

פיקוח על מחירי המזון כמענה ליוקר המחיה

גל רקובר



אפריל 2025



נייר זה הוא פרי שיתוף פעולה בין פורום ארלוזרוב
לרשות ההסתדרות לצרכנות.

רשות ההסתדרות
לצרכנות



הפיקוח על המחירים שב לדיון הציבורי ברחבי העולם על רקע התפרצות האינפלציה בעקבות משבר הקורונה והמלחמה באוקראינה. בעבר נחשב כלי זה לכלי אינטגרלי בארגז הכלים של קובעי המדיניות, ונעשה בו שימוש מוצלח ותדיר בכלכלות המתקדמות, למשל בהחלת המע"מ בשנות ה-70 ובארה"ב במהלך מלחמת העולם השנייה. בעשורים האחרונים ירדה קרנו של הפיקוח על המחירים, על אף שהשימוש בו עדיין שכית. בהיעדר תחרות, פיקוח ממוקד יכול להוריד את המחירים על חשבון רווחים חריגים, תוך שיפור התמריץ להרחבת ההיצע. המחקרים האחרונים בנוגע לפיקוח על מחירי מזון בארץ ובעולם והמלצות ועדות ממשלתיות בנושא מסכימים עם גישה זו, וקובעים שהפיקוח על המחירים הוא כלי יעיל בהפחתת מחירי המזון. לאור זאת, אנו ממליצים להרחיב את השימוש בכלי זה למוצרי מזון נוספים, ולבחון הוספת יעדי מדיניות, כמו הנגשת מוצרי יסוד בריאים. המלצות נוספות כוללות בחינת אפשרות של מנגנון פיקוח שימנע עליות מחירים תלולות וא-סימטריות ושימוש בפיקוח על המחירים כצעד משלים לצעדי מדיניות אחרים, כמו מע"מ דיפרנציאלי או תמיכה בחקלאות.

גל רקובר הוא דוקטורנט לכלכלה באוניברסיטת גריניץ' שבלונדון. מחקרו עוסק בהשפעת הכנסות משקי בית מנכסים פיננסיים על דינמיקה מאקרו-כלכלית. הוא כותב על כלכלה עולמית באתר החדשות דבר וחבר בתנועת מחנות העולים. עמית מחקר בפורום ארלזורוב.

אני מודה ל**בת-אור הופמן** מרשות ההסתדרות לצרכנות על היוזמה לכתיבת הסקירה, ול**ד"ר יונתן בצלאל**, המפקח על המחירים במשרד הכלכלה, ו**ד"ר יובל אופק-שני** על הערותיהם החשובות.

הנחיה: יוני בן בשט

עורך ראשי: עמית בן-צור

עריכה לשונית: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

6	תקציר
6	מבוא
9	א. דינמיקת המחירים בתחום המזון
10	תפקיד הריכוזיות והרווח במחירי המזון
12	התמריץ להורדת מחירים בתחום המזון נמוך במיוחד
16	תפקיד הנורמה וההיסטוריה בקביעת המחירים
17	המחירים הגבוהים הם מורשת של עליות מחירים
18	מאמצי המדיניות מתמקדים בהפחתת הריכוזיות ולא בהפחתת הרווחיות
29	ב. הפיקוח על מחירים
31	ארגז הכלים של הפיקוח על המחירים
36	היחס לפיקוח על מחירי המזון בישראל
37	על אילו מחירים מפקחים ומתי?
38	הפיקוח על המחירים בשווקים לא תחרותיים
45	ג. הפיקוח על המחירים בישראל
46	הרחבה ועיבוי של הפיקוח על המחירים
50	צעדים משלימים לפיקוח על המחירים
53	סיכום
	נספח: סיכום המלצות דוח ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק
56	מוצרי המזון והצריכה
58	מקורות

רשימת האיורים, הטבלאות והתיבות

עמוד

- איור 1:** הרווחיות הממוצעת של עשרת הספקים הגדולים בתחום המזון, ישראל ומדינות נוספות, 2021. 11
- איור 2:** רווחים ושיעור רווחיות (לפני מס) של עשרת יבואני המזון והטואליטיקה הגדולים בישראל, 2000-2019. 12
- איור 3:** סיכום המלצות דוח ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה. 19
- איור 4:** המחיר לצרכן של ק"ג חמאת גוש, 2014-2023 (רבעונים). 21
- איור 5:** האינפלציה כקונפליקט חלוקתי - מהלך האינפלציה בשנים 2021-2022 על פי Weber and Wasner (2023). 25
- טבלה 1:** מאפייני המוצר, משמעותם הכלכלית והשפעתם על התנהגות קביעת המחירים. 15
- טבלה 2:** תחומי השימוש בפיקוח על מחירים, 2018. 40
- טבלה 3:** מוצרי מזון מפוקחים, ינואר 2025. 47
- תיבה 1:** אינפלציית הקונפליקט ופיקוח מחירים אסטרטגי. 23
- תיבה 2:** הפיקוח על המחירים שכיח משנהוג לחשוב. 39

מבוא

- ◀ ישראל סובלת מרמת מחירים גבוהה של מוצרים ושירותים, המהווה רכיב משמעותי בבעיית יוקר המחיה.
- ◀ הבעיה חריפה במיוחד בתחומי המזון והדיור, אשר מהווים חלק ניכר מסל הצריכה.
- ◀ נייר זה מתמקד בפיקוח על מחירי המזון, מפני שלנוכח מאפייני השוק נראה שיש פוטנציאל גדול לתוצאות חיוביות ביישום פיקוח מחירים בתחום זה.

דינמיקת המחירים בתחום המזון

- ◀ הריכוזיות בתחום המזון נחשבת לגורם מרכזי למחירי המזון הגבוהים. צעדי המדיניות להתמודדות עם בעיה זו התמקדו בעידוד תחרות ובפתיחת שווקים ליבוא, ולא הביאו עד כה להפחתת המחירים.
- ◀ לצד הריכוזיות, מאפיינים נוספים השכיחים בתחום המזון, כמו ביקוש קשיח, חיי מדף מוגבלים וייצור עתיר עבודה, מתמרצים את החברות נגד הורדת המחירים.
- ◀ בישראל, מבקר המדינה קבע שמשרד האוצר נמנע משימוש בפיקוח מחירים ומקיום החוק כלשונו. משרד האוצר, מצידו, השיב שהוא מתנגד לשימוש בפיקוח מחירים.

הפיקוח על המחירים

- ◀ הפיקוח על המחירים הוא כלי להשפעה על מנגנון קביעת המחיר במצב שבו המנגנון מייצר תוצאות לא רצויות, כמו מחירים גבוהים ושולי רווח גבוהים במיוחד.
- ◀ הפיקוח על המחירים יכול להתבצע במגוון דרכים: תקרת מחיר או רצפת מחיר, הגבלת שינוי המחיר, הגבלת הרווחיות ועוד.
- ◀ הביקורת על פיקוח המחירים גורסת שהוא עלול לפגוע ברווחיות, ולכן לגרום למחסור ולהביא להתפתחות שוק שחור, אולם במצב של ריכוזיות, הפיקוח נעשה פשוט ויעיל כי ממילא המחיר נקבע על ידי החברות. יתרה מכך, כאשר הרווחים חריגים אין תמריץ להרחיב את הייצור, בעיה שהפיקוח יכול לפתור.
- ◀ בישראל רואים בפיקוח על המחירים כלי בעייתי, ולכן מבכרים עידוד תחרות. יחד עם זאת, יש הסכמה שבהיעדרה, הפיקוח חשוב ויעיל בהפחתת המחירים לצרכן.
- ◀ את הפיקוח יש להפעיל בשווקים שבהם התמריץ להפחתת מחירים נפגע כתוצאה

מריכוזיות ומאפייני המוצר. בנוסף, אפשר להפעילו על בסיס יעדי מדיניות, למשל הנגשת מוצרי יסוד בריאים לטובת שיפור בריאות הציבור.

הפיקוח על המחירים בישראל

- הצעדים שננקטו עד כה בישראל לא הצליחו להביא להפחתת המחירים. בנוסף, ישראל היא כלכלה קטנה, התלויה ביבוא וחשופה במיוחד לזעזועים הגוררים עימם עליות מחירים. מסיבות אלה, חשוב שכלי פיקוח המחירים יימצא בארגז הכלים של קובעי המדיניות.
- קיימות אפשרויות שונות ליישום פיקוח מחירים בישראל, ביניהן:
 - הרחבת פיקוח המחירים הקיים למוצרים נוספים שבהם מתקיימת תחרות מועטה.
 - בחינת שילוב יעדי מדיניות, דוגמת הנגשת מוצרי יסוד הנכללים בסל המזון הבריא.
 - התניית העלאות מחירים חדות בדיווח נתונים ובהפחתת המחיר לאחר הזעזוע (אם מחירי התשומות שבו, לפחות חלקית, למחיריהם המקוריים).
 - בחינת השימוש בפיקוח על המחירים כאמצעי משלים לצעדי מדיניות אחרים, למשל, בהחלת מע"מ דיפרנציאלי על מוצרי בסיס.

סיכום

- התיאוריה המקובלת, המדגישה את תפקיד הביקוש, התקשתה להסביר את האינפלציה שלאחר הקורונה והפלישה לאוקראינה ואת בלימתה לאחר מכן. לאור זאת, הפיקוח על המחירים, לצד כלים נוספים המכוונים לפתרונות ממוקדים בצד ההיצע, שבו לקדמת הדיון.
- בישראל, הריכוזיות יחד עם מאפייני שוק המזון מתמרצים את החברות להימנע מהורדת מחירים. לכן, בעוד שפיקוח המחירים מצליח להפחית את המחירים, המאמצים לעודד תחרות מתקשים בכך.
- שינוי האקלים ואי-יציבות גאו-פוליטית עלולים להוביל להגברת התדירות והעוצמה של זעזועי המחירים, מה שמדגיש את הצורך בכלי יעיל למיתון השפעתם על רמת המחירים בישראל.
- לאור זאת, נכון לשקול את הרחבת פיקוח המחירים הקיים והוספת יישומים נוספים, כמו הגבלת עליית המחיר ושילובו בצעדי מדיניות אחרים, כמו מע"מ דיפרנציאלי ותמיכה בתוצרת חקלאית מקומית.
- אנו מקווים שסקירה זו תסייע למעצבי המדיניות בישראל להשיג באופן אפקטיבי ויעיל את המטרה החשובה והחיונית: הקלת יוקר המחיה של הצרכן הישראלי.

ישראל סובלת מרמת מחירים גבוהה של מוצרים ושירותים, המהווה רכיב משמעותי, לצד השכר, בבעיית יוקר המחיה. אפשר להשוות בין מדינות שונות באופנים שונים, אך ישראל בולטת לרעה בכל המדדים בכמה תחומי מוצרים (בן-דוד וקמחי, 2021; לן, 2023; משרד האוצר, 2023; פלוג, פורת הירש וקנת פורטל, 2023). הפערים הגבוהים ביותר לרעת ישראל הם בתחום המזון והמשקאות ובתחום הדיור (בן-דוד וקמחי, 2021; לן, 2023).

רמת המחירים הגבוהה בתחום המזון והמשקאות ובתחום הדיור מתבטאת ביתר שאת בחוויית הצרכן, הן בשל חלקם הגדול בסל הצריכה והן מכיוון שהם מהווים צורכי בסיס לכל משק בית

נייר זה מתמקד בפיקוח על מחירי המזון, מפני שלנוכח מאפייני השוק נראה שיש פוטנציאל גדול לתוצאות חיוביות ביישום פיקוח על המחירים בתחום זה.

ישראל סובלת מרמת מחירים גבוהה של מוצרים ושירותים, המהווה רכיב משמעותי, לצד השכר, בבעיית יוקר המחיה. אפשר להשוות בין מדינות שונות באופנים שונים, אך ישראל בולטת לרעה בכל המדדים בכמה תחומי מוצרים (בן-דוד וקמחי, 2021; לן, 2023; משרד האוצר, 2023; פלוג, פורת הירש וקנת פורטל, 2023). הפערים הגבוהים ביותר לרעת ישראל הם בתחום המזון והמשקאות ובתחום הדיור (בן-דוד וקמחי, 2021; לן, 2023).

יוקר המחיה בתחומים אלו נכנס ללב השיח הציבורי בעקבות המחאה החברתית ב-2011, שהתפתחה ממחאות בתחום המזון (מחאת הקוטג') והדיור. נושאים אלה זכו לסיקור תקשורתי נרחב והיו מוקד עיסוקן של שתי ועדות (ועדת טרכטנברג שעסקה ביוקר המחיה בכלל וועדת קדמי שהתמקדה במחירי המזון) וכן יעד מדיניות מרכזי של משרדי הממשלה (בנק ישראל, 2024). רמת המחירים הגבוהה בתחומים אלו מתבטאת ביתר שאת בחוויית הצרכן, הן בשל חלקם הגדול בסל הצריכה (על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2023 עמד משקל המזון במדד המחירים לצרכן בחמישון ההכנסה השלישי על 18.3%), והן מכיוון שהם מהווים צורכי בסיס לכל משק בית. נייר זה מתמקד בפיקוח על מחירי המזון, מפני שלנוכח מאפייני השוק נראה שיש פוטנציאל גדול לתוצאות חיוביות ביישום פיקוח על המחירים בתחום זה.



**הריכוזיות וחסמי היבוא
לצד הנטל הרגולטורי
הכבד הם הגורמים
המרכזיים למחירי המזון
והמשקאות הגבוהים**

בסקירה שנערכה במסגרת המכון הישראלי לדמוקרטיה על יוקר המחיה בישראל, מזהים הכותבים את הריכוזיות וחסמי היבוא כגורמים המרכזיים למחירי המזון והמשקאות הגבוהים, ולצידם את הנטל הרגולטורי הכבד (פלוג, פורת הירש וקנת פורטל, 2023). גורמים אלה מתייחסים כולם להיעדר תחרות: ריכוזיות משמעה כוח שוק גדול של השחקנים; חסמי יבוא פירושם חוסר תחרות מבחוץ; והנטל הרגולטורי מתייחס לקושי להקים עסקים שיוכלו להתחרות בשחקנים הגדולים.

**צעדי המדיניות שננקטו
בתחום מחירי המזון
התמקדו בעידוד תחרות
ובפתיחת שווקים ליבוא,
אולם עד כה הם לא הביאו
לשיפור המצב**

לאור זיהוי זה, אשר משרד האוצר היה שותף לו, צעדי המדיניות שננקטו בתחום מחירי המזון התמקדו בעידוד תחרות ובפתיחת שווקים ליבוא. אולם, לפי דוח בנק ישראל האחרון, עד כה לא הביאו המהלכים שננקטו בתחום לשיפור המצב (בנק ישראל, 2024). יתרה מכך, מבקר המדינה קבע שמשרד האוצר לא מקיים פיקוח על המחירים כפי שעולה מלשון החוק (מבקר המדינה, 2024), וזאת חרף המלצות הוועדות המקצועיות שעסקו בנושא, ועדת קדמי וועדת טרכטנברג, אשר המליצו, בין השאר, על חיזוק הפיקוח על המחירים (הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011; משרד התמ"ת, 2012).

**מבקר המדינה קבע
שמשרד האוצר לא מקיים
פיקוח על המחירים כפי
שעולה מלשון החוק, וזאת
חרף המלצות הוועדות
המקצועיות שעסקו בנושא**

סוגיית היעדר התחרות בשוק המזון חשובה, אך אינה מסבירה לבדה את דינמיקת המחירים. להלן נסביר כיצד מאפייני שוק המזון והתפקיד של נורמות בקביעת המחירים מצטרפים אל הריכוזיות בהשפעה על מחירי המזון. יחד, גורמים אלו מביאים להתנהגות מתואמת בשוק המזון, שבה החברות נמנעות מהורדת מחירים ומעלות אותם בתיאום.

תפקיד הריכוזיות והרווח במחירי המזון

**הריכוזיות מעניקה לחברות
הגדולות את הכוח לקבוע
מחירים שיביאו לרווחיות
גבוהה**

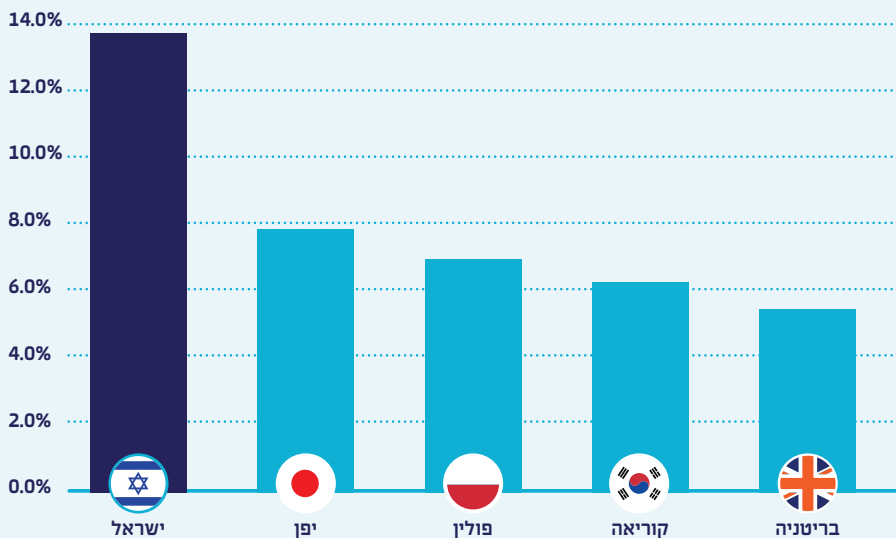
**ענף המזון מאופיין ברמת
ריכוזיות גבוהה בכל
מקטעיו. יותר ממחצית
משוק האספקה נשלטת
על ידי עשר חברות,
כשבתחומים מסוימים
המצב ריכוזי עוד יותר.
במקטע הקמעונאי, שלוש
רשתות שיווק שולטות
ביותר ממחצית השוק**

ריכוזיות היא מצב שבו מספר קטן של חברות גדולות שולטות על נתח מרכזי בשוק מסוים, מה שמאפשר להן להימנע מתחרות מחירים. החברות המובילות יכולות לשמור על רמת מחירים גבוהה עם שולי רווח רחבים ללא חשש מזליגת ביקוש למתחרים, שיציעו מחירים עדיפים על ידי צמצום שולי הרווח. במילים אחרות, הריכוזיות מעניקה לחברות הגדולות את הכוח לקבוע מחירים שיביאו לרווחיות גבוהה (Philippon, 2019).

לפי סקירת המכון הישראלי לדמוקרטיה, ענף המזון מאופיין ברמת ריכוזיות גבוהה בכל מקטעיו (פלוג, פורת הירש וקנת פורטל, 2023): יותר ממחצית משוק האספקה נשלטת על ידי עשר חברות, כשבתחומים מסוימים המצב ריכוזי עוד יותר; במקטע הקמעונאי, שלוש רשתות שיווק שולטות ביותר ממחצית השוק (פלוג, פורת הירש וקנת פורטל, 2023).

לפי משרד האוצר, ריכוזיות זו מתרגמת לרווחיות גבוהה. מהנתונים המוצגים באיור 1, הרווחיות הממוצעת של עשרת הספקים הגדולים בשוק המזון בישראל גדולה מ-13%, נתון שהוא גבוה משמעותית מהמדינות שאליהן השווה אגף התקציבים במשרד האוצר (משרד האוצר, 2023).

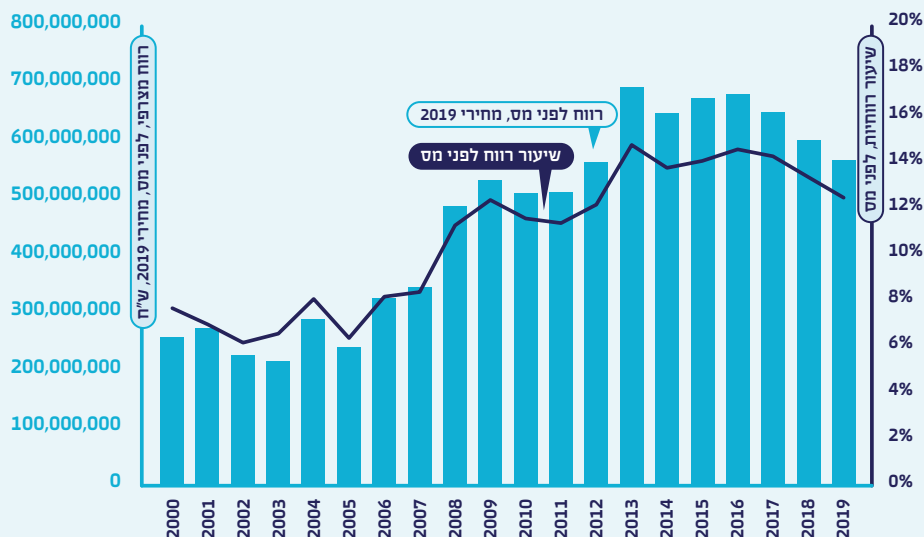
איור 1: הרווחיות הממוצעת של עשרת הספקים הגדולים בתחום המזון, ישראל ומדינות נוספות, 2021



מקור האיור: משרד האוצר, 2023

הצמיחה ברווחיות הספקים הגדולים הולכת יד ביד עם פתיחת פער מחירים מה-OECD. אגף הכלכלנית הראשית במשרד האוצר פרסם בתחילת 2022 נתונים על רווחיות היבואניות, שמצביעים על מגמה זהה: עלייה משיעור רווחיות של כ-7% בין 2004 ל-2006 לשיא של 14.8% ב-2013, וירידה ממנו אל 12.5% ב-2019, נקודת הזמן האחרונה המוצגת בסקירה (איור 2).

