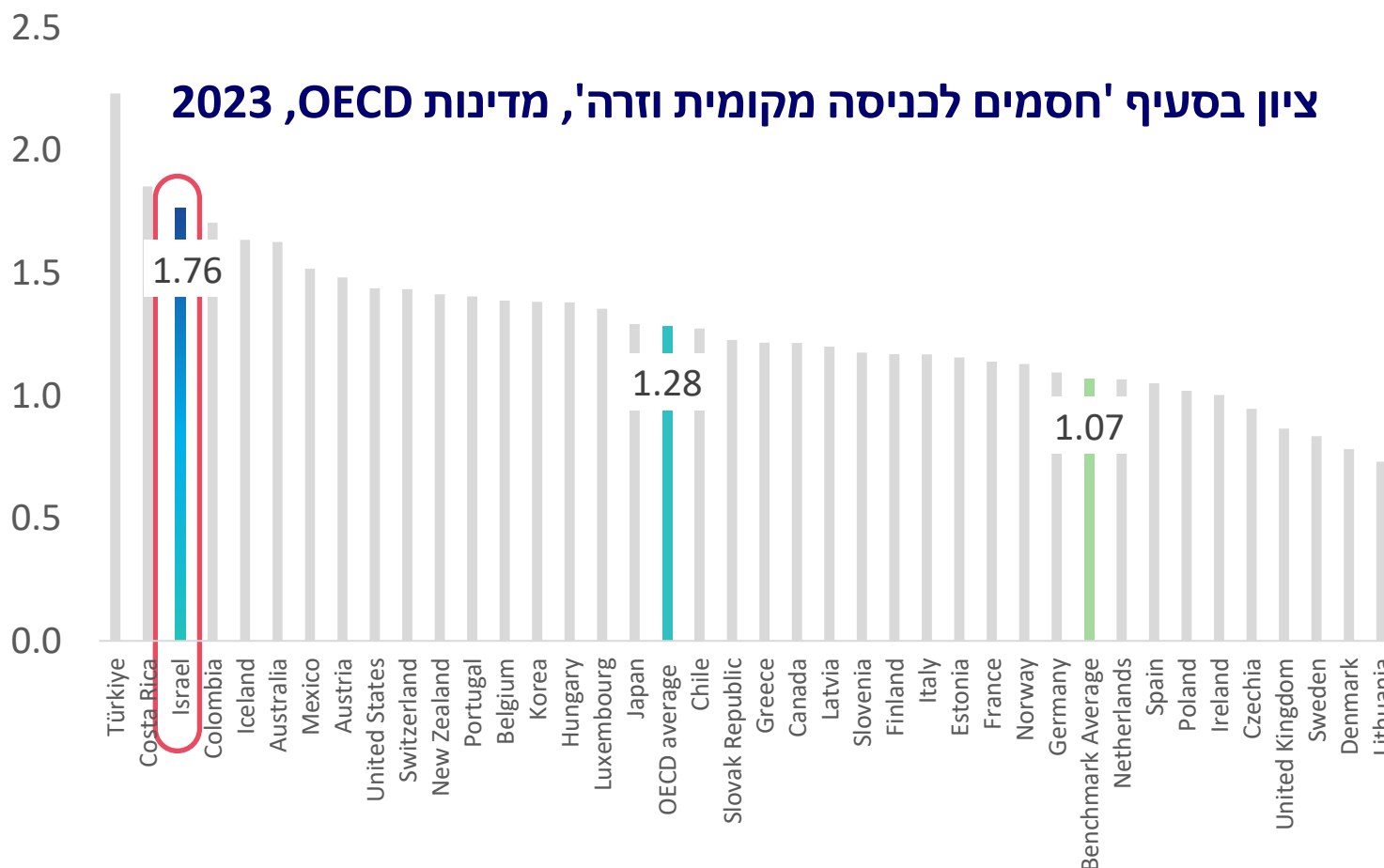
המידה בה לחברה מקומית או זרה קל להיכנס ולפעול בשוק

- חסמים מכסיים ולא-מכסיים למסחר
- חסמים להשקעות
- רגולציה על עובדים זרים
- רגולציה על פתיחת חברות ועסקים

