

פיקוח מחירים חוזר למדף? ניתוח כלכלי והמלצות מדיניות

ד"ר יובל אופק שני



יוני 2026

נייר זה הוא פרי שיתוף פעולה בין פורום ארלזורוב
לרשות ההסתדרות לצרכנות

רשות
ההסתדרות
לצרכנות



ד"ר יובל אופק-שני הוא חבר סגל במחלקה לכלכלה באוניברסיטת בר אילן. מחקרו עוסק במיקרורכלכלה יישומית, תוך שימוש באיסוף נתונים מהשטח, ניסויים מקוונים ונתונים מנהליים לבחינת שאלות בעלות השלכות מדיניות, בעיקר בתחומי כלכלת החינוך וארגון תעשייתי. עמית מחקר בכיר בפורום ארלוזורוב.

המחבר מבקש להודות **לשלומית ארבל**, מנהלת מחקרים ופיתוח מקצועי בפורום ארלוזורוב-יסודות; **לירון תמיר**, הכלכלן הראשי של מועצת החלב, ו**לאבי זלץ**, טכנולוג מזון ומומחה לתחום החלב, על עצות מקצועיות לאורך תהליך הכתיבה; **למרב יפתח**, מנהלת אגף בכיר מיקרו כלכלה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, על העמדת נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; ו**לד"ר מורן בלייכפלד מגנאזי**, מנהלת אגף התזונה במשרד הבריאות, על הסיוע בדירוג התזונתי של מוצרי המזון. כמו כן, תודה **לסיון ינקוביץ**, מנהלת אגף בכיר תקציבים והמפקחת על המחירים במשרד החקלאות וביטחון המזון; **לד"ר שני כהן**, פוסט-דוקטורנטית במרכז פדרמן לחקר הרציונליות באוניברסיטה העברית; **לד"ר יונתן בצלאל**, סמנכ"ל לתיאום ותקצוב תשתיות במנהל תשתיות במשרד התחבורה, ולשעבר המפקח על המחירים במשרד הכלכלה והתעשייה; ו**לד"ר דליה שיליאן**, הכלכלנית הראשית ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, על הערות מועילות לטיטות מוקדמות של הנייר.

הנחיה: יוני בן בשט

ליווי מטעם רשות ההסתדרות לצרכנות: בת-אור הופמן

עורך ראשי: עמית בן-צור

עריכה: דפנה לב

עיצוב: עדי רמות

תוכן העניינים

עמוד

6..... **תקציר**

8..... **א. מבוא**

8..... א.1. ההיסטוריה של מנגנון הפיקוח על המחירים בישראל

9..... א.2. פיקוח מחירים כשיתוף פעולה

10..... א.3. סיכונים בפיקוח על המחירים

11..... א.4. יתרונות בפיקוח על המחירים

13..... **ב. דיון תיאורטי**

13..... ב.1. הקדמה לדיון

14..... ב.2. הגדרות והנחות

15..... ב.3. פיקוח מחירים בשוק תחרותי (שוק בתחרות משוכללת)

17..... ב.4. פיקוח מחירים בשוק עם מוכר יחיד (מונופול) או מספר קטן של מוכרים (אוליגופול)

20..... ב.5. פיקוח מחירים בשוק בתחרות מונופוליסטית

23..... ב.6. פיקוח מחירים בטווח הקצר

28..... **ג. הצדקה צרכנית ובריאותית והיתכנות מעשית**

28..... ג.1. הצדקה צרכנית ובריאותית

29..... ג.2. היתכנות מעשית

31..... **ד. ללמוד מהעבר**

31..... ד.1. מקרה מבחן 1 - יוגורט, גבינה לבנה ולבן

33..... ד.2. מקרה מבחן 2 - שמנת מתוקה

36..... ד.3. ממצאי מחקרים קודמים

37..... **ה. לתכנן את העתיד**

37..... ה.1. חיבור בין המבחנים והמדדים

42..... ה.2. שילוב המדדים ליצירת רשימת מוצרים המומלצים לפיקוח

42..... ה.3. מוצרים שנמצאים בפיקוח

45..... ה.4. מוצרים שמועמדים להכנסה לפיקוח

עמוד

52.....ה.5. הערכת החיסכון הכספי למשקי הבית מהטלת הפיקוח.

53.....ה.6. כלי מדיניות נוספים.

56.....**סיכום**

57.....**נספחים**

57.....נספח א: שאלות נפוצות.

60.....נספח ב: טווח הערכים של כל רבעון בכל אחד מהמדדים.

61.....נספח ג: המוצרים המומלצים בפיקוח וערכי המדדים השונים שנמדדו.

63.....נספח ד: רשימת המוצרים לבחינה על בסיס הקריטריונים.

65.....**מקורות**

רשימת האיורים והטבלאות

עמוד

- איור 1: ניתוח היצע וביקוש בסיסיים בקביעת מחיר מקסימום בשווקים תחרותיים..... 16
- איור 2: שיווי משקל בשוק מונופוליסטי..... 18
- איור 3: השפעת פיקוח על המחירים בשוק מונופוליסטי..... 19
- איור 4: עליית מחירים בשוק תחרותי בעקבות אירוע קיצון שמוביל לירידה בהיצע..... 24
- איור 5: השפעת פיקוח המחירים בשוק תחרותי לאחר אירוע קיצון שמוביל לירידה בהיצע..... 25
- איור 6: מדד המחירים של יוגורט, גבינה לבנה ולבן, 1990-2024..... 33
- איור 7: מדד המחירים של שמנת מתוקה, שמנת חמוצה ולבן, 1999-2019..... 35
- איור 8: קשת המזון לתזונה בריאה..... 40

- טבלה 1: הקריטריונים לבחינת המוצרים והמדדים שבהם השתמשנו לבחינת כל קריטריון..... 41
- טבלה 2: דירוג מוצרי המזון שכבר נמצאים תחת פיקוח מחירים..... 43
- טבלה 3: דירוג המוצרים המועמדים להכללה תחת פיקוח מחירים..... 45
- טבלה 4: הערכים שמבטא כל רבעון בכל אחד מהמדדים שבהם אנו משתמשים, טווח וממוצע..... 60
- טבלה 5: המוצרים המומלצים בפיקוח וערכי המדדים השונים שנמדדו..... 61
- טבלה 6: רשימת המוצרים לבחינה על בסיס הקריטריונים..... 63
- טבלה 7: רשימת המוצרים שהוסרו בסינון ראשוני..... 64

מבוא

**בנייר זה אנו בוחנים
מחדש את הפיקוח על
המחירים ומראים כי הוא
עשוי להיות יעיל במיוחד
בשווקים ריכוזיים
ובמוצרים בסיסיים**

יוקר המחיה בישראל גבוה ומתמשך, ובפרט בשוקי מוצרי הצריכה השוטפת. בעשורים האחרונים ניסו ממשלות ישראל להתמודד עם הבעיה בעיקר באמצעות רפורמות יבוא והגברת התחרות, אך הישגיהן היו דלים. בנייר זה אנו בוחנים מחדש את הפיקוח על המחירים כחלק ממערך רחב של כלים להתמודדות עם יוקר המחיה, ומראים כי הוא עשוי להיות יעיל במיוחד בשווקים ריכוזיים ובמוצרים בסיסיים.

הרקע והוויכוח על פיקוח מחירים

פיקוח מחירים הוא כלי ותיק במדיניות הכלכלית בישראל. פעמים רבות נוטה הדיון הציבורי והמקצועי להציגו ככלי בעייתי מטבעו בשל חשש ממחסור, מפגיעה באיכות המוצרים, משיבוש מנגנון המחירים ומעלויות האכיפה. בנייר זה אנו מראים כי ביקורות אלה רלוונטיות בעיקר בשוק תחרותי, והן הרבה פחות תקפות בשווקים שבהם ליצרנים ולספקים יש כוח שוק משמעותי. לפיכך, בהקשר הישראלי, המאופיין בשוק קטן, בחסמי כניסה ובריכוזיות גבוהה בענפים רבים, יש מקום לבחינה מחודשת של כלי זה.

הדיון התיאורטי

**אנו מציעים שלא לבחון
את ההצדקה לפיקוח
מחירים רק דרך רווחיות
היצרן, אלא גם דרך
הפער בין המחיר לצרכן
לעלות הייצור של
המוצר (מרקאפ)**

הדיון התיאורטי שאנו עורכים בנייר זה מדגיש כי השפעתו של הפיקוח על מחירים תלויה בהנחות על מבנה השוק. בפרט, הדיון מבהיר שמסקנות מקובלות ביחס לפיקוח נשענות לא פעם על מודל של שוק תחרותי, אף שבפועל שווקים רבים פועלים בתנאים שונים. בשוק תחרותי, קביעת מחיר מרבי מתחת למחיר שיווי המשקל עלולה ליצור מחסור ולפגוע בהקצאה היעילה של המוצר. לעומת זאת, בשוק מונופוליסטי, אוליגופוליסטי או בשוק של תחרות מונופוליסטית, שבו המחיר גבוה מן העלות השולית, הפיקוח על המחירים יכול להפחית את המחירים, לצמצם את כוח השוק של היצרנים ולהגדיל את רווחת הצרכנים. אי לכך, אנו מציעים שלא לבחון את ההצדקה לפיקוח רק דרך רווחיות היצרן, אלא גם דרך המרקאפ (markup), כלומר הפער בין המחיר לצרכן לעלות הייצור של המוצר.

הצדקה צרכנית ובריאותית והיתכנות מעשית

גם כאשר קיימת הצדקה תיאורטית לפיקוח, אין משמעות הדבר שיש להחילו באופן רחב. אנו מציעים שלושה מסננים נוספים: הצדקה צרכנית ובריאותית והיתכנות מעשית. מן הבחינה הצרכנית, העדיפות ניתנת למוצרים שההוצאה עליהם משמעותית עבור משקי בית, ובפרט

בעשירונים הנמוכים, וכן למוצרים בריאים שהוזלתם עשויה לעודד צריכה רצויה. מן הבחינה המעשית, עדיפים מוצרים אחידים יחסית, שקופים במחיריהם, בעלי עלויות ייצור יציבות, ושנמכרים בשווקים ריכוזיים שקל יותר לפקח עליהם. מסגרת זו ממקדת את הדיון במוצרי צריכה שוטפת, שרובם מוצרי מזון, אך לא רק.

ללמוד מהעבר

**מניתוח ניסיון העבר
עולה שהפיקוח על
המחירים בישראל אינו
רק מכשיר תיאורטי,
אלא כלי שמסוגל בפועל
להוזיל מחירים ולהגן על
הצרכנים בטווח הקצר
ובטווח הארוך**

הניסיון הישראלי מלמד כי לפיקוח מחירים הייתה בפועל השפעה משמעותית על מחירי המוצרים המפוקחים. ניתוח המקרים של יוגורט, גבינה לבנה, לבן ושמנת מתוקה מראה כי הסרת הפיקוח לוותה בעלויות מחירים משמעותיות, ואילו החזרתו הביאה לירידות מחירים ניכרות. כך, למשל, החזרת הפיקוח על גבינה לבנה ב־2014 הובילה לירידת מחירה בכ־21%, ואנו מעריכים כי פיקוח זה לבדו חסך לצרכנים כ־142.5 מיליון ש"ח בשנה. גם בשמנת מתוקה נמצאה ירידת מחיר ניכרת לאחר החזרת הפיקוח, עם חיסכון מוערך של כ־61 מיליון ש"ח בשנה. המסקנה העולה מפרק זה היא שפיקוח מחירים בישראל אינו רק מכשיר תיאורטי, אלא כלי שמסוגל בפועל להוזיל מחירים ולהגן על הצרכנים בטווח הקצר ובטווח הארוך.

לתכנן את העתיד

**בנייר זה אנו בונים
מתודולוגיה שיטתית
לדירוג מוצרים לפי
ריכוזיות השוק,
המרווח הקמעונאי,
היקף ההוצאה, הדירוג
הבריאותי ואחידות
המוצר**

**החלה של פיקוח על 10
או 21 מוצרים נבחרים
עשויה לחסוך למשקי
הבית כ־1.3 או כ־1.8
מיליארד ש"ח בשנה,
בהתאמה**

על בסיס השיקולים התיאורטיים, הצרכניים והמעשיים, אנו בונים בנייר זה מתודולוגיה שיטתית לדירוג מוצרים לפי ריכוזיות השוק, המרווח הקמעונאי, היקף ההוצאה, הדירוג הבריאותי ואחידות המוצר. רשימת 58 המוצרים שנבחנו גובשה מתוך מוצרים שנכללו ב"סל המוצרים הנבחר" של משרד הכלכלה והתעשייה או ב"סל המזון הבריא" של משרד הבריאות, או זוהו כמוצרים שההוצאה עליהם משמעותית לפי סקר הוצאות משקי הבית של הלמ"ס. מניתוח מוצרים אלה עולה, כי יותר משלושה רבעים מהם נמכרים בשווקים שאינם תחרותיים, עם ריכוזיות גבוהה במיוחד. לאחר סינון מוצרים מזיקים לבריאות ומוצרים בשווקים לא ריכוזיים, אנו מציעים להמשיך בפיקוח על מרבית המוצרים המפוקחים כיום, ולשקול הרחבה מדורגת של הפיקוח למספר מצומצם של מוצרים נוספים. לפי ההערכה המוצגת, החלה של פיקוח על 10 או 21 מוצרים נבחרים עשויה לחסוך למשקי הבית כ־1.3 או כ־1.8 מיליארד ש"ח בשנה, בהתאמה. מסקנתנו היא שפיקוח מחירים, כשהוא מופעל באופן סלקטיבי, מבוסס נתונים ומכוון למוצרים הנכונים, יכול להיות כלי אפקטיבי, ישים ורצוי כחלק מהמדיניות להפחתת יוקר המחיה בישראל.

בעבודה זו נבחן האם אפשר, במסגרת המדיניות הנוכחית של פיקוח מחירים סלקטיבי, להרחיב את הפיקוח למוצרים נוספים וכך להקל במידה מסוימת על יוקר המחיה

יוקר המחיה בישראל גבוה. המחירים בארץ גבוהים ביחס לרמות השכר, וגבוהים גם בהשוואה למחירים במדינות מפותחות רבות (ראו למשל לן, 2023). לאורך שני העשורים האחרונים הצביעו על הבעיה שורה של דוחות, ובתגובה נעשו ניסיונות להתמודד איתה באמצעות ועדות, רפורמות יבוא והגברת תחרות, אך הצלחתם של ניסיונות אלה הייתה דלה (בנק ישראל, 2024).

אחד הכלים הוותיקים והאפקטיביים שנעשה בו שימוש, אף שלעיתים הוא שנוי במחלוקת, הוא פיקוח מחירים. מנגנון זה מופעל בישראל עוד מלפני קום המדינה, בהיקפים משתנים, ובשנים האחרונות הוא חל באופן סלקטיבי על מספר מצומצם של מוצרי מזון, אנרגיה, תרופות ושירותים.

פיקוח מחירים אינו פתרון כולל ליוקר המחיה, אך הוא מהווה כלי מדיניות חשוב, שיכול להמשיך ולמלא תפקיד משמעותי. בעבודה זו נבחן האם אפשר, במסגרת המדיניות הנוכחית של פיקוח סלקטיבי, להרחיב את הפיקוח למוצרים נוספים וכך להקל במידה מסוימת על יוקר המחיה.

1. ההיסטוריה של מנגנון הפיקוח על המחירים בישראל

שורשי הפיקוח על המחירים בישראל מגיעים לתקופת המנדט הבריטי. ב־1939 הוחלה פקודה שהתירה להגביל מחירי מצרכים חיוניים בעת מחסור או חשש להפקעה. הפקודה הורחבה ב־1942 באיסור על גביית רווחים מופרזים. בשנת 1957 החליף חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים את החקיקה המנדטורית, והגדיר באופן פורמלי את מטרת הפיקוח: מניעת הפקת רווח בלתי הוגן במכירת מצרכים ושירותים. בשנות ה־70 וה־80 הורחב חוק הפיקוח כדי לאפשר הקפאת מחירים בעת אינפלציה, ונקבע כי כל מוצר או שירות ייחשב בר פיקוח, למעט חריגים (מבקר המדינה, 2024)^{*}.

באמצע שנות ה־90 היו כמה מאות מוצרים תחת פיקוח (מבקר המדינה, 2024). בשנת 1996 נחקק חוק פיקוח חדש, שהחליף את החקיקה הקודמת שעסקה בפיקוח על מחירים, במטרה להתאים את החקיקה להתפתחויות ולתנאים הכלכליים המתעדכנים. בעוד שהחוק הישן אפשר פיקוח על כל מוצר, אלא אם הוחרג מהפיקוח, החוק החדש אפשר פיקוח תחת העילות הבאות: קיומו של מונופול או ריכוזיות באספקה או ברכישה, היעדר תחרות או תחרות מועטה בפועל, מניעת חריגה בסובסידיה ממשלתית, חיוניות ציבורית של המוצר או השירות,

חוק הפיקוח שנחקק בשנת 1996 מאפשר פיקוח תחת העילות הבאות: קיומו של מונופול או ריכוזיות באספקה או ברכישה, היעדר תחרות או תחרות מועטה בפועל, מניעת חריגה בסובסידיה ממשלתית, חיוניות ציבורית של המוצר או השירות, מחסור חריג בשוק או צורך בריסון אינפלציה והשגת יעדי מדיניות כלכלית

^{*} דוח המבקר משנת 2024 סוקר בהרחבה את הרקע ההיסטורי של מערכת הפיקוח על המחירים בישראל.

מחסור חריג בשוק או צורך בריסון אינפלציה והשגת יעדי מדיניות כלכלית (חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996).

לצורך יישום הפיקוח, בכל משרד ממשלתי רלוונטי ממונה מפקח על המחירים, ובתחומים מסוימים פועלות ועדות מחירים משותפות למשרדי האוצר ולמשרדים השונים. ועדות אלה ממליצות על הכנסת מוצרים לפיקוח או על הוצאתם ממנו. קיימות שלוש רמות פיקוח עיקריות: פיקוח הדוק (קביעת מחירים בצו), פיקוח רך (אישור מראש להעלאת מחירים) ודיווח בלבד (מעקב אחר רווחיות). השרים יכולים לקבוע מחירים מרביים או אחידים לפי המלצת הוועדות או לאחר דיון נוסף, בהתאם להוראות החוק (חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996).

לאחר כניסתו לתוקף של החוק החדש, פיקוח הדוק המשיך להתקיים עבור כמה עשרות מוצרי מזון, לצד עשרות מוצרים נוספים בתחומי האנרגיה, הבריאות, החינוך והתחבורה. במהלך שלושים השנים שחלפו מאז 1996 הוסרו מהפיקוח כמה מוצרי מזון, רובם עד שנת 2010, ושני מוצרים הושבו לפיקוח בשנת 2014 (מבקר המדינה 2024; קריסטל, 2013).

2. פיקוח מחירים כשיתוף פעולה

הפיקוח על המחירים נתפס לעיתים ככלי רגולטורי חד-צדדי, אך במציאות הוא מחייב מערכת של שיתוף פעולה ואמון בין הממשלה ליצרנים. הממשלה מפקיעה מהיצרנים את האפשרות לקבוע את המחיר באופן חופשי, אך מעניקה להם יציבות בשמירה על רווח סביר תוך שימוש במנגנון קביעת מחיר שקוף והוגן. היצרנים, מצידם, מצופים להמשיך לספק את המוצר ולהימנע מצעדים שמערערים את הפיקוח, כמו יצירת מחסור, פגיעה מכוונת באיכות או יצירת שינויים מינוריים במוצר כדי לחמוק מפיקוח.

**הפיקוח על המחירים
נתפס לעיתים ככלי
רגולטורי חד-צדדי, אך
במציאות הוא מחייב
מערכת של שיתוף
פעולה ואמון בין
הממשלה ליצרנים**

כאשר הממשלה מפרה את האמון העומד בבסיס מנגנון הפיקוח, שיתוף הפעולה הזה מתערער. כך, למשל, בתקופת כהונתו של שר האוצר משה כחלון, סירב השר לאשר את עדכון המחירים של מוצרים בפיקוח גם כאשר ועדות המחירים המליצו על כך לאור גידול בעלויות הייצור (וקסמן, 2019). ערעור האמון יכול להביא לתגובות נגד של היצרנים, שהייצור הופך לא רווחי עבורם. ואכן, על פי ארבל (2024), סירובו של השר כחלון להעלות את מחירי המוצרים המפוקחים היה בין הגורמים שהביאו להקטנת כמויות החמאה המיוצרות ולמחסור². הצורך של פוליטיקאים לנקוט צעדים לא פופולריים של אישור העלאת מחירים הוא אחת מנקודות התורפה של כלי פיקוח המחירים.

גם היצרנים יכולים למעול במערכת האמון הזו. למשל, על ידי יצירת מחסור מלאכותי כאמצעי לחץ על הממשלה להעלות את המחיר המפוקח, או על ידי יצירת מוצרים דומים מאוד למוצר

² המחסור לא היה רק תוצאה של הסירוב להעלות את המחיר, אלא שילוב של כמה גורמים: הבחירה של טרה להפסיק את ייצור החמאה בשל כדאיות נמוכה ביחס לחלופה (שמנת מתוקה); עלייה במחיר החמאה העולמי, שהקטינה את היקפי היבוא; גירעון של מועצת החלב, שפגע ביכולתה להגדיל את היקפי החלב המיוצר (ייצור של יותר חלב לטובת שומן מביא לעודפי חלבון שצריך לווסת בכספי המועצה); ובתקופה מאוחרת יותר, גם תקלה בקו הייצור המרכזי של החמאה בתנובה.

המפוקח, שמתחמקים מפיקוח באמצעות שינויים מינוריים (קריסטל, 2014; ריבלין, 2013). במקרים אלה מנגנון הפיקוח נחלש, והציבור נפגע הן מהמחסור והן מעליית המחירים הלא מפוקחת של מוצרים תחליפיים.