איור 2: רווחים ושיעור רווחיות (לפני מס) של עשרת יבואני המזון והטואליטיקה הגדולים בישראל, 2000-2019



מקור האיור: משרד האוצר, 2022

חשוב לסייג: לא בכל מצב ריכוזיות מובילה למחירים גבוהים. ריכוזיות יכולה להיווצר גם במצבים שבהם הפריזון (פרודוקטיביות) עולה עם גודל החברה. במצב כזה, גודל החברה, שקשור באופן אינהרנטי לכוחה בשוק, יכול להשפיע לחיוב על המחירים. חברה שבה פריזון העבודה גבוה יותר מייצרת תוך שימוש בפחות משאבים, ולכן יכולה להציע מוצרים זולים יותר.

התמריץ להורדת מחירים בתחום המזון נמוך במיוחד

לתכונות של קבוצות מוצרים שונות, ובהן מבנה העלויות, יכולת האחסון ורגישות הביקוש למחיר, יש השפעה על תהליך קביעת המחיר של מוצרים אלו. מבט על תכונות אלה מראה שהתמריץ לתחרות מחירים בתחום המזון חלש במיוחד

הריכוזיות בענף המזון היא הסבר נפוץ למחירים הגבוהים בתחום זה (פלוג, פורת הירש וקנת פורטל, 2023). אך הוא אינו היחיד. לתכונות של קבוצות מוצרים שונות, ובהן מבנה העלויות, יכולת האחסון ורגישות הביקוש למחיר, יש השפעה על תהליך קביעת המחיר של מוצרים אלו (Kalecki, 1971; Toporowski, 2005). מבט על תכונות אלו מראה שהתמריץ לתחרות מחירים בתחום המזון חלש במיוחד.

מכיוון שמזון הוא מצרך בסיסי, משקי הבית ימשיכו לרכוש מוצרי מזון גם אם מחירים יעלה

מכיוון שמזון הוא **מצרך בסיסי**, משקי הבית ימשיכו לרכוש מוצרי מזון גם אם מחירים יעלה (ביקוש קשיח), וזאת בניגוד למוצרי חשמל, לדוגמה, שעליית מחירים יכולה לפגוע בביקוש שלהם. באופן כללי, הביקוש למוצרי בסיס, כולל מוצרי מזון, הוא קשיח, כלומר, הוא מגיב רק באופן חלש לשינוי במחירים (Heise and Pusch, 2020). בעיקרן,

רכישה וצריכה של מזון אינן תלויות במחיר. בתקופה של עליות מחירים, משקי בית יוותרו על מוצרי מותרות, למשל החלפת הרכב הפרטי, אך ימשיכו לצרוך מזון. המשמעות היא שיכולתם של היצרנים והמשווקים להגדיל את היקף מכירות המזון באמצעות הורדת המחירים מוגבלת; משקי הבית ממשיכים לרכוש מזון במידה דומה עם או בלי הורדת המחירים. כמו כן, מאותה סיבה, הנזק להיקף המכירות מהעלאת מחירים קטן. לכן, חברות מזון ינסו להעלות את המחירים וימנעו מהורדת מחירים.

במוצרים שיכולת האחסון שלהם מוגבלת, ביניהם מזון טרי, אי אפשר להסתמך על מלאי. אם אין אפשרות להחזיק במלאי משמעותי, עלייה בביקוש יוצרת מחסור, והתגובה למחסור היא העלאת מחירים

היבט נוסף קשור ל**יכולת האחסון**. מוצרים בני-קיימא (durable goods) ניתנים לאחסון בקלות, ולכן מאפשרים יצירת מלאי. המלאי פותח את האפשרות להגיב לעלייה בביקוש דרך הרחבת הייצור והמכירות במקום בהעלאת מחירים. כך, המלאי נותן מענה ראשוני לביקוש העולה, ומאפשר במקביל להרחיב את הייצור. בנוסף, היכולת לאחסן מצמצמת את הסיכון שבהערכת יתר לרמת הביקוש העתידית. אם הביקוש יתברר כנמוך מהצפוי, הייצור העודף ישמש לבניית המלאי וקצב הייצור יותאם (או שהמחירים ירדו במטרה להגדיל את הביקוש). מנגד, במוצרים שיכולת האחסון שלהם מוגבלת, ביניהם מזון טרי, אי אפשר להסתמך על מלאי. המשמעות של חיי מדף קצרים היא שמוצרים שלא יימכרו בפרק זמן מסוים יביאו להפסדים. ללא יכולת להחזיק במלאי משמעותי, עלייה בביקוש יוצרת מחסור, והתגובה למחסור היא העלאת מחירים. חוסר היכולת להחזיק מלאי גם מגדילה את הסיכון שבהרחבת הייצור (Hicks, 1965; Kalecki, 1971).

תהליך ייצור המזון הוא תהליך עתיר עבודה. חברות המייצרות מוצרים בתהליכים עתירי עבודה לא יכולות לשפר את הרווחיות שלהן באמצעות הגברת הייצור, מכיוון שעלות הייצור ליחידה אינה פוחתת עם הרחבת הייצור, וצמצום הייצור אינו פוגע ברווחיות

אל מאפיינים אלה מצטרפת העובדה שתהליך ייצור המזון הוא **תהליך עתיר עבודה**. בשונה מייצור עתיר עבודה, ייצור עתיר הון מתאפיין בעלויות גבוהות של הון תעשייתי, המהוות רכיב מכריע בעלות הייצור. ייצור מכונות, מטוסים ורכבות וזיקוק נפט הם דוגמאות לתהליכים עתירי

הון. בתהליך עתיר הון העלות הקבועה גדולה בהשוואה לעלות המשתנה, וכתוצאה מכך העלות הממוצעת ליחידה קטנה ככל שהייצור מתרחב.^א כוח אדם וחומרי גלם הם דוגמאות מובהקות לעלות משתנה; הרחבת הייצור מחייבת שימוש בעוד עובדים וחומרי גלם. עקב כך, הרחבת הייצור מגדילה את הרווחיות, מכיוון שבמחיר נתון, עלות הייצור ליחידה יורדת והרווח ליחידה עולה. מסיבה זו, חברות המייצרות בתהליך עתיר הון שואפות להגביר את הייצור ככל האפשר. זו תהיה התגובה המרכזית שלהן לעלייה בביקוש. מנגד, במצב של האטה כלכלית, קיים תמריץ להורדת מחירים כדי להגדיל את הביקוש ולהימנע מצמצום הייצור, שמעלה את העלות ליחידה (Kalecki, 1971; Toporowski, 2005).

המצב הפוך עבור מוצרים המתאפיינים בעלות הון נמוכה יחסית בתהליך הייצור (כלומר, עלות קבועה נמוכה ביחס לעלות המשתנה). על אף שתהליך הייצור של חלק ממוצרי המזון כולל שלב תעשייתי, הוא מהווה חלק קטן יחסית מעלות הייצור, ולכן מוצרי המזון נכנסים לקטגוריה זו. מוצרי מזון הם תוצרת חקלאית או שהם מתבססים על תוצרת חקלאית כחומר גלם לתעשיית המזון, שייצורה עתיר עבודה.^ב בנייה וכרייה הן דוגמאות נוספות לענפים שבהם תהליך הייצור עתיר עבודה, וכך גם ענפים הקשורים בשירותים, כמו בריאות, מלונאות ומסעדות. חברות המייצרות מוצרים בתהליכים עתירי עבודה לא יכולות לשפר את הרווחיות שלהן באמצעות הגברת הייצור, מכיוון שעלות הייצור ליחידה אינה פוחתת עם הרחבת הייצור, וצמצום הייצור אינו פוגע ברווחיות (Kalecki, 1971; Toporowski, 2005).^א

טבלה 1 מסכמת את הדיון על מאפייני המוצרים והשפעתם על התנהגות החברות בתחום המחירים. התמריץ להורדת מחירים בתחום המזון חלש בשל השפעתו המעטה על הביקוש, מכיוון שהרווחיות אינה בהכרח משתפרת עם הגברת הייצור (והמכירות) ובשל חוסר היכולת לאחסן מזון לזמן רב. לעומת זאת, ככל שהמחיר, וליתר דיוק רכיב הרווח, גבוה יותר, הרווחים וקצב הגידול שלהם

התמריץ להורדת מחירים בתחום המזון חלש בשל השפעתו המעטה על הביקוש, מכיוון שהרווחיות אינה בהכרח משתפרת עם הגברת הייצור (והמכירות) ובשל חוסר היכולת לאחסן מזון לזמן רב

^א התיאוריה הכלכלית הנאו-קלאסית מניחה שחברות מייצרות עד לכמות שבה הרחבת הייצור מעלה את עלות הייצור הממוצעת ליחידה, אך הנחה זו הופרכה במחקר מקיף במימון הפדרל ריזרב (Lavoie, 2022).

^ב תכונה זו לא מתקיימת במידה שווה וגורפת לכל תחום המזון. תעשיות החלב והעוף, למשל, הן תעשיות עתירות הון.

^א בניגוד למוצרי מזון או טובין בכלל, בענפי השירותים התכונה הזו מתקיימת באופן גורף. היא יכולה להסביר באופן חלקי עליות במחירים המתבססים על שירותים, כמו מחירי המסעדות והמלונות, אשר עלו מהר יחסית בישראל (פלוג, פורת הירש וקנת פורטל, 2023).

הביקוש למזון לא גדל כי המחירים יורדים בהשוואה לקבוצות מוצרים אחרות, אלא כי ההכנסה של כלל משקי הבית צומחת

גדלים בהתאם לביקוש, שנבנה בעיקר מגידול ההכנסה המצרפית של משקי הבית. כלומר, הביקוש למזון לא גדל כי המחירים יורדים בהשוואה לקבוצות מוצרים אחרות, אלא כי ההכנסה של כלל משקי הבית צומחת. ההבחנות האלה, לצד רמת הריכוזיות הגבוהה, מסבירות מדוע התחרות בשוק המזון בישראל מנוהלת בעיקרה דרך אמצעים שאינם הורדת מחירים: פרסום, בניית מוניטין (מותגים) והצעת מגוון מוצרים. בנקודות של ביקוש שיא, כמו בחגי ישראל, יש הורדות מחירים קצרות מועד, שמטרתן למשוך ביקוש מחברות אחרות בתחום המזון. הורדות אלו הן יוצא מן הכלל המעיד על הכלל.

טבלה 1: מאפייני המוצר, משמעותם הכלכלית והשפעתם על התנהגות קביעת המחירים

מאפייני המוצר	משמעות כלכלית	התנהגות קביעת המחירים
מוצרי יסוד	ביקוש קשיח, אינו מגיב לשינוי במחירים.	מעלים מחירים כשאפשר, נמנעים מהורדת מחירים.
מוצרים אחרים	ביקוש גמיש, מגיב לשינוי במחירים.	מורידים מחירים כדי להגדיל את הביקוש.
מוצרים עם חיי מדף קצרים	הרחבת הייצור וצבירת מלאי מהוות סיכון.	מעלים מחירים בתגובה לעלייה בביקוש.
מוצרים עם חיי מדף ארוכים הניתנים לאחסון (בני-קיימא)	הרחבת הייצור וצבירת מלאי אפשריות.	מעלים מחירים או מרחיבים את הייצור בתגובה לעלייה בביקוש.
ייצור עתיר עבודה	הרחבת הייצור מגדילה או אינה מפחיתה את עלות הייצור ליחידה. שולי הרווח אינם משתנים כתלות בכמות הייצור.	מעדיפים להעלות מחירים בתגובה לעלייה בביקוש ולצמצם ייצור בתגובה לירידה בביקוש.
ייצור עתיר הון	עלות הייצור ליחידה פוחתת עם הרחבת הייצור. שולי הרווח גדלים עם הרחבת הייצור וקטנים עם צמצומו.	מעדיפים להרחיב את הייצור בתגובה לעלייה בביקוש ולהוריד מחירים בתגובה לירידה בביקוש.

תפקיד הנורמה וההיסטוריה בקביעת המחירים

על פי הכלכלנית ובר, המחירים הם תלויי מסלול: מפנה היסטורי, למשל שינוי בהרכב הממשלה או במדיניותה או אירוע משמעותי כמו מלחמה, מוביל לשינוי במחירים, ואלו נעשים לנורמה, כלומר למחירים מקובלים חברתית

הריכוזיות מעוותת את התחזית המקובלת, שהמחירים ייקבעו על ידי הביקוש וההיצע. התפתחות המחירים במהלך ההיסטוריה מראה שההיצע והביקוש הם רק חלק מהגורמים המשפיעים על המחיר. במונחיה של הכלכלנית איזבלה ובר, המחירים הם תלויי מסלול (Weber and Wasner, 2023). ובר היא כלכלנית גרמניה-אמריקאית, שהתפרסמה בשנים האחרונות בזכות הניתוח שהציגה לעליית האינפלציה לאחר פרוץ מגפת הקורונה והצעות המדיניות שהיא גוזרת מאותו ניתוח. על פי ובר, "תלות במסלול" פירושה שמפנה היסטורי, למשל שינוי בהרכב הממשלה או במדיניותה או אירוע משמעותי כמו מלחמה, מוביל לשינוי במחירים, ואלו נעשים לנורמה, כלומר למחירים מקובלים חברתית. אירוע כמו מגפת הקורונה,

ששיבש את שרשראות האספקה, גרם להעלאות מחירים רחבות ויצר נורמת מחירים חדשה לצרכן, שנשתמרה לאחר שהשיבושים נפתרו. אלמלא השיבוש, החברות היו נמנעות מהעלאות מחירים לא מתואמת (Weber and Wasner, 2023).

המקרה של המס על האלכוהול בישראל מדגים את התלות במסלול. בשנת 2013 הטילה הממשלה מס נוסף על משקאות אלכוהוליים. כדי לשמור על שולי הרווח, העלו החברות את המחירים, אך כשתוספת המס הוסרה ב-2015, המחירים נותרו ברמתם הגבוהה (פלוג, פורת הירש וקנת פורטל, 2023). המס היווה סיבה לעליית המחירים, אך הוא גם תפקד כגורם מתאם בין החברות. העלאות המחירים התקיימה באופן רחב ועיצבה נורמה חדשה בנוגע ל"מחירים סבירים" למשקאות אלכוהוליים. הנורמה הזו נשתמרה גם לאחר שהמס, המקור הכלכלי לעלייה במחיר, בוטל.

ובר מתנגדת למונח הפופולרי המשמש ברשתות החברתיות ובתקשורת, "גרידפליציה" - אינפלציית החמדנות. לטענתה, החברות לא נעשו חמדניות במיוחד בשנת 2021, אלא שהתפתחויות כלכליות היסטוריות אפשרו את העלאות המחירים

עלויות מחירים, אשר בזמנים אחרים נתפסות כלא לגיטימיות, נעשות סבירות בתקופות שבהן המחירים עולים, גם אם הן אינן תוצאה של עליית מחירי הייצור. כמו בדוגמה של מחירי האלכוהול, חברות מגינות על שולי הרווח שלהן בעת עליית מחירי הייצור (בעקבות מיסים במקרה הזה) ומרחיבות אותן (באופן פסיבי) כאשר מחירי הייצור יורדים חזרה. מסיבה זו, ובר מתנגדת למונח הפופולרי המשמש ברשתות החברתיות ובתקשורת, "גרידפליציה" - אינפלציית החמדנות. לטענתה, החברות לא

נעשו חמדניות במיוחד בשנת 2021, אלא שהתפתחויות כלכליות היסטוריות אפשרו את העלאות המחירים. כך הייתה מגפת הקורונה וכך היו צווארי הבקבוק בשרשראות האספקה העולמיות. מה שאפשר את העלאות שולי הרווח היה התפתחותה של סביבה של עליות מחירים, שהיוותה גורם מתאם בין החברות והעניקה לגיטימציה להעלאות. לצד זאת, חולשתם של העובדים מיתנה את יכולתם להיאבק חזרה דרך דרישה להעלאות שכר.

זעזועים כמו מלחמה או מגפה גורמים לייקור עלויות (או מהווים איום לכך), ובו בזמן מתפקדים כגורם מתאם. הם מסמנים לחברות שהן יכולות להעלות מחירים מבלי לחשוש מתחרות מחירים. במחקר שבו ניתחה ובר את התקשורת של הנהלות של חברות ציבוריות עם בעלי המניות שלהן, היא מצאה שההנהלות דיווחו שהזעזועים העולמיים היו גורם מתאם להעלאות מחירים, סימן לכך שזהו זמן נכון להעלות מחירים (Weber and Wasner, 2023).

אחת המשמעויות היא שהרחבת שולי הרווח יכולה להיות תוצאה בלתי מכוונת של עליות מחירים. חברות שמעלות מחירים בתגובה לעליית מחירי התשומות לא יורידו אותם לאחר שמחירי התשומות ירדו, כי הן רוצות להימנע מתחרות מחירים. בנוסף, העלאות המחירים נעשות על בסיס הערכה של עליות מחירי התשומות. אם הערכה זו מתבררת כהערכת יתר, כלומר עלות הייצור מתייקרת פחות מהצפוי, העלאת המחיר לצרכן מביאה להרחבת שולי הרווח גם אם נועדה רק לשמר אותם.

המחירים הגבוהים הם מורשת של עליות מחירים

המחירים עולים אך לא יורדים, או לפחות יורדים רק במידה חלקית ביחס לעלייה, תוצאה שנמצאה בשלל מחקרים

לפי הדינמיקה שהסברנו, המחירים עולים אך לא יורדים, או יורדים רק במידה חלקית ביחס לעלייה, תוצאה שנמצאה בשלל מחקרים (Benzarti et al., 2017; Butters, Sacks and Seo, 2022; Delatte and López-Villavicencio, 2012; Goodwin and Harper, 2000; Peltzman, 2000). זו היא תחזית ישירה מטענתה של ובר, שחברות בשוק ריכוזי לא מורידות מחירים ומעלות אותם בתיאום (Weber and Wasner, 2023). במצב כזה, לזעזועים יש תפקיד משמעותי בקביעת המחירים בטווח הארוך, מפני שהשפעתם נמשכת גם לאחר הזעזוע.

דוגמה מעניינת לאסימטריה בתנועת המחירים מגיעה מהיחלשות השקל אל מול הדולר מאז סוף 2021, לאחר שנים שבהן הייתה המגמה הפוכה. ירידה בשער המטבע מעלה את מחירי היבוא, העלאה שלפי מחקר של בנק ישראל משפיעה על המחירים לצרכן (אנזל, ענבים וקוטאי, 2024). אולם לא ברור אם התחזקות השקל הביאה לירידה במחירים. במחקר שבחן את השפעת שינוי שער המטבע בארבע

זעזועים בשוק יכולים להוות גורם המשפיע על רמת המחירים בטווח הארוך. עליות מחירים בעקבות זעזוע, שלאחריהן אין ירידה או יש ירידה חלקית, מצטברות לעלייה ארוכת טווח של רמת המחירים. כל זעזוע מקבע נורמת מחירים חדשה, שמהווה את הבסיס עד לזעזוע הבא

צעדי המדיניות המקודמים כיום, וכך כבר שנים ארוכות, מכוונים להגדלת התחרות, הן התחרות מבחוץ, דרך הרחבת היבוא, והן התחרות מבפנים, על ידי רגולציה תומכת תחרות

כלכלות מתקדמות גדולות נמצא, שהיחלשות המטבע מביאה להעלאת המחירים יותר מאשר התחזקות המטבע מובילה לירידתם (Delatte and López-Villavicencio, 2012).

זעזועים בשוק יכולים להוות גורם המשפיע על רמת המחירים בטווח הארוך. עליות מחירים בעקבות זעזוע, שלאחריהן אין ירידה או יש ירידה חלקית, מצטברות לעלייה ארוכת טווח של רמת המחירים. כל זעזוע מקבע נורמת מחירים חדשה, שמהווה את הבסיס עד לזעזוע הבא.