ציון בסעיף 'חסמים לכניסה מקומית זרה', מדינות OECD, 2023

→
משקים סגורים לתחרות

→
משקים ידועתיים לתחרות



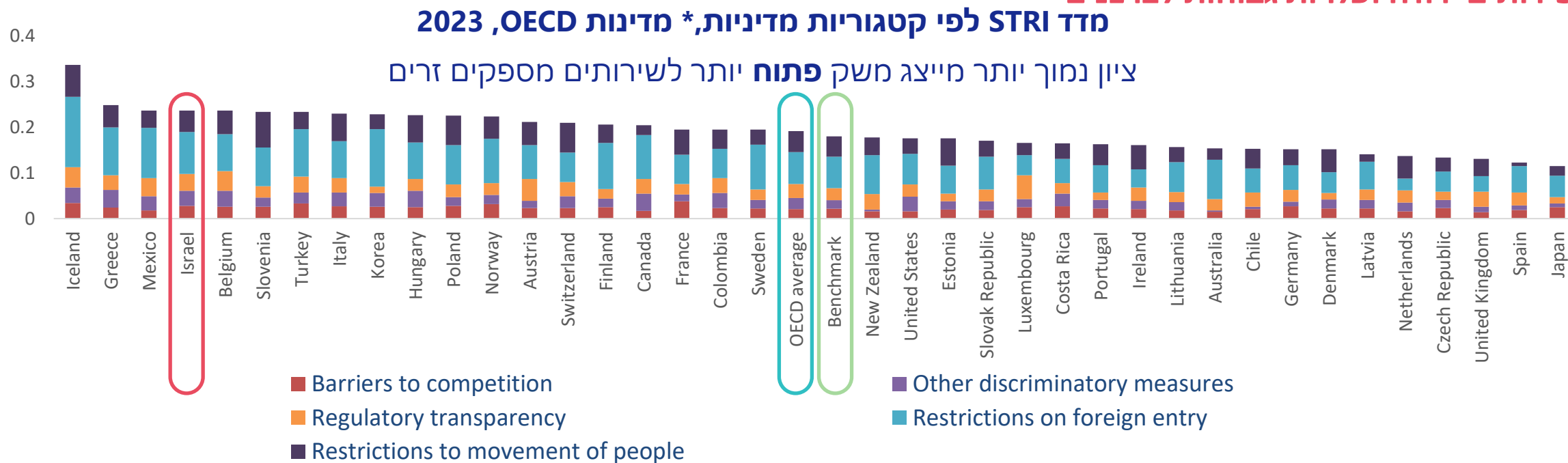


ישראל מובילה בהיקף מגבלות הסחר בשירותים

מגבלות הסחר בשירותים בישראל חמורות ביחס ל-OECD ומהוות חסמי כניסה לחברות זרות
הגבלות על כניסת זרים ופעילותם בישראל: הגבלות על כניסת עובדים זרים מומחים, משך שהותם ושכרם (חוק החברות תשנ"ט-1999), הגבלות על רכישות נדל"ן על ידי זרים (חוק מקרקעי ישראל התש"ך-1960)

דרישות לגבי נושאי משרה: דרישת תושבות מנושאי משרה בדירקטוריון (חוק החברות תשנ"ט-1999)
רכש מקומי: העדפות מפורשות לספקים מקומיים ברכש ציבורי (חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992)

התוצאה: תחרותיות מוגבלת, רמת השקעות זרות נמוכה, רמות חדשנות ופריון עבודה נמוכות, איכות שירותים ירודה ועלויות גבוהות לצרכנים