3. סיכונים בפיקוח על המחירים

הגישה הרווחת בקרב כלכלנים מהזרם המרכזי בארץ ובעולם נוטה להיות שלילית כלפי פיקוח מחירים.^א בין הטענות המקובלות נגד השימוש בכלי זה נמנות הסכנה להיווצרות מחסור (שעשוי להוביל לשוק שחור או למנגנוני קיצוב), פגיעה באיכות המוצר, צמצום מגוון האפשרויות לצרכן והקלה על היצרנים לתאם מחירים סביב מחיר הפיקוח (focal point). בנוסף על כך, נטען שהפיקוח על המחירים משבש את המידע שמעבירה מערכת המחירים לשחקני השוק, ובכך פוגע ביעילות הקצאת המשאבים ואף מרתיע השקעה וחדשנות. כמו כן, יישום הפיקוח ואכיפתו כרוכים גם בעלויות ממשלתיות מסוימות.

**רבות מהביקורות
על פיקוח מחירים
מבוססות על ניתוח
במסגרת של שוק
בתחרות משוכללת, אך
שווקים אלה הם נדירים**

רבות מהביקורות על פיקוח מחירים מבוססות על ניתוח במסגרת של שוק בתחרות משוכללת, כלומר שוק המאופיין במספר רב של יצרנים חסרי כוח שוק, הפועלים בתנאים של חיסרון לגודל, ושבו מחיר המוצר נקבע כשווה לעלות השולית. בתנאים אלה פיקוח מחירים אכן עלול להוביל לעיוותים, כגון מחסור או פגיעה ביעילות הכלכלית של השוק. עם זאת, שווקים כאלה נדירים מאוד. במרבית המקרים תנאים אלה אינם מתקיימים, וליצרנים יש מידה מסוימת של כוח שוק, כך שההשלכות של פיקוח מחירים עשויות להיות שונות מאוד. למרות חשיבותם של מצבים אלה לדיון במדיניות של פיקוח מחירים, הם זוכים בדרך כלל להתייחסות

מצומצמת יחסית בספרות הכלכלית העכשווית. פרק ב של נייר זה מבקש להשלים פער זה, ולבחון את ההשלכות התיאורטיות של פיקוח מחירים במבני שוק שונים ואת התנאים שבהם הוא עשוי להיות רצוי או בלתי רצוי.

בהמשך לדיון התיאורטי, יש גם קשיים מעשיים ביישום פיקוח על המחירים. ראשית, מודלים מסוימים של עדכון מחיר, שבהם המחיר נקבע לפי עלות הייצור בתוספת שיעור רווח קבוע, עשויים לפגוע בתמריץ של היצרן להקטין את עלויות הייצור, שכן כל התייעלות תתאזן בירידת המחיר.^ב עם זאת, בפועל בעיה זו כמעט שאינה מתממשת, שכן במערכת הפיקוח הקיימת תחשיבי העלויות מתבצעים לעיתים רחוקות, והמחיר כמעט שאינו מתעדכן על בסיס התייעלות היצרנים.^ג

^א ראו, למשל, יחידה 6-1 בספרו של גרגורי מנקי, אחד מספרי המבוא לכלכלה הנמכרים בעולם (Mankiw, 2020). בהקשר הישראלי, אפשר למצוא תיאור של היחס לפיקוח על המחירים בקרב קובעי המדיניות במשרד האוצר הן בנייר המדיניות של גל רקובר (2025) והן בדוח של מבקר המדינה (2024). בעשור הקודם המליצה ועדת טרכטנברג (הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, 2011), "לקבוע ולהצהיר כי פיקוח על מחירים אינו אלא פתרון זמני, חלקי ולא יעיל להפגת פגיעתם של כשלים תחרותיים, ולפיכך יש לפעול על מנת לצמצם את השימוש בו ככל הניתן ולהפעילו רק כשאין אפשרות לפעול להגברת התחרות בטווח קצר".

^ב למעשה, יש אפילו תמריץ להגדיל את העלויות, ובכך שיעור הרווח, הקבוע באחוזים, גדל בשקלים.

^ג פרט לקביעת מחיר המטרה ליצרני החלב הגולמי, שמתעדכן כל שנתיים בהתאם לתחשיבי הרווחיות של הרפתות.

שנית, העלאת מחירים של מוצרים מפוקחים היא מהלך שאינו פופולרי בקרב הציבור, ולכן הוא קשה לביצוע מבחינה פוליטית. קושי זה עלול להביא לכך שמקבלי ההחלטות נמנעים מעדכון המחירים גם כאשר הדבר נדרש לאור גידול בעלויות הייצור. כפי שצוין קודם לכן, כאשר המחיר המפוקח אינו מתעדכן לאורך זמן, המנגנון עלול להיפגע: רווחיות הייצור נשחקת, האמון בין הממשלה ליצרנים ולגורמים האחרים בשרשרת האספקה נפגע, ועלול להיווצר מחסור מתמשך במוצרים המפוקחים.

שלישית, ככל שהפיקוח פוגע יותר ברווחיות היצרנים, כך גובר התמריץ שלהם להשקיע בלובי ולהפעיל לחצים פוליטיים על קובעי המדיניות, במטרה לעצב את הפיקוח באופן שיטיב עימם על חשבון טובת הציבור הרחב.

ולבסוף, קביעת המחיר הנכון היא אתגר משמעותי גם בשל מגבלות מידע. המידע הדרוש להחלטות מדויקות מצוי בעיקר בידי היצרנים, שלהם יש אינטרס להציג עלויות גבוהות ורווחיות נמוכה. מצב זה עלול להביא לקביעת מחירים על בסיס מידע חלקי או מוטע ולתוצאות על השגת תוצאות יעילות וצודקות.

על אף הביקורת התיאורטית השכיחה והאתגרים המעשיים הכרוכים בפיקוח מחירים, בהמשך הנייר נראה כי במרבית המקרים חששות אלו אינם מתממשים. יתר על כן, המאפיינים הייחודיים של הכלכלה הישראלית מדגישים דווקא את היתרונות האפשריים הגלומים בפיקוח על מחירים.

4. יתרונות בפיקוח על המחירים

ישראל היא מדינה קטנה בשטחה ובאוכלוסייתה, שמקיימת סחר מוגבל עם שכנותיה. מספר הצרכנים המצומצם, התלות ביבוא דרך הים או האוויר ומגבלת הכשרות גורמים לכך שבמוצרים רבים, בייצור מקומי וביבוא, קיימים חסמים לכניסת שחקנים חדשים לשוק ותמריצים לצמצום מספר השחקנים הפעילים. התוצאה היא שוק עם מספר קטן של מוכרים, הרחוק מאוד ממאפיינים של שוק בתחרות. בתנאים אלה, קל יחסית לספקים להימנע מתחרות על המחיר, והמחירים הנקבעים בפועל קרובים פעמים רבות למחירים מונופוליסטיים¹. במקרה של תמחור מונופוליסטי, ופיקוח מחירים שמושם היטב, לא רק שמרבית ההשלכות השליליות של פיקוח מחירים אינן רלוונטיות, אלא שהפיקוח יכול לשפר את יעילות הייצור ולהקטין עיוותים שנגרמים מכוח השוק של המוכרים.

מאז המחאה החברתית ב־2011 יושמו כמה רפורמות בשווקים השונים במטרה לעודד את היבוא. מדיניות זו כללה מגוון צעדים, שהובילו

על אף הביקורת

התיאורטית השכיחה

והאתגרים המעשיים

הכרוכים בפיקוח מחירים,

בנייר זה נראה כי במרבית

המקרים חששות אלו

אינם מתממשים.

יתר על כן, המאפיינים

הייחודיים של הכלכלה

הישראלית מדגישים

דווקא את היתרונות

האפשריים הגלומים

בפיקוח על מחירים

במקרה של תמחור

מונופוליסטי, המאפיין

את השוק בישראל,

ופיקוח מחירים שמושם

היטב, לא רק שמרבית

ההשלכות השליליות

של פיקוח מחירים אינן

רלוונטיות, אלא שהפיקוח

יכול לשפר את יעילות

הייצור ולהקטין עיוותים

שנגרמים מכוח השוק

של המוכרים

¹ למשל, בדוח מ־2018 מצוין הכלכלן הראשי של משרד האוצר כי רווחי יצרני המזון המובילים בישראל גבוהים משמעותית ממקביליהם במדינות אחרות או בענפי ייצור דומים (משרד האוצר, 2018).

**כאשר הפיקוח על
המחירים מיושם בצורה
טובה, הוא מעניק יציבות
וודאות לשחקנים בשוק**

לגידול משמעותי בהיקפי היבוא. בשנת 2024 קבע דוח בנק ישראל (בנק ישראל, 2024), כי כ־25% מצריכת המזון התעשייתי בישראל מגיעים מיבוא, עלייה של כ־50% (שמונה נקודות אחוז) לעומת עשר שנים קודם לכן.¹ עם זאת, הדוח קבע גם כי העלייה ביבוא לא הובילה להוזלה ממשית של סל המזון.

לעומת מדיניות המבקשת להפחית את המחירים לצרכן באמצעות עידוד תחרות על ידי הגדלת היבוא, הפיקוח על מחירים מכוון ישירות למחיר הסופי לצרכן ולא לגורם עקיף כמו מבנה השוק. בנוסף, כאשר הוא מיושם בצורה טובה, הפיקוח מעניק יציבות וודאות לשחקנים בשוק. בפרק ד נבחן את מידת האפקטיביות של הפיקוח על המחירים, תוך התמקדות בכמה מוצרים מייצגים.

¹ החישוב בערכים כספיים.



**פרק זה מניח את
התשתית התיאורטית
לשאלה: באילו תנאים
עשוי מבנה שוק מסוים
להצדיק פיקוח על
המחירים?**

פרק זה מניח את התשתית התיאורטית לשאלה: באילו תנאים עשוי מבנה שוק מסוים להצדיק פיקוח על המחירים? מאחר שבמסמכי מדיניות לא נהוג לכלול דיון תיאורטי מקיף, חשוב להסביר את הבחירה לעשות זאת. כאן, פיקוח על מחירים של מוצרים נידון בלימודי הכלכלה, גם ברמה הבסיסית וגם המתקדמת, באופן מצומצם למדי, לרוב במסגרת שיעור אחד בלבד. באופן מפתיע, הדיון נעשה כמעט תמיד דווקא במסגרת של תחרות משוכללת, מצב שבו ליצרנים אין כוח שוק כלל. בתנאים אלה, הפיקוח על המחירים מוביל למחסור ולפגיעה ברווחת הצרכנים והיצרנים (ראו הרחבה בתת-פרק ב.2). מדובר בפרדוקס, שכן בפועל, פיקוח על המחירים נשקל רק כאשר ליצרנים או למוכרים יש כוח שוק משמעותי. בשל הפער הזה בהכשרה הכלכלית, מצאנו לנכון להקדיש כאן מקום לדיון תיאורטי מקצועי. קוראים שאינם מעוניינים להעמיק בהיבט התיאורטי מוזמנים לקרוא את ההקדמה לדיון ולאחר מכן לדלג לפרק הבא.

ב.1. הקדמה לדיון

פרק זה בוחן את ההשפעה של פיקוח מחירים על מחירי המוצרים, הכמות הנסחרת ורווחת הצרכנים והיצרנים (כפי שהיא תוגדר בהמשך). הדיון עוסק בשלושה מבנים טיפוסיים של שווקים: שוק בתחרות משוכללת; שוק מונופוליסטי עם חסמי כניסה גבוהים, שיש בו יצרן בודד או יצרנים מעטים; ושוק בתחרות מונופוליסטית, שיש בו יצרנים רבים ואין בו חסמי כניסה משמעותיים. בנוסף, הפרק עוסק בהיתכנות של פיקוח מחירים זמני בתקופת משבר. יעד המדיניות מוגדר על בסיס הקריטריון הפשוט והמקובל של סכום עודפי היצרן והצרכן (ראו הסבר בתת-פרק ב.2).

**הממצאים המרכזיים
של פרק זה מדגישים
כי השפעתו של פיקוח
על המחירים תלויה
במבנה השוק**

הממצאים המרכזיים של פרק זה מדגישים כי השפעתו של פיקוח על המחירים תלויה במבנה השוק. בשוק תחרותי משוכלל המחיר נקבע בשיווי משקל, כך שהוא משקף את העלות השולית, ולכן פיקוח עלול להוביל למחסור ולפגוע ביעילות. לעומת זאת, בשוק עם כוח שוק - בין אם מדובר במונופול, אוליגופול או תחרות מונופוליסטית - המחיר גבוה מהעלות השולית, ולכן פיקוח עשוי לשפר את רווחת הצרכנים ואת היעילות הכלכלית. במקרה של מונופול, הפיקוח מצמצם את הרנטה המונופוליסטית והנטל העודף. במקרה של תחרות מונופוליסטית, הפיקוח עשוי להוביל להתייעלות ענפית משמעותית על ידי צמצום עודף כושר הייצור. בהתאם לכך, מוצע שפוטנציאל הרווח של היצרנים לא יהיה הקריטריון היחיד לקביעת מדיניות פיקוח. יש מקום לבחון גם את המרקאפ (markup): הפער בין המחיר לצרכן לעלות השולית של הייצור.

**לאור הדיון התיאורטי
שאנו עורכים בפרק זה,
אנו מציעים שבקביעת
מדיניות פיקוח ייבחן
גם המרקאפ, כלומר
הפער בין המחיר
לצרכן לעלות השולית
של הייצור, ולא רק
פוטנציאל הרווח של
היצרנים**

לשימוש במרקאפ יש יתרון נוסף. אחד הקשיים המרכזיים בהערכת כוח שוק הוא הגדרת השוק הרלוונטי: למשל, האם קוטג' וגבינה לבנה משתייכים לשווקים נפרדים או לאותו שוק? השימוש במרקאפ מאפשר לעקוף במידה רבה קושי זה. במקום להכריע תחילה מהם גבולות השוק, אפשר לבחון ישירות את הפער בין המחיר לעלויות הייצור. כאשר פער זה גבוה באופן עקבי, הדבר מעיד על כך שליצרן יש יכולת לקבוע מחיר מעל העלויות, כלומר על קיומו של כוח שוק. בהתייחס לאירועי משבר, הפרק מראה כי גם בשווקים תחרותיים עשויה להתרחש עליית מחירים חדה בטווח הקצר, למשל בעקבות מלחמה או מגפה. במקרים כאלה, ייתכן שיש הצדקה לפיקוח מחירים זמני, ובלבד שנקבע מנגנון מסודר שיבטיח חלוקה הוגנת של המוצר כאשר נוצר מחסור.

2.2. הגדרות והנחות

בבואנו לקבוע מדיניות כלכלית, חשוב להגדיר באופן ברור את יעדי המדיניות. לשם כך דרושות לנו כמה הגדרות, אשר ישמשו אותנו בפרק זה ובדיונים התיאורטיים לאורך המסמך.

נגדיר שווקים שפועלים בצורה טובה כשווקים שבהם מתקיים המחיר היעיל של השוק. המחיר היעיל של השוק הוא מחיר שמאפשר אספקה של המוצר באופן שוטף, בטווח הקצר ובטווח הארוך, תוך מקסום העודף הכלכלי ברהקיימא.

כדי להגדיר את העודף הכלכלי ברהקיימא נישען על ההבחנות המקובלות בספרות הכלכלית, אך נתאים אותן לצורכי הדיון במדיניות של פיקוח מחירים. העודף הכלכלי מורכב בדרך כלל מסכום של עודף הצרכן ועודף היצרן. את עודף היצרן, שהוא חלק מהעודף הכלכלי ברהקיימא, נגדיר כאן בצורה רחבה יותר מן המקובל. במקום לראות בו את ההפרש בין מחיר המכירה לעלות השולית בלבד, הגדרה המתאימה לניתוח בטווח הקצר, נתייחס אליו כאל עודף יצרן נקי. הכוונה היא לרווח הנותר לאחר ניכוי עלויות קבועות ותשואה נורמטיבית על ההון, בהתאם למה שניתן היה להשיג באפיק השקעה חלופי ברמת סיכון דומה. הגדרה זו שקולה במובנים רבים לרווח נקי במונחים חשבונאיים, והיא מאפשרת להעריך את יכולתם של היצרנים להמשיך לפעול לאורך זמן¹¹.

נגדיר שוק כמתפקד היטב אם מתקיים בו מחיר שמאפשר אספקה סדירה של המוצר בטווח הקצר ובטווח הארוך, תוך מקסום העודף הכלכלי ברהקיימא

עודף הצרכן מוגדר כמקובל, והוא מבטא את הסכום הכולל של ההפרשים בין המחיר המרבי שהצרכנים מוכנים לשלם עבור כל יחידה ובין המחיר שבו הם רוכשים אותה בפועל.

בהתאם לכך, נגדיר שוק כמתפקד היטב אם מתקיים בו מחיר שמאפשר אספקה סדירה של המוצר בטווח הקצר ובטווח הארוך, תוך מקסום העודף הכלכלי ברהקיימא. יעד זה ינחה את הדיון במדיניות בהמשך הפרק.

ראוי לציין, כי מוצר, בדרכו מהיצרן אל הצרכן, עשוי לעבור דרך כמה שווקים, שלכל אחד מהם מאפיינים שונים. כך, למשל, עגבנייה

¹¹ שימוש בעודף היצרן כפי שהוא מוגדר בספרות הכלכלית לא ישפיע על התוצאות, אבל יהפוך את הניתוח שלהן למורכב יותר.

עשויה להימכר תחילה בשוק סיטונאי שמתפקד בתנאים הקרובים לשוק תחרותי, ולאחר מכן אצל קמעונאי שפועל בסביבה הקרובה יותר לתחרות מונופוליסטית. כדי לשמור על הדיון ממוקד, נבחן בכל פעם מבנה שוק אחד.

ב.3. פיקוח מחירים בשוק תחרותי (שוק בתחרות משוכללת)

כפי שציינו לעיל, המודל המרכזי שלאורו נידון בדרך כלל השימוש בפיקוח מחירים בשוק המוצרים הוא המודל של שוק בתחרות משוכללת.^ט

שוק בתחרות משוכללת מתאפיין במספר גדול של קונים ומוכרים. בשיווי משקל, המוצר בשוק נמכר במחיר ששווה לעלות השולית של ייצורו ($P=MC$). במצב זה, אף שחקן לא יכול להרוויח מקביעת מחיר שונה ממחיר השוק, ובמחיר זה, כל השחקנים יכולים למכור כל כמות שירצו. דוגמאות לשווקים כאלה יכולות להיות שווקים סיטונאיים למוצרים חקלאיים או שווקים בינלאומיים לסחורות בסיסיות - חקלאות, מתכות, אנרגיה וכו'.

שוק זה מתואר בצורה גרפית על ידי עקומות היצע וביקוש. בשוק זה, בדרך כלל, לא מומלץ להטיל פיקוח מחירים. קביעה של מחיר פיקוח גבוה ממחיר שיווי המשקל לא תשפיע על השוק (איור 1א). קביעה של מחיר פיקוח נמוך ממחיר שיווי המשקל תביא למחסור, ותדרוש הסדרה נוספת של אופן החלוקה של המוצר במחסור (איור 1ב).

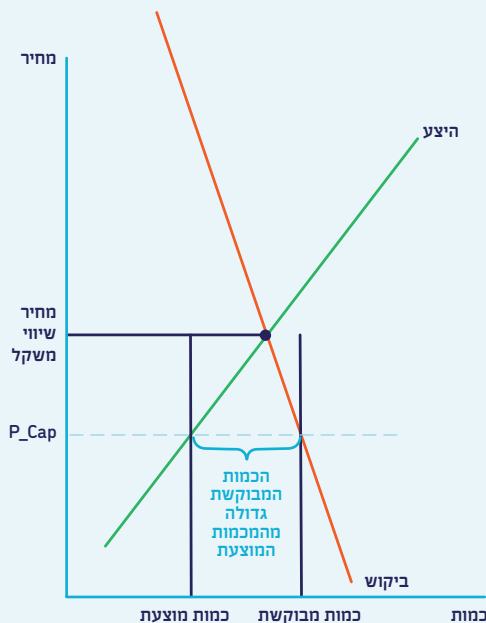
שוק בתחרות משוכללת
מתאפיין במספר גדול
של קונים ומוכרים.
בשיווי משקל, המוצר
בשוק נמכר במחיר
שווה לעלות השולית
של ייצורו. שוק זה
מתואר בצורה גרפית על
ידי עקומות היצע וביקוש
ובשוק זה לא מומלץ
בדרך כלל להטיל פיקוח
מחירים

^ט ראו למשל יחידה 1-6, עמ' 112 אצל Mankiw, 2020. ייתכן שבקורסים רבים הדיון נערך דווקא במודל של שוק בתחרות משוכללת מכיוון שזה המודל המרכזי שלאורו נבחנות מרבית השאלות שנידונות בקורס. מודל זה נחשב פשוט יחסית, ולכן מתאים לקורסים בסיסיים. הסבר נוסף, ביקורתי יותר, הוא שהעמדה השלילית הרווחת כלפי פיקוח מחירים מעודדת את השימוש במודל שמוביל למסקנה שפיקוח מחירים אינו משתלם, וכך זו המסקנה שרבים מהסטודנטים יוצאים איתה מהקורס.

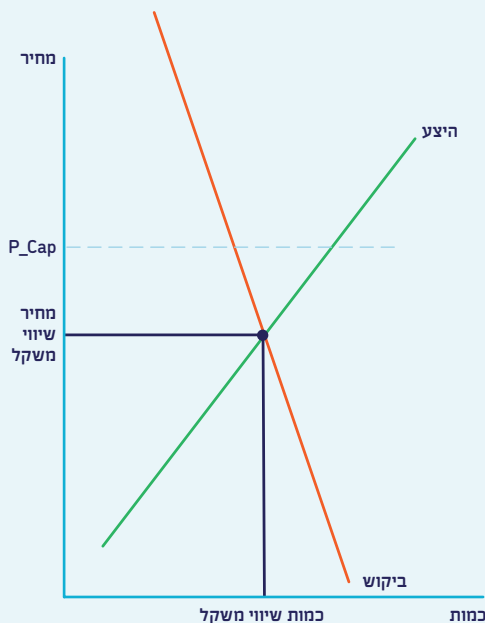
^י ברור שאף חברה לא יכולה למכור כמות אינסופית. מכיוון שבשוק בתחרות משוכללת החברות קטנות ביחס לגודל השוק, כל חברה יכולה למכור ככל שתראה בטווחי הייצור הרלוונטיים שלה. הרחבה בדיון זה אפשר למצוא בכל ספר מבוא למיקרוכלכלה (למשל, מעוז, 2021, פרק 3).