מאמצי המדיניות מתמקדים בהפחתת

הריכוזיות ולא בהפחתת הרווחיות

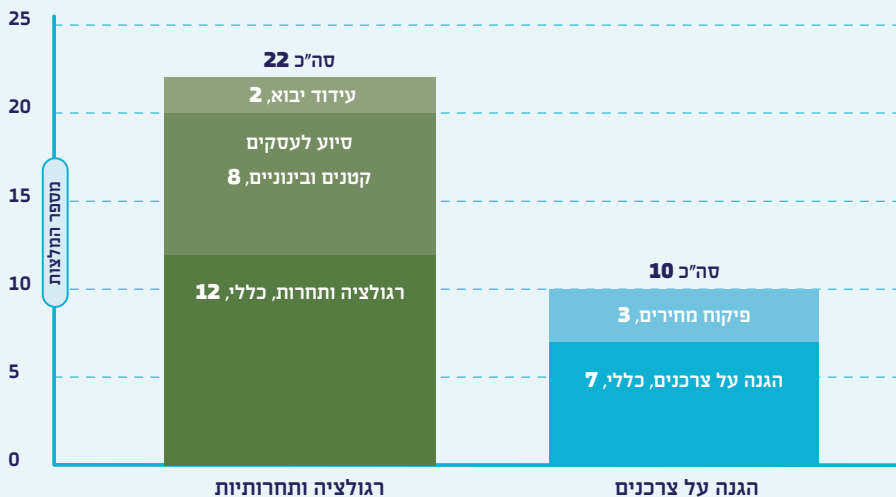
צעדי המדיניות המקודמים כיום, וכך כבר שנים ארוכות, מכוונים להגדלת התחרות, הן התחרות מבחוץ, דרך הרחבת היבוא, והן התחרות מבפנים, על ידי רגולציה תומכת תחרות (ארבל, 2024; משרד האוצר, 2023; פינקלשטיין, 2021). במצגת מאפריל 2023, אגף התקציבים במשרד האוצר כלל תחת רגולציה תומכת תחרות מניעת מיזוגים של חברות עם נתח שוק גדול, איסור קשירה תמחירית (מכירת שני מוצרים או יותר בחבילה)⁷ והקלות על פתיחת חנויות (משרד האוצר, 2023). דוח ועדת קדמי, שהוגש לשרי האוצר והתמ"ת ביולי 2012, דן בתחרותיות ובמחירים

בשוק מוצרי המזון והצריכה. המלצות הוועדה, המסוכמות באיור 3 להלן, משקפות את המיקוד בחיזוק התחרות, המאפיין את צעדי המדיניות הנהוגים. לצד התחרות, מומלץ על צעדים להגנה על הצרכן, ובכללם הרחבת הפיקוח על המחירים וחיזוק האכיפה שלו, שעד לאחרונה לא קודמו⁸ (מבקר המדינה, 2024; משרד התמ"ת, 2012).

⁷ מחקרים הראו שקשירה תמחירית מביאה לגביית מחירים גבוהים יותר (המחיר שנגבה עבור החבילה גבוה מהסכום שאותו יכולות החברות לגבות עבור שני המוצרים בנפרד), ומונעת כניסה של חברות אחרות לשוק (McAfee, McMillan and Whinston, 1989; Nalebuff, 2004).

⁸ בשנתיים האחרונות פעל המפקח על המחירים במשרד הכלכלה והתעשייה, ד"ר יונתן בצלאל, לבחינה של הכנסת מוצרים לפיקוח. במשרד האוצר התנגדו למהלך.

איור 3: סיכום המלצות דוח ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה



האיור מתבסס על סיווג צעדי המדיניות מומלצים של הוועדה. הפירוט המלא מוצג בנספח.
מקור הנתונים: משרד התמ"ת, 2012; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

המאבק בכוח השוק של חברות ובשימושי לרעה הוא רצוי, אך כפי שעולה מנתוני האוצר, בינתיים הוא נכשל בהפחתת הריכוזיות, וכתוצאה מכך בהפחתת הרווחיות והמחירים

המאבק בכוח השוק של חברות ובשימושי לרעה הוא רצוי, אך כפי שעולה מנתוני האוצר, בינתיים הוא נכשל בהפחתת הריכוזיות, וכתוצאה מכך בהפחתת הרווחיות והמחירים (ארבל, 2024; משרד האוצר, 2023). בנק ישראל קבע שהרפורמות שנעשו בתחום לא הביאו להורדת המחירים המצופה (בנק ישראל, 2024). מחקר של מכון יסודות ורשות ההסתדרות לצרכנות בחן את השפעת רפורמות היבוא בתחום המזון ומצא שהיא מוגבלת. הסרת החסמים אינה מביאה לירידה משמעותית וגורפת במחיר לצרכן: נצפית ירידת מחירים קצרת טווח, שלא נשמרת לטווח הארוך (לאחר בין שנתיים לשלוש). הצעדים אומנם הביאו להפחתת בריכוזיות, אך גם זו אינה משמעותית ולא מספיקה כדי להביא את החברות מתחת לרף הריכוזיות. החריגה של רשות התחרות (ארבל, 2024).

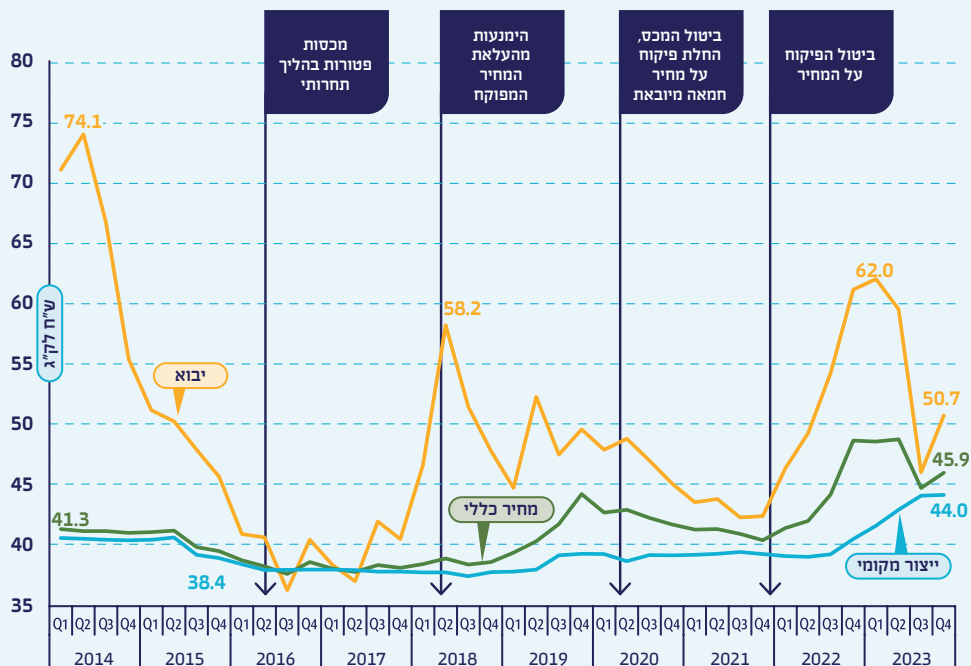
מחיר היבוא של חמאה, לדוגמה, אולי נמוך ממחיר ייצורה בארץ, אבל הפער הזה לא הביא לירידת המחיר לצרכנים (ארבל, 2024; מבקר המדינה, 2024). במהלך 2022,

**מחקר של מכון יסודות
ורשות ההסדרות
לצרכנות בחן את השפעת
רפורמות היבוא בתחום
המזון ומצא שהיא מוגבלת.
הסרת החסמים אינה
מביאה לירידה משמעותית
וגורפת במחיר לצרכן:
נצפית ירידת מחירים
קצרת טווח, שלא נשמרת
לטווח הארוך**

בעקבות עליית מחיר החמאה המיובאת לאחר הסרת הפיקוח, עלה הרווח של המשווקים ורשתות הקמעונאות¹ (מבקר המדינה, 2024). הריכוזיות במקטע האספקה פחתה, אבל היבואנים החדשים משרתים את רשתות השיווק במקטע הקמעונאות, שגם הוא ריכוזי (שלוש הרשתות הגדולות שולטות ביותר מ-50% מהשוק) (פלוג, פורת הירש וקנת פורטל, 2023). רשתות השיווק, וגם תנובה, מוכרות את החמאה המיובאת תחת המותג הפרטי שלהן (למשל "חמאת שופרסל"). ככל שהחמאה המיובאת זולה מהמקומית, פער המחירים תורם להגדלת הרווח ולא להפחתת המחיר לצרכן, מכיוון שהחמאה המיובאת והמקומית נמכרות במחירים דומים. מאז העברת החמאה לפיקוח "רך", שבמסגרתו מוטלת על המפוקח החובה לדווח על רווחיותו אך אין הגבלה על המחיר, עלה מחיר החמאה המיובאת בכ-60% (מבקר המדינה, 2024) (איור 4). המחסור בחמאה, שזכה לסיקור תקשורתי נרחב, נבע מהימנעות שר האוצר כחלון לאשר את העלאת המחיר המפוקח לאחר שמחיר החלב הועלה. את עליית המחיר בעקבות הסרת הפיקוח קשה לייחס למחסור, שכן במקביל עלתה כמות החמאה הנמכרת בכ-35% (ארבל, 2024).

¹ שיעור הרווחיות ירד, אך עליית המחיר לצרכן הייתה גבוהה ב-6.8 ש"ח לקילו בהשוואה לעליית המחיר ליבואן (מבקר המדינה, 2024).

איור 4: המחיר לצרכן של ק"ג חמאת גוש, 2023-2024 (רבעונים)



מקור האיור: ארבל, מכון יסודות, 2024. ראו שם לדיון מקיף על השינויים במחירי החמאה.

**מאפייני מוצרי המזון
מבהירים מדוע אין
תמריץ להורדת מחירים,
ותפקיד הנורמות בקביעת
מחירים מבהיר מדוע
מחירים גבוהים אינם
גורמים בהכרח לפגיעה
משמעותית בביקוש,
ולכן לא מביאים להורדת
המחירים**

כפי שהסברנו לעיל, הקושי הייחודי לעורר תחרות מחירים בשוק המזון מתבהר לאור הדיון במאפייני מוצרי המזון ובתפקיד הנורמות בקביעת המחיר. מאפייני מוצרי המזון מבהירים מדוע אין תמריץ להורדת מחירים בשוק המזון¹, ותפקיד הנורמות בקביעת מחירים מבהיר מדוע מחירים גבוהים אינם גורמים בהכרח לפגיעה משמעותית בביקוש, ולכן לא מביאים ללחץ על החברות להורדת המחירים. לכך יש להוסיף, שהמגמה ארוכת הטווח בכלכלות מתקדמות היא של ריכוזיות גוברת (Affeldt et al., 2021; Kwon, Ma and Zimmermann, 2024), כך שהפחתת הריכוזיות בכלכלות אלו תדרוש הפיכה של מגמה ארוכת טווח.

¹ מאפיינים אלו מתקיימים במידה רבה גם עבור רבים מהשירותים.

**המגמה ארוכת הטווח
בכלכלות מתקדמות
היא של ריכוזיות גוברת,
כך שהפחתת הריכוזיות
בכלכלות אלה תדרוש
הפיכה של מגמה
ארוכת טווח**

**הפיקוח על המחירים נועד
להרחיב את ארגז הכלים
של הממשלה לנוכח
החשיבות של בעיית
מחירי המזון והקושי
להתמודד עימה בכלים
של הגברת התחרות, אולם
משרד האוצר מתנגד
לשימוש בכלי זה**

הפיקוח על המחירים נועד להרחיב את ארגז הכלים של הממשלה לנוכח החשיבות של בעיית מחירי המזון והקושי להתמודד עימה בכלים של הגברת התחרות. נדון בו בהרחבה בפרק הבא, ובשלב זה נציין רק את מגמת ההפחתה בשימוש בו בישראל בעקבות התנגדות משרד האוצר. לפי דוח מבקר המדינה, משרדי האוצר והכלכלה נמנעים משימוש בכלים של פיקוח מחירים, ואפילו מאיסוף מידע על רווחיות החברות המפוקחות על פי נוהלי ועדת המחירים (מבקר המדינה, 2024). מבקר המדינה מצא שורת ליקויים בהפעלת הפיקוח על המחירים, המעידים על חוסר הנכונות של הדרג המקצועי והפוליטי להשתמש בכלים מסוג זה: לא נבחנה הכנסת מוצרים חדשה לפיקוח; נוהלי ועדות המחירים לא כוללות הנחיות מפורשות להחלת חוק הפיקוח; נמצא שבמקרים מסוימים, מחקרים ומעקבים אחר מחירים לא התבצעו; לא פורסמו דוחות של מונופולים בענף המזון, כפי שהוחלט על ידי הממשלה ב-2011; לא הוטל פיקוח על הלחם המלא, בניגוד להמלצת משרד הבריאות; אכיפת פיקוח המחירים פחתה והענישה הוקלה (מבקר המדינה, 2024). בתשובתם לדוח המבקר הביעו אגף התקציבים במשרד האוצר ורשות התחרות באופן מפורש את התנגדותם לשימוש בפיקוח מחירים. לעומתם, משרד הכלכלה השיב, שביוני 2023 הוא פתח במהלך לאיסוף ולבחינה של נתונים מכ-15 חברות לצורך בחינת הטלת חובת דיווח רווחיות או פיקוח מחירים. נדון בטיעונים הללו בפרק הבא.

תיבה 1: אינפלציית הקונפליקט ופיקוח מחירים אסטרטגי

פיקוח מחירים אסטרטגי
מיושם בעת מקרי
חירום היוצרים זעזועי
מחירים, והוא מתמקד
במחירים בעלי חשיבות
מערכתית, המוגדרים
כאלו שהשפעתם על
מדד המחירים לצרכן היא
הגדולה ביותר

עם התעוררות האינפלציה בעקבות מגפת הקורונה ופלישת רוסיה לאוקראינה, הציעה הכלכלנית הגרמנית-אמריקאית איזבלה ובר שימוש בפיקוח מחירים אסטרטגי ככלי למיתון האינפלציה. פיקוח מחירים אסטרטגי מיושם בעת מקרי חירום היוצרים זעזועי מחירים, והוא מתמקד במחירים בעלי חשיבות מערכתית, המוגדרים כאלו שהשפעתם על מדד המחירים לצרכן היא הגדולה ביותר. ובר טענה שעל ידי בלימת עליות המחירים באותם ענפים שנפגעו מהזעזוע ושהשפעתם על כלל מערכת המחירים גדולה, אפשר לבלום, או לפחות לרסן, את ההתפרצות האינפלציונית.

את הצעתה פרסמה ובר בטור דעה בגרדיאן הבריטי, שעורר מחלוקת בנוגע לכלים להתמודדות עם עליות מחירים (Weber, 2021a). ההצעה ספגה ביקורת, אך גם תמיכה והכרה מצד כלכלנים מובילים, למשל חתן פרס נובל ג'וזף שטיגליץ (Stiglitz, 2022), שהצטרף לטענה בדבר הצורך בפיקוח על מחירי מפתח (Krebs and Weber, 2024; Rheinische Post, Stiglitz, 2022). ההצעה זכתה לאוזן קשבת גם ממקבלי החלטות (Stiglitz, 2022). בדצמבר 2022 החיל האיחוד האירופי הגבלה על מחיר הגז באופן התואם להמלצותיה של ובר, שחשבה שהצעד היה צריך להיות מופעל בשלב מוקדם יותר (Krebs and Weber, 2024).

בטור הדעה שכתבה, תיארה ובר בקצרה את היסטוריית התמיכה של כלכלנים בכלי פיקוח המחירים. כך, בין שנות ה-40 לשנות ה-80 בארה"ב, ממשלות בהובלת שתי המפלגות הגדולות נקטו בפיקוח מחירים בהצלחה. אחרי מלחמת העולם השנייה, שורה של כלכלנים בכירים, ביניהם חתני פרס נובל פול סמואלסון וסיימון קוזנץ, פרסמו מכתב בניו-יורק טיימסⁿ, שבו קראו להמשך מדיניות הפיקוח על המחירים לאחר תום המלחמה (Lafarage, 1946).

בתחילת שנות ה-80 קבעו הכלכלנים אלן בליינדר וויליאם ניוטון שהפיקוח על שכר ומחירים הפך לרכיב מקובל בארגז הכלים של קובעי המדיניות המקרו-כלכלית

ⁿ Letters to The Times; Price control recommended economists favor continuation of act for another year

(Blinder and Newton, 1981), אולם במקביל לקביעתם החל שינוי מהיר ביחס לפיקוח על המחירים.

אינפלציית הקונפליקט

הבסיס התיאורטי להצעתה של ובר מקורו ברעיון של אינפלציית הקונפליקט, שלפיו אינפלציה נובעת ממאבק על עוגת ההכנסות. קבוצה שאינה מרוצה מחלקה בעוגת ההכנסות תנסה להרחיבו על ידי העלאת מחירים, למשל עובדים הנאבקים להעלות שכר, ממשלה המעלה מיסים או חברות המעלות את מחירי מוצריהן. כאשר יעדי ההכנסה של הקבוצות השונות מצטברים ליותר מ-100% מעוגת ההכנסות, מתפתחת אינפלציה. בהיעדר הכרעה, כלומר ככל שהקונפליקט נמשך, הקבוצות הנאבקות שבות

ומעלות מחירים, והאינפלציה מחריפה ונמשכת. גם ג'ון קנת גלברייט, הכלכלן המזוהה ביותר עם פיקוח מחירים, ראה בקונפליקט החלוקתי את ההסבר המרכזי לתופעת האינפלציה. הוא הוביל את מערך פיקוח המחירים בארה"ב במהלך מלחמת העולם השנייה, ועל בסיס ניסיונו המעשי ניסח את תיאוריית מדיניות המחירים, בהסתמך על תפיסת האינפלציה כקונפליקט (Galbraith, 1952).

אחד ההבדלים המרכזיים בין תיאוריית אינפלציית הקונפליקט לגישה השלטת הוא, שלפי התיאוריה, האינפלציה מוצתת מזעזועים ממוקדים בצד ההיצע ולא מחוסר איזון מאקרו-כלכלי בין הביקוש המצרפי (כלומר, סך הביקוש בכלל המשק) להיצע. הדגש על הצד המאקרו-כלכלי בגישה השלטת מתבטא בתפקידו המרכזי של דיכוי הביקוש המצרפי כמענה לאינפלציה, דיכוי המתבצע בעזרת העלאות ריבית של הבנק המרכזי. בשונה מכך, פתרון האינפלציה לפי גישת הקונפליקט מגיע מפתרון הזעזועים בצד ההיצע וממיתון השפעותיהם המתבטאות במאבק על חלוקת ההכנסות. שטיגליץ, למשל, הציע לפתור את המחסור

במוליכים למחצה על ידי ערובות ממשלתיות שיתמרצו את הרחבת הייצור. הוא ביקר, יחד עם שותפו לכתובה, את העלאות הריבית על כך שהן עלולות להקשות על הרחבת הייצור מכיוון שהן מייקרות את עלות המימון (Korinek and Stiglitz, 2022).

הרעיון של אינפלציית הקונפליקט הוא שאינפלציה נובעת ממאבק על עוגת ההכנסות. קבוצה שאינה מרוצה מחלקה בעוגת ההכנסות תנסה להרחיבו על ידי העלאת מחירים

אחד ההבדלים המרכזיים בין תיאוריית אינפלציית הקונפליקט לגישה השלטת הוא, שלפי התיאוריה, האינפלציה מוצתת מזעזועים ממוקדים בצד ההיצע ולא מחוסר איזון מאקרו-כלכלי בין הביקוש המצרפי להיצע

**הדגש על הצד
המאקרו-כלכלי בגישה
השלטת מתבטא
בתפקידו המרכזי של
דיכוי הביקוש המצרפי
כמענה לאינפלציה בעזרת
העלאות ריבית של
הבנק המרכזי. פתרון
האינפלציה לפי גישת
הקונפליקט מגיע מפתרון
הזעזועים בצד ההיצע
וממיתון השפעותיהם
המתבטאות במאבק על
חלוקת ההכנסות**

בזעזועים בצד ההיצע הכוונה לשיבושים בענף מסוים, המשפיעים על הייצור ואספקת המוצרים, ולכן גם על עלותם. דוגמאות לכך הן מחסור באנרגיה, או הציפייה למחסור באנרגיה, כתוצאה מפרוץ מלחמת יום הכיפורים או המלחמה באוקראינה; שיבושים בשרשראות האספקה כתוצאה מהגבלות מגפת הקורונה בסין; או עלייה במחירי ירקות, פירות או תבואה כתוצאה מאירועי אקלים קיצוניים. במחקר של ה-OECD ובמחקרים נוספים נמצא, שהאינפלציה לאחר מגפת הקורונה הגיעה בעיקרה מגורמים בצד ההיצע (Cerrato and Gitti, 2022; OECD, 2024).

ובר ניתחה את ההתפרצות האינפלציונית שלאחר משבר הקורונה על בסיס תיאוריית אינפלציית הקונפליקט (איור 5).

איור 5: האינפלציה כקונפליקט חלוקתי - מהלך האינפלציה בשנים 2021-2022 על פי Weber and Wasner (2023)

עליית מחירים ראשונית
(במעלה שרשרת האספקה:
אנרגיה, מוצרי ביניים)

זעזוע הגורם למחסור
(שיבוש בשרשראות האספקה בעקבות
מגפת הקורונה, שיבוש בשוק האנרגיה
בעקבות המלחמה באוקראינה)

**מאבק חלוקתי -
העלאת מחירים תגובתית**
(בתחתית שרשרת האספקה: חלק
ממוצרי הביניים, מוצרים לצרכן)

**מאבק חלוקתי -
העלאת מחירים תגובתית**
(עובדים דורשים העלאות שכר)

**בהיעדר הכרעה -
הקונפליקט החלוקתי נמשך
בצורת עליות המחירים**

**סוף הזעזוע והכרעת הקונפליקט החלוקתי -
דעיכת האינפלציה תחת חלוקת הכנסות חדשה**

עם פתיחת הכלכלה מחדש לאחר משבר הקורונה (באזור: זעזוע הגורם למחסור), צווארי בקבוק בצד ההיצע ותנופה בביקוש הביאו לעליות מחירים בענפים בעלי חשיבות מערכתית בחלקה העליון של שרשרת האספקה (החלק הרחוק מהצרכן). ענפים אלו כללו אנרגיה, חומרי גלם וחלק ממוצרי הביניים (intermediate goods), כמו מוליכים למחצה. בהתאם, נרשמה עלייה חריגה ברווחים (Bivens, 2022; Ferguson and Storm, 2022a; Storm, 2023; Matamoros, 2023; Stiglitz and Regmi, 2023; Storm, 2022a).