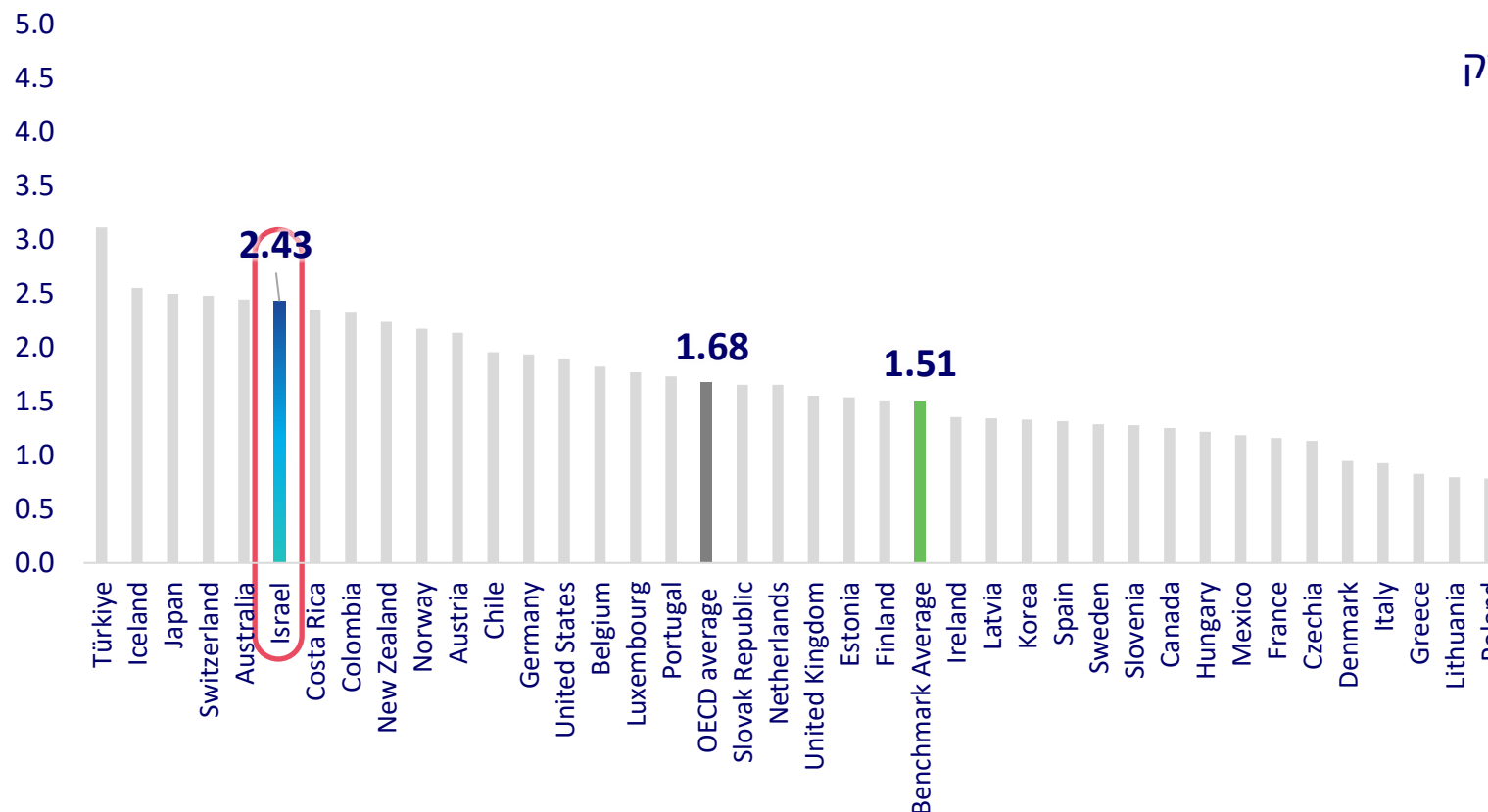


ישראל בין המדינות עם החסמים הגבוהים ביותר להקמת ותפעול שוטף של עסקים

נטל בירוקרטי על חברות, PMR, 2023

משקים סגורים לתחרות

משקים ידועים לתחרות



מורכבות הליך הקמת חברות

- מספר ההליכים הכרוכים בהקמת עסק
- מספר הרגולטורים המעורבים בהקמת עסק
- רמת הנגישות למידע רגולטורי
- מידת היישום של עקרונות כגון "אי-מענה בהסכמה" וניהול סיכונים רגולטורי