איור 1: ניתוח היצע וביקוש בסיסיים בקביעת מחיר מקסימום בשווקים תחרותיים

1א: מחיר מקסימום מעל למחיר שיווי המשקל



1ב: מחיר מקסימום מתחת למחיר שיווי המשקל



איורים 1א ו-1ב מתארים את השפעת פיקוח המחירים על השוק. כאשר תקרת המחיר נקבעת מעל למחיר שיווי המשקל אין לה השפעה על השוק, וכאשר היא נקבעת מתחת למחיר שיווי המשקל נוצר פער בין הכמות המבוקשת לכמות המוצעת על ידי היצרנים, כלומר נוצר מחסור הדורש הסדרה של אופן ההקצאה.

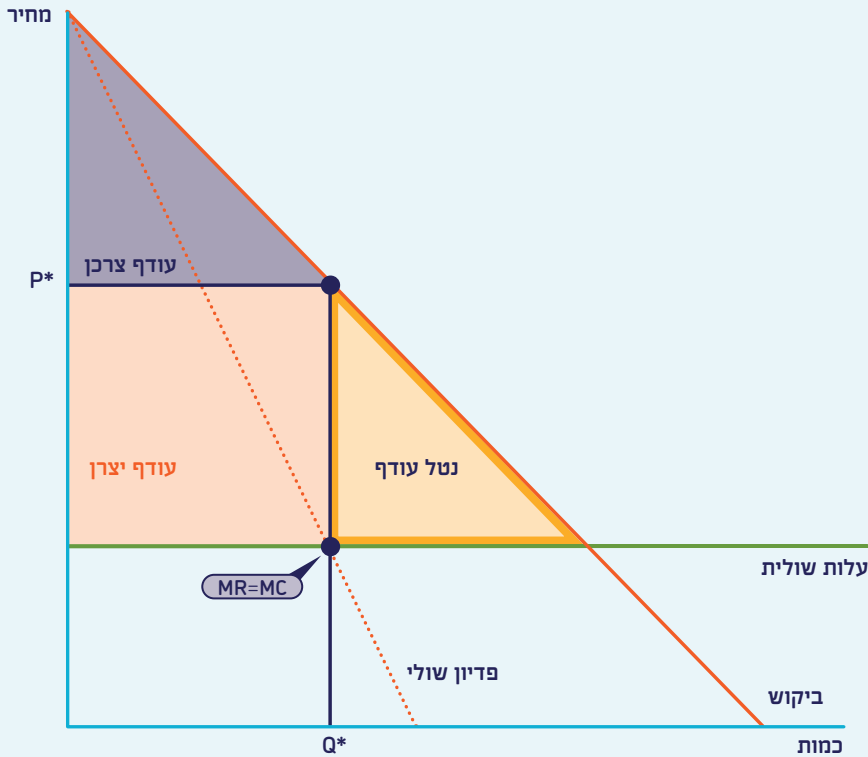
בשוק זה, מחיר שיווי המשקל הוא המחיר היעיל של השוק, שכן הוא מאפשר אספקה של המוצר באופן שוטף בטווח הקצר ובטווח הארוך, תוך מקסום העודף הכלכלי. ניתן לחשוב על מקרה אחד שבו ייתכן שבכל זאת נרצה פיקוח: מצב שבו מנגנון השוק נפגע בטווח הקצר בעקבות אירוע חריג, כגון מלחמה, מגפה וכדומה. במקרה זה נדון בתת־פרק 6.6.

ב.4. פיקוח מחירים בשוק עם מוכר יחיד (מונופול) או מספר קטן של מוכרים (אוליגופול)

**בשוק עם מוכר יחיד
או מספר קטן של
מוכרים בשל חסמי
כניסה גבוהים, המוכר
יכול לנצל את כוחו
המונופוליסטי כדי
לקבוע מחיר גבוה
מהמחיר היעיל של
השוק. בשוק כזה, פיקוח
מחירים יכול להגדיל
את רווחת הצרכנים ואת
העודף הכלכלי הכולל**

בשוק עם מוכר יחיד או מספר קטן של מוכרים בשל חסמי כניסה גבוהים, המוכר יכול לנצל את כוחו המונופוליסטי כדי לקבוע מחיר גבוה מהמחיר היעיל של השוק. המוכר נהנה מ"רנטה מונופוליסטית" (רווח גבוה מהרווח שמעניקה השקעה דומה בתחומים אחרים) על חשבון רווחת הצרכנים, ובשוק נוצר "נטל עודף". באיור 2 מתואר שיווי משקל בשוק מונופוליסטי: המחיר המונופוליסטי (P^*), עודף היצרן, עודף הצרכן והעודף הכולל. במקרה הזה נוצר גם נטל עודף, כלומר גודל המייצג את סך העודף הכלכלי שאובד מכיוון שניתן לייצר כמות נוספת בעלות שהיא נמוכה מהמחיר שהצרכנים מוכנים לשלם, אך כמות זו אינה מיוצרת וכך אובד עודף צרכן או עודף יצרן "פוטנציאלי". בניתוח זה אנחנו מניחים עלות שולית קבועה, כי זה המצב ברוב המוצרים התעשייתיים, אבל התוצאות לא משתנות גם עבור מוצרים עם עלות שולית עולה, כפי שמקובל להניח בדרך כלל, או יורדת כמו במקרה של מונופולים טבעיים^א.

^א בכל התרשימים שמתארים היצע וביקוש סטנדרטיים, נדרש להניח שהשוק פועל בתנאים של עלות שולית עולה. אחרת לא יתקיים שיווי משקל תחרותי, שבו במחיר שיווי המשקל, הכמות המבוקשת שווה לכמות המוצעת והמחיר שווה לעלות השולית. הרחבה בנושא זה אפשר למצוא במרבית ספרי המבוא למיקרוכלכלה (למשל, מעוז, 2021, יחידה 6.4).

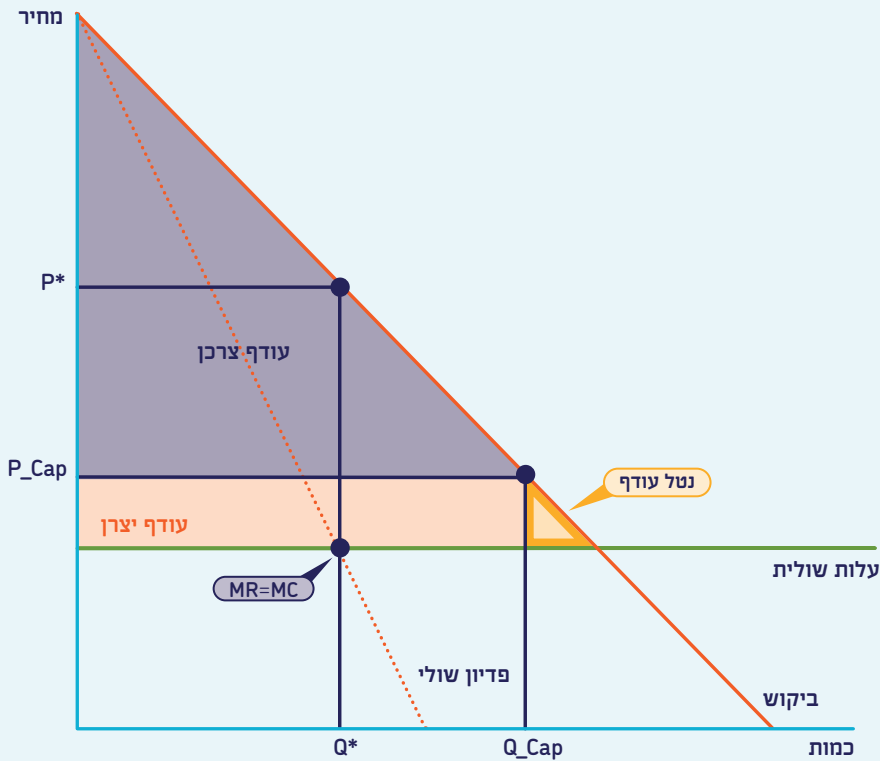


המונופוליסט קובע את הכמות והמחיר שימקסמו את הרווח שלו על בסיס עקומת הביקוש של השוק (המסומנת באדום) והעלות השולית של הייצור (המסומנת בירוק). הרווח נמדד כאן באמצעות עודף היצרן, שממנו יש להפחית את העלויות הקבועות, כמו הוצאות תפעול ותשואה על ההון. עודף הצרכן הוא ההפרש בין המחיר שהצרכנים היו מוכנים לשלם ובין המחיר בפועל. עודף היצרן הוא הפער בין המחיר לעלות המשתנה של הייצור. הנטל העודף, כלומר עודף כלכלי שלא נוצר אף שהיה אפשרי, מייצג עסקאות שלא יצאו לפועל על אף שנכונות הצרכנים לשלם הייתה גבוהה מעלות הייצור.

בשוק כזה, פיקוח מחירים, כלומר, קביעה של מחיר על ידי הממשלה שהוא נמוך מהמחיר המונופוליסטי (P^*), יכול להגדיל את רווחת הצרכנים ואת העודף הכלכלי הכולל. המחיר שנקבע צריך לשקף הן את העלות השולית בייצור והן את העלויות הקבועות, באופן שיבטיח המשך ייצור סדיר בטווח הארוך (ראו איור 3, שמראה את השוק, המחיר המונופוליסטי, עודף היצרן, עודף הצרכן והעודף הכולל). נשים לב, שבמקרה הזה לא ייווצר מחסור בשוק. בטווח הקצר, כל יחידה נוספת היא רווחית (מחיר מעל העלות השולית), ולכן היצרן יספק את כל הביקוש. בטווח הארוך, המחיר מבטיח ליצרן רווח נורמטיבי, כלומר, תשואה על ההון שטובה כמו החלופות, ולכן היצרן ימשיך לייצר גם בטווח הארוך³.

³ בשונה ממרבית ספרי המבוא, ישי מעוז (2021) מקיים דיון דומה ביחידה 6.4.1.4, עמ' 382. רווח נורמטיבי לענייננו יוגדר כרווח שמעניק תשואה דומה לזו שתתקבל על השקעה ברמה סיכון דומה. המונח מוגדר בפירוט בדוח "מתודולוגיה לפיקוח על המחירים", שנכתב עבור משרד האוצר על ידי צוות מקצועי של נומריקס ייעוץ כלכלי ומימוני ו-KPMG סומך חייקין, בראשות של ד"ר רועי שלם וד"ר טל מופקדי (שלם ומופקדי, 2016).

איור 3: השפעת פיקוח על המחירים בשוק מונופוליסטי



הפיקוח (מסומן ב- P_{Cap}) מגביל את המונופוליסט, כך שהוא מחויב לגבות מחיר נמוך מזה שהיה קובע בעצמו (P^*), אך עדיין גבוה מהעלות השולית. כתוצאה מכך, הכמות המיוצרת והנמכרת בשוק גדלה ונוצר שיפור ברווחת הצרכנים. עודף היצרן מתרחב, וכולל כעת גם חלק מהעודף שהיה קודם בידי היצרן. לעומת זאת, עודף היצרן קטן, שכן המחיר נמוך יותר מהרמה שממקסמת את הרווח שלו. הפיקוח מצמצם את הנטל העודף, שכן כעת יש הרבה פחות יחידות שנכונות הצרכנים לשלם עליהן גבוהה מעלות הייצור.

ברור שקשה למצוא את המחיר המדויק שמהווה את המחיר היעיל של השוק, אבל כל מחיר שיהיה מעל המחיר היעיל של השוק ומתחת למחיר המונופוליסטי יביא לשיפור ברווחת הצרכנים ולהגדלת העודף הכלכלי. הרחבה של המודל לשוק עם מספר קטן של מוכרים (אוליגופול), שעומדים כל אחד מהם בפני עקומת ביקוש וקובעים מחיר, אינה משנה את התוצאות באופן מהותי.

5. פיקוח מחירים בשוק בתחרות מונופוליסטית

בשוק שנמצא בתחרות מונופוליסטית פועלים מספר רב יחסית של יצרנים, שלכל אחד מהם מוצר שונה מעט (בניגוד לדוגמה הקודמת, שבה יש יצרן יחיד או מספר מצומצם של יצרנים). ההבדלים בין המוצרים יכולים לנבוע ממיתוג, מהמיקום הגיאוגרפי של החנות, מאיכות השירות או מאיכות המוצר עצמו. ההבחנה המרכזית בין תחרות מונופוליסטית ובין מצב של מספר קטן של מוכרים נעוצה ברמת חסמי הכניסה: בתחרות מונופוליסטית הכניסה לשוק קלה יחסית. לכן, כאשר קיימים רווחים גבוהים, יצרנים חדשים נכנסים לשוק והתשואה יורדת בהתאם. שיווי המשקל מתקיים כאשר התשואה מהקמת עסק חדש משתווה לתשואה האלטרנטיבית האפשרית מהשקעות אחרות.¹

מכיוון שהמודל התיאורטי של שוק בתחרות מונופוליסטית מורכב, נדון בדוגמה מפשטת (כל המספרים הם להמחשה בלבד, התוצאות לא משתנות גם במודל הכללי). המקרה מעניין במיוחד, כי נקודת המוצא היא שוק שבו אין למוכרים "רווח עודף" מעל הרווח הנורמטיבי. התועלת מפיקוח על המחירים נובעת מהתייעלות של השוק בתגובה לפיקוח.

נדמין את שוק המשקפיים בעיר כרמיאל². בכרמיאל יש חמש חנויות משקפיים. בשיווי משקל, כל אחת מהן מוכרת 10 זוגות משקפיים ביום³ במחיר של 450 ש"ח כל אחד (נתעלם מהמע"מ, למען הפשטות). העלות השולית של זוג משקפיים עבור החנות היא 200 ש"ח.

כמו כן, נניח כי התשואה האלטרנטיבית האפשרית מהשקעות אחרות ברמת סיכון דומה עומדת על 15%.

הרווח הגולמי (עודף היצרן) של חנות בחודש שבו יש 26 ימי עבודה הוא:

$$26 \cdot 10 \cdot (450 - 200) = 65,000$$

עלויות התפעול השוטפות של החנות כוללות שכר לעובדים, שכר דירה, ארנונה, ביטוחים, פחת ועוד = 55,000 ש"ח בחודש.

הרווח התפעולי = 10,000 ש"ח בחודש, 120,000 ש"ח בשנה.

¹ ראו להשל את מנקיו (Mankiw, 2020), פרק 16, החל מעמוד 319, שבו מוצג מודל התחרות המונופוליסטית. שיווי המשקל בטווח הארוך מתואר באיור 3, וממחיש כי בטווח זה יצרנים אינם מרוויחים רווח כלכלי עודף, אלא רווח השווה לזה שיכלו להשיג מהשקעות חלופיות.

² חשוב להבהיר, כי אין בכוונתנו להמליץ על פיקוח מחירים בשוק משקפי הראייה. הדוגמה נועדה אך ורק להמחיש את המודל ואת השפעת הפיקוח באופן פשוט ונגיש. ייתכן שיש מקום למעורבות ממשלתית במטרה להנגיש משקפי ראייה בסיסיים מכיוון שמדובר באביזר רפואי, אך סוגיה זו חורגת מגבולות הדיון הנוכחי ותיוותר פתוחה להמשך בחינה בעתיד.

³ המספר של 10 זוגות ביום הוא תוצאה של שיחה עם אחת מחנויות המשקפיים בעיר. יתר הנתונים הם הערכה גסה מאוד, אבל התוצאות של המודל לא ישתנו עם מספרים אחרים. אנחנו גם מניחים, ממש לצורכי הפשטה, שהביקוש קשיח לחלוטין כלפי מטה. כלומר, ירידה במחיר לא תגדיל את הכמות המבוקשת. זה לא מופרך, כי כל אדם צריך זוג אחד, אבל מסקנות המודל רק מתחזקות אם יש גידול בכמות המבוקשת כתוצאה מירידת המחיר.

**בשוק בתחרות
מונופוליסטית הכניסה
לשוק קלה יחסית. לכן,
כאשר קיימים רווחים
גבוהים, יצרנים חדשים
נכנסים לשוק והתשואה
יורדת בהתאם. שיווי
המשקל מתקיים כאשר
התשואה מהקמת עסק
חדש משתווה לתשואה
האלטרנטיבית האפשרית
מהשקעות אחרות**

עלות ההקמה של חנות, כולל שיפוץ, ציוד והון חוזר למלאי = 800,000 ש"ח.

$$\frac{120,000}{800,000} = 15\% \text{ על } \tau$$

זהו שיווי משקל: אף חנות חדשה לא תיפתח, ואף חנות קיימת לא תיסגר.

שתי נקודות חשובות עבור שיווי משקל בשוק בתחרות מונופוליסטית ועבור הדיון שלנו:

1. בשיווי משקל, הרווח הכלכלי שווה לרווח הנורמטיבי. כלומר, 15% היא גם התשואה (מותאמת סיכון) שהמשקיע היה מקבל על השקעה חלופית. זה תנאי לשיווי משקל והנחה הגיונית, כי אם הרווח הכלכלי היה גבוה יותר, היו נכנסות חנויות משקפיים נוספות והרווח היה יורד (עד רווח כלכלי אפס).^{טז}

2. בשיווי משקל, למוכרים יש עודף כושר ייצור. זה נובע מהנחות השוק, אבל מתאים מאוד למציאות. מי שייכנס לחנויות המשקפיים בכרמיאל יגלה שהן ריקות רוב הזמן. בפועל, חנות אחת, עם הציוד הקיים וצוות העובדים הקיים, הייתה יכולה לספק את כל הצריכה של כרמיאל (50 זוגות משקפיים ביום).

נחשב את העודף הכלכלי:

מכיוון שאנחנו לא יודעים את הנכונות של הצרכנים לשלם (היא גם לא כל כך חשובה כנקודת מוצא), נסמן את עודף הצרכן בנקודת המוצא כ־X.

אחרי שנחסר מהרווח הגולמי (עודף היצרן) את עלויות התפעול ואת התשואה הנורמלית להון על עלויות ההשקעה, נקבל שאין רווחים נוספים ליצרנים.

כלומר, סך העודף הכלכלי הוא X.

כיצד ישפיע פיקוח מחירים על שוק זה?

נבחן הטלת מחיר מקסימום של 250 ש"ח לזוג. נניח גם הנחה יחסית מפשטת, שלפיה זה לא יגדיל את מספר זוגות המשקפיים שהצרכנים קונים (גם אם זה יגדיל, התוצאה לא תשתנה מבחינה מהותית).

במקרה כזה, המצב של חמש חנויות משקפיים שמוכרות כל אחת 10 זוגות כבר אינו שיווי משקל. הרווח הגולמי של כל חנות יהיה עכשיו:

$$(250-200) \cdot 10 = 500$$

הרווח התפעולי של כל חנות יהיה:

$$500 - 55,000 = -54,500$$

כלומר, כל חנות תפעל בהפסד, וכתוצאה מכך חלק מהחנויות ייסגרו.

מה כן יהיה שיווי משקל? חנות אחת.

^{טז} זו אינה תוצאה של המודל. המספרים נבחרו כדי להביא את המודל לשיווי משקל של הטווח הארוך, זה שבו התשואה בשוק משתווה לתשואה הנורמטיבית החלופית.

^{יז} מקרה זה דומה מאוד לשיווי המשקל בטווח הארוך בשוק תחרותי, כפי שמוכר מלימודי המבוא לכלכלה: חברות נכנסות לשוק כל עוד התשואה בו גבוהה מהתשואה הנורמטיבית, והכניסה גורמת לשחיקה ברווחיות עד שהתשואה משתווה לזו שניתן להשיג בהשקעות בעלות רמת סיכון דומה.

במקרה כזה, החנות היחידה תמכור 50 משקפיים ביום (היא יכולה, כי יש לה עודף כושר ייצור), והרווח הגולמי שלה יהיה:

$$(250-200) \cdot 50 \cdot 26 = 65,000$$

בהתאם, הרווח התפעולי יהיה 10,000 ש"ח בחודש, 120,000 ש"ח בשנה, ו-15% תשואה על ההשקעה, שזה רווח כלכלי נורמלי. אף מוכר נוסף לא ייכנס, והמוכר הקיים לא ייצא מהשוק.

בחבט ענפי:

עלויות ההקמה ירדו מ- $800,000 \cdot 5 = 4,000,000$ ש"ח, חיסכון חד-פעמי של **3,200,000** ש"ח.

העלויות החודשיות ירדו מ- $55,000 \cdot 5 = 275,000$ ש"ח. חיסכון חודשי של **220,000** ש"ח.

כלומר, חיסכון משמעותי מאוד בעלויות, שמתגלגל לצרכן: המחיר לצרכן ירד מ-450 ש"ח לזוג ל-250 ש"ח לזוג.

נחשב את העודף הכלכלי:

הרווח של החנות, אחרי עלויות התפעול והתשואה להון, נשאר הרווח הנורמטיבי. הצרכנים משלמים 200 ש"ח פחות לכל זוג. החנות מוכרת 50 זוגות ביום, 26 ימים בחודש, 12 חודשים בשנה. לפיכך עודף הצרכן גדל ב:

$$50 \cdot 26 \cdot 12 \cdot 200 = \mathbf{3,120,000}$$

זהו שיפור ברווחת הצרכנים, שנובע מההתייעלות שפיקוח המחירים כפה על השוק. מעניין לציין, שהשיפור ברווחת הצרכנים לא נבע משיפור בתחרות בשוק, אלא להפך, מהגברה של הריכוזיות בשוק, שמאפשרת ליהנות מהיתרונות לגודל¹¹.