עליות המחירים הראשוניות במעלה שרשרת האספקה (אצל היצרנים והספקים של חומרי הגלם), עוררו בתגובה גל העלאות מחירים בחלקה התחתון (שבו מיוצרים ונמכרים מוצרי צריכה), על ידי חברות שניסו להגן על שולי הרווח שלהן (למשל, רשת סופרמרקטים שצופה שעלות המוצרים עבורה תעלה, מעלה את המחיר לצרכן במטרה לשמור על חלקה). במקרה שנוצר מחסור חמור, חברות מסוימות זוכות למעמד זמני של מונופול, ויכולות לנצל אותו להגדלת שולי הרווח שלהן, מכיוון שהמתחרות שלהן מיצו, בטווח הקצר, את המלאי ויכולת הייצור.

ובר מיהרה לזהות את תפקידים המכריע של הרווחים בהתפרצות האינפלציונית שלאחר המשבר הקורונה. לטענתה, האינפלציה לא נבעה בעיקרה מביקוש עודף אלא משיבושים בצד ההיצע, אשר נוצלו על ידי תאגידים בעלי כוח שוק כדי להגדיל את רווחיהם

ובר מיהרה לזהות את תפקידים המכריע של הרווחים בהתפרצות האינפלציונית שלאחר משבר הקורונה; היא זיהתה שעיקר העלאות המחירים הגיע מהרחבת שולי הרווח של החברות ולא מעליית שכר העובדים. לטענתה, האינפלציה לא נבעה בעיקרה מביקוש עודף אלא משיבושים בצד ההיצע, אשר נוצלו על ידי תאגידים בעלי כוח שוק כדי להגדיל את רווחיהם. לכן, היא כינתה אותה **אינפלציית מוכרים** (Seller's Inflation) (Weber and Wasner, 2023).

במבט לאחור, נראה כי הערכתה הראשונית של ובר הייתה נכונה. כפי שהזכרנו, בדוח הכלכלה העולמית של ה-OECD (Economic Outlook) פורסם ניתוח שמראה שהאינפלציה התעוררה בעיקר עקב לחצים

מצד ההיצע (OECD, 2024). בנוסף, בשלל מחקרים נמצא קשר בין עליות המחירים לגידול ברווחים וחלק הרווחים בהכנסה הלאומית בכלכלות שונות (Bivens, 2022; Dullien and Tober, 2023; Ferguson and Storm, 2023; Konczal and Lusiani, 2022; Matamoros, 2023; Stiglitz and Regmi, 2023; Storm, 2022a, 2022b; Tölgyes and Picek, 2023). קשר רווחים-אינפלציה הוכר גם על ידי בנקאים מרכזיים (Brainard, 2022; Schnabel, 2022). במחקרה עם אוון וואסנר משתמשת ובר

^ט בעקבות הכלכלן אבא לרנר (Lerner, 1960).

בדיווחי תאגידים על ביצועים פיננסיים למשקיעים כדי להראות קשר זה (Weber and Wasner, 2023).

**ובר גורסת כי חשוב
להחזיר את פיקוח
המחירים האסטרטגי
לארגז הכלים של קובעי
המדיניות הכלכלית נוכח
הצפי להתרבות מצבי
החירום**

ובר גורסת כי חשוב להחזיר את פיקוח המחירים האסטרטגי לארגז הכלים של קובעי המדיניות הכלכלית נוכח הצפי להתרבות מצבי החירום. כאמור, פיקוח אסטרטגי מופעל בזמני חירום (זעזועים) כדי למתן את השפעתם האינפלציונית. הצורך בו נובע מאי הוודאות המאפיינת מצבי חירום, ומחשיבותם המערכתית של מחירים מסוימים. תדירותם ועוצמתם של מצבי החירום צפויות לגבור עקב אי-היציבות הגאו-פוליטית (מלחמות באוקראינה ובמזרח התיכון, מתיחות בין סין לארה"ב ובין סין לטאיוואן) והשפעת שינוי האקלים. ככל שתחזית זו תתממש, תתעצם הנחיצות בפתרונות למיתון זעזועי המחירים הנגרמים במצבי חירום (Weber et al., 2024).

מכיוון שמצבי חירום מאופיינים באי ודאות, התגובה אליהם בתחום המחירים יכולה להיות חריפה יותר מהצורך הכלכלי. על החברות להעלות את המחירים בהתאם לתחזית הכלכלית שלהן, אך העתיד קשה לחיזוי. מחירי האנרגיה, למשל, עולים כאשר יש צפי לשיבושים, עוד לפני שהשיבושים מתגשמים. במצב כמו המלחמה באוקראינה, המשפיעה על יצוא הגז מרוסיה לאירופה, לא ברור כמה המחסור יהיה חמור ועד מתי יימשך. לכן, קיימת אפשרות להערכת יתר של המחסור, שתביא לעלייה משמעותית במחירים. דוגמה מובהקת לכך מגיעה ממחירי התובלה הימית, שעלו ב-2021 ביותר מ-500% (Carrière-Swallow et al., 2023). בריאיון לפייננשל טיימס הסבירה ובר שמחירי התובלה הימית היו צריכים לעלות כדי לחזק את התמריץ לספק, אך ככל הנראה הם עלו יותר מדי (Weber, 2024).

**במחקר שערכה ובר
עם חוקרים נוספים על
הכלכלה האמריקאית,
היא מנתחת את ההשפעה
של עליות מחירים
בקבוצות מוצרים שונות
על האינפלציה הכללית.
לקבוצת המוצרים
הקשורים באנרגיה יש את
ההשפעה הגדולה ביותר,
אך גם למוצרי טבק, מזון
ושתיה ומוצרי חקלאות יש
השפעה מערכתית**

ובר מדגישה שלא כל המחירים שווים. בדומה לשכר, יש מחירים נוספים שחשיבותם המערכתית מוגדרת על בסיס השפעתם הכוללת על סל המחירים לצרכן. השפעה זו יכולה להיות ישירה, כלומר בקבוצת מחירים שמהווה חלק משמעותי מסל הצריכה, כמו מחירי המזון, או שילוב של השפעה ישירה ועקיפה, כמו במקרה של מחירי האנרגיה. מכיוון שמחירי האנרגיה הם חלק

מהעלות של ייצור כלל המוצרים והשירותים, העלאתם מביאה לתגובת שרשרת, כלומר לעליות מחירים במוצרים אחרים ולכן ברמת המחירים הכללית. במחקר שערכה ובר עם חוקרים נוספים על הכלכלה האמריקאית, היא מנתחת את ההשפעה של עליות מחירים בקבוצות מוצרים שונות על האינפלציה הכללית. לקבוצת המוצרים הקשורים באנרגיה יש את ההשפעה הגדולה ביותר, אך גם למוצרי טבק, מזון ושתייה ומוצרי חקלאות יש השפעה מערכתית (Weber et al., 2024).

החשיבות המערכתית של מחירי האנרגיה, למשל, היא מה שגורם לכך שפיקוח על המחירים, על אף היותו זמני וממוקד, יכול להפחית משמעותית את האינפלציה. הגבלת העלייה של מחירי האנרגיה והתובלה הייתה גם ממתנת את תגובות הנגד של חברות במורד שרשרת האספקה. עליית המחירים נדרשת כדי לשמור על תמריץ חזק לספק אנרגיה (או יותר נכון, גז טבעי ונפט להפקת אנרגיה), אך היא לא צריכה להיות כה תלולה. לראיה, כל תאגידי האנרגיה הגדולים בעולם, כמו חברת הנפט הסעודית או שברון, רשמו ב-2022 רווחי שיא¹; כנראה שגם ברמת מחירים נמוכה יותר, הרווחים היו גבוהים ויותר ממספקים.

פיקוח מחירים אסטרטגי המבוצע כהלכה מאפשר עליית מחירים כדי לתמרץ את הרחבת הייצור, אך מגביל אותה כדי למנוע תמריץ שלילי לשימור המחסור

להגבלת עליית המחירים יש יתרון נוסף: היא מחזקת את התמריץ להרחיב את הייצור. כאשר המחירים גבוהים, החברות ניצבות מול תמריצים סותרים. מצד אחד, הרחבת הייצור תחת מחירים גבוהים ומחסור תגדיל את הרווחים. מצד שני, הגבלת ההיצע תעזור לשמר את המחירים הגבוהים, והרווח הגבוה המגיע עימם, לאורך זמן (Doraszelski et al., 2017). פיקוח מחירים אסטרטגי המבוצע כהלכה מאפשר עליית מחירים כדי לתמרץ את הרחבת הייצור, אך מגביל אותה כדי למנוע תמריץ שלילי לשימור המחסור.

¹ "ב-2022, שש חברות הנפט המערביות הגדולות הרוויחו יותר כסף מאשר כל שנה אחרת בהיסטוריה של תעשיית הנפט"

הרעיון היסודי בפיקוח על המחירים הוא שבמקרים שבהם מנגנון המחירים מביא, או עלול להביא, לתוצאות לא אופטימליות, אפשר להתערב בו כדי להבטיח תפקוד תקין ומיטיב של הכלכלה. במקרה הישראלי, התוצאות הלא אופטימליות של שוק המזון מתבטאות במחירים גבוהים כתוצאה מרכיב רווח גבוה במיוחד (על פי משרד האוצר, מצב זה הוא תוצאה של היעדר תחרות); היעדר תמריץ לתחרות מחירים (ולכן להורדת מחירים), והתנהגות מתואמת של החברות (כתוצאה מהנורמות בקביעת המחירים).

הרעיון היסודי בפיקוח על המחירים הוא שבמקרים שבהם מנגנון המחירים מביא, או עלול להביא, לתוצאות לא אופטימליות, אפשר להתערב בו כדי להבטיח תפקוד תקין ומיטיב של הכלכלה. במקרה הישראלי, התוצאות הלא אופטימליות של שוק המזון מתבטאות במחירים גבוהים כתוצאה מרכיב רווח גבוה במיוחד (על פי משרד האוצר, מצב זה הוא תוצאה של היעדר תחרות); היעדר תמריץ לתחרות מחירים (ולכן להורדת מחירים), והתנהגות מתואמת של החברות (כתוצאה מהנורמות בקביעת המחירים).

אפשר להבחין בין פיקוח על מחירים ככלי לבלמת האינפלציה ובין פיקוח ככלי ממוקד, שנועד להבטיח מחירים הוגנים עבור מוצרים ושירותים מסוימים

אפשר להבחין בין פיקוח על מחירים ככלי לבלמת האינפלציה ובין פיקוח ככלי ממוקד, שנועד להבטיח מחירים הוגנים^{יא} עבור מוצרים ושירותים מסוימים. פיקוח מחירים אסטרטגי, **שנידון לעיל**, הוא דוגמה לפיקוח שנועד לבלום את האינפלציה. דוגמה נוספת ומפורסמת לשימוש כזה היא הפיקוח על המחירים בארה"ב במהלך מלחמת העולם השנייה, אשר הצליח למנוע התפרצות אינפלציונית חרף הביקוש המצרפי העודף לנוכח הוצאות המלחמה האדירות. הממשל האמריקאי הקפיא את כלל המחירים ואפשר לחברות להגיש בקשה להעלאת מחירים על בסיס דיווחי הוצאות, שהראו שנדרשת העלאה לטובת רווח הוגן. ניסיון זה היווה את הבסיס לפיתוח תיאוריית פיקוח המחירים של גלברית (Galbraith, 1952).

גם ישראל מקיימת במידת מה פיקוח על מחירים בעלי חשיבות מערכתית, למשל מחירי החשמל ומחירי הדלק, בתקופות של עליות מחירים הממשלה יכולה, במחיר של פגיעה בהכנסתה, להפחית את מס הבלו על חומרי הגלם השונים ליצירת חשמל וכך להפחית את מחיריהם. ב-2011, לנוכח המחאה החברתית ובעקבות פגיעה בהזרמת הגז הטבעי ממצרים לישראל, הפחית משרד האוצר את מס הבלו על הסולר שנדרש לייצור חשמל במקום הגז. באותה שנה הופחת גם מס הבלו

גם ישראל מקיימת במידת מה פיקוח על מחירים בעלי חשיבות מערכתית, למשל מחירי החשמל ומחירי הדלק, בתקופות של עליות מחירים הממשלה יכולה, במחיר של פגיעה בהכנסתה, להפחית את מס הבלו על חומרי הגלם השונים ליצירת חשמל וכך להפחית את מחיריהם. ב-2011, לנוכח המחאה החברתית ובעקבות פגיעה בהזרמת הגז הטבעי ממצרים לישראל, הפחית משרד האוצר את מס הבלו על הסולר שנדרש לייצור חשמל במקום הגז. באותה שנה הופחת גם מס הבלו

^{יא} מחירים הוגנים הם מחירים המאזנים בין יכולתו של הצרכן לצרוך ליכולתו של החברות להרוויח.

על מחיר הבניין כדי לרסן עליות מחירים בעקבות עליות במחירי הנפט העולמיים.

הפרק הנוכחי מתמקד בפיקוח מחירים שנועד למנוע ניצול לרעה של מצבי שוק מסוימים על ידי יצרנים ונותני שירות, במטרה להבטיח נגישות לשירותים ומוצרים מסוימים במחירים סבירים המאפשרים רווח

בישראל קיים פיקוח מחירים בתחום המזון, הנועד להבטיח נגישות למצרכי בסיס. מתוצאות מחקרים עולה כי פיקוח זה אפקטיבי בהפחתת מחירי המוצרים

משרד האוצר מתנגד לפיקוח מחירים ונכשל בקיומו כלשון החוק. עם השנים פחות ופחות מוצרים מפוקחים, מוצרים חדשים לא מתווספים לפיקוח, הפער מה-OECD ביוקר המזון מתרחב והמוצרים המפוקחים כיום "מיושנים" וכוללים מוצרים בגרסאות לא בריאות

הפרק הנוכחי מתמקד בפיקוח מן הסוג השני, כלומר, פיקוח על מחירים שנועד למנוע ניצול לרעה של מצבי שוק מסוימים על ידי יצרנים ונותני שירות, במטרה להבטיח נגישות לשירותים ומוצרים מסוימים במחירים סבירים המאפשרים רווח. דוגמאות מובהקות כוללות שירותים כמו שירותי נוטריון (המפוקחים גם בישראל) ושירותי אדריכלות, וכן פיקוח על מוצרי יסוד כמו שנהוג גם בישראל (ראו להלן: **הפיקוח על המחירים שיכח משנהוג לחשוב**).

בישראל קיים פיקוח מחירים בתחום המזון, הנועד להבטיח נגישות למצרכי בסיס. מתוצאות מחקרים עולה כי פיקוח זה אפקטיבי בהפחתת מחירי המוצרים (אופק-שני, 2012; אקשטיין, פריזט ולינדנר, 2005). בנוסף לכך, הוא מופיע בהמלצות המדיניות של שתי ועדות שעסקו בנושא, ועדת טרכטנברג (הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, 2011) וועדת קדמי (משרד התמ"ת, 2012). למרות זאת, לא רק שמאמצי המדיניות מתמקדים בהגברת התחרות (שאכן מופיעה במוקד המלצות הוועדות, אך עוד לא הצליחה להביא להורדת מחירים), אלא שמשרד האוצר מתנגד לפיקוח מחירים ונכשל בקיומו כלשון החוק (בנק ישראל, 2024; מבקר המדינה, 2024). עם השנים, פחות ופחות מוצרים מפוקחים ומוצרים חדשים לא מתווספים לפיקוח. זאת, למרות שהפער מה-OECD ביוקר המזון מתרחב, ולמרות שהמוצרים המפוקחים "מיושנים", כלומר מקומם בסל הצריכה הבסיסי הולך ונשחק, והם כוללים מוצרים בגרסאות לא בריאות חרף הכרה בנזקים הרחבים הנגזרים מכך (למשל, לחם לבן במקום לחם מלא, מלח שאינו מועשר בידוד ועוד) (משרד הבריאות, 2021).

בפרק זה נעסוק ביישום נכון של פיקוח על מחירים, ונבהיר כיצד, בשימוש נכון, יכול הפיקוח על המחירים לתקן תמריצים כלכליים מזיקים. נפרט את ארגז הכלים של הפיקוח על המחירים; נסביר כיצד יכול הפיקוח על המחירים לתקן את התמריצים המעוותים, שמהם נובעות

עלויות המחירים החריגות; נציג את ההתנגדויות לפיקוח על המחירים ונתמודד עימן; נעמוד על היחס לפיקוח על מוצרי מזון בישראל; ולבסוף נציג את העקרונות המנחים לקביעת המוצרים שעל מחיריהם נכון לפקח והעיתוי המתאים להחלת הפיקוח.

ארגז הכלים של הפיקוח על המחירים

פיקוח על המחירים יכול להתבצע באופנים רבים, והבחירה בכלי הספציפי קשורה לניתוח המצב וליעדי המדיניות. לכן יש צורך ברשות מקצועית, שידעת לאסוף את נתוני השוק ולנתח אותם, כדי לעצב ולאכוף מדיניות פיקוח יעילה למטרת המדיניות המוגדרת

פיקוח על המחירים אינו מתייחס רק להקפאת המחירים או להגבלת המחיר המקסימלי (תקרה), אלא למגוון כלים מקיף למעורבות בקביעת המחיר. פיקוח על המחירים יכול להתבצע באופנים רבים, בהתאם למוצר שעל מחירו מפקחים ולאופן הפיקוח. החוקרים סטפני לגורודי ופרנסיסקו ורגרה מדמים את הפיקוח על המחירים ל"פלטת צבעים של צעדים, שמהם קובע המדיניות יכול לבחור על בסיס הבעיה המסוימת שאותה הוא רוצה לפתור" (Laguerodie and Vergara, 2008, p. 507). בכלי הספציפי קשורה לניתוח המצב וליעדי המדיניות. אחת המסקנות החשובות העולה מכך היא הצורך ברשות מקצועית, שידעת לאסוף את נתוני השוק ולנתח אותם, כדי לעצב ולאכוף מדיניות פיקוח יעילה למטרת המדיניות המוגדרת. להלן כמה דוגמאות ואפשרויות ליישום פיקוח מחירים.

הקפאת מחיר והגבלת מחיר

הקפאת מחיר, כלומר השארתו ברמה ספציפית, נחשבת ליישום מובהק של פיקוח מחירים. לרוב, אפילו כאשר משתמשים במונח הקפאה, מדובר על מחיר תקרה, כלומר קביעת מחיר מקסימום מותר. על פי גלברית, כאשר המחירים בפועל נופלים מהרמה מקסימלית אפשר לראות בכך סימן למנגנון פיקוח שפועל היטב (Galbraith, 1952). בהגבלת מחיר נעשה שימוש בישראל בעת ההתמודדות עם האינפלציה של שנות ה-80. שער החליפין של השקל אל מול הדולר הוקפא במסגרת שתי תוכניות לבלימת האינפלציה: עסקת החבילה בסוף 1984 ותוכנית הייצוב הכלכלית ב-1985. שתי התוכניות הצליחו לבלום את האינפלציה (אלכסנדר, 1990; Bruno, 1993; Razin, 2017). בדומה להגבלת מחיר מקסימלית, אפשר לקבוע מחיר מינימום חוקי, כמו שכר המינימום.

הקפאת מחיר, כלומר השארתו ברמה ספציפית, נחשבת ליישום מובהק של פיקוח מחירים. לרוב, אפילו כאשר משתמשים במונח הקפאה, מדובר על מחיר תקרה, כלומר קביעת מחיר מקסימום מותר. על פי גלברית, כאשר המחירים בפועל נופלים מהרמה מקסימלית אפשר לראות בכך סימן למנגנון פיקוח שפועל היטב (Galbraith, 1952). בהגבלת מחיר נעשה שימוש בישראל בעת ההתמודדות עם האינפלציה של שנות ה-80. שער החליפין של השקל אל מול הדולר הוקפא במסגרת שתי תוכניות לבלימת האינפלציה: עסקת החבילה בסוף 1984 ותוכנית הייצוב הכלכלית ב-1985. שתי התוכניות הצליחו לבלום את האינפלציה (אלכסנדר, 1990; Bruno, 1993; Razin, 2017). בדומה להגבלת מחיר מקסימלית, אפשר לקבוע מחיר מינימום חוקי, כמו שכר המינימום.

הכלכלית ב-1985. שתי התוכניות הצליחו לבלום את האינפלציה (אלכסנדר, 1990; Bruno, 1993; Razin, 2017). בדומה להגבלת מחיר מקסימלית, אפשר לקבוע מחיר מינימום חוקי, כמו שכר המינימום.