ישראל מדורגת במקום ה-35, לעומת דירוג 17 בממוצע של מדינות הסמן

מדיניות רגולציה לא יעילה יוצרת תמריצים שליליים ליזמות ולהשקעות

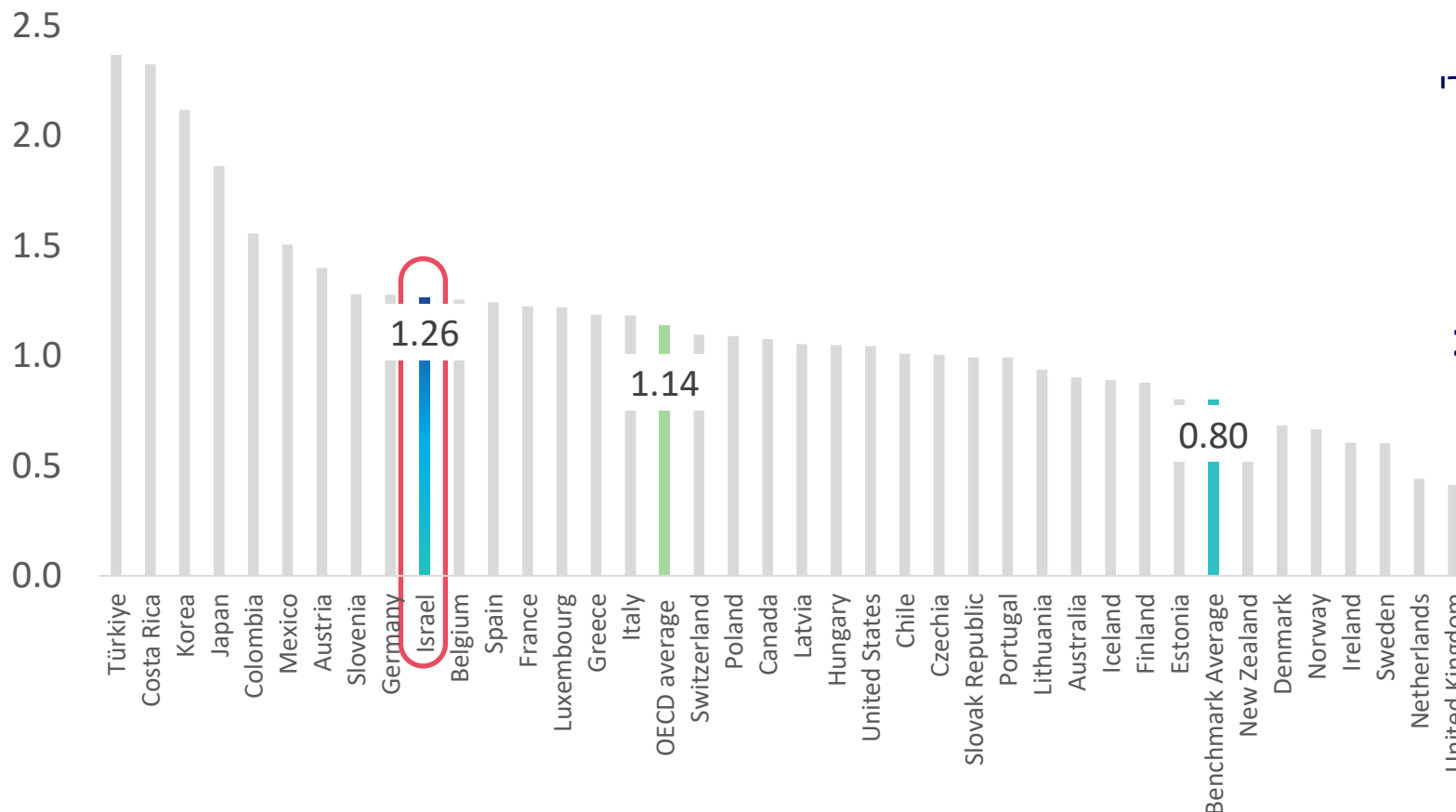


מידת המעורבות הממשלתית בפעילות עסקית בישראל מהגבוהות במדינות ה-OECD

מעורבות ממשלתית בפעילות עסקית, PMR, 2023

→
משקים
סגורים
לתחרות

→
משקים
ידידותיים
לתחרות



הסעיף בוחן את מידת המעורבות הרגולטורית בפעילות העסקית

- פיקוח על מחירים בקמעונאות והשירותים, מגבלות על התנהלות של חברות, רכש ציבורי
- מגבלות על היכולת של חברות טיסה לקבוע זמני טיסות, רגולציה על חיבור לרשתות סלולר, מגבלות על מיקום גיאוגרפי של בתי מרקחת ורגולציה על שעות פתיחה

ישראל מדורגת במקום ה-32, לעומת דירוג 9 בממוצע של מדינות הסמן