אומנם המספרים אינם מדויקים, אבל הדוגמה מוחשית מאוד. בכרמיאל באמת יש חמש חנויות משקפיים שמשרתות כל אחת 10 לקוחות ביום בממוצע, ויכולות לשרת כל אחת, עם אותו ציוד וכוח אדם, 50 לקוחות ביום, כך שהפוטנציאל לחיסכון שיתגלגל לצרכן הוא משמעותי מאוד. מצב זה אינו ייחודי לתחום המשקפיים. התחום הקמעונאי, שהדרך הטובה ביותר לאפיין אותו היא כתחרות מונופוליסטית, "סובל" מעודף כושר ייצור משמעותי מאוד, שמי שמשלם עליו הוא, בראש ובראשונה, הצרכן.

מה אפשר להסיק מהדוגמה הזו? ראשית, שבשווקים רבים שלא נמצאים בתחרות משוכללת (כמעט כל שוק עם ייצור תעשייתי), פיקוח על המחירים יכול, באופן תיאורטי, לשפר את היעילות הכלכלית ואת רווחת הצרכנים. אבל תוצאה זו אינה תומכת בהכרח בהטלת פיקוח מחירים על כלל המוצרים הקמעונאיים. כפי שכבר ציינו, לפיקוח מחירים, כמו לכל מערכת רגולטורית, יש עלויות שצריך לאזן אותן.

¹¹ ייתכן שקיומה של חנות אחת בלבד כרוך גם בחסרונות מבחינת הצרכן. למשל, חנויות שונות עשויות להיות ממוקמות בקרבה גיאוגרפית שונה לצרכנים שונים או להציע חוויית שירות שונה, הנובעת מהיכרות או "כימיה" עם מוכר מסוים. מנגד, חלק מהשוני בין חנויות עשוי לנבוע מעלויות חיפוש, ללא ערך אמיתי לצרכן (Fershtman and Fishman, 1994). למעשה, עצם קיומן של כמה חנויות יוצר גם עלויות חיפוש עבור הצרכנים, מעבר לעלות המשקפיים עצמם, ולכן צמצום מספר החנויות עשוי להפחית עלויות אלו. במסגרת המודל הנוכחי אנו מפשטים מהיבטים נוספים אלה, ומתמקדים בעלות הכספית של המשקפיים ובתועלת הישירה מן הרכישה.

שנית, שגם בשוק שבו אין מונופול ורווחיות עודפת של יצרן יחיד, פיקוח על המחירים עשוי לשפר את היעילות הכלכלית ואת רווחת הצרכנים. אי לכך, אנחנו מציעים שמבחן רווחיות היצרן לא יהיה המבחן היחיד בקבלת ההחלטה. לצידו נכון לבחון גם את המרקאפ, כלומר את הפער בין המחיר ובין העלות השולית לייצור המוצר. מרקאפ גבוה משקף פוטנציאל לשיפור השוק כתוצאה מהטלת פיקוח.

ב.6. פיקוח מחירים בטווח הקצר

תנאים חיצוניים חריגים, כמו מגפה או מלחמה, עלולים לגרום לתנודות חדות בעלויות הייצור, בכושר הייצור או בביקוש למוצרים. אף כי תנודות אלה נוטות להתמתן כאשר בוחנים טווח של חודשים או שנים, בטווח הזמן המיידי הן עשויות להוביל לעלייה חדה במחיר שיווי המשקל. עלייה כזו עלולה להיתפס כבלתי רצויה בעיני קובעי המדיניות. כך היה בסוף שנת 2024 ובתחילת 2025, כאשר שר הכלכלה חתם על צו האוסר על העלאות מחירים בלתי הוגנות בעקבות תקופת המלחמה (ספולטר, 2025)^ט. נבחן להלן את ההשלכות של תרחישים קיצוניים מסוג זה ואת אופן התגובה של מנגנוני הפיקוח בשווקים תחרותיים ובשווקים שיש בהם כוח שוק (מונופוליסטיים).

שוק בתחרות משוכללת

שוק שמתאים למסגרת ניתוח זו הוא שוק העגבניות הסיטונאי. בשוק זה יש מספר גדול של יצרנים וצרכנים, והעלות השולית בייצור עולה. כלומר, ככל שמייצרים יותר, עלות הייצור של כל יחידה נוספת עולה^ב. להלן נבחן מצב שבו חלה ירידה חדה בהיצע העגבניות, בדומה למה שהתרחש בעקבות מתקפת שבעה באוקטובר.

ירידה חדה בהיצע בשוק תחרותי גורמת לכך, שבמחיר של טרם ירידת ההיצע, הביקוש יעלה על ההיצע וייוצר מחסור. בהיעדר התערבות בשוק, המחיר יעלה למחיר שיווי משקל חדש. במחיר החדש, הכמות המבוקשת תהיה שווה לכמות המוצעת, והשוק יהיה שוב בשיווי משקל (איור 4).

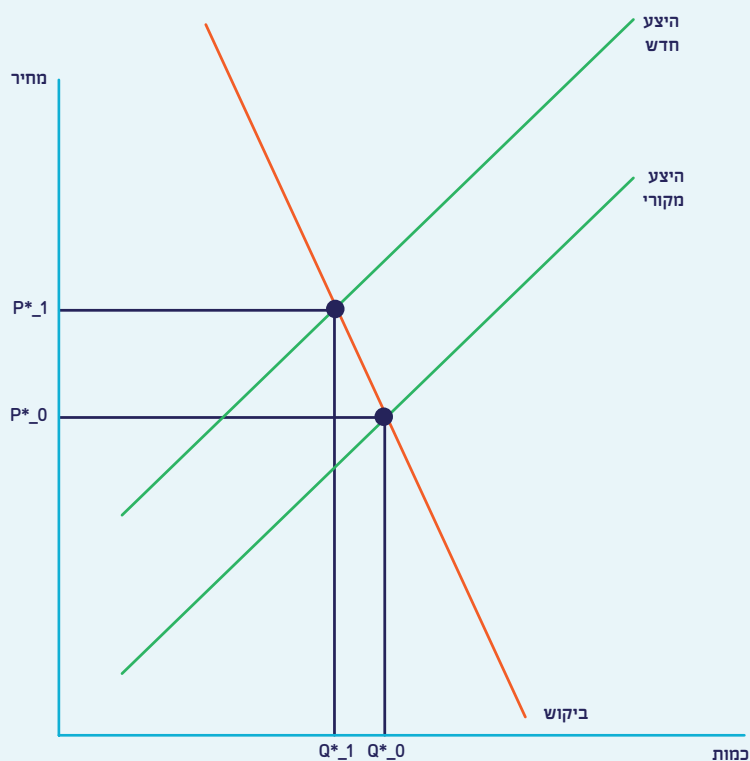
^ט התהליך לווה בחילוקי דעות כבדים בין משרד הכלכלה למשרד האוצר, ובסופו של דבר התמצה בהצהרות, ללא צעדי פיקוח ואכיפה אמיתיים.

^ב עלות שולית עולה היא תנאי הכרחי לקיומו של שיווי משקל בשוק בתחרות משוכללת. אצל מגדלי העגבניות, העלות השולית עולה משום שכמות הקרקע מוגבלת. כדי להפיק יותר עגבניות מאותה יחידת שטח נדרש להגדיל את האינטנסיביות של הגידול, למשל באמצעות השקיה, דשנים, עבודה ועוד. תוספות אלו, בתנאי קרקע קבועים, מתאפיינות בעלות שולית הולכת וגדלה.

אנחנו מציעים שמבחן רווחיות היצרן לא יהיה המבחן היחיד בקבלת ההחלטה. לצידו נכון לבחון גם את המרקאפ. מרקאפ גבוה משקף פוטנציאל לשיפור השוק כתוצאה מהטלת פיקוח

תנאים חיצוניים חריגים, כמו מגפה או מלחמה, עלולים לגרום לתנודות חדות בעלויות הייצור, בכושר הייצור או בביקוש למוצרים. נבחן להלן את ההשלכות של תרחישים קיצוניים ואת אופן התגובה של מנגנוני הפיקוח בשווקים תחרותיים ובשווקים שיש בהם כוח שוק

איור 4: עליית מחירים בשוק תחרותי בעקבות אירוע שמוביל לירידה בהיצע

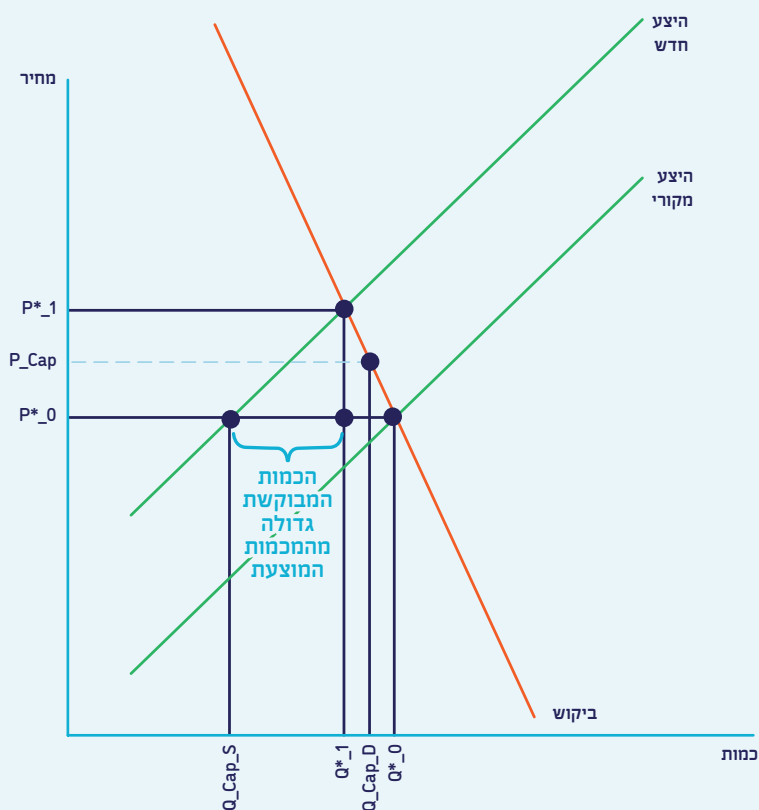


בעקבות הירידה בהיצע, כמות השיווי משקל החדשה (Q^*_1) קטנה מכמות השיווי משקל המקורית (Q^*_0) ואילו מחיר שיווי המשקל החדש (P^*_1) גבוה ממחיר שיווי המשקל המקורי (P^*_0).

החיסרון של תוצאה זו הוא, שכעת מי שידם אינה משגת לא יוכלו לקנות עגבניות או יקנו מעט מאוד עגבניות.

אם יושבת על שוק זה פיקוח מחירים, הכמות שימכרו היצרנים תקטן והכמות המבוקשת תגדל (איור 5). היתרון של פיקוח מחירים כזה הוא שמי ששיג עגבניות, יוכל להשיג אותן בזול. חיסרון אחד של פיקוח מחירים הוא עודף הכמות המבוקשת ביחס לכמות המוצעת (מחסור), שידרוש הסדרה כלשהי של השוק.

איור 5: השפעת פיקוח המחירים בשוק תחרותי לאחר אירוע קיצון שמוביל לירידה בהיצע



בעקבות החלת הפיקוח המחיר ירד, הצטמצמה הכמות שהיצרנים מציעים (Q_{Cap_S}) ועלתה הכמות שהצרכנים מבקשים (Q_{Cap_D}). התוצאה היא עודף ביקוש על ההיצע ומחסור בעגבניות בשוק.

חיסרון אפשרי נוסף הוא הקטנת כמות העגבניות בשוק. למשל, אם יש מחסור בעגבניות כתוצאה ממחסור בידיים עובדות שיקטפו אותן, עליית מחירי העגבניות תתמרץ את המגדלים להעסיק עובדים גם בשכר גבוה יותר ולהגדיל את ההיצע. שמירה על מחיר נמוך עשויה לגרום למגדלים להשאיר את העגבניות בחממה. בטווח הבינוני, היא עשויה להקטין את התמריץ של המגדלים להגדיל את היקפי הייצור.

לסיכום, כאשר מתרחש אירוע קיצון שמוביל לירידה חדה בהיצע בשוק תחרותי, עליית המחירים מסייעת בהחזרת השוק לשיווי משקל, אך עלולה להכביד על צרכנים בעלי יכולת כלכלית מוגבלת. פיקוח מחירים עשוי להקל עליהם, אך הוא כרוך ביצירת מחסור ובפגיעה בתמריצים לייצור בטווח הקצר. אם מחליטים לנקוט צעד כזה, חשוב לעשות זאת בזירות ותוך הפעלת שיקול דעת, לצד מנגנוני קיצוב שיבטיחו חלוקה הוגנת של המוצר המצוי במחסור.

שוק שמתאים למסגרת ניתוח זו הוא שוק הטיסות לחו"ל. להלן נבחן מצב של ירידה חדה בכוח הייצור של החברות הזרות, שמביאה, מנקודת המבט של חברת התעופה הישראלית, לגידול חד בביקוש, כפי שהתרחש כמה פעמים במהלך השנתיים האחרונות (כהן אולאי, 2025).

הגידול בביקוש מביא בטווח הקצר לעלייה חדה במחירי שיווי המשקל. למרות שבימים כתיקונם אין בעיה להגדיל בתוך כמה חודשים את כושר הייצור של הספקים המקומיים בתגובה לירידה בהיצע, יש כמה סיבות שבגללן ייתכן שזה לא יקרה. ראשית, לוקח זמן להגדיל את כושר הייצור של החברות הישראליות (מבחינת מוטסים, חלונות זמן בשדות התעופה בחו"ל, צוותים וכו')^{כא}. שנית, ייתכן שבמיוחד בתקופת מלחמה יש מגבלה של מספר הטייסים שאפשר לגייס (מגבלת "צד ההיצע"). שלישית, הגדלת כושר הייצור עולה כסף, בלי הוודאות שהביקושים יתמידו ברמה הזו, מה שמהווה סיכון גדול לחברות הישראליות. והיבט אחרון: הגדלת כושר הייצור תביא לירידת המחירים, כך שייתכן שהיא תקטין את רווחי החברות הישראליות.

מבחינה חלוקתית, התוצאה של עליית מחירים חדה היא, שהכרטיסים הקיימים יגיעו למי שמוכן לשלם את הסכומים הגבוהים ביותר. במונחים כספיים, זוהי תוצאה "יעילה פארטו"^{כב}. במונחים ערכיים, בדרך כלל מי שמוכן לשלם את הסכום הגבוה ביותר הוא פשוט מי שיש לו יותר כסף, לאו דווקא מי שנסיעתו "הכי חשובה".

במקרה כזה ניתן לשקול הטלה של פיקוח מחירים זמני, לדוגמה בצורה של קיבוע המחירים טרום המשבר או קיבוע המחירים בתוספת שיעור עלייה מותר^{כג}. בהנחה שהיכולת והמוטיבציה של החברות הישראליות להגדיל את היקף הטיסות שלהן מוגבלות מאוד, ייתכן שהפיקוח לא יקטין את מספר הטיסות המוצעות בצורה משמעותית. עם זאת, מניעת עלייה חדה במחירי הטיסות תיצור פער בין מספר כרטיסי הטיסה שהצרכנים יבקשו לרכוש ובין מספר הכרטיסים שאותו יוכלו החברות לספק (מחסור), מה שידרוש הסדרה כלשהי של חלוקת המשאב. כלי הסדרה אפשריים יכולים להיות "כל הקודם זוכה", הגרלה של כרטיסי הטיסה, מנגנון שמעניק קדימות לצרכים מיוחדים ועוד. ניתן גם להגדיר שחלק מהמקומות במטוס מוקצים על ידי השוק, כלומר שהחברות חופשיות לקבוע מחיר כרצונן, וחלק מוקצים במנגנון חלופי לשוק (כמו "כל הקודם זוכה", הגרלה, צרכים מיוחדים וכו').

פיקוח מחירים באירועי קיצון יביא במרבית המקרים לפער בין הכמות המוצעת על ידי המוכרים לכמות המבוקשת על ידי הצרכנים. שילוב של פיקוח מחירים, כמדיניות זמנית, בכלי העבודה שמגיבים לאירועים אלה הוא אפשרי, אך דורש בחינה מהירה של ההשלכות על השוק הרלוונטי והסדרה של מנגנוני ההקצאה החלופיים והמשאבים הדרושים

^{כא} בשל עלות גבוהה מאוד של עודף כושר ייצור, אנחנו מניחים שעודף כושר הייצור של הטווח הקצר, שהוא הרלוונטי לעיסוק במשברים, קטן.

^{כב} במובן המקובל בכלכלה, הקצאה היא יעילה פארטו אם לא ניתן לשנותה כך שמצבו של לפחות פרט אחד ישתפר בלי שאחר ייפגע. בהקשר הנוכחי, עליית המחיר מביאה לכך שהכרטיסים מוקצים למי שמייחסים להם את הערך הכספי הגבוה ביותר, כפי שזה מתבטא בנכונותם לשלם.

^{כג} כמובן שאם מדובר על תקופה של כמה חודשים, ולא כמה שבועות, יהיה צורך לקחת בחשבון גם שינויים עונתיים, חגים וכו'.

ברור שאין מנגנון מושלם. עם זאת, גם המנגנון הנוכחי של "העשיר מקבל וחברות התעופה מרוויחות בענק", אינו חף מפגמים (אריאל, 2025). החלטת רשות התחרות להטיל קנס על חברת אל על, בכפוף לשימוע, מצביעה על כך, שגם לשיטתה מצב זה אינו רצוי (גולדברג, 2026).

לסיכום, פיקוח מחירים באירועי קיצון יביא במרבית המקרים לפער בין הכמות המוצעת על ידי המוכרים לכמות המבוקשת על ידי הצרכנים. שילוב של פיקוח מחירים, כמדיניות זמנית, בכלי העבודה שמגיבים לאירועים אלה הוא אפשרי, אך דורש בחינה מהירה של ההשלכות על השוק הרלוונטי והסדרה של מנגנוני ההקצאה החלופיים והמשאבים הדרושים לצורך הסדרה כזו. בחלקים הבאים של נייר זה, לרבות המתודולוגיה המוצגת בו וההמלצות שבסופו, נתמקד בניתוח מצבי שגרה.



הצדקה צרכנית ובריאותית והיתכנות מעשית

מתוך התפיסה שאין מקום לפיקוח על מספר גדול של מוצרים, נמליץ בנייר זה לפקח על מחיריהם של המוצרים שלאור הניתוח שלנו יביאו את התועלת הגדולה ביותר האפשרית

פיקוח על מחיר מקסימום הוא מעורבות ממשלתית משמעותית בתהליך קביעת המחירים בשווקים. על אף שיש לו יתרונות, קיימים גם חסרונות שיש להביא בחשבון. לכן, המלצה על החלת פיקוח אינה יכולה להיות מבוססת רק על כך שלמוצר מסוים יש מבנה שוק שעומד בתנאים התיאורטיים. לצורך המלצה על פיקוח נחיל שלושה מבחנים נוספים: **הצדקה צרכנית ובריאותית** - עד כמה הכנסה של המוצר לפיקוח תוכל להשפיע על ההוצאה של משקי הבית, ועד כמה היא תוכל לעודד צריכה מוגברת של מוצרי מזון בריאים שהצריכה שלהם עדיין אינה משמעותית; **והיתכנות מעשית** - עד כמה ניתן ליישם בפועל פיקוח על המוצר ומה תהיה עלות החלתו. שלושה מבחנים אלה מביאים אותנו למנעד רחב של מוצרים. מתוך התפיסה שאין מקום לפיקוח על מספר גדול של מוצרים, נמליץ בנייר זה לפקח על מחיריהם של המוצרים שלאור הניתוח שלנו יביאו את התועלת הגדולה ביותר האפשרית.

1. הצדקה צרכנית ובריאותית

מוצרים שיש הצדקה צרכנית להטיל עליהם פיקוח הם מוצרים שהיקף ההוצאה החודשי של משפחה עליהם הוא משמעותי

מוצרים שיש הצדקה בריאותית להטיל עליהם פיקוח הם מוצרים בריאים, שייתכן שהיום ההוצאה עליהם קטנה, אבל פיקוח והוזלת מחירים יכולים לעודד את צריכתם

מוצרים שיש הצדקה צרכנית להטיל עליהם פיקוח יהיו מוצרים שהיקף ההוצאה החודשי של משפחה עליהם הוא משמעותי. מוצרים ייחשבו "מוצדקים צרכנית" אם הם נמצאים ב"סל המוצרים הנבחר" של משרד הכלכלה והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שהוגדר לפי מוצרים בסיסיים שמשקי הבית צורכים בהיקף משמעותי. בנוסף, גם מוצרים שאינם כלולים בסל זה, אך ההוצאה עליהם היא עשרות שקלים בחודש לפי סקר הוצאות משקי הבית של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ייחשבו "מוצדקים צרכנית". את הבחינה של היקף ההוצאה ערכנו על משק בית מייצג בעשירונים 1 עד 6 כדי לתת למשקי הבית החלשים עדיפות בשימוש במשאב הפיקוח. כדי לקחת בחשבון גם מוצרים בריאים, שייתכן שהיום ההוצאה עליהם קטנה, אבל פיקוח והוזלת מחירים יכולים לעודד את צריכתם, הגדרנו את המוצרים ב"סל המזון הבריא" של משרד הכלכלה, משרד הבריאות והמועצה לצרכנות כ"מוצדקים בריאותית"²⁸.