אופן פיקוח אחר מתייחס לקצב השינוי של המחיר. במסגרתו מתאפשרת העלאת מחיר, אבל ברמה מוגבלת בכל תקופה, במטרה למנוע עליות חדות במחיר. למנוע עליות חדות במחיר תוך שמירה על גמישות

אופן פיקוח אחר מתייחס לקצב השינוי של המחיר ולא למחיר עצמו. במקרה זה מתאפשרת העלאת מחיר, אבל ברמה מוגבלת בכל תקופה, במטרה למנוע עליות חדות במחיר תוך שמירה על גמישות. תקרת המחיר המותרת בכל תקופה נגזרת מהמחיר בתחילתה. אם, למשל, העלאת המחיר מוגבלת ל-5% בשנה, המחיר המקסימלי המותר בשנה מסיימת הוא 105% מהמחיר בתחילתה.

אכיפת פיקוח המחירים

תגובה לחריגה מהנחיות פיקוח המחירים מהווה אף היא רכיב מדיניות

תגובה לחריגה מהנחיות פיקוח המחירים מהווה אף היא רכיב במדיניות. הממשלה יכולה להטיל קנס על חריגה או, למשל, לסגור זמנית סניף או עסק שחרג מן ההגבלות. הפעולה יכולה להיות גם הצהרתית בלבד, דהיינו איום בנקיטת צעדים ממשיים אם חברות יעלו מחירים.

בתקופת נשיאותו של ג'ון פ' קנדי, חברות הפלדה החלו להעלות מחירים כחצי שנה לאחר חתימת הסכם עם ארגוני העובדים והממשלה. הנשיא כינס מסיבת עיתונאים שבה ביקר את החברות ואיים בחקיקה אנטי-תאגידית. בעקבות הלחץ הציבורי ביטלו חברות הפלדה את העלאת המחירים שתכננו (Chirat and Clerc, 2023).

תמריצי מס

תמריצי מס או הקלות יבוא סלקטיביות נחשבים מעורבות במנגנון המחירים, גם אם אינם כוללים פיקוח על המחיר עצמו

גם תמריצי מס או הקלות יבוא סלקטיביות נחשבים מעורבות במנגנון המחירים, גם אם אינם כוללים פיקוח על המחיר עצמו. הכוונה היא להטלת מס או תעריף יבוא, שמוחל על מוצרים או חברות מקטגוריה מסוימת כדי להשפיע על המחירים לצרכן או ליצרן. דוגמה מובהקת לכך היא מע"מ דיפרנציאלי, כלומר בשיעורים משתנים, שנועד להקל (או להכביד) על העלויות, ודרך כך על מחיריהם של מוצרים מסוימים. בדרך כלל מוצרים ושירותים בסיסיים, כמו חלק ממוצרי המזון ושירותי חינוך או בריאות, זוכים לשיעור מס נמוך. במרבית מדינות אירופה יש לפחות שלושה שיעורים שונים של מס החלים על קבוצות מוצרים שונים (The European Commission, 2020). באופן דומה, אפשר לבטל את המכס או להקטין עבור מוצרים מסוימים במטרה להפחית את עלות היבוא ועל ידי כך את עלות המוצר.

השתתפות הממשלה בשוק ככלי להשפעה על המחיר

**השתתפות הממשלה
בשוק כמוכרת ורוכשת
היא דרך נוספת להשפיע
על המחירים**

השתתפות הממשלה בשוק כמוכרת ורוכשת היא דרך נוספת להשפיע על המחירים. למשל, בין מלחמת העולם השנייה לשנות ה-60 נהגו מדינות המערב, ובראשן ארה"ב, לצבור מלאים של תבואה וחומרי גלם אחרים (Stein and Weber and Schulken, 1977). ובר ושולקן (Smith, 2024) סקרו לאחרונה את טיעוניהם של הכלכלנים ג'ון

מ' קיינס, ניקולס קלדור ובנג'מין גראהם בעד צבירת מלאים ציבורית לצורך יציבות מחירים. המלאים נועדו למנוע תנודתיות במחירים עקב מחסור או עודף. אם הערכת כלכלני הממשלה תהיה שמחיר החיטה, לדוגמה, נמוך מדי, כלומר הביקוש חלש במיוחד ועלול לפגוע ביצרנים, הממשלה תקנה כמות בלתי מוגבלת (או גדולה מאוד) של חיטה במחיר שמבטיח רווח ליצרנים. למעשה, זהו צעד של קביעת מחיר מינימום על ידי השתתפות בשוק. מנגד, אם רמת ביקוש גבוהה במיוחד תביא לעליית מחירים שתפגע ברוכשי החיטה (צרכנים או חברות), הממשלה תמכור מהמלאים שצברה במחיר נמוך יותר, וכך תיצור מחיר מקסימום, ככל שהמלאי יתיר לה.

דרך פעולה זו דומה במובנים רבים לקביעת שיעור הריבית על ידי הבנק המרכזי. הבנק המרכזי מעניק ריבית מסוימת לגופים המפקידים וגובה מהם ריבית מסוימת על הלוואות שהם לוקחים ממנו, ובכך יוצר טווח מחירים. הבדל מפתח הוא שמטבע של מדינה אינו משאב ריאלי והבנק המרכזי לא צריך לצבור אותו ואינו מוגבל בו, למעט שיקולי מדיניות והשלכות עקיפות.

הסיבות להתנגדות לפיקוח על המחירים

**הרתיעה של חלק גדול
מהכלכלנים מהשימוש
בפיקוח על המחירים
נשענת על החשיבות
המכרעת שהם מייחסים
לתפקידו של מנגנון המחיר**

הרתיעה של חלק גדול מהכלכלנים מהשימוש בפיקוח על המחירים נשענת על החשיבות המכרעת שהם מייחסים לתפקידו של מנגנון המחיר. בשוק תחרותי, המחיר מאזן בין הביקוש וההיצע, איזון שמביא לוויסות יעיל של המשאבים. המחיר, כמסמל ערך, מהווה מערכת לחלוקה יעילה של משאבים למקומות שבהם ערכם (מחירים) הוא הגבוה ביותר. שיבוש בפעולת השוק התחרותי עלולה להביא לשיבוש המחיר התחרותי ולהקצאה לא יעילה של המשאבים.

על פי גישה זו, אם המחיר המפוקח נמוך מדי, תתקיים פגיעה בשולי הרווח, ולכן בהשקעות, מה שעלול ליצור מחסור במוצר המפוקח (Guenette, 2020; Newfarmer).

(and Pierola, 2015). הפיקוח יכול גם ליצור הטיה לטובת מוצרי צריכה מפוקחים על פני מוצרים דומים לא מפוקחים, וכך להביא למחסור (Guenette, 2020; Patel). לחלופין, המדינה תידרש לפצות, באמצעות סבסוד, את החברות שמחירי מוצריהן מפוקחים על מנת שימשיכו לייצר אותם. הסבסוד יכול לשמר חוסר יעילות ומהווה נטל על תקציב המדינה (Guenette, 2020). כך, למשל, אם המחיר המפוקח גבוה, כלומר אם מסיבה כלשהי מעורבות הממשלה נועדה לשמור על מחיר גבוה ולא למנוע את עלייתו, תמיכה בו דורשת אמצעים יקרים: הקשחת החסמים לכניסת חברות חדשות שינסו להוריד את המחיר או תמיכה של הממשלה במחיר הגבוה על ידי השתתפות בשוק והחזקה במלאי (Guenette, 2020).

סיבה נוספת להתנגדות לפיקוח על המחירים
קשורה לקושי ליישם
מנגנון יעיל של פיקוח

אל הקושי בפיקוח במצב של מחסור מצטרף הקושי לאכוף מחירים במערכת כלכלית מודרנית, שבה מגוון אדיר של מוצרים ומספר רב של מוכרים וקונים

סיבה נוספת להתנגדות לפיקוח על המחירים קשורה לקושי ליישם מנגנון יעיל של פיקוח. פיקוח המחירים, על המשאבים והאכיפה הנרחבים שהוא דורש, יכול לגרום לתגובה איטית של מנגנון הפיקוח לשינויים, למשל בעלות תשומות הייצור. אם עלות הייצור עלתה אך מחיר התקרה נותר ללא שינוי, ייווצר מחסור. במצב של מחסור, פיקוח מחירים שלא נאכף כראוי יוביל להתפתחות שווקים שחורים, שבהם המוצרים נמכרים במחירים גבוהים במיוחד מחוץ לפיקוח. במקביל, המחסור במוצרים הנמכרים במחיר המפוקח מחריף ויוצר תסכול בקרב הצרכנים (Galbraith, 1952; Guenette, 2020). השוק השחור הוא אינטרס של המוכרים בשל המחיר הגבוה, ושל חלק מהצרכנים אשר מעדיפים לשלם מחיר גבוה כדי להבטיח את השגת המוצר. אל הקושי בפיקוח במצב של

מחסור מצטרף הקושי לאכוף מחירים במערכת כלכלית מודרנית, שבה מגוון אדיר של מוצרים ומספר רב של מוכרים וקונים.

תיקון התמריצים על ידי פיקוח על המחירים

הביקורת מזהה את הסכנות בפיקוח על המחירים, אך סביר להניח כי אלו לא יתגשמו אם הפיקוח ייושם היטב ובמצבים הרלוונטיים, כלומר במצבים שבהם נכשל מנגנון המחירים בפעולתו, למשל בשל ריכוזיות גבוהה.

בנוסף לכך, גלברייט הסביר, שלמעשה, בגלל שבמקרים של ריכוזיות, המחיר נקבע על ידי מספר קטן של חברות ולא על ידי כוחות השוק, הפיקוח על המחירים נעשה קל

הפיקוח על המחירים מתבצע במצבים שבהם אין צורך באכיפה על מספר רב של מוכרים, ובמקרים שבהם התמריץ להרחבת הייצור חלש

ויעיל יותר (Galbraith, 1952). כפי שנסביר בהמשך הפרק, הפיקוח על המחירים מתבצע במצבים שבהם אין צורך באכיפה על מספר רב של מוכרים, ובמקרים שבהם התמריץ להרחבת הייצור חלש. לראיה, במלחמת העולם השנייה, כמעט כל הבעיות בפיקוח על המחירים הגיעו מהפיקוח בשווקים תחרותיים, שהצורך בו קיים רק במצב קיצוני מאוד (למשל, מלחמת עולם) (Galbraith, 1952).

**כאשר הפיקוח יעיל
ומגובה בצעדים משלימים,
הוא אינו מחריף את
המחסור אלא פותר אותו,
משום שהוא מאפשר את
הגדלת הרווחים רק דרך
הרחבת הייצור**

בנוסף, יש ראיות לכך שבתנאים של ריכוזיות, הגבלה מכוונת של ההיצע יכולה להגדיל את הרווחים (Doraszelski et al., 2017). על כן, כאשר הפיקוח יעיל ומגובה בצעדים משלימים, הוא אינו מחריף את המחסור אלא פותר אותו, משום שהוא מאפשר את הגדלת הרווחים רק דרך הרחבת הייצור. הגבלת עליית המחירים, במיוחד אם היא תגובה בצעדים משלימים שיעודדו את הרחבת הייצור, לא רק שתמנע את תגובת השרשרת במערכת המחירים (ראו לעיל, **אינפלצית הקונפליקט**), אלא היא

יכולה לתקן את התמריץ המעוות שנוצר בעקבות הכשל במנגנון המחירים. תחת פיקוח מחירים, חברות האנרגיה, למשל, לא יוכלו להגדיל את רווחיהן דרך שימור המחסור, אלא רק על ידי הרחבת הייצור והמכירות או שיפור הפריון לטובת הקטנת העלויות והרחבת הייצור. הגבלת המחירים תסיר את התמריץ לשמור על המחסור, שיעילותו עולה ככל שהשוק פחות תחרותי, מפני שהאיום שחברות קטנות ירחיבו את הייצור, יורידו מחירים וישתלטו על נתח שוק, קטן. כאשר עליית המחירים מוגבלת, התמריץ להרחבת הייצור וייעולו מתחזק, שכן זהו הנתבי להגדלת הרווחים.

**כאשר עליית המחירים
מוגבלת, התמריץ להרחבת
הייצור וייעולו מתחזק, שכן
זהו הנתבי להגדלת הרווחים**

מענים אלו אין פירושם שהפיקוח על המחירים, כמו כל צעד מדיניות, לא יכול להיכשל, אלא שביישום נכון הסיכויים להצלחתו גבוהים. כשגלברייט מסכם את ניסיון פיקוח המחירים המקיף במהלך מלחמת העולם השנייה, הוא טוען שאפשר להתווכח על היעילות של פיקוח המחירים, אבל אין ספק שהשיבושים החריפים שחזו מתנגדיו, כמו מחסור קיצוני והתפתחות שוק שחור, לא התרחשו (Galbraith, 1952).

היחס לפיקוח על מחירי המזון בישראל

העמדות לגבי השימוש בפיקוח על המחירים בישראל חלוקות, אולם גם השוללים אותו רואים בו פתרון יעיל, אם כי זמני ובעל תוצאות לוואי שליליות

העמדות לגבי השימוש בפיקוח על המחירים בישראל חלוקות, אולם גם השוללים אותו רואים בו פתרון יעיל, אם כי זמני ובעל תוצאות לוואי שליליות. לשיטתם של שוללי פיקוח המחירים, תוצאות לוואי אלו הופכות פתרונות אחרים, שעיקרם רפורמות ארוכות טווח ליצירת תחרות, לעדיפים, ככל שאפשר ליישם (הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011)³. גישה זו באה לידי ביטוי בדוח שכתבו פרופ' צבי אקשטיין ועמיתיו עבור משרד האוצר על מוצרי

החלב (אקשטיין, פריזט ולינדנר, 2005). כותבי הדוח ממליצים להסיר את הפיקוח על חלק מהמוצרים לאור תוצאות ניתוח הקובע את הסיכוי להיווצרות תחרות. לטענתם, הסרת הפיקוח רצויה רק במקרים שבהם צפויה התפתחות תחרות מספקת. בנוסף, כותבי הדוח מסבירים שפיקוח על מחירו של מוצר יכול להשפיע לחיוב על תחרות המחירים בקבוצת המוצרים הדומים לו. כך, למשל, הומלץ להסיר את הפיקוח על חלב 1% שומן, מתוך הערכה שהפיקוח על חלב 3% שומן יהווה מוצר מתחרה עבורו.

היחס המעשי לפיקוח מחירים מקבל ביטוי גם ברחבי העולם, ולמרות מעמדו, נעשה בו שימוש נרחב

למעשה, קיימת הסכמה רבה בין השוללים את הפיקוח על המחירים למצדדים בו, דוגמת ובר וגלברייט, שרואים אף הם בפיקוח כלי זמני שהצורך בו נובע מהיעדר תחרות. היחס המעשי לפיקוח מחירים מקבל ביטוי גם ברחבי העולם, ולמרות מעמדו, נעשה בו שימוש נרחב (ראו להלן: **הפיקוח על המחירים שכח משנהוג לחשוב**). לצד זאת, המצדדים בפיקוח מדגישים את השפעותיו החיוביות לנוכח נסיבות שמביאות לתוצאות בלתי רצויות בתחום המחירים. ואכן, בתחום המזון בישראל יש עדויות ליעילותו של הפיקוח על המחירים. אופק-שני (2012) מצא שהסרת הפיקוח על חלק ממוצרי החלב האיצה את עליית מחירים בעד 32.6% בשנים שלאחר ההסרה, ושבאופן כללי, מחיר תקרה יכול להועיל

בתחום המזון בישראל יש עדויות ליעילותו של הפיקוח על המחירים

בשווקים שסובלים מריכוזיות. אקשטיין ועמיתיו מצאו שמחיר המוצרים המפוקחים נמוך ממחירים של מוצרים אחרים בקבוצת המוצרים הדומה להם (אקשטיין, פריזט ולינדנר, 2005). מבקר המדינה זיהה עליות חריגות במחיר החמאה בעקבות הסרת הפיקוח עליה, והמליץ על בחינה מחודשת של הפיקוח. עוד המליץ המבקר על בחינת

³ גם דוח שנכתב על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת, מעריך שהסרת חסמי יבוא עדיפה על פיקוח מחירים (רוננברג, 2023).

הכנסת מוצרים נוספים לבקרת מחירים (חובת דיווח נתונים ושלב מקדים להגבלת המחיר המקסימלי), ועל בחינת צעדים לחיזוק האכיפה והפיקוח (מבקר המדינה, 2024).

על אילו מחירים מפקחים ומתי?

גם ביישום נכון, הפיקוח על המחירים הוא כלי מדיניות מאתגר הדורש משאבים רבים, בין היתר, גישה לנתונים הרלוונטיים (כלומר, נתוני העלויות וההכנסות של החברות בשרשרת האספקה), יכולת לאסוף ולנתח אותם, סמכות לקביעה ולאכיפה של הפיקוח על המחירים, וכוח אדם מיומן ומנוסה שיבצע את הפעולות הללו. אתגרים אלו מחדדים את החשיבות של זיהוי נכון של המחירים שיש להחיל עליהם פיקוח ואת המועד המתאים לכך.

על השאלה על אילו מחירים מפקחים יש שתי תשובות עיקריות: מחירים בשווקים לא תחרותיים

על השאלה על אילו מחירים מפקחים יש שתי תשובות עיקריות: מחירים בשווקים לא תחרותיים ומחירי מפתח שהשפעתם על מערכת המחירים רחבה (ראו לעיל: אינפלציית הקונפליקט ופיקוח מחירים אסטרטגי). בזיהוי שווקים לא תחרותיים יש להתייחס למאפייני המוצרים (ראו טבלה 1 לעיל), המשפיעים על התמריץ להעלות או להוריד מחירים. כלומר, במוצרים שבהם לא מתקיים תמריץ להפחתת המחיר, יש סכנה להיווצרות רווח חריג.

היבט נוסף, המתבטא באופן מובהק בשירותים כמו שירותי נטריון, הוא אי-סימטריה בידע בין הצרכן למוכר, המאפשר למוכר לקבוע מחיר גבוה שלא לצורך.

הריכוזיות היא תנאי מכריע, מפני שהיא קובעת האם החברות בשוק קובעות את המחיר או שהן מגיבות לתנאי השוק. רק בנסיבות קיצוניות ביותר, למשל, במלחמת עולם שבה מתקיים עודף ביקוש נרחב ומתמשך, אפשר להצדיק פיקוח על מחירים תחרותיים (כלומר, כאלה שנקבעים על ידי התחרות בשוק ולא באופן מונופוליסטי על ידי החברות הגדולות בשוק). בשל המשאבים הרבים שפיקוח כזה דורש והקשיים שיווצרו ביישומם.

בשונה ממחירים בעלי חשיבות אסטרטגית, כאשר הפיקוח מכוון לכמה מוצרים בשווקים נעדרי תחרות, יש מקום להוסיף קריטריונים המשקפים את מטרות המדיניות, וזאת לנוכח הריבוי והמגוון הרחב של המוצרים

בשונה ממחירים בעלי חשיבות אסטרטגית, כאשר הפיקוח מכוון למספר מוגבל של מוצרים בשווקים נעדרי תחרות, יש מקום להוסיף קריטריונים המשקפים את מטרות המדיניות, וזאת לנוכח הריבוי והמגוון הרחב של המוצרים. לדוגמה, במקרה הישראלי, מוצרי המזון מהווים מצרכי בסיס, כלומר המטרה של הפיקוח היא להוריד את מחיר סל הצריכה המאפשר קיום בסיסי. דוגמה נוספת היא הצעתם

של משרדי הבריאות והכלכלה להוסיף להחלטת הפיקוח על המחירים קריטריון של בריאות הציבור. יחד הרכיבו המשרדים סל בריא של 64 מוצרי צריכה בסיסיים ומומלצים תזונתית, שאותו הם שואפים להנגיש לציבור, בין השאר דרך הגבלת המחיר (משרד הבריאות, 2021).

הפיקוח על המחירים בשווקים לא תחרותיים

בשווקים לא תחרותיים, הפיקוח על המחירים קל ונחוץ בהרבה בהשוואה לשווקים תחרותיים, והפיקוח מהווה גורם מתקן למצב שבו מערכת התמריצים מביאה לרמת מחירים גבוהה או לתוצאות אחרות בלתי רצויות. על המחירים בשווקים אלו כתב גלבריית: "It is relatively easy to fix prices that are already fixed" (Galbraith, 1952, p.17).

בשוק שאיננו תחרותי, לא כוחות השוק קובעים את המחירים אלא החברות המובילות, ולכן מעורבות הממשלה בקביעת המחיר פשוטה בהרבה

כלומר, בשוק שאיננו תחרותי, לא כוחות השוק קובעים את המחירים אלא החברות המובילות, ולכן מעורבות הממשלה בקביעת המחיר פשוטה בהרבה. בשוק תחרותי משתתפות חברות רבות והמחיר נקבע על ידי דינמיקת התחרות. במצב כזה, מעורבות הכרוכה בפיקוח קשה בהרבה, מכיוון שיש חברות רבות לפקח עליהן. בשוק לא תחרותי המחיר נקבע גם כך על ידי החברות השולטות בשוק, ולכן הפיקוח ממוקד בחברות המובילות. דוגמה

עדכנית לכך מגיעה מארגנטינה, שהחילה פיקוח מחירים זמני על מוצרי מזון בסיסיים בין אוגוסט 2019 לדצמבר באותה שנה. מחקר שבחן את המהלך מצא שהפיקוח, שהוחל רק על הרשתות הגדולות, הועיל בהפחתת המחירים (המחירים עלו פחות מן הצפוי) (Benzarti, Garriga and Tortarolo, 2024). במצב ריכוזי, הממשלה קובעת מחיר חלופי שמבטא אינטרס ציבורי רחב, המאזן בין הצורך של החברות להרוויח לצורך להקל על הצרכנים, במקום אינטרס צר של מספר קטן של חברות.

תיבה 2: הפיקוח על המחירים שכיח משנהוג לחשוב

אחת העדויות החזקות ליעילות הפיקוח על המחירים היא העובדה שחרף ההתנגדות הרחבה אליו, נעשה בו שימוש תדיר ומוצלח. בעבר, פיקוח המחירים היה רכיב לגיטימי בארגז הכלים של קובעי המדיניות, מעמד שאבד לכלי זה בחמשת העשורים האחרונים.

אולם גם היום מעורבות ממשלתית בקביעת המחירים, בצורה ישירה או עקיפה, שכיחה ממה שאפשר היה לצפות, כולל מעורבות במחיריהם של סוגים שונים של מצרכים ולא רק מוצרי צריכה. טבלה 2 מסכמת סקר שערך ה-OECD בשנת 2018 על פיקוח מחירים במדינות החברות בארגון ובמדינות נוספות. עיון בטבלה מראה שבקרב המדינות הנסקרות, פיקוח על המחירים נפוץ בתחומים שונים.

**גם היום, מעורבות
ממשלתית בקביעת
המחירים שכיחה ממה
שאפשר היה לצפות, כולל
מעורבות במחירי תשומות
ייצור לצד מוצרי צריכה**

טבלה 2: תחומי השימוש בפיקוח על מחירים, 2018

הר"כ ממונים ממוקמים	קיים פיקוח על מוצרים קמעונאים	מוצרים קמעונאים - אחר	שירותי רואה חשבון	שירותי סוכנות מר"ן	שירותי ערר	שירותי נטריון	שירותי אדריכלות	שירותי הנדסה אזרחית	חבלת קרקעית	חבלת ים	חברות אורזית	חברות ים	חברות קרקעית	חברות נוסעים ברכב (לא בתונית)	מוניות	תקשורת לא קויות	תקשורת קויות	גז טבעי	חשמל	ספרים	כלי התחופות ללא מרשם	חלק מהתחופות ללא מרשם	גז ביטוח	מוצרי טיור	דלק למנוע		
15																										ארגנטינה	
15																										אינדונזיה	
14																										קוסטה ריקה	
12																										קולומביה	
11																										צרפת	
11																										דרום קוריאה	
11																										רוסיה	
10																										בלגיה	
10																										ברזיל	
10																										בולגריה	
10																										יוון	
10																										איטליה	
10																										פורטוגל	
10																										יפן	
9																										ישראל	
9																										צ'ילה	
9																										הונגריה	
8																										קנדה	
8																										גרמניה	
8																										מקסיקו	
8																										ליטא	
8																										סלובקיה	
8																										סלובניה	
8																										ספרד	
7																										קזחסטן	
7																										דרום אפריקה	

הצבע הירוק מסמן פיקוח על לפחות חלק מהמוצרים בתחום. מוצרי יסוד כוללים מוצרי מזון.

המדינות מסודרות לפי מספר הענפים שעליהם הן מפקחות. העמודות מסתכמות בתחתית האזור ומנות את מספר המדינות שמחילות פיקוח באותו ענף. ההגדרה לפיקוח היא רחבה: כל מעורבות ממשלתית בקביעת המחיר.

מקור הנתונים: OECD, Indicators of product market regulation ; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

אל הדוגמאות המיוצגות בטבלה מצטרפים שלל מקרים של מעורבות ממשלתית במנגנון המחירים, המתקיימים באופן קבוע או בתגובה לזעזוע. מקרים אלו, שאת חלקם נציג להלן, מדגישים שבאופן מעשי, השימוש בפיקוח מחירים תדיר, נחוץ ויעיל.

עלויות המחירים לאחר משבר הקורונה והמלחמה באוקראינה הביאו את מדינות האיחוד האירופי להגיב באופן שחורג מקווי המדיניות הקלאסיים ומהווה דוגמה אקטואלית לשימוש בפיקוח מחירים לנוכח כישלון השוק. הדוגמה החשובה ביותר היא הגבול העליון למחיר הגז, שאותו קבע האיחוד האירופי כאיגוד קונים המהווה נתח שוק ניכר (מונופסון) ברמה הגלובלית (Altomare and Giavazzi, 2023). בנוסף, מדינות רבות באיחוד קבעו מחיר גג לאנרגיה לחברות ולצרכנים, תוך סבסוד הפער בין מחיר הגז למחיר השוק בנקודה מסוימת בשרשרת האספקה (Gourinchas et al., 2023). כמו כן, נעשה שימוש בהפחתת המע"מ על החשמל ומוצרי בסיס, וספרד אף הגבילה את שיעור העלאת שכר הדירה המותר (Benzarti, Garriga and Tortarolo, 2024).

גם בישראל, השימוש בפיקוח מחירים מתקיים בכמה תחומים. הפיקוח על מחירי החשמל שואף להביא את מחיר החשמל למינימום האפשרי, תוך שמירה על רמת תשואה להון (השקעות ריאליות) מוגדרת עבור חברת החשמל (רשות החשמל, 2018). מחירי הדלק נקבעים על בסיס מחירים באירופה בתוספת המיסוי בישראל (מנגנון המצביע על חוסר אמון ביכולתו של השוק הישראלי לקבוע מחיר תחרותי) (שוורץ, 2006). תעריף המים נקבע אף הוא על ידי רשות ממשלתית (רשות המים) על בסיס עלויות והצמדה למדדי מחירים (בעיקר מדד המחירים לצרכן).

הפיקוח על מחירי התרופות מקפל בתוכו את ההבנה, שהצורך הקיומי בתרופות עלול לגרור דינמיקת מחירים חריגה. הנזק מאי נטילת תרופה עלול להיות חמור ואף קטלני, ולכן מי שנזקק לתרופה ישלם כל מחיר, מצב שעשוי להיות מנוצל על ידי חברות התרופות

עוד דוגמה מובהקת לצורך בפיקוח מחירים מגיעה מתחום הבריאות. בדומה למוצרי מזון, מוצרי בריאות ושירותי בריאות עונים בעיקרם על צרכים בסיסיים, ובמקרים רבים קיומיים. במדינות רבות, ובכללן ישראל, קיים פיקוח מחירים על תרופות, שנועד להבטיח את נגישותן לאזרחים. הפיקוח על מחירי התרופות מקפל בתוכו את ההבנה, שהצורך הקיומי בתרופות עלול לגרור דינמיקת מחירים חריגה. הנזק מאי נטילת תרופה עלול להיות חמור ואף קטלני, ולכן מי שנזקק לתרופה ישלם כל מחיר, מצב שעשוי להיות מנוצל על ידי חברות התרופות (Daalen et al., 2021). פיקוח על המחירים הוא אפקטיבי במניעת ניצול מסוג זה. בהשוואת מחירי תרופות נגד סרטן בין בריטניה, שבה קיים פיקוח, לארה"ב, שבה אין פיקוח, נמצאו

פערים חריפים ברמת המחירים ובקצב עלייתם (Savage et al., 2017). משרד הבריאות הישראלי מבחין בין תרופות בשוק תחרותי, כלומר כאלו שתרופות דומות מתחרות עימן, לתרופות בשוק לא תחרותי. לתרופות בשוק לא תחרותי קובע משרד הבריאות מחיר מקסימום, ומחירן מתקרב או מגיע למחיר המקסימלי (משרד הבריאות, 2023).

דוגמת התרופות היא ביטוי למתן מענה לצרכים בסיסיים, של הפרט ושל החברה, שמתרחש באופן רחב יחסית במערכות ציבוריות, כמו מערכות הבריאות והחינוך. במערכות אלה רבים מהמחירים מפוקחים ומסובסדים. במקרים שבהם השירות ניתן בחינם, כלומר במימון מלא של המדינה, מנגנון המחירים, ברמת הצרכן, מתייטר.

**פיקוח על מחיריהם של
מצרכי מזון בסיסיים
בישראל, כמו ביצים, חלב
ולחם אחיד, מבטיח גישה
למצרכי בסיס גם למי
שהכנסתם נמוכה. במקרה
זה, הצורך להבטיח נגישות
למוצרי מזון בסיסיים גובר
על הרצון לשמור על מנגנון
המחירים חופשי**

**גם פעילותו של הבנק
המרכזי, אחד ממוסדות
המדיניות הכלכלית
החשובים והחזקים
במדינה, מסתכמת במקרים
רבים בהתערבות במנגנון
המחירים במטרה לבצר את
יציבות המערכת הפיננסית**

בדומה לכך, פיקוח על מחיריהם של מצרכי מזון בסיסיים בישראל, כמו ביצים, חלב ולחם אחיד, מבטיח גישה למצרכי בסיס גם למי שהכנסתם נמוכה. במקרה זה, הצורך להבטיח נגישות למוצרי מזון בסיסיים גובר על הרצון לשמור על מנגנון המחירים חופשי. גורם נוסף, שאולי משפיע על שמירת פיקוח המחירים חרף הקונצנזוס הכלכלי נגדו, הוא העובדה שישראלים רבים, גם ממעמד הביניים וגם מהעשירונים העליונים, נהנים ממחירים הנמוך יחסית של המוצרים שנמצאים תחת פיקוח, דוגמת חלב ושמנת.

גם פעילותו של הבנק המרכזי, אחד ממוסדות המדיניות הכלכלית החשובים והחזקים במדינה, מסתכמת במקרים רבים בהתערבות במנגנון המחירים במטרה לבצר את יציבות המערכת הפיננסית והכלכלה. כשהבנק המרכזי קובע את שיעור הריבית, הוא משפיע ישירות על אחד המחירים החשובים בכלכלה - הריבית על ההלוואות במשק. גם התערבות בשער החליפין היא מעורבות בקביעת מחיר מטבע החוץ. כשהבנק רואה לנכון, הוא מתערב אף במחירי הנכסים הפיננסיים. מאז משבר 2008, בנקאים מרכזיים ברחבי העולם נקטו מדיניות הקלה כמותית, שבמסגרתה נרכשו נכסים פיננסיים, אגרות חוב בעיקר, בכמויות גדולות. ההקלה הכמותית נועדה, בין השאר, לשמור על ערכן של אגרות החוב, כלומר המחיר שבו הן נסחרות.

דרך הריבית, הבנק המרכזי מעוניין להשפיע גם על השכר, מפני שלגובה השכר (מחיר תשומת העבודה) חשיבות מערכתית והשפעה משמעותית על האינפלציה הכללית. לכן, במסגרת המאמץ של הבנקים המרכזיים לשמור על יציבות המחירים, הם שמים דגש מיוחד על שוק העבודה והשכר. כאשר מתעוררת אינפלציה, הבנקים המרכזיים מעלים את הריבית כדי למתן את עליית השכר.

פיקוח על השכר מגיע גם מהמחוקק דרך חקיקת שכר מינימום. המדינה גם קובעת, במו"מ עם ארגון העובדים, את שכר עובדי הציבור, המהווים למעלה מ-15% מהעובדים בישראל, כך שסביר להניח ששכרם משפיע במידה מסוימת על השכר במגזר הפרטי. אולם בניגוד לשכר המינימום, שכר העובדים במגזר הציבורי אינו מבטא בהכרח רצון להשפיע על מנגנון המחירים החופשי.

המשותף לדוגמאות הללו הוא הרצון להשפיע על תוצאות מנגנון המחירים. הממשלה מעורבת ישירות בקביעת המחיר, או באופן עקיף דרך השפעה על מצב השוק או על המחירים המהווים רכיב עלות במוצר שעל מחירו מעוניינים להשפיע.

הפיקוח על המחירים בישראל

האם פיקוח על המחירים רלוונטי לישראל של היום? מקומם המרכזי של הרווחים באינפלציה העולמית ובמחירי המזון בישראל, לצד הכישלון של המדיניות הכלכלית להפחית אותם, מראים את הצורך בחשיבה חדשה-ישנה. ברחבי אירופה, בהתמודדות עם אינפלציית האנרגיה ב-2021 ו-2022, לא סמכו קובעי המדיניות על הגישה הקונבנציונלית, ונקטו צעדים לא קונבנציונליים, שכללו פיקוח על המחירים (בתחילה סבסוד, ולאחר מכן פיקוח בצורת תקרת מחיר לרכישת גז מחברות האנרגיה), במטרה למתן את השפעת עליית מחירי האנרגיה ולהפחית את האינפלציה. לפי מחקר של הבנק המרכזי האירופי, הביאו צעדים אלו לבלימה מהירה יותר של האינפלציה (Gourinchas et al., 2023). מכאן עולה, שגמישות מחשבתית בהתמודדות עם האתגר נחוצה גם בישראל.

סביר להניח כי מאפייניה של ישראל מגבירים את חשיפתה לזעזועים, הן מבחינת תדירותם והן מבחינת השפעתם. ישראל היא מדינה קטנה, מוקפת אויבים. כל פרק לחימה מהווה סכנה לזעזוע מחירים; קיימת סבירות גבוהה שאי-יציבות גאו-פוליטית תתבטא בישראל יותר מאשר במדינות אחרות עקב מיקומה הייחודי. בהיותה כלכלה קטנה, ישראל תלויה ביבוא וחשופה במיוחד לזעזועים עולמיים, שגם הם צפויים לגבור בעקבות שינוי האקלים ואי-היציבות הגאו-פוליטית. מכיוון שזעזועים מובילים לעליות מחירים, ומכיוון שבאופן כללי, ובייחוד בשווקים ריכוזיים, המחירים לא יורדים בחלוף הזעזוע, לסוגיות אלו יכולה להיות השפעה משמעותית על רמת המחירים בישראל.

ואכן, רמת מחירי המזון בישראל גבוהה. הריכוזיות ומאפייני מוצרי המזון יוצרים תמריץ נגד תחרות מחירים בתחום, ומסבירים את רמת המחירים הגבוהה ואת הקושי להיאבק בה דרך הגברת התחרות. צמצום הריכוזיות רצוי, אבל הצלחתו אינה ודאית ועלולה לקחת זמן רב. לכן, חשוב שפיקוח על המחירים יימצא בארגז הכלים של המדיניות הכלכלית בישראל.

ההימנעות מהשימוש בו, ובכלל זה אי-קיום החוק כלשונו ואי-אכיפתו, כפי כשקובע מבקר המדינה (מבקר המדינה,

**בהיותה כלכלה קטנה
התלויה ביבוא, ישראל
חשופה במיוחד לזעזועים
עולמיים, שצפויים
לגבור בעקבות שינוי
האקלים ואי-היציבות
הגאו-פוליטית. מכיוון
שזעזועים מובילים לעליות
מחירים, ומכיוון שהמחירים
לא יורדים בחלוף הזעזוע,
לסוגיות אלו יכולה להיות
השפעה משמעותית על
רמת המחירים בישראל**

**על פיקוח המחירים
להימצא בארגז הכלים
של המדיניות הכלכלית
בישראל. ההימנעות
מהשימוש בו, ובכלל זה
אי-קיום החוק כלשונו
ואי-אכיפתו, מהווים פגיעה
בכלכלת ישראל**

2024), מהווים פגיעה בכלכלת ישראל. גם שופטי בג"ץ התבטאו בנושא, כשחברות קמעונאיות נאלצו למשוך את עתירתן נגד בקשה של המפקח על המחירים במשרד הכלכלה למסור נתוני רווחיות. התבטאויות השופטים בדיון הדגישו את הנחיצות בפיקוח מחירים, ואישרו את זכותו של המפקח על המחירים לדרוש נתוני רווחיות. ייתכן שעצם הניסיון של החברות, דוגמת שטראוס, אסם ויוניליוור, למנוע דיווחי רווחיות נובע מהחשש של השפעת דיווחים אלו על יכולת קביעת המחיר (עוד לפני החלת מחיר תקרה). אולם לא רק שנדרש לקיים את החוק הקיים ולשקול את הרחבת מגוון המוצרים המפוקחים, אלא שראוי לבחון הוספת מנגנוני פיקוח מחירים נוספים, למשל על שיעור עליית המחירים בשנה מסוימת. בפרק זה נציג את אפשרויות היישום של כלי פיקוח המחירים לטיפול בבעיית יוקר המחיה בישראל.

לא רק שנדרש לקיים את החוק הקיים ולשקול את הרחבת מגוון המוצרים המפוקחים, אלא שראוי לבחון הוספת מנגנוני פיקוח מחירים נוספים, למשל על שיעור עליית המחירים בשנה מסוימת

הרחבה ועיבוי של הפיקוח על המחירים

הרחבת הפיקוח הקיים למוצרים נוספים

נכון לינואר 2025, ישנם 21 מוצרי מזון מפוקחים בישראל (טבלה 3): 11 מוצרי חלב, 5 מוצרי לחם, 3 מוצרי ביצים ו-2 מוצרי מלח. מחירים המקסימלי נקבע על ידי ועדות בין-משרדיות, הכוללות נציגים ממשרד האוצר ונציגים ממשרד החקלאות או ממשרד הכלכלה, לפי תחום המוצרים (רוטנברג, 2023).

טבלה 3: מוצרי מזון מפוקחים, ינואר 2025

מוצר	יחידה	מחיר לצרכן
חלב טרי בשקית 1%	1 ליטר	5.81
חלב טרי בשקית 3%	1 ליטר	6.26
חלב טרי בקרטון 1%	1 ליטר	6.75
חלב טרי בקרטון 3%	1 ליטר	7.18
גיל 3%	200 מ"ל	1.74
אשל 4.5%	200 מ"ל	1.94
שמנת חמוצה 15%	200 מ"ל	2.77
שמנת מתוקה 38%	250 מ"ל	7.45
גבינה חצי קשה עמק 28%	חריץ 1 ק"ג	51.58
גבינה חצי קשה גלבוע 22%	חריץ 1 ק"ג	49.03
גבינה לבנה 5%	250 גר'	5.73
לחם אחיד כהה	כיכר 750 גר'	7.36
לחם אחיד כהה פרוס וארוז	כיכר 750 גר'	8.38
לחם לבן	כיכר 750 גר'	7.36
לחם לבן פרוס וארוז	כיכר 500 גר'	6.41
חלה/מאפה שמרים	כיכר 500 גר'	6.62
ביצי מאכל XL	מעל 73 גר'	15.32
ביצי מאכל L	73-63 גר'	14.09
ביצי מאכל M	63-53 גר'	13.00
מלח מטבח רגיל, מלח מטבח מעולה	1 ק"ג	2.09
מלח שולחן מעולה ומלח שולחן גס	1 ק"ג	2.09

מקור הנתונים: מחירי מוצרי צריכה בפיקוח, משרד הכלכלה והתעשייה

**נתיב פעולה אחד להקלת
נטל מחירי המזון הוא
הרחבת הפיקוח הקיים
למוצרים נוספים שבהם
מתקיימת תחרות מועטה**

**עדות להצלחת הפיקוח
על המחירים מגיעה
מהפופולריות של
המוצרים המפוקחים
בקרב כל שכבות
האוכלוסייה בישראל**

**עצם הדיווח על הנתונים,
או אפילו האיום באפשרות
של דיווח הנתונים, יכול
להשפיע לחיוב על
התנהגות קביעת המחירים
של החברות**

**ראוי לשקול הליך חקיקה,
שיחדד את סמכויות
הממשלה לדרוש נתוני
רווחיות**

נתיב פעולה אחד להקלת נטל מחירי המזון הוא הרחבת הפיקוח הקיים למוצרים נוספים שבהם מתקיימת תחרות מועטה. ייתכן שכדאי לשקול להוסיף מוצרים על פי עדיפויות הנקבעות על ידי הממשלה, למשל מוצרי מזון הנכללים בסל המזון הבריא. ממצאיהם של אופק-שני (2012) ואקשטיין ועמיתיו (אקשטיין, פריזט ולינדנר, 2005), מצביעים על כך שהפיקוח יעיל בשמירה על מחירים נמוכים יחסית. לטענתם של אקשטיין ועמיתיו, הוא משפיע לחיוב גם על מוצרים הדומים למוצרים המפוקחים. עדות נוספת להצלחת הפיקוח על המחירים מגיעה מהפופולריות של המוצרים המפוקחים בקרב כל שכבות האוכלוסייה בישראל. גם מחקר מהעת האחרונה, אשר העריך את השפעת החלת פיקוח על מחירים במדינות הבלקן^א לנוכח האינפלציה ב-2022, מעניק תמיכה לפיקוח מהסוג הקיים בישראל. במחקר נמצא שמדינות שקבעו מחירי תקרה למוצרי מזון השפיעו לחיוב (כלומר ריסנו) על אינפלציית המזון (Jocanović, 2023).