לאחר ריכוז כלל המוצרים שהגדרנו כ"מוצדקים צרכנית ובריאותית", הוצאנו מהרשימה כמה מוצרים שבבחינה ראשונית אין להם פוטנציאל להיכנס לרשימה הסופית (ראו טבלה 7, **נספח ד**). את הסינון הראשוני

²⁸ "סל המוצרים הנבחר" מורכב מ־68 מוצרי מזון, ניקיון וטואלטיקה, שמשקלם היחסי בסקר הוצאות משקי הבית לשנת 2015 היה גבוה. "סל המזון הבריא" מורכב מ־64 מוצרי צריכה מומלצים תזונתית בהתאם להמלצות התזונה של משרד הבריאות.

ביצענו על בסיס כמה נימוקים: 1. מוצרים עם מגוון גדול מאוד, שלא ראינו היתכנות מעשית לפקח עליהם, כמו משקפיים, שמפו או דיאודורנט; 2. מוצרים שההוצאה עליהם נמוכה מאוד ולא ראינו פוטנציאל לגידול משמעותי בהיקף הצריכה שלהם, כמו חומס יבש, שיבולת שועל או כרובית קפואה; 3. פירות וירקות טריים, שההוצאה עליהם היא אומנם משמעותית, אך הטלת פיקוח מחירים פשוט על מוצרים עם תנודות תכופות של ההיצע והמחיר היא מורכבת מאוד ואינה מתאימה למתודולוגיה הקיימת.

התהליך המתואר לעיל הניב רשימה של 58 מוצרים (טבלה 6, **נספח ד**), שאותם בחנו בחינה מעמיקה לאור כלל הקריטריונים. הרשימה כוללת 8 מוצרים הנמצאים כיום תחת פיקוח ו-50 מוצרים שאינם תחת פיקוח, כך שהיא מאפשרת לבחון הן את הפוטנציאל להרחבת הפיקוח למוצרים נוספים והן את ההצדקה להותיר בפיקוח את המוצרים שמחיריהם כבר מפוקחים.

ג.2. היתכנות מעשית

יש כמה תכונות של מוצר או שירות שמשפיעות על ההיתכנות המעשית להטיל עליו פיקוח מחירים:

➤ **אחידות** - ככל שהמוצר אחיד יותר או שקיימת לו גרסה בסיסית אחידה, כך קל יותר להחיל עליו פיקוח. כאשר מוצר הוא אחיד, קל לקבוע עבורו מחיר מפוקח, שיחול על כל הגרסאות הקיימות, מבלי לחשוש להבדלים מהותיים שמצדיקים מחירים שונים. לדוגמה, מים מינרליים בבקבוק של ליטר וחצי ממותגים שונים נחשבים מוצר אחיד יחסית. לעומת זאת, כאשר מדובר במוצרים או שירותים שאינם אחידים, כמו בגדים או שירותים משפטיים, הפערים בין הגרסאות השונות מבחינת עיצוב, איכות, מיומנות או שם המותג הופכים את הפיקוח על המחיר למסובך ואף לא מעשי. כך, למשל, חולצה פשוטה מחנות זולה שונה באופן מהותי מחולצה של מעצב אופנה, גם אם שתיהן ממלאות את אותה פונקציה בסיסית. באופן דומה, ייעוץ משפטי כללי שונה מאוד מייצוג משפטי בתיקים מורכבים. הבדלים כאלה מקשים לקבוע מחיר אחד, שישקף את הערך בפועל עבור כלל הצרכנים והספקים.

➤ **ריכוזיות בשוק** מקילה אף היא על הפיקוח. כאשר יש רק מעט יצרנים או שחקנים דומיננטיים בענף, ניתן לנהל את הפיקוח בצורה פשוטה ויעילה יחסית, מכיוון שקל יותר לעקוב אחר המחירים ולהסדיר אותם מול מספר מצומצם של גורמים. לדוגמה, בשוק הגז בישראל פועלות כמה חברות גדולות שמספקות את רוב ההיצע. במצב כזה, הרגולטור יכול לפקח ביעילות על המחירים. לעומת זאת, בשווקים מפוזרים יותר עם אלפי ספקים קטנים, כמו בשוק שירותי התרגום או מכירת פרחים, הפיקוח על המחיר יהיה מורכב ומסובך יותר, משום שקשה לאסוף מידע מלא ולשלוט בהתנהלותם של כל השחקנים הקטנים.

➤ **שקיפות מחירים** מהווה גם היא תכונה המקילה על הפיקוח. במוצרים או שירותים שנמכרים בעסקאות פרטיות, כמו שיעורים פרטיים או שירותי בייביסיטר, קשה עד בלתי אפשרי לעקוב אחר המחיר בפועל. לעומת זאת, מחירים של מוצרים הנמכרים באופן קבוע ברשתות שיווק, כמו מוצרי טואלטיקה, חומרי ניקוי או צעצועים, מוצגים בגלוי על המדף או באתר, וניתנים להשוואה קלה בין חנויות. כאשר המחירים גלויים לצרכנים, קל יותר לפקח עליהם.

❏ **יציבות בעלויות הייצור** מהווה יתרון נוסף במנגנון הפיקוח, שכן היא מאפשרת מעקב פשוט יותר ועדכון פחות תדיר של המחירים המפוקחים. כאשר העלויות צפויות ולא משתנות בצורה חדה, הרגולטור יכול לתכנן וליישם את הפיקוח ביעילות רבה יותר ולמזער את הצורך בהתערבויות תכופות. כך, מנגנון הפיקוח נעשה זול וקל לתפעול ופוחת הסיכון לטעויות בקביעת המחירים. לדוגמה, בתעשיית המזון המעובד, כמו ייצור קמח, שמן או מוצרי חלב, עלויות הייצור יציבות יחסית ומשתנות בדרך כלל ברמה שנתית, מה שמאפשר מחירים מפוקחים יציבים לאורך תקופות ממושכות. לעומת זאת, בתעשיית המזון הטרי, כגון ירקות ופירות, שבה תנאי השוק משתנים תדיר בהתאם לעונות השנה ולתנאי מזג האוויר, הצורך בעדכון תדיר של המחירים מקשה על הפיקוח ומעלה את עלויות הפיקוח והאכיפה.

**בבחירת מוצר לפיקוח
מתוך קטגוריית
מוצרים, יש לשאוף
לבחור מוצר בסיסי,
אחיד ככל האפשר,
ושמהווה חלק משמעותי
מהיקף המכירות
הכולל של הקטגוריה.
הבחירה במוצר כזה
תהיה מבוססת על
הקריטריונים האלה:
אחידות המוצר, ריכוזיות
בשוק, שקיפות מחירים
ויציבות בעלויות הייצור**

כך, בבחירת מוצר לפיקוח מתוך קטגוריית מוצרים, יש לשאוף לבחור מוצר בסיסי, אחיד ככל האפשר, ושמהווה חלק משמעותי מהיקף המכירות הכולל של הקטגוריה. הבחירה במוצר כזה מבוססת על הקריטריונים שפירטנו לעיל: **אחידות המוצר**, שמאפשרת לקבוע מחיר מפוקח אחיד לכל הגרסאות; **ריכוזיות בשוק**, שמאפשרת פיקוח יעיל של הרגולטור מול מספר מצומצם של שחקנים מרכזיים; **שקיפות מחירים**, שמקילה על המעקב והאכיפה; ו**יציבות בעלויות הייצור**, שמאפשרת קביעת מחירים יציבים לאורך זמן ללא צורך בעדכונים תכופים. לדוגמה, כאשר שוקלים להטיל פיקוח על קטגוריית מעדני חלב עם קצפת, מוצר כמו מילקי שוקולד ללא תוספות נחשב למוצר פשוט ואחיד יחסית בתוך הקטגוריה. באמצעות נתוני הצריכה של סטורנקסט אפשר לבדוק האם נתח המכירות של מוצר זה משמעותי ביחס לקטגוריה כולה. אם המוצר עומד בקריטריונים אלו, כלומר הוא בסיסי, אחיד ובעל נתח מכירות משמעותי, עולה הסבירות כי הפיקוח על מחירו יהיה מעשי ויעיל יותר, מה שיקל על הרגולטור לנהל מנגנון פיקוח אפקטיבי, שיקבע לו מחיר מפוקח יציב וניתן לאכיפה לאורך זמן. בפרק ה נבחן את הקריטריונים הללו לכל אחד מ־58 המוצרים שכלולים ברשימה שהכנו.



כחלק מתפיסתנו, שכל מוצר וכל שוק צריך לקבל התייחסות נפרדת, אנחנו מציגים כאן ניתוח נפרד של כמה מוצרים, שממנו אפשר לקבל תמונה כוללת של השפעת הפיקוח

מכלול הממצאים מראה, כי בניגוד לטענה שפיקוח מחירים לא הביא לשיפור ברווחת הצרכנים, פיקוח מחירים על מוצרי חלב בישראל היה והינו אפקטיבי בהוזלת מוצרים ובהגנה על הצרכנים

מאז 1996, עת חוקק חוק הפיקוח החדש, יצאו מפיקוח מחירים כמה עשרות מוצרים, מרביתם מוצרי חלב. שני מוצרים יצאו מפיקוח ואז הוחזרו לפיקוח. תהליך זה, שהתרחש באופן מדורג, מעניק לנו סדרה של אירועים שמאפשרים לבחון את השפעת פיקוח המחירים על שוקי המוצרים השונים.

כחלק מתפיסתנו, שכל מוצר וכל שוק צריך לקבל התייחסות נפרדת, אנחנו מציגים כאן ניתוח נפרד של כמה מוצרים, שממנו אפשר לקבל תמונה כוללת של השפעת הפיקוח.

בצירוף ממצאי שני מקרי המבחן המוצגים להלן וממצאי מחקר קודמים, אנחנו מוצאים כי במקרים רבים הובילה הסרת הפיקוח לעלויות מחירים של עשרות אחוזים, בעוד שהחזרת הפיקוח הביאה לירידות מחירים ניכרות. מעבר לכך, במקרים מסוימים אף עצם האיום בהחזרת מוצר לפיקוח תרם לבלימת המחירים ולשימורם ברמה נמוכה יותר.

מכלול הממצאים מראה, כי בניגוד לטענה שפיקוח מחירים לא הביא לשיפור ברווחת הצרכנים (רוטנברג, 2023), פיקוח מחירים על מוצרי חלב בישראל היה והינו אפקטיבי בהוזלת מוצרים ובהגנה על הצרכנים.

ד.1. מקרה מבחן 1 - יוגורט, גבינה לבנה ולבן

עם החלת חוק פיקוח המחירים החדש ב־1996 הוצא היוגורט הלבן בגביע 200 מ"ל מפיקוח. שלוש שנים לאחר מכן, ב־1999, הוצאה גם הגבינה הלבנה (5% ו־9%) מפיקוח. לבן (גיל, אשל), המשמש כמוצר בקרה, נשאר בפיקוח לאורך כל התקופה.

באיו 6 מוצגת התפתחות מחיריהם של שלושה מוצרים אלה החל משנת 1990. עד להסרת הפיקוח מהיוגורט (מסומן בקו האנכי הראשון), מחירי המוצרים עלו באופן מתואם. לאחר הסרת הפיקוח על היוגורט ב־1996, מחירו (מסומן בחום) החל לעלות מהר יותר, ולאחר הסרת הפיקוח מהגבינה הלבנה ב־1999 (הקו האנכי השני), גם מחירה "התנתק" ממחיר הלבן המפוקח. בין השנים 1996-2014 עלה מחיר הלבן ב־54%, מחיר הגבינה הלבנה ב־101%, ומחיר היוגורט ב־178%^כ.

בשנת 2014, בעקבות המלצות ועדת קדמי, הוחזרה הגבינה הלבנה לפיקוח (הקו האנכי השלישי) ומחירה ירד בכ־21%. מעניין לציין, כי מחיר הגבינה הלבנה היה בשיאו ביוני 2011, לפני מחאת

^כ ניתן לטעון שדווקא הלבן נשאר בפיקוח כי עלויות הייצור שלו עלו פחות. אין לנו מידע שתומך בטענה כזו. להערכתנו, הלבן נשאר בפיקוח כי הוא מוצר שנחשב עממי יותר, ומכיוון שהיקף המכירות שלו נמוך ולא היה "לחץ" של היצרנים להוציא אותו מפיקוח.

הקוטג'. בעקבות המחאה ירד מחיר הגבינה הלבנה ב־20% באופן מיידי, אך עלה חזרה את מרבית הירידה במהלך השנים 2012-2013. אם נחשב את השפעת הפיקוח ביחס למחיר טרום מחאת הקוטג', הפיקוח הביא למחיר הנמוך ב־26% ממחיר השיא של הגבינה הלבנה.

בין השנים 1996-2024, עלו מחירי הלבן ב־65%, הגבינה הלבנה ב־75% והיוגורט ב־218%.

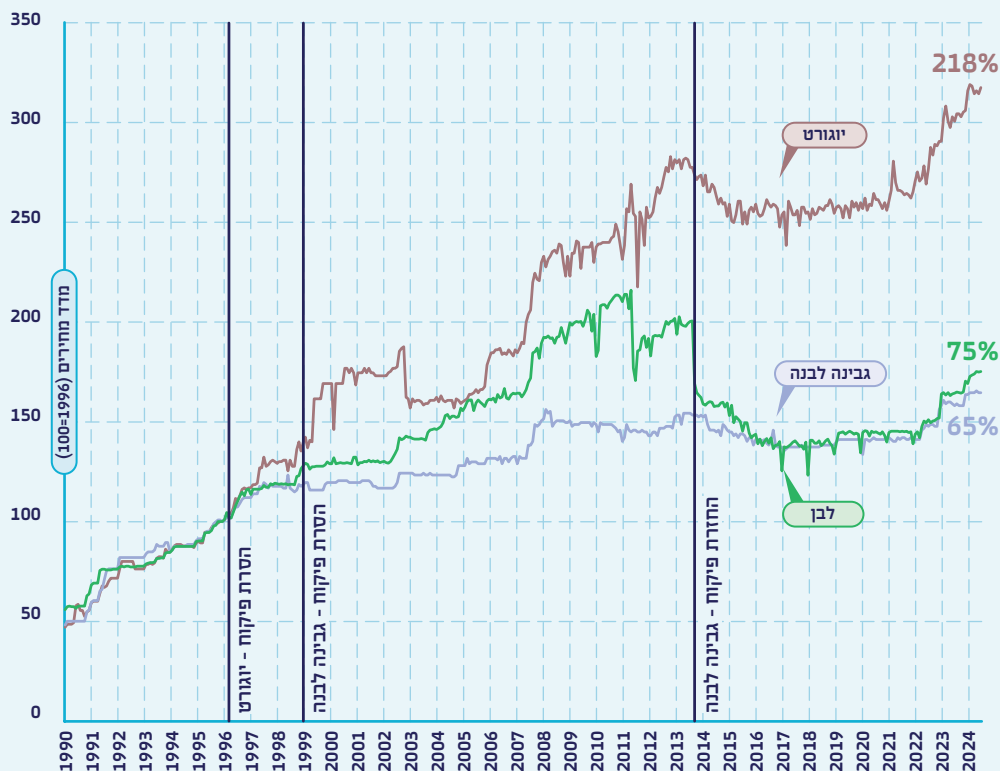
**בחישוב גס, על פני
עשור, הטלת הפיקוח
על גבינה לבנה בלבד
העבירה מהיצרנים
לצרכנים בישראל
כ־1.5 מיליארד ש"ח**

בהנחה שבעקבות הפיקוח היה מחיר הגבינה הלבנה בין השנים 2014-2025 נמוך בכ־20% מהמחיר בהיעדר פיקוח, ניתן לבצע חישוב גס של הסכום שחסך הפיקוח לצרכנים. לפי ניתוח נתוני סטורנקסט, סך הרכישות השנתיות המתועד של גבינה לבנה בין השנים 2022-2023 עמד על כ־570 מיליון ש"ח¹¹. מכיוון שהמחיר המפוקח נמוך בכ־20% מהמחיר ללא פיקוח, אנחנו מעריכים כי בהיעדר פיקוח היו תשלומי הצרכנים גדלים בכ־142.5 מיליון ש"ח בשנה. כלומר, בחישוב גס, על פני עשור, הטלת הפיקוח על גבינה לבנה בלבד העבירה מהיצרנים לצרכנים בישראל כ־1.5 מיליארד ש"ח¹².

מספר זה יש לסייג בכמה מובנים. ייתכן שהוא נמוך יותר, כי עליית המחיר הייתה מקטינה את היקף הרכישה. מצד שני, ייתכן גם שהוא גבוה יותר. הסכום לא לוקח בחשבון השפעות על מחירי מוצרים חליפיים מחוץ לקטגוריית הגבינה הלבנה, ואינו מתחשב ברכישות שאינן מתבצעות באמצעות השוק המבווקד, כמו צה"ל, מפעלים, מוסדות ציבור ועוד. סביר להניח שגם עבור לקוחות אלה, הקונים באופן מרוכז, הוזל המחיר בעקבות החלת הפיקוח. לפיכך, ייתכן שסך הכול, השפעת הפיקוח הייתה משמעותית יותר. כך או כך, מדובר בסכום משמעותי מאוד, שנחסך לצרכנים באמצעות פיקוח על מוצר בסיסי יחיד.

¹¹ הסכום המתועד עומד על 450 מיליון ש"ח מאחר שנתוני סטורנקסט מהווים כ־80% מהשוק הקמעונאי המבווקד בישראל. לכן, אנחנו מעריכים את סך הרכישות בשוק על ידי הצרכנים בכ־570 מיליון ש"ח. היקף הכיסוי של נתוני סטורנקסט מתבסס על **אתר האינטרנט של החברה**: "היקף מידע זה משקף נתוני אמת של מעל 80% מהשוק ובכך הופך את ישראל לבעלת כיסוי המידע הרחב והמדויק בעולם".

¹² חישוב הסכום התבצע באופן הבא: אם המחיר בהיעדר פיקוח נמוך ב־20%, אזי בהנחה שהכמות לא משתנה, סך עלויות הרכישה עם פיקוח הן 80% מעלויות הרכישה ללא פיקוח. ניתן להגיע להיקף עלויות הרכישה ללא פיקוח על ידי חלוקה של הסכום ב־0.8: $570 \div 0.8 = 712.5 \rightarrow 712.5 - 570 = 142.5$.



מקור הנתונים: הלמ"ס, מחירים ממוצעים של מוצרים ושירותים נבחרים לצרכן. ממוצעי המחיר מחושבים על ידי הלמ"ס לפי דגימות הסוקרים החודשיות של מדד המחירים לצרכן. לבן - סדרה מספר 160290; גבינה לבנה רכה - סדרה מספר 160300; יוגורט טבעי במכל פלסטיק - סדרה מספר 160260; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

ד.2. מקרה מבחן 2 - שמנת מתוקה

פיקוח המחירים על השמנת המתוקה (38% שומן) הוסר במאי 2009 והוחזר בינואר 2014. בהיעדר מוצר זה לשמנת המתוקה מבחינת רכיבים ואופן הייצור, ההשוואה נעשתה לשמנת חמוצה וללבן, שהיו תחת פיקוח לאורך כל התקופה. איור 7 מציג את התפתחות מחיריהם של שלושה מוצרים אלה בשנים 1999-2021. הציר האנכי מייצג את מדד המחירים, כאשר חודש הבסיס הוא תחילת 2009, מועד הסרת הפיקוח על השמנת המתוקה.

לפני הסרת הפיקוח ניתן לראות שמחירי המוצרים משתנים באופן דומה, אם כי לא בחפיפה מלאה. למשל, בשנת 2007 עלו מחיריהם של שלושת המוצרים, אך הלבן והשמנת החמוצה התייקרו בשיעור גבוה יותר מהשמנת המתוקה. בשנה וחצי שקדמה להסרת הפיקוח נעו מחירי המוצרים כמעט יחד, ולאחר מכן נרשמה עלייה חדה במחיר השמנת המתוקה. בין השנים 2009-2014, בהיעדר פיקוח, עלה מחיר השמנת המתוקה בכמעט 30%, לעומת עלייה של 15% במחיר השמנת החמוצה ושל 2% במחיר הלבן.

עם החזרת הפיקוח בינואר 2014 והצבתו על 6.6 ש"ח, ירד מחיר השמנת המתוקה בהדרגתיות בכ-18%, מ-8.7 ש"ח ל-7.15 ש"ח. עד סוף 2019 המשיך המחיר לרדת, והסתכם בירידה כוללת של כ-29.5% בהשוואה למחיר ערב החזרת הפיקוח, וכ-9% בהשוואה למחיר ערב הסרת הפיקוח.