לכל הפחות, יש להרחיב את הבדיקה, כפי שמבקש המפקח על המחירים במשרד הכלכלה, על ידי הכנסת מוצרים לפיקוח "רך", כלומר לחובת דיווח נתוני רווחיות. עצם הדיווח על הנתונים, או אפילו האיום באפשרות של דיווח הנתונים, יכול להשפיע לחיוב על התנהגות קביעת המחירים של החברות. צעד זה עשוי לעורר אי-ודאות בקרב חברות, אך תקרת מחיר תוחל רק אם הרווחים חריגים ובאופן שעדיין יבטיח רווח (גם אם מופחת). פעולות אלה עולות בקנה אחד עם המלצות ועדת קדמי, ועדת טרכטנברג ומבקר המדינה, ומשתמעות מדינוי בג"ץ בדרישת המפקח למסירת נתוני רווחיות. כדי להקל על ההליך ועל קיום ההמלצות, ראוי לשקול הליך חקיקה, שיחדד את סמכויות הממשלה לדרוש נתוני רווחיות לאור הדיון בבג"ץ.

^א בסרביה הוחל פיקוח על סוכר, קמח, שמן חמניות, בשר חזיר וחלב; בצפון מקדוניה על לחם, סוכר, קמח, שמן חמניות, חלב, מוצרי בשר וגבינות; באלבניה על קמח, סוכר, שמן חמניות ואורז.

אמצעי פיקוח נוסף יכול להתייחס לשינוי במחירי המזון, במטרה למתן את המגמה ארוכת השנים של עליות המחירים. פיקוח כזה לא יתמקד במוצרים ספציפיים אלא בעליות חדות, במטרה למתן את השפעתם של זעזועי מחירים. למשל, אפשר לקבוע שהעלות מחירים של יותר מ-5% בשנה תותנה באישור ועדת המחירים. החברה המעוניינת תגיש בקשה בליווי נתוני ההוצאות וההכנסות, ויהיה עליה להוכיח שהעלייה בעלויות מצדיקה את העלאת המחיר. גם אם הבקשה תאושר, דיווח הנתונים יימשך לתקופה מוגדרת לאחר ההעלאה. אם הנתונים יראו שמחירי תשומות הייצור ירדו, כלומר שמקור ההעלאה החריגה נפתר, האישור יפוג והחברה תחויב להוריד את המחירים בהתאם. על ידי מיתון העלויות החדות, ואגב כך תגובות במערכת המחירים אליהן, צעד כזה יכול להצטבר להשפעה משמעותית על רמת המחירים.

ההיגיון של הצעה זו נובע מהתמריץ החלש לתחרות מחירים ומהנטייה של מחירים לעלות ולא לרדת. בתנאי ריכוזיות ובהתחשב במאפייני מוצרי המזון, חברות נמנעות מהורדת מחירים ומעלות אותן רק באופן מתואם, מה שמדגיש את חשיבות הזעזועים. מיתון השפעת הזעזועים יכול להצטבר להשפעה דרמטית על רמת המחירים, כפי שהסברנו קודם לכן.

הצורך במיתון השפעת הזעזועים מתחדד לנוכח הסכנה שעליות המחירים החדות בתחום המזון שנראו בשנים האחרונות (2021-2024) יהפכו תדירות בשנים הבאות. ביטוי לסכנה זו הוא למשל הזיהוי של האו"ם, שתנודתיות מחירי חומרי גלם החלה לעלות עוד לפני פרוץ מגפת הקורונה והמלחמות באוקראינה ובעזה (UNCTAD, 2015). לכך צריך להוסיף את אי-היציבות הגאו-פוליטית ומגמת שינוי האקלים, שמגדילות את הסבירות להגברת התדירות והעוצמה של הזעזועים. לא בכדי קוראים גופים כמו ה-OECD והאו"ם לחיזוק מערכת המזון והחקלאות לנוכח אתגרים אלו (FAO, 2021; OECD, 2020).

כדי לגבש רעיון זה לכדי הצעה ממשית אפשר לבחון עליות מחירים ברשתות הקמעונאות בעשורים האחרונים, ולבנות מסד נתונים שיאפשר מבט על המוצרים שיושפעו מהחלת צעד כזה בשיעורים שונים, שיהוו רף להחלה. צעד נוסף הוא לבדוק

**הצעות אלו הן רק
צעד ראשון בדיון על
אפשרויות ליישום פיקוח
על המחירים בישראל. יש
מקום, על בסיס התיאוריה
והעקרונות המפורטים
בנייר זה, למחשבה נוספת
על מנגנוני פיקוח מחירים
שישמשו להורדת רמת
המחירים בישראל בטווח
הארוך**

**במטרה להפחית את
אינפלציית המזון בישראל
רצוי לבודד, ככל האפשר,
את מערכת המחירים
מהשפעתם של
זעזועים עולמיים**

**גם בישראל נחוץ
לבחון את חיזוק הייצור
המקומי, וכך לצמצם את
רגישות המחירים**

את נתוני הרווחיות עבור מוצרים שחוו עליות חדות בשנים האחרונות. אפשר לבדוק האם ההעלאה הראשונית הייתה מוצדקת לנוכח שינויי העלות, וכן האם וכיצד השתנה המחיר אם העלויות פחתו לאחר מכן.

הצעות אלו הן רק צעד ראשון בדיון על אפשרויות ליישום פיקוח על המחירים בישראל. יש מקום, על בסיס התיאוריה והעקרונות המפורטים בנייר זה, למחשבה נוספת על מנגנוני פיקוח מחירים שימשו להורדת רמת המחירים בישראל בטווח הארוך.

צעדים משלימים לפיקוח על המחירים

הפיקוח על המחירים מחליף את מנגנון השוק כשזה נכשל. אמצעי מדיניות משלימים לפיקוח על המחירים יכולים לצמצם את הצורך בו על ידי מניעת כשלים בשוק. בנוסף, יש צעדי מדיניות שיעילותם יכולה להתחזק כתוצאה מהחלת פיקוח מחירים. להלן נציע דרכים לחיזוק מערכת המזון המקומית ונדגים דרך הרעיון של מע"מ מופחת כיצד יכול פיקוח מחירים לפעול בסינרגיה עם צעדי מדיניות נוספים.

לאורך הנייר עסקנו בחשיבותם של זעזועים בגרימת האינפלציה בתחום המזון. במטרה להפחית את אינפלציית המזון בישראל רצוי לבודד, ככל האפשר, את מערכת המחירים מהשפעתם של זעזועים עולמיים. בעקבות משבר המזון העולמי ב-2007 וב-2008, מדינות רבות שמו להן למטרה את הקטנת ההשפעה של התנודתיות בשווקים העולמיים על השוק המקומי דרך חיזוק הייצור המקומי (Clapp, 2017). השפעת משבר המזון העולמי על עליות מחירי המזון נמצאה במחקרים (Luo & Tanaka, 2021; Tanaka, Hosoe and Qui, 2012). במחקרים אף נמצא שייצור מקומי מגביר את יציבות המחירים המקומית לנוכח תנודות עולמיות, ושהוא אינו עומד בהכרח בסתירה לטיפול הסחר (Clapp, 2017; Luo and Tanaka, 2021).

גם בישראל נחוץ לבחון את חיזוק הייצור המקומי, וכך לצמצם את רגישות המחירים. ככל שאספקת המזון המקומית תלויה ביבוא, המחירים המקומיים יהיו רגישים לתנודות מחירים בעולם. אי אפשר לבטל לגמרי תלות זו בכלכלה העולמית המודרנית והגלובלית, שבה יש תלות

**חקלאות מקומית חזקה
ומותאמת לאתגרי השעה
יכולה לסייע לכלכלה
הישראלית לצלוח זעזועים
עולמיים**

**משרד הכלכלה פרסם
מסמך הממליץ על הגברת
המעורבות הממשלתית
בתחום הסחר להגברת
החוסן של המגזר העסקי
בישראל להפרעות
בשרשראות אספקה
גלובליות**

**הרעיון של מע"מ
דיפרנציאלי, כך שרוב
מוצרי המזון ייהנו ממע"מ
נמוך יחסית, מדגים את
היכולת של הפיקוח
על המחירים לחזק את
היעילות של צעדים אחרים**

הדדית בין הכלכלות במדינות השונות. היותה של ישראל כלכלה קטנה ומבודדת (יחסי מסחר מוגבלים, אם בכלל, עם המדינות הסובבות אותנו), מגבירה את תלותה בסחר. מכיוון שכך, חקלאות מקומית חזקה ומותאמת לאתגרי השעה יכולה לסייע לכלכלה הישראלית לצלוח זעזועים עולמיים. נייר של מכון יסודות מראה שבזכות ההסתמכות על חלב מקומי, ישראל נהנית מציביות יחסית במחיר החלב הגולמי, המשפיע על מחיריהם של כלל מוצרי החלב (ארבל, 2022). כדאי לבחון את הרגישות לתנודות עולמיות גם בתחום האנרגיה, שמחיריו מהווים את קבוצת המחירים החשובה ביותר, כלומר זו שהשפעתה על האינפלציה הכללית היא הגדולה ביותר כתוצאה מתגובות במערכת המחירים הכללית (Weber et al., 2024). ברוח דומה, משרד הכלכלה פרסם מסמך הממליץ על הגברת המעורבות הממשלתית בתחום הסחר להגברת החוסן של המגזר העסקי בישראל להפרעות בשרשראות אספקה גלובליות (אמדור וכספי, 2024).

הרעיון של מע"מ דיפרנציאלי, כך שרוב מוצרי המזון ייהנו ממע"מ נמוך יחסית, מדגים את היכולת של הפיקוח על המחירים לחזק את היעילות של צעדים אחרים. מע"מ דיפרנציאלי נהוג באירופה במטרה להקל על מחיריהם של מוצרי בסיס¹⁷ (The European Commission, 2020). האתגר בצעד זה הוא שהקלת המס עלולה לשמש להגדלת שולי הרווח במקום לירידת המחיר לצרכן. שילוב של מע"מ דיפרנציאלי עם פיקוח על המחירים יבטיח שהקלת המס

תגיע לצרכן, ולכן נכון לשקול את קיומו במקביל למנגנון פיקוח זמני, שיבטיח שאכן יקרה כך. הוספה של מנגנון כזה, למשל הגבלה על העלאות מחירים, תחזק את המעבר מהפחתת המס אל המחיר לצרכן, שנחלשת בהיעדר הגבלות (Benzarti, Garriga and Tortarolo, 2024).

מחקר שפורסם לאחרונה בחן את הסינרגיה בין פיקוח על המחירים להפחתות מע"מ זמניות בארגנטינה. הפחתת המע"מ הביאה להורדת מחירים, אך רק באופן חלקי; כחצי מההפחתה בא לידי ביטוי במחיר לצרכן ואילו החצי השני הגדיל את הרווחים. כאשר ההפחתה הוסרה,

¹⁷ מרבית מדינות אירופה שמחילות מע"מ דיפרנציאלי מנהיגות שיעור נמוך יותר לחלק ממוצרי המזון. גם מוצרי פארם, תחבורה ציבורית, עיתונים וכתבי עת, תשומות לחקלאות, טיפולים רפואיים (כולל טיפולי שיניים) ושירותי רווחה זוכים להקלות או פטור במדינות רבות (European Commission, 2020).

כפי שתוכנן מראש, הממשלה החילה פיקוח מחירים על הרשתות הגדולות כדי למנוע העלאת מחירים בשיעור גבוה מההפחתה. מתוצאות המחקר עולה כי הפיקוח היה אפקטיבי להשגת המטרה שנקבעה (Benzarti, Garriga and Tortarolo, 2024). גם במחקר שנערך על שימוש בפיקוח מחירים באוסטרליה להבטחת המעבר מהקלות המס על חברות למחירים לצרכן נמצא שאמצעי פיקוח המחירים יעילים למטרה זו (Nair and Eapen, 2017).

עדויות דומות עולות גם מדוגמאות פחות אקטואליות: בסוף 1972 הצליחה ועדת המחירים הלאומית של אירלנד למנוע עליות מחירים בעקבות החלת מע"מ, כשהכריזה שתבחן ותפרסם נתוני רווחיות על שורה של מוצרים; דרום קוריאה נחלה אף היא הצלחה בהחלת מע"מ ב-1977 תוך שימוש בפיקוח מחירים; בהולנד הוחל מע"מ בינואר 1969, ובעקבותיו הקפאת מחירים בחודש מרץ, שגרמה לכמה תעשיות, שהעלאות המחירים בהן נחשבו מוגזמות, להוריד חזרה את המחירים; ובריטניה אפשרה הליך הגשת תלונה על העלאת מחיר מוגזמת בעקבות החלת המע"מ ב-1973. התלונה התניעה בדיקה של נתוני רווחיות והגבלת מחיר בהתאם אליה, וכך הצליחה בריטניה להחיל מע"מ ללא השפעה קשה על המחירים (Tait, 1988).

דוגמאות אלה מראות שצעדי מדיניות בתחום המחירים עשויים לעבוד באופן סינרגטי עם פיקוח על המחירים, כך שיבטיחו שהחיסכון יגיע לצרכנים. גם סבסוד החקלאות המקומית, שנהוג למשל במדינות אירופה ובמידה מצומצמת בישראל, ושעלו יוזמות

להרחבתו בישראל, יכול להיות מנוצל על ידי חברות עם כוח שוק, למשל, רשתות השיווק (שבע, 2023). חברות אלו יוכלו להשתמש בכוח השוק שלהן כדי לדרוש מהחקלאים מחיר נמוך יותר, שמתאפשר בזכות הסבסוד, מבלי להוריד את המחיר לצרכן. כך, חלק מהסיוע ינותב לשולי הרווח של החברות הגדולות במקום להקטנת המחיר לצרכן ולסיוע ליצרנים. כוח השוק משמש את החברות כרוכשות של חומרי גלם וכמוכרות של מוצרי ביניים או מוצרים

לצרכן, מה שמאפשר להן לנתב אליהן, דרך שינויי מחירים, את הסבסוד ממשלתי. לכן, נכון לשקול שימוש בפיקוח מחירים להגברת היעילות של תמיכה בחקלאות (אם תתקבל החלטה בנושא).

צעדי מדיניות בתחום המחירים עשויים לעבוד באופן סינרגטי עם פיקוח על המחירים, כך שיבטיחו שהחיסכון יגיע לצרכנים

**העניין המיוחד בפיקוח
על המחירים בעולם הגיע
בעקבות עליית האינפלציה
לאחר פרוץ מגפת הקורונה
ופלישת הצבא הרוסי
לאוקראינה. התיאוריה
המקובלת, המדגישה את
תפקיד הביקוש העודף
ביצירת האינפלציה, לא
סיפקה הסבר מספק
להתעוררות האינפלציה**

בנייר זה סקרנו את כלי פיקוח המחירים ועמדנו על הרלוונטיות שלו לבעיית מחירי המזון בישראל. העניין המיוחד בפיקוח על המחירים בעולם הגיע בעקבות עליית האינפלציה לאחר פרוץ מגפת הקורונה ופלישת הצבא הרוסי לאוקראינה. התיאוריה המקובלת, המדגישה את תפקיד הביקוש העודף ביצירת האינפלציה, לא סיפקה הסבר מספק להתעוררות האינפלציה. מכיוון שהאינפלציה נבעה מבעיות מקומיות בצד ההיצע, השימוש בהעלאת ריבית לדיכוי הביקוש לא היה אופטימלי. הריבית פועלת על הכלכלה בכללותה ולא מתקנת שיבוש מקומי, ואף עלולה להקשות על ההשקעות הנדרשות כדי להרחיב את ההיצע.

לנוכח השאלות הנוגעות לאפקטיביות של העלאת הריבית, אופציית הפיקוח על המחירים הוצעה וזכתה לתמיכה מכלכלנים בכירים ואף ליישום באירופה. הפיקוח על המחירים נשען על תיאוריית האינפלציה כקונפליקט (ראו לעיל). לפי גישה זו, האינפלציה נובעת מזעזועים בצד ההיצע, שמתנעמים מאבק על חלוקת ההכנסה. הקבוצות השונות, כמו קבוצות עובדים וחברות בנקודות שונות בשרשרת האספקה, מעלות את המחירים במטרה לשמור על חלקן בעוגת ההכנסה, או אף להגדילו, וכך זעזוע מתפתח והופך לפרק אינפלציוני. לפי גישה זו, הפיקוח על המחירים יעיל לטובת מיתון השפעת הזעזוע וצמצום המאבק האינפלציוני בעקבותיו.

**בשוק ריכוזי, החברות
קובעות את המחיר.
במטרה להימנע מתחרות
מחירים, הן יעלו מחירים
בתיאום ויימנעו מהורדת
מחירים. התנהגות זו
מתחזקת בשוק המזון, שבו
התמריץ להעלאת המחיר
חזק במיוחד והתמריץ
להורדתו חלש**

בשוק ריכוזי, החברות קובעות את המחיר. במטרה להימנע מתחרות מחירים, הן יעלו מחירים בתיאום ויימנעו מהורדת מחירים. התנהגות זו מתחזקת בשוק המזון, שבו התמריץ להעלאת המחיר חזק במיוחד והתמריץ להורדתו חלש. מזון הוא מצרך בסיסי ולכן הביקוש אליו קשיח, כלומר לא מושפע בצורה חזקה מהמחיר. לרבים ממוצרי המזון חיי מדף מוגבלים, ולכן צבירת מלאי היא מסוכנת, כך שחברות יעדיפו להעלות את המחירים ולא להגביר את הייצור. חלק ממוצרי המזון מיוצרים בתהליכים שבהם העלות המשתנה

גבוהה, ולכן הרווחיות לא משתפרת עם הרחבת הייצור אלא רק עם העלאת המחיר.

בישראל, מחירי המזון גבוהים כתוצאה ממאפייני שוק המזון ומהעובדה שהוא ריכוזי במיוחד ומבודד (כלכלה קטנה עם סחר מועט עם שכנותיה). בנוסף, מכיוון שהמחירים עולים ואינם יורדים, השפעתם של עזעזעים ניכרת במחירי המוצרים גם לאחר שנים רבות. המחירים בישראל עלו מהר במיוחד בשנות ה-80 ובתחילת שנות ה-90, אבל מאז הם עלו בקצב דומה ל-OECD. ייתכן שהמחירים הגבוהים הם במידה מסוימת מורשת של עליות העבר.

**ייתכן שמחירי המזון
הגבוהים בישראל הם
במידה מסוימת מורשת
של עליות העבר**

**השימוש בפיקוח על
המחירים רלוונטי לשוק
המזון הישראלי**

**הפיקוח על המחירים
נמצא יעיל בהורדת מחירי
המזון בישראל ומופיע
כהמלצה בדוחות של ועדת
טרקטנברג, ועדת קדמי
ומבקר המדינה**

**אנחנו מציעים להרחיב את
הפיקוח הקיים על מוצרים,
הן פיקוח "רך" והן פיקוח
"קשה"; לשקול להוסיף
מוצרים לפיקוח על פי
עדיפויות הנקבעות על ידי
הממשלה; לבחון אפשרות
של התניית העלאת
מחירים בשוק המזון
מרמה מסוימת באישור
ועדת המחירים; ולחזק את
הייצור המקומי**

לנוכח מצב זה, השימוש בפיקוח על המחירים רלוונטי לשוק המזון הישראלי. בשל מאפייני שוק המזון, מנגנון המחירים אינו עובד כפי שהתיאוריה המקובלת מצפה שיעבוד תחת שוק תחרותי, מה שמותיר מרחב למעורבות בקביעת המחיר במטרה להפחית את המחירים ולעודד את הייצור. הפיקוח על המחירים נמצא יעיל בהורדת מחירי המזון בישראל ומופיע כהמלצה בדוחות של ועדת טרקטנברג, ועדת קדמי ומבקר המדינה (אופק-שני, 2012; אקשטיין, פריזט ולינדנר, 2005; הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, 2011; מבקר המדינה, 2024; משרד התמ"ת, 2012). הרצון לעודד תחרות ברור, אך ההצלחה בכך אינה ודאית ועלולה להימשך זמן רב. לפי דוח בנק ישראל האחרון, הרפורמות לעידוד תחרות מאז 2011 לא השפיעו על המחירים (בנק ישראל, 2024). ובכל זאת, משרד האוצר נמנע במוצהר משימוש בפיקוח מחירים, ובכלל זה מקיום החוק כלשונו ומאכיפתו. במקום זאת מעדיפים במשרד האוצר לגשת לבעיית המחירים רק דרך רפורמות להגדלת התחרות. הסיבה לכך היא חשש מעיוותים אפשריים בעקבות שימוש בפיקוח מחירים, אלא שעיוותים אלו לא הופיעו בישראל במוצרים המפוקחים, והסיכוי שיופיעו במצב של שוק ריכוזי, שבו המחיר אינו נקבע באופן חופשי, הוא נמוך.

לכן, אנו מציעים לבחון את הרחבת השימוש בפיקוח מחירים, וכן אמצעים נוספים שאינם עידוד תחרות, במטרה להקל את יוקר המחיה בישראל. ראשית, אנחנו מציעים להרחיב את הפיקוח הקיים על מוצרים, הן פיקוח "רך" (דיווחי רווחיות) והן פיקוח "קשה" (תקרת מחיר), וזאת

מכיוון שפיקוח זה יעיל בהורדת המחירים וגם משפיע על מוצרים הדומים למוצרים המפוקחים. שנית, אנו מציעים לשקול להוסיף מוצרים לפיקוח על פי עדיפויות הנקבעות על ידי הממשלה, למשל מוצרי מזון הנכללים בסל המזון הבריא.