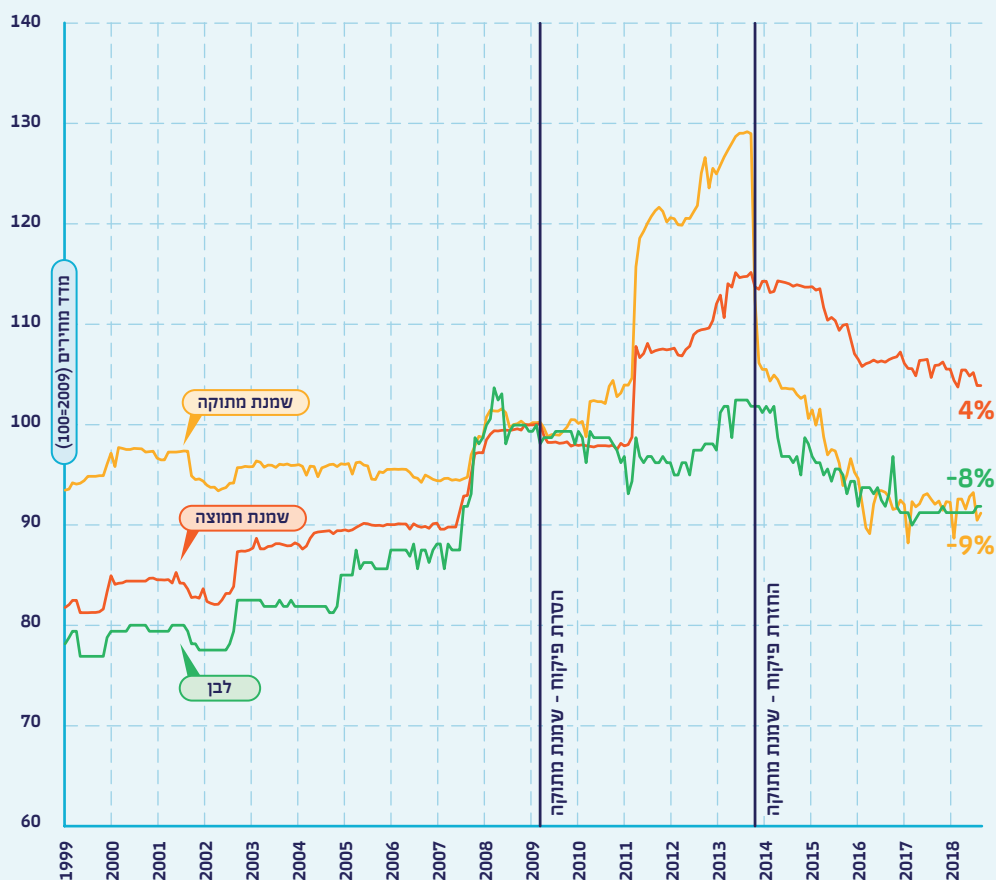
בדומה לגבינה הלבנה, בהנחה כי בעקבות החזרת הפיקוח היה מחיר השמנת המתוקה נמוך בלפחות 20% מהמחיר בהיעדר פיקוח, ניתן לאמוד את היקף החיסכון לצרכנים. על בסיס נתוני סטורנקסט, סך המכירות השנתי של שמנת מתוקה בשוק המבוזקד בשנים 2022-2023 עמד על 247 מיליון ש"ח. בהתאם, היקף החיסכון המחושב לצרכנים עומד על כ-61 מיליון ש"ח בשנה, ומעל חצי מיליארד ש"ח במהלך העשור^{כב}.

**היקף החיסכון המחושב
לצרכנים בעקבות הטלת
פיקוח על שמנת מתוקה
עומד על כ-61 מיליון
ש"ח בשנה, ומעל חצי
מיליארד ש"ח במהלך
העשור**

גם כאן, יש להדגיש כי מדובר בהערכה גסה בלבד. ייתכן שמדובר בהערכת יתר, כי הסכום כולל גם מוצרים שלא הוכנסו לפיקוח. עם זאת, יש בידינו נתונים חלקיים שמראים שגם מוצרים שלא הוכנסו לפיקוח, כמו למשל שמנת מתוקה 32%, הושפעו מהפיקוח. כמו כן, גם שמנת מתוקה נרכשת על ידי לקוחות מוסדיים, אם כי במידה פחותה בהשוואה לגבינה לבנה.

^{כב} חישוב הסכום התבצע באופן הבא: אם המחיר בהיעדר פיקוח נמוך ב-20%, אזי בהנחה שהכמות לא משתנה, סך עלויות הרכישה עם פיקוח הן 80% מעלויות הרכישה ללא פיקוח. ניתן להגיע להיקף עלויות הרכישה ללא פיקוח על ידי חלוקה של הסכום ב-0.8: $308.75 - 247 = 61.75$ → $308.75 \div 0.8 = 247$.

איור 7: מדד המחירים של שמנת מתוקה, שמנת חמוצה ולבן, 1999-2019



מקור הנתונים: הלמ"ס, מחירים ממוצעים של מוצרים ושירותים נבחרים לצרכן. לבן ושמנת חמוצה - מתוך סדרת מחירים ממוצעים של מוצרים ושירותים נבחרים לצרכן. לבן - סדרה מספר 160290; שמנת חמוצה - סדרה מספר 160270; שמנת מתוקה - תצפיות הסוקרים התקבלו באדיבות הלמ"ס והממוצע חושב על ידינו. נתונים אלה זמינים רק עד שנת 2019, ולכן טווח הזמן של התרשים שונה מאיור 6; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב

במחקר קודם, שבחן את כלל מוצרי החלב שהוסרו מפיקוח בין 2006 ל-2009, הושוותה התפתחות מחירי המוצרים למחירי המוצרים שנתרו תחת פיקוח ולשינויים בעלויות הייצור. הממצאים מראים, כי בטווח הקצר, עד 2011, מחירי המוצרים שיצאו מפיקוח עלו בעשרות אחוזים. בין המוצרים שמחירים זינק מעלה: מעדני חלב כמו מילקי (41% מעל למחיר המשוער לו נותר בפיקוח), מעדן דני (34%), גבינה צהובה גוש חלב (31%) וגבינת קוטג' (29%) (Ofek-Shanny, 2019).

גבינת הקוטג' היא מקרה מבחן ייחודי. העלייה החדה במחירה לאחר הסרת הפיקוח, לצד תדמיתה כגבינה עממית ונגישה, הובילו לסיקור תקשורתי רחב וביקורתי. בתגובה לכך, ב־14 ביוני 2011 נפתח בפייסבוק אירוע שקרא לחרם צרכנים על קוטג' ודרש להוריד את מחירה מכ־5 ש"ח ל־5 ש"ח לגביע של 250 גרם (מגנזי, 2011). הקמפיין בפייסבוק זכה להיענות עצומה: בתוך יום אחד הצטרפו אליו כמעט 30 אלף גולשים, ועד סוף יוני המספר חצה את רף ה־105,000. במחקרם של הנדל ועמיתיה (Hendel et al., 2017) נמצא, כי החרם עצמו הצליח להביא לירידה של כ־24% במחיר הממוצע של הקוטג' כמעט בן לילה, והשפעתו נשמרה לאורך זמן; המחיר נותר נמוך בהרבה מרמתו בשנת 2011 גם למעלה משש שנים לאחר מכן. לטענת החוקרים, ההשפעה המתמשכת נבעה הן מעלייה ברגישות הצרכנים למחיר והן מההבנה של החברות, כי העלאות מחירים נוספות עלולות להצית תגובת נגד ציבורית חריפה, עד כדי חידוש הפיקוח הממשלתי על המוצר. במילים אחרות, עצם האיום בהחזרת הפיקוח עשוי להספיק כדי למנוע עליות מחירים.^ט

לסיכום, ניתוח המקרים של הסרת פיקוח המחירים על מוצרי חלב בישראל והחזרתו מלמד, כי פיקוח מחירים עשוי להיות כלי אפקטיבי להוזלת מוצרים מסוימים בעשרות אחוזים בהשוואה לתרחיש ללא פיקוח, ולהביא לחיסכון לא מבוטל עבור משקי הבית. יתרה מזאת, גם עצם קיומו של איום אמין בהחזרת מוצר לפיקוח עשוי לשמור על מחירו ברמה נמוכה משמעותית מזו שהייתה מתגבשת בהיעדר פיקוח ורגולציה.

^ט האיום לא נותר ברמה התיאורטית. במרץ 2012 הוכנסו מוצרי קוטג' 5% ו־9% (יחד עם מוצרים נוספים) לפיקוח תחת סעיף ז' - דיווח רווחיות (צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים) (החלטת החוק על מוצרי חלב מסוימים וקביעת רמת פיקוח, התשע"ב-2012). על בסיס דיווח זה הוחזר בראשית 2014 הפיקוח על שמנת מתוקה 38% וגבינה לבנה 5%.

במחקר קודם, שבחן את כלל מוצרי החלב שהוסרו מפיקוח בין 2006 ל-2009, הושוותה התפתחות מחירי המוצרים למחירי המוצרים שנתרו תחת פיקוח ולשינויים בעלויות הייצור. הממצאים מראים, כי בטווח הקצר, עד 2011, מחירי המוצרים שיצאו מפיקוח עלו בעשרות אחוזים

ניתוח המקרים של הסרת פיקוח המחירים על מוצרי חלב בישראל והחזרתו מלמד, כי פיקוח מחירים עשוי להיות כלי אפקטיבי להוזלת מוצרים מסוימים בעשרות אחוזים בהשוואה לתרחיש ללא פיקוח, ולהביא לחיסכון לא מבוטל עבור משקי הבית. יתרה מזאת, גם עצם קיומו של איום אמין בהחזרת מוצר לפיקוח עשוי לשמור על מחירו ברמה נמוכה משמעותית מזו שהייתה מתגבשת בהיעדר פיקוח ורגולציה



בפרק זה אנו מתרגמים את הקריטריונים המרכזיים לבחינת ההצדקה לפיקוח מחירים למדדים מדידים, המבוססים על נתוני השוק. לצורך כך אנו משתמשים במדדים שונים המשקפים את כוח השוק, רווחיות, הצדקה צרכנית ובריאותית והיתכנות מעשית, תוך הסתמכות על מקורות מידע מגוונים. את המדדים אנו משלבים למדד משוקלל (אינדקס), שמאפשר לקבוע סדר עדיפויות בין המוצרים שנכללו בניתוח

שילוב המבחנים והקריטריונים שהצגנו בפרקים ב רג עם הנתונים שאספנו על 58 המוצרים ברשימה שהכנו מאפשר לנו לגבש המלצות לקביעת רשימה מצומצמת של מוצרים, שהכללתם תחת פיקוח מחירים צפויה להניב את התועלת הציבורית הגבוהה ביותר. בפרק זה אנו מתרגמים את הקריטריונים המרכזיים לבחינת ההצדקה לפיקוח מחירים למדדים מדידים, המבוססים על נתוני השוק.

לצורך כך אנו משתמשים במדדים שונים המשקפים את כוח השוק, רווחיות, הצדקה צרכנית ובריאותית והיתכנות מעשית, תוך הסתמכות על מקורות מידע מגוונים, בהם נתוני סטורנקסט, סקרי הוצאות משקי הבית ונתוני משרדי הממשלה. את המדדים אנו משלבים למדד משוקלל (אינדקס), שמאפשר לקבוע סדר עדיפויות בין המוצרים שנכללו בניתוח. בהמשך אנו מבצעים סינון לפי דרישות מינימום של בריאות וריכוזיות, בוחנים בנפרד את המוצרים שכבר מצויים תחת פיקוח ואת אלו שאנו מציעים להטיל עליהם פיקוח, ומנתחים את מידת ההצדקה להמשך הפיקוח או להטלת פיקוח לגבי כל מוצר. בסוף הפרק אנו ממליצים על הטלת פיקוח על מחיריהם של 10 או 21 מוצרים, אשר להערכתנו יאפשר חיסכון מצטבר של 1.3 או 1.8 מיליארד ש"ח למשקי הבית, בהתאמה.

1. חיבור בין המבחנים והמדדים

להלן נזכיר את המבחנים שפיתחנו בפרקים הקודמים ונתאר את המדדים שבהם אנו משתמשים כדי לבחון אותם. טבלה 1 מרכזת את הקריטריונים כפי שהם מופיעים בפרקים ב רג ואת המדדים שבהם אנו משתמשים לבחינת כל קריטריון.

כוח שוק גבוה - מדד HHI

הדיון התיאורטי בפרק ב מצביע על כך שיש הצדקה להטלת פיקוח מחירים במקרים של כוח שוק גבוה, שמתבטא בריכוזיות גבוהה בשוק, ובמקרים שבהם קיים פער נרחב בין העלות השולית של ייצור המוצר למחיר המכירה בפועל (כלומר, מרקאפ גבוה). את רמת הריכוזיות אנו מודדים באמצעות מדד HHI⁷, שאותו אנחנו מחשבים על בסיס נתוני

⁷ Herfindahl-Hirschman Index (HHI) הוא מדד ריכוז השוק, הנמדד על ידי חיבור ריבועי נתחי השוק של כל החברות. ערכים נמוכים מעידים על תחרות, ערכים גבוהים על ריכוזיות גבוהה. כאשר חברה יחידה פועלת בשוק, הערך יהיה 10,000.

את רמת הריכוזיות אנו מודדים באמצעות מדד HHI, שאותו אנחנו מחשבים על בסיס נתוני סטורנקסט

**ניתוח 58 המוצרים
שברשימה מצביע על
כך ששוקי המוצרים
הללו ריכוזיים מאוד;
יותר מ-75% מהם
נסחרים בשווקים
שאינם תחרותיים. זו
היא תוצאה בולטת
במיוחד, שכן מוצרים
אלה לא נבחרו מראש
לפי רמת הריכוזיות של
השווקים שלהם**

סטורנקסט^{לא}. בהתאם לניירות קודמים, לסטנדרטים בינלאומיים ולשיחות עם קובעי מדיניות, נקבע סף של 2,000, שמתחתיו השוק אינו נחשב ריכוזי^{לב}.

כרקע לדיון נציין, כי ניתוח 58 המוצרים שברשימה מצביע על כך ששוקי המוצרים הללו ריכוזיים מאוד; יותר מ-75% מהם נסחרים בשווקים שאינם תחרותיים. זו היא תוצאה בולטת במיוחד, שכן מוצרים אלה לא נבחרו מראש לפי רמת הריכוזיות של השווקים שלהם. חציון ה-HHI עומד על 3,123, ו-25% מהמוצרים ברשימה נמצאים בשווקים עם HHI מעל 5,000, רמה המעידה על ריכוזיות קיצונית. לשם המחשה, HHI של 5,000 מקביל בקירוב לשוק שבו פועלות שתי חברות בלבד, שלכל אחת מהן 50% מהשוק, או לשוק שבו חברה אחת מחזיקה כ-70% מהשוק והיתר מתחלק בין שחקנים קטנים. רמות אלה מעידות על תחרות מוגבלת מאוד ועל כוח שוק גבוה, שמאפשרים גביית מחירים גבוהים ביחס לעלויות הייצור. נתונים אלה קיצוניים גם בהשוואה בינלאומית.

לדוגמה, בשנת 2019 עמד ה-HHI החציוני של מוצרי צריכה ושירותים בארצות הברית על 2,045, ורק 10.6% מהשווקים נמצאו ברמת ריכוזיות קיצונית של מעל 5,000 (Benkard et al., forthcoming)^{לד}.

רווחיות גולמית (מרקאפ) גבוהה - מרווח קמעוני

מאחר שנתונים על העלויות השוליות בייצור אינם זמינים ודורשים חשיפה של מידע המצוי ביד הרגולטור בלבד, אין באפשרותנו לבצע בחינה ישירה של המרקאפ. בחינה כזו מומלץ לבצע עבור כל אחד מהמוצרים המוצעים לפיקוח, בהתאם למתודולוגיה שגובשה עבור משרד האוצר על ידי נומריקס ייעוץ כלכלי ו-KPMG סומך חייקין (שלם ומופקדי, 2016). בהיעדר נתונים אלו אנו בוחנים את הפער הקמעונאי כמדד חלופי, המאפשר קירוב מסוים לבחינת המרקאפ: הפער בין מחיר המכירה לצרכן למחיר המכירה לקמעונאים קטנים, כפי שנאסף מכמה גורמים^{לד}. מאחר שמדד זה אינו משקף באופן מלא את המרקאפ, יש לפרש את ממצאיו בזהירות. בהתאם, ציון גבוה במדדים האחרים עשוי להצדיק המלצה לשקול הטלת פיקוח גם אם מדד זה אינו מצביע על רווחיות עודפת.

^{לא} לצורך המחקר רכשנו מסטורנקסט נתוני כמויות ומחירים כוללים עבור המוצרים שנבחרו לבחינה בתקופה יולי 2022 - יוני 2023. תקופה זו נבחרה משום שהיא מייצגת פרק זמן של שגרה יחסית (לאחר מגפת הקורונה ולפני פרוץ המלחמה), ובמהלכה כיסוי סטורנקסט את השוק הישראלי המבורקד היה מיטבי.

^{לב} ה-Federal Trade Commission (2023) קובע כי רף של 1,800, או נתח שוק של מעל 30%, הוא רף שמעליו יש סיבה להתנגד למיזוג של שתי חברות, שיביא להתגברות הריכוזיות בשוק.

^{לד} הנתון לגבי ריכוזיות שוק המזון בלבד אינו מופיע במאמר כמספר, אך מהגרפים ניתן להעריך כי מדד ה-HHI נע בין 2,000 ל-2,500 בכל הספציפיקציות.

^{לד} נתוני מחירי המכירה לקמעונאים אינם זמינים לציבור. לכן פנינו לכמה גורמים על מנת לקבל את הנתונים, תוך התחייבות לשמור על זהותם חסויה. מכיוון שהפער בין המחיר הקמעונאי לעלות הייצור מהווה חלק מהפער הכולל עד למחיר לצרכן, פער קמעונאי גדול מרמז על פוטנציאל לפער משמעותי בין המחיר לצרכן לעלות הייצור. עם זאת, חשוב להדגיש שזה קירוב חלקי ביותר. ראשית, מדובר על מחירי מכירה לקמעונאים קטנים. שנית, ייתכן בהחלט מוצר עם פער קמעונאי קטן ופער גדול בין מחיר המכירה לעלות במקטע הייצור.

הצדקה צרכנית - היקף הוצאה כולל

כפי שתיארנו לעיל, מוצר ייחשב מוצדק צרכנית אם הוא מופיע ב"סל המוצרים הנבחר" של משרד הכלכלה והתעשייה או ב"סל המוצרים המומלץ" של משרד הבריאות, או אם ההוצאה עליו למשק הבית משמעותית בהתאם לנתוני סקר הוצאות משקי הבית. מדדים אלו שימשו אותנו ליצירת רשימת 58 המוצרים לבחינה.

בנוסף, ניתחנו את היקף ההוצאה הכולל למוצרים אלה באמצעות נתוני סטורנקסט. על בסיס ניתוח זה דירגנו את המוצרים ברשימה לפי "רבעוני הוצאה": 25% מהמוצרים שההוצאה המצרפית עליהם היא הגבוהה ביותר קיבלו את הדירוג הגבוה ביותר (3); ואילו 25% מהמוצרים שההוצאה המצרפית עליהם היא הנמוכה ביותר קיבלו את הדירוג הנמוך ביותר (0). ממוצע ההוצאה השנתי הכולל על כל אחד מהמוצרים ברבעון ההוצאה הגבוה עומד על כ־570 מיליון ש"ח, וממוצע ההוצאה ברבעון ההוצאה הנמוך עומד על כ־28 מיליון ש"ח¹⁹.

הצדקה צרכנית - דירוג בריאותי

מוצרים בריאים מתומחרים לעיתים במחיר גבוה יותר ממוצרים פחות בריאים. אחת הסיבות לכך היא, שהציבור שמודע יותר להיבטים הבריאותיים של המזון הוא לרוב בעל הכנסה גבוהה יותר ונכונות לשלם מחיר גבוה יותר, מה שמוביל לביקוש קשיח יותר. כתוצאה מכך, מוצרים בריאים הם יקרים יותר ונגישים פחות לעשיריני ההכנסה הנמוכים. תוצאה זו אינה רצויה מבחינה ציבורית, ולכן כללנו את השיקול הבריאותי במערך הקריטריונים שלנו.

בבחירת המוצרים שעל מחיריהם נמליץ לפקח התייחסנו להיבט הבריאותי בשני מישורים. ראשית, כללנו ברשימה מוצרים הכלולים בסל המזון המומלץ של משרד הבריאות, גם אם היקף ההוצאה הנוכחי עליהם נמוך, מתוך הנחה שהוזלת מחירים עשויה לעודד את צריכתם. שנית, השתמשנו בממד בריאות המבוסס על קשת המזון לתזונה בריאה של משרד הבריאות (איור 8).

**את המוצרים ברשימה
דירגנו לפי "רבעוני
הוצאה": 25% מהמוצרים
שההוצאה המצרפית
עליהם היא הגבוהה
ביותר קיבלו את הדירוג
הגבוה ביותר (3); 25%
מהמוצרים שההוצאה
המצרפית עליהם היא
הנמוכה ביותר קיבלו את
הדירוג הנמוך ביותר (0)**

**כללנו ברשימה מוצרים
הכוללים בסל המזון
המומלץ של משרד
הבריאות, גם אם היקף
ההוצאה הנוכחי עליהם
נמוך, מתוך הנחה
שהוזלת מחירים עשויה
לעודד את צריכתם**

**השתמשנו בממד בריאות
המבוסס על קשת המזון
לתזונה בריאה של
משרד הבריאות**

¹⁹ הסכומים מתבססים על נתוני סטורנקסט בלבד. מאחר שסטורנקסט מכסה בתקופה הנבחנת כ־80% מהשוק המבורקד, חילקנו את הנתונים ב־0.8. לאחר התאמה זו מתקבלים ממוצעים של כ־712 מיליון ש"ח ברבעון ההוצאה הגבוה וכ־35 מיליון ש"ח ברבעון ההוצאה הנמוך. גם לאחר התיקון חשוב לזכור שהנתונים מתייחסים לרשתות השיווק הקמעונאיות בלבד.



מקור האיור: משרד הבריאות

מוצרים שסווגו בירוק קיבלו את הציון הגבוה ביותר - 3; מוצרים בצהוב קיבלו ציון 2; מוצרים בכתום או בוורוד - ציון 1; ומוצרים שסווגו באדום, המייצג מוצרים המזיקים במיוחד לבריאות, קיבלו ציון 0. החלטנו שלא להמליץ על פיקוח על מוצרים בסיווג האדום גם אם קיבלו ציון גבוה במדדים אחרים, כדי שלא לעודד את צריכתם באמצעות הוזלת מחירים.

היתכנות מעשית - אחידות המוצר, מדד CR3 למק"טים

**כמדד לאחידות המוצר
השתמשנו בנתוני
סטורנקסט וחישבנו את
נתח השוק של שלושת
המק"טים המובילים
בכל מוצר**

פשוט יותר לפקח על מוצרים שהם אחידים מאשר על מוצרים שיש בהם מגוון גדול. כמדד לאחידות המוצר השתמשנו בנתוני סטורנקסט וחישבנו את נתח השוק של שלושת המק"טים המובילים בכל מוצר (כל מק"ט מייצג מוצר ספציפי עם מספר קטלוגי וברקוד משלו). המדד שנוצר, "ריכוזיות הפריטים", נותן לכל מוצר ציון בין 0 ל-3: ציון גבוה מעיד על אחידות גבוהה וריכוז השוק סביב מעט פריטים דומיננטיים; ציון נמוך מעיד על אחידות נמוכה ושוק מפוזר. בממוצע, ברבעון עם אחידות גבוהה עמד המדד על 0.72, כלומר 72% מהשוק מוחזק על ידי

שלושת המק"טים המובילים. ברבעון עם אחידות נמוכה עמד הממוצע על 0.18, כלומר 18% מהשוק מוחזק על ידי שלושת המק"טים המובילים¹⁷.