בנוסף, אנו מציעים לבחון אפשרות של התניית העלאת מחירים בשוק המזון מרמה מסוימת, למשל 5% בשנה, באישור ועדת המחירים, במטרה לצמצם את השפעתם המצטברת של זעזועים על רמת המחירים. במקרה של עלייה בתשומות הייצור או האספקה, הוועדה תאשר את עליית המחירים, אך אם עלייה זו תתהפך בהמשך, החברות ייאלצו להוריד את המחירים בהתאם.

חיזוק הייצור המקומי הוא כלי נוסף שיכול להקטין את החשיפה של ישראל לזעזועים בינלאומיים, שתדירותם ועוצמתם צפויים להתגבר בעיקר בשל השלכות משבר האקלים. צעדים נוספים, דוגמת הפחתת המע"מ על מוצרי בסיס, יכולים לפעול בסינרגיה עם הפיקוח על המחירים. הפחתת המע"מ דורשת דיון נפרד לבחינת השלכותיה, אך חשוב שאם בדיקה כזו תתקיים היא תבחן את היישום בליווי אמצעי של פיקוח מחירים, שיבטיח שהקלת המס תתבטא במחיר לצרכן ולא בהגדלת שולי הרווח.

**בשימוש חכם ומותאם,
כלומר כזה שממוקד
בשווקים לא תחרותיים
ומבוסס נתונים, הפיקוח
על המחירים יוכל לשפר
את רמת מחירי המזון
הכללית, להגדיל את
נגישות האוכלוסייה לסל
נבחר של מוצרים, ואף
לחזק את האפקטיביות
של צעדי מדיניות אחרים
בתחום המחירים**

הנזקים מהימנעות מפעולה בתחום המחירים עלולים להחמיר עקב הזעזועים הצפויים כתוצאה משינוי האקלים ואי-היציבות הגאו-פוליטית. התנאים המשתנים דורשים בחינה מחודשת ועניינית של כלי מדיניות בכלל ושל הפיקוח על המחירים בפרט. בשימוש חכם ומותאם, כלומר כזה שממוקד בשווקים לא תחרותיים ומבוסס נתונים, הפיקוח על המחירים יוכל לשפר את רמת מחירי המזון הכללית, להגדיל את נגישות האוכלוסייה לסל נבחר של מוצרים, ואף לחזק את האפקטיביות של צעדי מדיניות אחרים בתחום המחירים. **אנו מקווים שסקירה זו תסייע למעצבי המדיניות בישראל להשיג באופן אפקטיבי ויעיל את המטרה החשובה והחיונית: הקלת יוקר המחיה של הצרכן הישראלי.**

סיכום המלצות דוח ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות

והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה

טבלה זו מפרטת את הצעדים שסוכמו באיור 3 ואת החלוקה שלהם לקטגוריות.

קטגוריה: הגנה על צרכנים		קטגוריה: רגולציה ותחרותיות
מאגר מחירים מקוון - השוואה פשוטה ונגישה של נתוני המחירים של הקמעונאים		עידוד יבוא
מיזמים טכנולוגיים להשוואת מחירים		הפחתת מכסים
הגברת אכיפה על הוראות הגנת הצרכן	הגברת הרגולציה על הסדרי ספק-קמעונאי	הפחתת חסמים לא מכסיים
חיזוק והרחבת הסמכויות של הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן	חקיקה נגד סידור מדפים על ידי ספקים	תת-קטגוריה: סיוע לעסקים בינוניים וקטנים
הגברת המודעות בציבור לחקיקה הצרכנית	בחינת מיזוגים ורכישות על ידי הרשות להגבלים עסקיים	שיפור תנאי האשראי לעסקים קטנים ובינוניים בתחום המזון באמצעות עידוד ורגולציה של המגזר הפיננסי
חינוך לצרכנות נבונה	עידוד מותגים פרטיים	סיוע לעסקים קטנים ובינוניים בהגשה למרכזים ממשלתיים
הנגשה ושקיפות בנוגע למידע על מחירים בבתי עסק	עידוד כניסת רשתות מזון שמתאפיינות במחיר נמוך לצרכן	הקלת דרישות במכרזים ממשלתיים לטובת עסקים קטנים ובינוניים
תת-קטגוריה: פיקוח מחירים	צמצום הפטור מהסדר כובל שקיים בחוק ההגבלים העסקיים לענפי החקלאות	מתן עדיפות לעסקים קטנים במכרזים ממשלתיים

קטגוריה: הגנה על צרכנים		קטגוריה: רגולציה ותחרותיות
הבלטת המוצרים בפיקוח	הפחתת חסמים ועידוד פתיחת חנויות באזורים עם רמת ריכוזיות גבוהה	תמיכה בפעילות מסחרית של עסקים בינוניים וקטנים
	רגולציה על הסדרים לצורך הגברת זמינות הקרקע למתחרים בתחום הקמעונאות	אספקה למותגים פרטיים על ידי עסקים בינוניים וקטנים בלבד
	עידוד חברות קיימות לכניסה לשוק הקמעונאות בתחום המזון ועידוד קמעונאות מזון מקוונת	הקצאת שטחי מדף ברשתות השיווק לעסקים קטנים
	פרסום השוואה בינלאומית של מחירים	עידוד הקמת עסקים קטנים בתחום עיבוד המזון

מקור הנתונים: דו"ח ועדת קדמי, משרדת התמ"ת, 2021

- ◀ אלכסנדר, א' (1990). כוח השוויון בכלכלה: המשק הישראלי בשנות ה-80, התמונה האמיתית. הוצאת הקיבוץ המאוחד.
- ◀ אופק-שני, י' (2012). ההשפעה של הסרת פיקוח מחירים על מחירי מוצרי החלב בישראל במהלך התקופה 1999-2011. עבודה לתואר שני, אוניברסיטת תל אביב.
- ◀ אמדור, ל' וכספי, נ' (2024). החוסן של המגזר העסקי בישראל להפרעות בשרשראות אספקה גלובליות: ניתוח רגישות מבנית ומדיניות בין-לאומית. משרד הכלכלה והתעשייה.
- ◀ אנזל, א', ענבים, ע' וקוטאי, א' (2024). התמסורת משער החליפין למחירים. בנק ישראל.
- ◀ אקשטיין, צ', פריזט, ש' ולינדנר, ש' (2005). אפיון שוק מוצרי החלב. אפלייד אקונומיקס.
- ◀ ארבל, ש' (2022). ארץ זבת חלב: מהם האתגרים של ענף החלב בישראל ומה חשוב ללמוד מהעולם? מכון יסודות.
- ◀ ארבל, ש' (2024). ירד או עלה? כיצד השפיעו הרפורמות בשוק החמאה בישראל על המחיר לצרכן ומה אפשר ללמוד ממידת הצלחתן? מכון יסודות.
- ◀ בן-דוד, ד' וקמחי, א' (2021). המחירים גבוהים בישראל? היזהרו מהשוואות בינלאומיות. מוסד שורש למחקר כלכלי-חברתי.
- ◀ בנק ישראל (2024). דוח בנק ישראל 2023.
- ◀ הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011). דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי.
- ◀ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2023). משקלי הקבוצות הראשיות והקבוצות המשניות בממד המחירים לצרכן.
- ◀ לן, ע' (2023). יוקר המחיה בישראל: שכר נמוך או מחירים גבוהים? פורום ארלוזורוב.
- ◀ מבקר המדינה (2024). היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה: הפיקוח על המחירים בענף המזון.
- ◀ משרד האוצר (2022). רוחניות יבואני המזון והטואלטיקה ויוקר המחיה. אגף הכלכלנית הראשית.
- ◀ משרד האוצר (2023). ריכוזיות המזון, מצגת לוועדת הכלכלה.
- ◀ משרד הבריאות (2021). סל מזון בריא.
- ◀ משרד הבריאות (2023). פיקוח מחירי תרופות.
- ◀ משרד התמ"ת (2012). דו"ח ועדת קדמי לבדיקת התחרותיות והמחירים בשוק מוצרי המזון והצריכה.

- פִּינֶקְלֶשְׁטֵיין, י' (2021). *חכמה לפני ואחרי מעשה: כיצד לבצע הערכה כלכלית של רפורמות סחר לטובת האינטרס הציבורי הרחב? מכון יסודות.*
- פלוג, ק', פורת הירש, נ' וקנת פורטל, ר' (2023). *יוקר המחיה בישראל: מה מספרים הקספריים? המכון הישראלי לדמוקרטיה.*
- רוטנברג, ב'-ח' (2023). *ניתוח כלכלי של השלכות הפיקוח על מחירי מוצרי מזון.* מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- רשות החשמל (2018). *בסיס תעריף הרשת: עלויות מוכרות למקטעי הולכה, החלוקה ושירותי הצרכנות במשק החשמל ותימחורן לשנים 2018-2022.*
- שבע, נ' (2023). *כוח שוק ויתרונות לגודל בשוק מוצרי מזון וצריכה שוטפת.* מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- שוורץ, א' (2006). *מחירי הדלק - שיטת עדכון המחירים ומיסוי הדלק.* מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- Affeldt, P., Duso, T., Gugler, K. and Piechucka, J. (2021). *Market concentration in Europe: Evidence from antitrust markets.* SSRN Scholarly Paper No. 3775524.
 - Altomare, C. and Giavazzi, F. (2023). *Designing fiscal policy at a time of accelerating prices: Italy under Mario Draghi.* VoxEU, 28.4.23.
 - Benzarti, Y., Carloni, D., Harju, J. and Kosonen, T. (2017). *What goes up may not come down: Asymmetric incidence of value-added taxes.* NBER Working Papers, Article 23849.
 - Benzarti, Y., Garriga, S. and Tortarolo, D. (2024). *Can VAT cuts and anti-profiteering measures dampen the effects of food price inflation?* NBER Working Papers, Article 32241.
 - Bivens, J. (2022). *Corporate profits have contributed disproportionately to inflation. How should policymakers respond?* Economic Policy Institute.
 - Blinder, A. S. and Newton, W. J. (1981). The 1971-1974 controls program and the price level: An econometric post-mortem. *Journal of Monetary Economics*, 8(1), 1-23.
 - Brainard, L. (2022). *Bringing inflation down: At the clearing house and bank policy institute 2022 annual conference, New York, New York September 7th 2022.* Speech, Article 95799.
 - Bruno, M. (1993). *Crisis, stabilization, and economic reform: Therapy by consensus.* Oxford University Press.

- Butters, R. A., Sacks, D. W. and Seo, B. (2022). [How do national firms respond to local cost shocks?](#) *American Economic Review*, 112(5), 1737–1772.
- Carrière-Swallow, Y., Deb, P., Furceri, D., Jiménez, D. and Ostry, J. D. (2023). [Shipping costs and inflation.](#) *Journal of International Money and Finance*, 130, 102771.
- Cerrato, A. and Gitti, G. (2022). [Inflation since COVID: Demand or supply.](#) SSRN Scholarly Paper No. 4193594.
- Chirat, A. and Clerc, B. (2023). [Convergence on inflation and divergence on price-control among Post-Keynesian pioneers: Insights from Galbraith and Lerner.](#) *EconomiX Working Papers*, Article 2023–4.
- Clapp, J. (2017). [Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense.](#) *Food Policy*, 66, 88–96.
- Daalen, J. M. J., den Ambtman, A., den, Van Houdenhoven, M. and den Bemt, B. J. F. (2021). [Determinants of drug prices: A systematic review of comparison studies.](#) *BMJ Open*, 11(7), e046917.
- Delatte, A.-L. and López-Villavicencio, A. (2012). Asymmetric exchange rate pass-through: Evidence from major countries. *Journal of Macroeconomics*, 34(3), 833–844.
- Doraszelski, U., Seim, K., Sinkinson, M. and Wang, P. (2017). [Ownership Concentration and Strategic Supply Reduction](#) (Working Paper No. 23034). National Bureau of Economic Research.
- Dullien, S. and Tober, S. (2023). [IMK Inflationsmonitor: Basiseffekte überlagern Abwärtstendenz der Inflation - Inflationsunterschiede zwischen Haushalten im Juni 2023 sinken leicht.](#) Research Report No. 154. IMK Policy Brief.
- FAO (2021). [The state of food security and nutrition in the world 2021: Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all.](#)
- Ferguson, T. and Storm, S. (2023). [Myth and reality in the great inflation debate: Supply shocks and wealth effects in a multipolar world economy.](#) *International Journal of Political Economy*, 52(1), 1–44.
- Galbraith, J. K. (1952). *A theory of price control*. Harvard University Press.
- Goodwin, B. and Harper, D. C. (2000). [Price transmission, threshold behavior, and asymmetric adjustment in the U.S. pork sector.](#) *Journal of Agricultural and*

Applied Economics, 32(3), 543–553.

- Gourinchas, P.-O., Dao, M. C., Dizioli, A., Jackson, C. and Leigh, D. (2023). *Unconventional fiscal policy in times of high inflation*. Working Paper No. 2023/178. International Monetary Fund.
- Guenette, J. D. (2020). *Price controls: Good intentions, bad outcomes*. SSRN Scholarly Paper No. 3575173.
- Heise, A. and Pusch, T. (2020). *Introducing minimum wages in Germany employment effects in a post Keynesian perspective*. *Journal of Evolutionary Economics*, 30(5), 1515–1532.
- Hicks, J. R. (1965). *Capital and growth*. Oxford University Press.
- Jocanović, B. (2023). *What can we learn from price controls in the Western Balkans?* No. Monthly Report 2023/02. The Vienna Institute for International Economic Studies.
- Kalecki, M. (1971). 'Cost-Determined' and 'Demand-Determined' Prices. In *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy 1933–1970*. First Edition. Cambridge University Press.
- Konczal, M. and Lusiani, N. (2022). *Prices, profits, and power: An analysis of 2021 firm-level markups*. Roosevelt Institute.
- Korinek, A. and Stiglitz, J. E. (2022). *Macroeconomic stabilization for a post-pandemic world: Revising the fiscal-monetary policy mix and correcting macroeconomic externalities*. No. 78; Hutchins Center Working Paper. Brookings Institution.
- Krebs, T. and Weber, I. (2024). *Can price controls be optimal? The economics of the energy shock in Germany*. Economics Department Working Paper Series. UMASS Amherst.
- Kwon, S. Y., Ma, Y. and Zimmermann, K. (2024). *100 years of rising corporate concentration*. *American Economic Review*, 114(7), 2111–2140.
- Lafarage, J. (1946). *Letters to The Times; Price control recommended economists favor continuation of act for another year*. *The New York Times*, 9.4.1946.
- Laguerodie, S. and Vergara, F. (2008). *The theory of price control: John Kenneth Galbraith's contribution*. *Review of Political Economy*, 20, 569–593.

- Lavoie, M. (2022). [Theory of the firm](#). In: *Post-Keynesian Economics: New Foundations*. Edward Elgar Publishing.
- Lerner, A. P. (1960). On generalizing the general theory. *The American Economic Review*, 50(1), 121–143.
- Luo, P. and Tanaka, T. (2021). [Food import dependency and national food security: A price transmission analysis for the wheat sector](#). *Foods*, 10(8), Article 8.
- Matamoros, G. (2023). [Are firm markups boosting inflation? A Post-Keynesian Institutionalist approach to markup inflation in select industrialized countries](#). *Review of Political Economy*, 36(3), 1042–1063.
- McAfee, R. P., McMillan, J. and Whinston, M. D. (1989). [Multiproduct monopoly, commodity bundling, and correlation of values](#). *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 371–383.
- Nair, S. and Eapen, L. (2017). Price monitoring and control under GST: Lessons from Australia. *Economic and Political Weekly*, 52.
- Nalebuff, B. (2004). Bundling as an entry barrier. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(1), 159–187.
- Newfarmer, R. and Pierola, M. (2015). [Trade in Zimbabwe: changing incentives to enhance competitiveness](#). The World Bank.
- OECD (2020). [Strengthening agricultural resilience in the face of multiple risks](#).
- OECD (2024). [OECD economic outlook, interim report February 2024: Strengthening the foundations for growth](#).
- Patel, N. and Villar, A. (2016). [Measuring inflation](#). SSRN Scholarly Paper No. 2870908.
- Peltzman, S. (2000). [Prices rise faster than they fall](#). *Journal of Political Economy*, 108(3), 466–502.
- Philippon, T. (2019). [The great reversal: How America gave up on free markets](#). Harvard University Press.
- Razin, A. (2017). [Israel's triumph over inflation: The long and winding road](#). SSRN Scholarly Paper No. 2903708.
- Rheinische Post (2022). [Energiekrise: Das sind die Mitglieder der Gaskommission](#). *Rheinische Post*, 11.10.22.

- Savage, P., Mahmoud, S., Patel, Y. and Kantarjian, H. (2017). *Cancer drugs: An international comparison of postlicensing price inflation*. *Journal of Oncology Practice*, 13(6), e538–e542.
- Schnabel, I. (2022, May 11). *The globalisation of inflation*. European Central Bank.
- Stein, J. P. and Smith, R. T. (1977). *The economics of United States grain stockpiling*. RAND Corporation.
- Stiglitz, J. E. (2022). *Wars aren't won with peacetime economies*. Project Syndicate, 17.10.22.
- Stiglitz, J. and Regmi, I. (2023). The causes of and responses to today's inflation. *Industrial and Corporate Change*, 32(2), 336–385.
- Storm, S. (2022a). *Inflation in the time of Corona and war*. SSRN Scholarly Paper No. 4138714.
- Storm, S. (2022b). *Inflation in the time of Corona and war: The plight of the developing economies*. SSRN Scholarly Paper No. 4318165.
- Tait, A. A. (1988). *Value added tax: International practice and problems*. International Monetary Fund.
- Tanaka, T., Hosoe, N. and Qui, H. (2012). *Risk assessment of food supply: A computable general equilibrium approach*. Cambridge Scholars Publishing.
- The European Commission (2020). *VAT rates*.
- Tölgyes, J. and Picek, O. (2023). *Die profit-preis spirale in Österreich*. Momentum Institut.
- Toporowski, J. (2005). *Methodology and industrial maturity in Steindl's capitalism*. In: *Rethinking Capitalist Development Essays on the Economics of Josef Steindl* (First Edition). Routledge.
- UNCTAD (2015). *Policy actions for mitigating the impact of price volatility in commodity markets on global food security and increasing access to market intelligence, financial resources and markets for commodity-dependent developing countries*. United Nations Conference on Trade and Development.
- Weber, I. (2021a). *Could strategic price controls help fight inflation?* *The Guardian*, 29.12.21.
- Weber, I. (2021b). *How China escaped shock therapy: The market reform debate*. Routledge.

- Weber, I. (2024). [Do price controls really help with inflation?](#) *Financial Times*, 9.9.24.
- Weber, I., Lara, J., Teixeira, L. and Nassif Pires, L. (2024). [Inflation in times of overlapping emergencies: Systemically significant prices from an input – output perspective](#). *Industrial and Corporate Change*, 33.
- Weber, I. and Schulken, M. (2024). [Towards a post-neoliberal stabilization paradigm: Revisiting international buffer stocks in an age of overlapping emergencies based on the case of food](#). Political Economy Research Institute.
- Weber, I. and Wasner, E. (2023). [Sellers' inflation, profits and conflict: Why can large firms hike prices in an emergency?](#) *Review of Keynesian Economics*, 11(2), 183–213.

פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לשינוי מדיניות, שפועל להעלאת רמת חיהם של כל תושבי ישראל ולמימוש זכותם לתעסוקה הוגנת, איכות חיים מכבדת ושוויון הזדמנויות.



פורום ארלוזורוב, מייסודה של הסתדרות העובדים החדשה, הוקם כמוסד ללא כוונות רווח, במטרה לסייע למקבלי ההחלטות בישראל לגבש וליישם אסטרטגיה כלכלית לכינונה של ישראל כמדינת רווחה, החותרת לצמיחה מכלילה, הרחבת השירותים האזרחיים ושיפורם, וחזוק העבודה המאורגנת והדיאלוג החברתי.



על מנת ליישם מדיניות שמיטיבה עם כלל הציבור בישראל, פורום ארלוזורוב מתבסס על ידע מקיף, רחב ועדכני ופועל לקידום מדיניות מול מבחרי הציבור, הדרג המקצועי בממשלה, השלטון המקומי והאזורי וארגוני העובדים, תוך שיתוף פעולה עם שותפים בחברה האזרחית.



רק דרך קידום כלכלה הוגנת וחברה צודקת נוכל לממש את חזונם של מייסדי מדינת ישראל לפיתוח הארץ לטובת כל תושביה, תוך קיום שוויון זכויות חברתי ומדיני גמור לכל אזרחיה - היום ובדורות הבאים.

אל תשכחו לעקוב אחרינו



www.arlozforum.org



פורום ארלוזורוב



@Arlozorov Forum



@arlozforum



נותנים עבודה



מרכז בן אהרון | @justiceteamil