היתכנות מעשית - ריכוזיות, HHI של השוק

פשוט יותר לפקח על שווקים שיש בהם מספר קטן של יצרנים מובילים. קריטריון זה מקבל גם הוא מענה על ידי מדד HHI לריכוזיות השוק, שבו כבר השתמשנו לעיל.

קריטריונים שלא קיבלו מדד ספציפי

כאמור, שקיפות מחירים מקילה גם היא על הפיקוח. מכיוון שהמוצרים שבהם אנו דנים נמכרים כמעט כולם ברשתות הקמעונאיות, בזכות חוק קידום התחרות בענפי המזון והפארם (התשע"ד-2014), המחירים של כולם זמינים ברשת האינטרנט. לפיכך, קריטריון זה אחיד לגבי כל המוצרים ואינו נלקח בחשבון בדירוג.

יציבות המחירים מקילה גם היא על הפיקוח. זו אחת הסיבות שבגללה הפיקוח על מחירי ירקות ופירות מורכב יותר, ומוצרים אלה אינם נכללים ברשימת המוצרים שנבחנו בעבודה זו. עלויות הייצור של המוצרים שכללנו ברשימה הן יחסית יציבות. כמובן שיש שינויים תקופתיים בעלויות חומרי הגלם, אבל שינויים אלה הם תקופתיים ואינם משתנים באופן מהותי מיום ליום. בהתאם לכך, גם מחירי המוצרים עצמם יציבים יחסית¹⁸.

טבלה 1: הקריטריונים לבחינת המוצרים והמדדים שבהם השתמשנו לבחינת כל קריטריון

הקריטריון	מדד*
כוח שוק גבוה	HHI - ריכוזיות השוק (סטורנקסט)
רווחיות גולמית גבוהה	מרווח קמעונאי - פער בין המחיר לצרכן למחיר לקמעונאים קטנים
הצדקה צרכנית - היקף ההוצאה	הוצאה כוללת למוצר - סך המכירות (סטורנקסט)
הצדקה צרכנית - דירוג בריאותי	דירוג בריאותי על פי קשת המזון לתזונה בריאה
היתכנות מעשית - אחידות המוצר	נתח השוק של שלושת המק"טים המובילים (סטורנקסט)
היתכנות מעשית - ריכוזיות היצרנים	HHI - ריכוזיות השוק (סטורנקסט)

* כל המוצרים מדורגים 3-0 לפי רבעונים, מהנמוך לגבוה. טבלה 4 בנספח ב מפרטת את טווח הערכים והממוצע של כל רבעון בכל אחד מהמדדים.

¹⁷ ערכי המדד משקפים רף תחתון לרמת הריכוזיות, שכן בחישוב שלנו מוצרים זהים בנפחים שונים נחשבים מוצרים נפרדים, בעוד שבמערכת פיקוח המחירים הם נחשבים כמוצר אחד. כך, למשל, גבינה לבנה 5% שומן באריזות של 250 ו-500 גרם של אותו יצרן תהיה שני מק"טים מתוך השלושה המובילים, בעוד שמבחינת הפיקוח על המחירים היא נחשבת כמוצר יחיד ולא כשני מוצרים שונים. העדפנו כאן את הגישה המחמירה על פני ביצוע האחדה של מוצרים והפעלת שיקול דעת סובייקטיבי לגבי זהות של מוצרים שונים (נפח, אחוזי שומן, כשרות, יצרן ועוד).

¹⁸ גינקר ועמיתיו מצאו כי משך הזמן הממוצע בין עדכוני מחיר של מוצרי מזון קמעונאיים בישראל עומד על כ-9 חודשים (Ginker et al., 2025).

2. שילוב המדדים ליצירת רשימת מוצרים המומלצים לפיקוח

יצירת אינדקס

את רשימת 58 המוצרים דירגנו באמצעות מדד משוקלל (אינדקס) שמרכז את כלל המדדים. מאחר שלדעתנו על היקף ההוצאה להיות הגורם המרכזי בבחירת המוצרים המומלצים לפיקוח, נתנו למדד זה משקל משולש, בעוד שכל שאר המדדים קיבלו משקל שווה. הסיבה לכך היא שכל השפעה של פיקוח על מוצר כלשהו מוכפלת בהיקף הרכישות שלו; כלומר, למוצר שנרכש בהיקפים גדולים תהיה תרומה גבוהה יותר לרווחת הצרכנים אם מחירו יופחת^{לח}.

סינון מוצרים על בסיס דרישות מינימום

שני סוגים של מוצרים הוסרו מרשימת המוצרים המומלצים: ראשית, מוצרים שנמצאו מזיקים לבריאות וקיבלו ציון 0 במדד הבריאות; שנית, מוצרים ששווקיהם מאופיינים ברמת ריכוזיות נמוכה יחסית, ברבעון התחתון של ריכוזיות הייצור (הרף נקבע על מדד HHI הנמוך מ-2,200). אף כי ייתכן שיש היגיון בבחינת פיקוח גם על שווקים פחות ריכוזיים, התמקדנו במוצרים שבהם רמת הריכוזיות גבוהה יחסית, מתוך הבנה שמוצרים אלה נמצאים בלב הדיון הציבורי וקל יותר לגבש לגביהם הסכמה רחבה להתערבות רגולטורית.

המוצרים שהוסרו בשל דירוג בריאותי נמוך הם משקאות קלים מוגזים רגילים, משקאות קלים מוגזים דיאט, נקניקים ופסטרמות.

המוצרים שהוסרו בשל רמת ריכוזיות נמוכה הם קמח מלא, פסטה מלאה, טחינה רגילה, שמן רגיל, שמן זית, שימורי טונה, ביצים רגילות^{לט}, חזה עוף טרי ארוז, כרעיים עוף טרי ארוז, עוף שלם טרי ארוז, בשר טחון, בשר בקר קפוא, פיתות, אגוזי פקאן וכלים חד־פעמיים.

לאחר סינון זה נותרו ברשימה 42 פריטים. אנו מנתחים בנפרד את המוצרים הנמצאים כיום תחת פיקוח ואת אלה שאינם נתונים לפיקוח.

3. מוצרים שנמצאים בפיקוח

ניתוח הממצאים

טבלה 2 מציגה את דירוג שמונת המוצרים הנמצאים כיום תחת פיקוח, לפי המדדים השונים ולפי המדד המשוקלל. מרבית המוצרים שבפיקוח מקבלים דירוג גבוה במיוחד, הן בשל היקף ההוצאה הגבוהה יחסית עליהם והן משום שהם מאופיינים ברמת ריכוזיות גבוהה. ריכוזיות זו עשויה להיות גם גורם לפיקוח וגם תוצאה שלו.

^{לח} ראו הערת שוליים מ, שמפרטת כיצד משתנה דירוג המוצרים עם משקלות שווים.

^{לט} הביצים נידונות בכל זאת בסעיף 3.3, מכיוון שהשוק אומנם לא ריכוזי אבל מתוכנן, ולכן דורש התייחסות אחרת.

את רשימת 58 המוצרים
דירגנו באמצעות מדד
משוקלל (אינדקס)
שמרכז את כלל
המדדים. למדד של
היקף ההוצאה נתנו
משקל משולש, ואילו
שאר המדדים קיבלו
משקל שווה

הסרנו מהרשימה
מוצרים שנמצאו מזיקים
לבריאות וכן מוצרים
ששווקיהם מאופיינים
ברמת ריכוזיות נמוכה

טבלה 2: דירוג מוצרי המזון שכבר נמצאים תחת פיקוח מחירים

מס'	שם המוצר	דירוג הכוללת ההוצאה	דירוג בריאותי	דירוג HHI	דירוג CR_3 לפריט	דירוג פער המחירים	מדד משוקלל
1.	גבינה צהובה קשה במשקל	3	2	3	3	1	2.57
2.	חלב	3	2	3	3	1	2.57
3.	לבן	1	2	3	3	2	1.86
4.	גבינה לבנה	2	2	2	1	2	1.86
5.	שמנת חמוצה 15% שומן	1	2	3	3	1	1.71
6.	שמנת מתוקה להקצפה 38% שומן	1	1	3	3	2	1.71
7.	ביצים רגילות	3	1	0	0	1	1.57
8.	לחם אחיד	1	1	1	3	1	1.29

מקור הנתונים: סטורנקסט, כמויות ומחירים לתקופה יולי 2022 - יוני 2023; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

להלן נדון במוצרים שנמצאים כיום בפיקוח (סדר הדיון הוא לפי ערך המדד המשוקלל).

1. גבינה צהובה קשה במשקל: מקבלת דירוג גבוה מאוד בהיקף ההוצאה ובריכוזיות השוק על בסיס יצרנים ומוצרים. בקטגוריה זו קיימים שני מוצרים בפיקוח: גבינת עמק 28% וגבינת גלבוע 22%, שתיהן מיוצרות על ידי תנובה. עמק מחזיקה מעל למחצית מהשוק, בעוד שגבינת גלבוע (22% שומן) מהווה כ-9% מהשוק ונחשבת דומה מאוד לעמק, כך שניתן לצפות שאם יוסר הפיקוח מגבינת גלבוע, מחירה של גבינת עמק יישמש כחסם בפני עליית מחירה. עם זאת, מוצר דומה נוסף, טל העמק (32% שומן) של תנובה, המהווה כ-5% מהשוק, נמכר כיום במחיר גבוה ב-50% מהמוצרים המפוקחים (79 ש"ח לק"ג לעומת 52 ש"ח לעמק ו-50 ש"ח לק"ג לגלבוע), מה שמעיד שמחירה של גבינת עמק לא בהכרח מגביל את מחירי הגבינות הלא מפוקחות.



2. חלב: פרה רגיל מקבל דירוג גבוה מאוד בהיקף ההוצאה ובריכוזיות השוק על בסיס יצרנים ומוצרים. בקטגוריה זו קיימים ארבעה מוצרים בפיקוח: חלב טרי בקרטון 3% ו-1%, וחלב טרי בשקית 3% ו-1%. הדמיון בין המוצרים בקרטון ובשקית מעלה את האפשרות שאם אחד מהם יצא מפיקוח, המחיר של המוצר המפוקח יישמש כחסם בפני עליית המחיר של המוצר שיצא מפיקוח.



3. לבן: מקבל דירוג בינוני גבוה. סך ההוצאה עליו אינו גבוה ונמצא בחציון התחתון של המוצרים. עם זאת, ריכוזיות השוק על בסיס יצרנים ומוצרים גבוהה מאוד. בקטגוריה זו יש שני מוצרים בפיקוח: אשל 4.5% שומן (כ-27% מהשוק) וגיל 3% שומן (כ-23%



מהשוק). הדמיון בין שני המוצרים מעלה את האפשרות שהשארית אחד מהם בפיקוח תהווה חסם בפני עליית מחירי המוצר השני.

4. גבינה לבנה: מקבלת דירוג בינוני-גבוה. סך ההוצאה עליה וריכוזיות היצרנים נמצאים ברבעון השני, בעוד שריכוזיות הפריטים נמצאת ברבעון השלישי. בקטגוריה זו מפוקחת גבינה לבנה 5%, המהווה את המוצר המוביל. כפי שהראינו בפרק ד, החזרת הגבינה לפיקוח ב־2014 הביאה לירידה משמעותית במחירה בהשוואה למצב בהיעדר פיקוח.



5. שמנת חמוצה: מקבלת דירוג בינוני-גבוה. סך ההוצאה עליה נמצא ברבעון השלישי, אך ריכוזיות השוק על בסיס יצרנים ומוצרים גבוהה מאוד. בקטגוריה זו יש מוצר אחד בפיקוח, שמנת חמוצה 15%, המהווה כ־50% מהקטגוריה.



6. שמנת מתוקה להקצפה: מקבלת דירוג בינוני-גבוה. סך ההוצאה עליה נמצא ברבעון השלישי, אך ריכוזיות השוק על בסיס יצרנים ומוצרים גבוהה מאוד. בקטגוריה זו יש מוצר אחד בפיקוח, שמנת מתוקה להקצפה 38%, המהווה כ־70% מסך המכירות של הקטגוריה.



7. ביצים רגילות: מקבלות דירוג בינוני. ההוצאה על ביצים גבוהה, אך ריכוזיות השוק והמוצרים נמצאת ברבעון התחתון. החלטנו לכלול את המוצר בניתוח למרות שדירוג הריכוזיות שלו נמוך מ־2,000, מכיוון שייצור הביצים נמצא לא רק תחת פיקוח, אלא גם תחת תכנון ייצור. כל עוד כמות הייצור מוגבלת במסגרת מכסות, אין להניח שהמנגנון השוקי יקבע את מחיר המוצר באופן יעיל.



8. לחם אחיד: מקבל דירוג בינוני-נמוך. ההוצאה עליו אינה גבוהה וריכוזיות השוק ברמת היצרנים אינה גבוהה. ריכוזיות המוצרים כן גבוהה, מה שמבטא את המגוון הנמוך של מוצרי "לחם אחיד". לצד היקף ההוצאה על הלחם, שאינו גבוה ונמצא ברבעון השלישי, יש להדגיש, שהציבור הצרכני העיקרי שלו שייך לעשירי הנהכנסה הנמוכים. ההוצאה הריאלית על "לחם אחיד" יורדת ככל שמתקדמים בעשירי הנהכנסה (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2025). בנוסף, מאחר שהלחם האחיד הוא המוצר הפשוט ביותר בקטגוריית הלחמים, ניתן להעריך שהביקוש אליו קשיח, והסרת הפיקוח עלולה להמריץ את היצרנים להעלות את מחירו.



המלצות

בהתאם לניתוח שערכנו ולדירוג המוצרים שנמצאים בפיקוח, אנו ממליצים להמשיך בפיקוח על הקטגוריות גבינה צהובה קשה במשקל, חלב, לבן 4.5% שומן (אשל), גבינה לבנה, שמנת חמוצה ושמנת מתוקה להקצפה. מאחר שהביצים מופצות בשוק מתוכנן, אנו ממליצים להשאיר גם אותן תחת פיקוח.

לגבי שני מוצרים - גבינת גלובע 22% שומן ולחם אחיד - קיימים טיעונים חזקים לשני הכיוונים, ולכן המלצתנו היא להשאירם בפיקוח ולהמשיך ולבחון את הנושא בעתיד.

במטרה למקסם את התועלת מהפיקוח ולהפחית עלויות, אנו ממליצים להסיר את הפיקוח ממוצרים הדומים מאוד למוצרים המפוקחים, כגון חלב בשקית ולבן 3% שומן (גיל). הדמיון הגבוה שלהם למוצרים שייוותו בפיקוח צפוי למנוע עלייה חדה במחירים גם לאחר הסרת הפיקוח.

4. מוצרים שמועמדים להכנסה לפיקוח

ניתוח הממצאים

טבלה 3 מציגה את דירוג המוצרים המועמדים להכללה תחת פיקוח מחירים לאחר שסיננו החוצה את המוצרים שמזיקים לבריאות ואת המוצרים שבהם השוק אינו ריכוזי. לכל מוצר או קטגוריה מוצג הדירוג לפי המדדים השונים ולפי המדד המשוקלל^ה.

טבלה 3: דירוג המוצרים המועמדים להכללה תחת פיקוח מחירים

מס'	שם המוצר	דירוג ההוצאה הכוללת	דירוג בריאותי	דירוג HHI	דירוג CR_3 לפריט	דירוג פער המחירים	מדד משוקלל
1.	גז ביתי*						
2.	קוטג'	3	2	3	3	0	2.43
3.	גבינה צהובה קשה ארוזה	3	1	3	1	0	2.00
4.	חיתולים	3		2	1	0	2.00
5.	נייר טואלט	3		1	0	2	2.00
6.	אורז	2	1	2	2	2	1.86
7.	משקה סויה	2	2	3	2	0	1.86
8.	משקה סודה	1	3	2	3	2	1.86
9.	חומר ניקוי לכביסה	3		1	0	1	1.83
10.	תמ"ל	2		2	1		1.80
11.	אפונה קפואה	1	2	2	2	3	1.71
12.	מעדן חלב עם קצפת	2	1	3	2	0	1.71
13.	גרגרי חומוס קפואים	0	3	3	3	3	1.71
14.	רסק עגבניות	1	3	2	1	3	1.71

^ה המדד המשוקלל מעניק משקל משולש למדד דירוג ההוצאה הכוללת, כאשר משתמשים במשקלות שווים לכל המדדים, מתוך רשימת 21 המוצרים המומלצים יוצאים ארבעה מוצרים: חומר ניקוי לכביסה, מרכך כביסה, חמאה ויוגורט לבן, ובמקומם נכנסים שימורי אפונה, אגוזי מלך, שעועית יבשה ושימורי חומוס. בחינת רשימת 10 המוצרים המומלצים מעלה שינויים משמעותיים יותר: יוצאים ממנה גבינה צהובה, חיתולים, נייר טואלט, משקה סויה, תמ"ל וחומר ניקוי לכביסה, ובמקומם נכנסים חומוס קפוא, אורז מלא, אפונה קפואה, לחם מלא, רסק עגבניות וברוקולי קפוא. לפי שיקול דעתנו, תוצאת המשקל המשולש טובה יותר, שכן היא מייצרת רשימה עם מוצרים שישפיעו יותר על רווחת הצרכנים.

מס'	שם המוצר	דירוג הכוללת	דירוג הוצאה	דירוג בריאותי	דירוג HHI	דירוג CR_3 לפריט	דירוג פער המחירים	מדד משוקלל
15.	לחם מלא	1	3	2	2	2		1.67
16.	מרכז כביסה	2		2	0	2	2	1.67
17.	אורז מלא	0	3	3	3	2	1.57	
18.	שימורי תירס	1	3	2	1	2	1.57	
19.	חמאה	2	1	1	3	0	1.57	
20.	יוגורט לבן	2	2	2	0	1	1.57	
21.	שמנת מתוקה לבישול	1	1	3	3	1	1.57	
22.	מגבונים לחים	2		1	1	1	1.50	
23.	פסטה	2	1	1	0	2	1.43	
24.	ברוקולי קפוא	0	3	1	2	3	1.29	
25.	טופו	1	2	1	3	0	1.29	
26.	שימורי אפונה	0	2	2	2	3	1.29	
27.	שעועית יבשה	0	3	1	2	2	1.14	
28.	שימורי חומס	0	2	2	2	2	1.14	
29.	אגוזי מלך	0	3	1	1	3	1.14	
30.	טחינה משומשום מלא	0	2	1	2	2	1.00	
31.	מעדן חלב לילדים	1	1	2	1	0	1.00	
32.	תכשירי גילוח	0		1	2	2	0.83	
33.	נוזל כלים	1		1	0	1	0.83	
34.	סכיני גילוח	0		3	1		0.80	
35.	קינואה	0	2	1	2	0	0.71	

מקור הנתונים: סטורנקסט, כמויות ומחירים לתקופה יולי 2022 - יוני 2023; **עיבוד הנתונים:** פורום ארלוזורוב
 * אין לנו נתונים מצרפיים על המחירים והצריכה של גז ביתי. ראו בפסקה המתייחסת למוצר בסעיף 1 אחרי הטבלה.

להלן נדון במוצרים שמועמדים לפיקוח (סדר הדיון הוא לפי ערך המדד המשוקלל). הנתונים שעל בסיסם נערך הניתוח מוצגים בטבלה 3 שלעיל, בטבלה 5 בנספח ג (בפירוט רב יותר) ובמקורות גלויים ברשת.



1. גז ביתי: אין בידינו נתוני צריכה מסודרים לגבי הגז, ולפיכך מוצר זה אינו מדורג כמו יתר המוצרים, אבל אתר משרד האנרגיה והתשתיות מספק נתונים איכותיים על המחירים השונים של החברות השונות ברשויות השונות. ניכרים פערי מחירים דרמטיים בין ערים, בתוך ערים ובין ספקים; פערים של מעל 100% במחיר למ"ק ובמחיר המשוקלל כפי שמוצג באתר^{מא}. פערים אלה מתקיימים למרות צעדים רבים שננקטו בשנים האחרונות על ידי המשרד לקידום התחרות בתחום. על פי סקר הוצאות משקי הבית, סך ההוצאה השנתית של משקי הבית בישראל על גז עומד על כ־1.7 מיליארד ש"ח. הורדה של המחיר לרמות המחיר הנמוכות יכולה לחסוך למשקי הבית מאות מיליוני שקלים בשנה רק על חשבון הגז. שוק הגז הביתי הוא דוגמה מצוינת לתחום שבו כל המעורבים מודעים לבעיה כבר שנים ארוכות, ולמרות זאת בחרו בפתרונות רגולטוריים מורכבים שהועילו מעט במקום לבחור בפתרון הרגולטורי הפשוט של פיקוח מחירים.



2. קוטג': המוצר יצא מפיקוח לפני כעשרים שנה, אך שוק היצרנים והמוצרים נותר ריכוזי מאוד, כאשר תנובה מחזיקה בכ־75% מהשוק. היקף ההוצאה השנתית ברבעון העליון מוערך בכ־680 מיליון ש"ח, ולכן כל הפחתת המחיר עשויה לייצר השפעה משמעותית על יוקר המחיה^{מב}.



3. גבינה צהובה קשה ארוזה: שוק הגבינות הצהובות הקשות ריכוזי מאוד ברמת היצרנים, ותנובה מחזיקה בכ־73% ממנו. היקף ההוצאה השנתית על גבינות צהובות ארוזות גבוה מאוד, ועומד על כ־680 מיליון ש"ח. מחיר הגבינה הארוזה גבוה באופן ניכר ממחיר אותה גבינה הנמכרת במעדניה ונמצאת כיום תחת פיקוח. מאז שיצאה מפיקוח עלה מחירה של הגבינה הארוזה בקצב מהיר יותר מזה של הגבינה המפוקחת. בעוד שהגבינה המפוקחת, הנמכרת במעדנייה, זמינה בעיקר בנקודות מכירה גדולות יחסית, הגבינה הארוזה נמכרת כמעט בכל חנות המוכרת מזון.



4. חיתולים: שוק החיתולים ריכוזי מאוד. חברת קימברלי קלארק ישראל מחזיקה בכ־60% מהשוק באמצעות המותג האגיס, ושלוש החברות הגדולות מחזיקות יחד 91% מהשוק. לאחרונה נקנסה קימברלי קלארק בכ־14 מיליון ש"ח בגין התערבות בשטחי תצוגה, קביעת מחירי מוצרים לצרכן, העברת תשלומים לקמעונאים שלא כהנחות מוצר והתערבות ברכישות ומכירות של מוצרים מיבוא מקביל (רשות התחרות, 2025). ההוצאה השנתית על חיתולים מוערכת בכ־690 מיליון ש"ח ומרוכזת בקרב הורים לתינוקות, מה שהופך אותה למעמסה קשה במיוחד על משקי הבית הללו.



5. נייר טואלט: שוק זה ריכוזי, אך נמצא ברבעון השלישי של ריכוזיות היצרנים. עדיין, החברה המובילה, קימברלי קלארק ישראל, מחזיקה בכ־47% מהשוק, ושלוש החברות המובילות מחזיקות יחד 87% ממנו. ההוצאה השנתית על נייר טואלט גבוהה מאוד ומוערכת בכ־860 מיליון ש"ח. אתגר מרכזי בהטלת פיקוח הוא המגוון הרב של שמות

^{מא} לדוגמה, ביוני-אוגוסט 2025 נע מחיר מ"ק גז מצובר ביקנעם עילית בין 14.7 ש"ח (דלק גז, סונול גז פלוס) ל־39.5-42.0 ש"ח (פזגז, אינטרנשיונל גרין גז). בחישוב משוקלל, הכולל את דמי החשבון הקבועים, הפערים בתשלום לתקופה דרחודשית נעו בין כ־74 ש"ח לכ־206 ש"ח (ראו **מחשבון השוואת מחירי גז**, משרד האנרגיה והתשתיות).

^{מב} נתחי השוק המוצגים, אלא אם צוין אחרת, חושבו בהנחה שנתוני סטורנקסט משקפים 80% מהרכישות בשוק. בהתאם לכך, הנתונים בטבלה התקבלו על בסיס נתוני סטורנקסט כשהם מחולקים ב־0.8.

ומארזים, שמיוצרים ברובם על ידי מספר קטן של יצרנים, מה שבא לידי ביטוי בדירוג הנמוך של ריכוזיות המוצרים. אם יוחלט להטיל פיקוח, יש להגדיר סטנדרטים ברורים של כמות ואיכות עבור המוצר המפוקח.

6. אורז לבן: האורז נמכר בדרך כלל באריזות של 1 ק"ג. סוגי האורז המובילים הם אורז פרסי, בסמטי, יסמין ועגול. שוק זה נמצא ברבעון הריכוזיות השני הן ברמת היצרנים והן ברמת המוצר. בכל אחד מסוגי האורז, המותג המוביל הוא סוגת, שמחזיקה בכ-60% מהשוק. שלושת המשווקים המובילים מחזיקים יחד ב-86% מהשוק. הסוג המוביל, אורז פרסי באריזת 1 ק"ג של סוגת, מהווה 26% מהשוק. ההוצאה השנתית על אורז מוערכת בכ-350 מיליון ש"ח, ברבעון השני של רמת ההוצאה.



7. משקה סויה: שוק תחליפי החלב על בסיס סויה ריכוזי ברמת היצרנים באופן קיצוני, כאשר תנובה מחזיקה כ-88% מהשוק. ההוצאה השנתית על קטגוריה זו מוערכת בכ-390 מיליון ש"ח. מעניין לציין, כי למרות שמדובר במוצר חדש יחסית, כך שאין מסורת ארוכה של מותג ספציפי, ולמרות שלמיטב ידיעתנו אין מגבלה על יבוא משקה סויה לארץ, השליטה של תנובה בשוק מלאה.



8. סודה: סודה היא חלופה בריאה למשקאות הקלים שנמכרים בשוק ריכוזי באופן קיצוני וההוצאה של משקי הבית עליהם גבוהה מאוד. אלמלא היו מוצרים אלה נחשבים מזיקים מאוד לבריאות, הם היו נמצאים בראש טבלת המוצרים המומלצים לפיקוח. כדי לא להמליץ עליהם, אנחנו ממליצים על סודה. למרות שמדובר במוצר פשוט מאוד, שמורכב ממים ופחמן דו-חמצני, שוק הסודה ריכוזי מאוד הן ברמת היצרנים והן ברמת המוצרים, ושלושה יצרנים מחזיקים את כל השוק. ההוצאה השנתית על סודה נמצאת ברבעון השלישי ועומדת על כ-160 מיליון ש"ח.



9. חומר ניקוי לכביסה: ההוצאה השנתית על חומרי ניקוי לכביסה נמצאת ברבעון ההוצאה הגבוה ומוערכת בכ-660 מיליון ש"ח. שוק חומרי הניקוי לכביסה ריכוזי ברמת היצרנים, כאשר דיפלוט, החברה המובילה, מחזיקה 34% מהשוק, ושלוש החברות המובילות מחזיקות יחד ב-77% מהשוק. אחד האתגרים בהטלת פיקוח על מוצר זה הוא ריבוי המותגים והשיטות - ג'ל, אבקה, טבליות וכו' - שמציבים אותו ברבעון התחתון בדירוג ריכוזיות המוצרים.



10. תמ"ל: התמ"ל (תרכובת מזון לתינוק) היה תחת פיקוח עד שנות ה-90, אך מאז שוק הייצור נותר ריכוזי מאוד: אסם, באמצעות מטרנה, מחזיקה בכ-46% מהשוק, ושלוש חברות בלבד מחזיקות יחד את כל השוק. ההוצאה השנתית על מוצר זה מוערכת בכ-450 מיליון ש"ח, ומהווה נטל כבד על נתח צר של האוכלוסייה, בדומה לחיתולים חד-פעמיים. בחוות דעת שהכין ב-2017 משרד היועצים סלע קולקר במסגרת הליך משפטי, צוין שמטרנה גובה מחיר מופרז ונהנית משיעור רווחיות גבוה בהרבה מחברות דומות בתחום המזון בארץ ובתחום התמ"ל בחו"ל (סלע קולקר יועצים פיננסיים בע"מ, 2017). ההליך המשפטי החל ב-2017, אך ב-30 במאי 2024 החליטה התובעת להסיר את התביעה. הדבר מעיד על חולשת הערוץ המשפטי, למרות העדויות החזקות על



רווחיות גבוהה מאוד וכוח שוק גבוה מאוד^{מג}. עדות נוספת לרווחיות הגבוהה בתחום היא המאמצים של חברת אבוט (סימילאק) לדחוק את חברת טבע (נוטרילון) מהשוק באמצעות קמפיין הכפשה רחב היקף ברשתות (לוי, 2025).

11. אפונה קפואה: אף שנפתח בשנים האחרונות ליבוא, שוק האפונה הקפואה ריכוזי מאוד הן ברמת היצרן והן ברמת המוצר. היצרן המרכזי הוא תנובה עם המותג סנפרוסט, המחזיק בכ-56% מהשוק. הפער בין המחיר לקמעונאי למחיר לצרכן הוא ברבעון העליון, ומצביע על פער גדול בין עלות הייצור ובין המחיר לצרכן.



12. מעדן חלב עם קצפת: שוק זה הוא אחד הריכוזיים ביותר שנבחנו ברמת היצרנים, עם HHI של 8,747. שטראוס מחזיקה כ-93% מהשוק. ההוצאה השנתית על קטגוריה זו נמצאת ברבעון השני, ומוערכת בכ-300 מיליון ש"ח. בקטגוריית המילקי יש עשרות מוצרים שונים, חלקם קבועים וחלקם מתחלפים, ולמרות זאת גם ריכוזיות המוצרים גבוהה. המוצר הבסיסי, מילקי שוקולד, הוא הפופולרי ביותר, ומחזיק כ-35% משווי המכירות בקטגוריה. מוצר זה היה תחת פיקוח מחירים עד 2007, ובעקבות הסרת הפיקוח עלה מחירו בעשרות אחוזים (Ofek-Shanny, 2019).



13. גרגרי חומס קפואים: שוק זה קטן מאוד, וההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ-21 מיליון ש"ח. עם זאת, הוא גם שוק ריכוזי באופן קיצוני הן ברמת המוצר והן ברמת היצרן, כאשר תנובה, באמצעות סנפרוסט, מחזיקה ב-76% מהשוק. למרות היקף ההוצאה הקטן, החומס מופיע ברשימה משיקולי בריאות, ופער המחירים בין המחיר הקמעונאי למחיר לצרכן מסמן שקיים פער גדול בין עלות הייצור ובין המחיר לצרכן.



14. רסק עגבניות: שוק זה ריכוזי מאוד, ושלוש החברות המובילות מחזיקות יחד בכ-87% מהיקף המכירות. ההוצאה השנתית על קטגוריה זו נמצאת ברבעון השלישי ומוערכת בכ-230 מיליון ש"ח. המוצר המוביל בקטגוריה הוא רסק עגבניות בריכוז 22%.



15. לחם מלא: אף שקיים מגוון מוצרים בשוק, השוק ריכוזי מאוד הן ברמת היצרנים והן ברמת המוצרים. שלוש המאפיות המובילות מחזיקות יחד בכ-85% מהשוק, ושלושת המוצרים המובילים, כולם של מאפיית אנג'ל, מהווים כ-50% מהשוק, נתון שמחזק את ההיתכנות לפיקוח. ההוצאה השנתית על קטגוריה זו מוערכת בכ-225 מיליון ש"ח. צפוי שהוזלת המוצר, הנחשב בריא יותר מלחם אחיד, תאפשר נגישות רחבה יותר לאוכלוסיות נוספות.



16. מרכז כביסה: בשוק זה יש מוצרים רבים מאוד, והוא נמצא ברבעון התחתון בריכוזיות המוצרים, אך אם מקבצים את כלל המוצרים באריזת 1 ליטר בצבעים ובריחות השונים, המרכז המרוכז של סנו מחזיק 35% מהשוק, כך שבהחלט יש כאן מוצר מוביל. ברמת השוק התמונה ברורה יותר, ושלוש היצרניות המובילות מחזיקות יחד ב-84% מהשוק.



^{מג} יש כאן הבחנה מהותית. בעוד שפיקוח מחירים נקבע עבור מוצרים שהרגולטור סבור כי מחירים מצדיק פיקוח, התביעה הייצוגית טענה שמטרנה גבתה מחיר גבוה ובלתי הוגן, כלומר ניצלה את כוחה לקביעת מחיר באופן לא הוגן. בית המשפט העליון קבע לאחרונה כי תביעות מסוג זה יתקבלו רק במקרים חריגים וקיצוניים, "הדוקרים את העין וברורים לכל". ההיגיון בכך הוא שמדובר בקביעה בדיעבד האם המחיר שנקבע היה בלתי חוקי. לעומת זאת, פיקוח מחירים ניתן להצדיק גם כאשר נעשה שימוש בכוח שוק כדי לקבוע מחיר מונופוליסטי שאינו מוצדק על ידי הרגולטור, גם אם אינו חריג או קיצוני. לפיכך, ייתכן שהתביעה הייצוגית נגד מטרנה הייתה נדחית, ועדיין קיימת לטעמנו הצדקה חזקה להטלת פיקוח מחירים.

ההוצאה השנתית על קטגוריה זו מוערכת בכ־482 מיליון ש"ח.

17. אורז מלא: שוק האורז המלא הוא קטן מאוד. ההוצאה השנתית עליו נמוכה מ־10 מיליון ש"ח. עם זאת, הוא גם שוק ריכוזי באופן קיצוני הן ברמת המוצר והן ברמת היצרן, כאשר סוגת מחזיקה בכ־87% מהשוק. ההצדקה המרכזית להכנסתו לרשימה היא הרצון להציע חלופה בריאה יותר במחיר נגיש. הפער בין המחיר לקמעונאי למחיר לצרכן מסמן שזה תרחיש אפשרי.



18. שימורי תירס: השוק ריכוזי מאוד ברמת היצרנים, ושלוש החברות המובילות מחזיקות יחד ב־94% ממנו. ההוצאה השנתית על קטגוריה זו מוערכת בכ־165 מיליון ש"ח.



19. חמאה: החמאה יצאה מפיקוח לפני שנים ספורות, במקביל לפתיחת השוק ליבוא והסרת המכסים. לאחר צעדים אלו חלה עלייה חדה במחירי החמאה המיובאת, ללא שינוי משמעותי במחירי החמאה הישראלית (ארבל, 2024). שוק החמאה עודנו ריכוזי, ונכון למועד הנתונים שבידינו (2022-2023), שלוש החברות המובילות החזיקו יחד בכ־77% מהשוק. ההוצאה השנתית על חמאה מוערכת בכ־270 מיליון ש"ח^מ.



20. יוגורט לבן: שוק היוגורט הלבן ריכוזי מאוד, כששטראוס מחזיקה במעל 60% ממנו, ושלוש החברות המובילות מחזיקות יחד בכ־96%. ההוצאה השנתית על יוגורט לבן בלבד מוערכת בכ־480 מיליון ש"ח. אומנם אין בשוק מוצר אחד מוביל, ורק בשוק היוגורט הלבן יש עשרות מק"טים, אם לא מעל 100 מק"טים, אך המוצר המוביל, יוגורט 3%, שיצא מפיקוח באמצע שנות ה־90, מיוצר על ידי שטראוס ותנובה ומהווה כ־25% מהשוק. השוואה בין מחיר היוגורט ומחיר הלבן המפוקח, שתהליך הייצור שלו דומה מאוד ונמכר בכחצי מחיר, מהווה אינדיקציה לפער גדול בין עלויות הייצור למחיר לצרכן^מ.



21. שמנת מתוקה לבישול: שוק זה ריכוזי מאוד הן ברמת היצרנים והן ברמת המוצרים. שלוש החברות המובילות מחזיקות יחד בכ־97% ממנו. המוצר הבולט בקטגוריה הוא שמנת 15% 250 מ"ל. ההוצאה השנתית על שמנת מתוקה לבישול מוערכת בכ־150 מיליון ש"ח. למרות הדמיון הרב בין שמנת 15% לבישול לשמנת 38% להקצפה, פער המחירים ביניהן עומד על כ־30%. בבדיקה מדגמית שערכנו מול מוצרים בחו"ל, לא מצאנו פער דומה בין קצפת להקצפה וקצפת לבישול^מ.



22. מגבונים לחים: ההוצאה על מגבונים לחים נאמדת בכ־485 מיליון ש"ח בשנה, ונמצאת ברבעון השני של ההתפלגות. השוק מדורג ברבעון השלישי מבחינת רמת ריכוזיות היצרנים והמוצרים, כאשר חוגלה קימברלי מובילה עם נתח שוק של כ־35%, ושלוש



^מ כחלק מההערות שקיבלנו על טיוטת הנייר, נמסר לנו על ידי המפקחת על המחירים במשרד החקלאות, כי על פי הנתונים שבידיה, מחיר החמאה הישראלית אינו גבוה ממחיר החמאה לו הייתה נותרת בפיקוח.

^מ לדברי אבי זלץ, טכנולוג מזון ומומחה לתחום החלב, אין הבדל מהותי בעלויות הייצור בין יוגורט רגיל למוצרים כגון גיל או אשל. לדבריו, תהליך הייצור של שני המוצרים דומה וכולל פסטור החלב, הוספת תרבויות חיידקים ותסיסה, כאשר ההבדל העיקרי הוא במיקום התסיסה (במכל או בגביע); חומרי הגלם דומים ומתבססים על חלב באחוזי שומן משתנים; ועלויות הייצור - תשתיות, ציוד, כוח אדם ואנרגיה - דומות מאוד. לפיכך, להערכתו אין הצדקה לפערי מחיר בין מוצרים אלו מבחינת עלויות הייצור (תכתובת מייל של המחבר).

^מ הגדרת המוצרים מעט שונה, אבל השוואה, למשל, של Single Cream ל־whipped Cream, שמקבילות לשמנת להקצפה ושמנת לבישול, בהתאמה, באתר **טסקו**, מראה שדווקא השמנת להקצפה, עם תכולת השומן הגבוהה יותר, יקרה בכ־35% פני.

היצרניות הגדולות מחזיקות יחד בכ־76%.

23. פסטת: ההוצאה על פסטה נמצאת ברבעון השני, ונאמדת בכ־300 מיליון ש"ח בשנה. השוק ריכוזי מבחינת היצרנים, כאשר אסם מחזיקה 41% ממנו. בשוק יש מוצרים רבים, וריכוזיות המוצרים בו נמוכה. המוצר המוביל מחזיק כ־10% מהשוק.



24. ברוקולי קפוא: שוק זה קטן, וההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ־65 מיליון ש"ח. השוק ריכוזי ברמת היצרן (רבעון שלישי) וריכוזי מאוד ברמת המוצר (רבעון שני). תנובה, באמצעות סנפרוסט, מחזיקה ב־51% מהשוק. פער המחירים בין המחיר הקמעונאי והמחיר לצרכן מסמן שיש סיכוי גבוה לקיום פער גדול בין עלות הייצור למחיר לצרכן.



25. טופו: מוצר זה נמצא ברבעון השלישי של סך הוצאה, עם סך הוצאה מוערכת של 160 מיליון ש"ח. השוק ריכוזי ברמת היצרן (רבעון שלישי) וריכוזי מאוד ברמת המוצר (רבעון ראשון). שטראוס, באמצעות משק ויילר, מחזיקה ב־36% מהשוק.



26. שימורי אפונה: שוק זה קטן מאוד, וההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ־20 מיליון ש"ח. השוק ריכוזי מאוד הן ברמת היצרן והן ברמת המוצר (רבעון שני). זנכלל מחזיקה ב־49% מהשוק. פער המחירים בין המחיר הקמעונאי למחיר לצרכן מסמן שיש סיכוי גבוה לקיום פער גדול בין עלות הייצור למחיר לצרכן.



27. שעועית יבשה: שוק זה קטן מאוד, וההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ־20 מיליון ש"ח. השוק ריכוזי ברמת היצרן (רבעון שלישי) וריכוזי מאוד ברמת המוצר (רבעון שני). סוגת מחזיקה ב־45% מהשוק.



28. שימורי חומס: שוק זה קטן, וההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ־65 מיליון ש"ח. השוק ריכוזי מאוד הן ברמת היצרן והן ברמת המוצר (רבעון שני). זנכלל מחזיקה ב־60% מהשוק.



29. אגוזי מלך: שוק זה קטן, וההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ־40 מיליון ש"ח. הנתונים על שוק זה אינם איכותיים, במובן זה שהמוצר מיובא, וחלק גדול מהשוק נשלט על ידי מותגים פרטיים של הקמעונאים. לפיכך, המותג הנפוץ ביותר בשוק הוא "מותג פרטי", אבל לא ברור כמה יצרנים זה מייצג.



30. טחינה משומשום מלא: שוק זה קטן, וההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ־45 מיליון ש"ח. השוק ריכוזי ברמת היצרן (רבעון שלישי) וריכוזי מאוד ברמת המוצר (רבעון שני). אחדות, באמצעות המותג אחוה, מחזיקה ב־46% מהשוק.



31. מעדן חלב לילדים: ההוצאה על מעדני חלב לילדים נמצאת ברבעון השלישי, ונאמדת בכ־100 מיליון ש"ח בשנה. השוק ריכוזי מאוד ברמת היצרנים, כאשר תנובה חולשת על 46% מהשוק, ושלוש היצרניות המובילות על כל השוק. ברמת המוצר, ריכוזיות השוק נמצאת ברבעון השלישי. המוצר המוביל, דני שוקולד של שטראוס, מחזיק 26% מהשוק.



32. תכשירי גילוח: שוק זה קטן מאוד, וההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ־23 מיליון ש"ח. השוק ריכוזי ברמת היצרן (רבעון שלישי) וריכוזי מאוד ברמת המוצר (רבעון שני). דנשר מחזיקה ב־44% מהשוק.



33. נוזל כלים: ההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ־210 מיליון ש"ח. השוק ריכוזי ברמת היצרן (רבעון שלישי) ואינו ריכוזי ברמת המוצר (רבעון תחתון). דיפלומט מחזיקה ב־50% מהשוק.



34. סכיני גילוח: על אף ששוק סכיני הגילוח ריכוזי מאוד ברמת היצרנים עם HHI קיצוני של 8,839, הקטגוריה הגיעה לדירוג נמוך מאוד בשל היקף הוצאה נמוך. ההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ־60 מיליון ש"ח. השוק ריכוזי מאוד ברמת היצרן (רבעון ראשון) וריכוזי ברמת המוצר (רבעון שלישי). דיפלומט מחזיקה ב־94% מהשוק.



35. קינואה: שוק זה קטן מאוד, וההוצאה השנתית על מוצר זה נאמדת בכ־25 מיליון ש"ח. השוק ריכוזי ברמת היצרן (רבעון שלישי) וריכוזי מאוד ברמת המוצר (רבעון שני). סוגת מחזיקה ב־50% מהשוק.



המלצות

**הטלת פיקוח על מספר
מצומצם מדי של
מוצרים עלולה להפוך
את המהלך לסמלי
בלבד, בעוד שפיקוח
רחב מדי אינו רצוי
ואינו ישים**

קשה להצביע על סף ברור שממנו התועלת בהטלת פיקוח מחירים עולה על העלויות הכרוכות בהפעלת מנגנון הפיקוח ועל ההשפעות האפשריות של התערבות ממשלתית בשוק. על פי המדד המשוקלל שפיתחנו, ככל שיוורדים ברשימה פוחתת התועלת הפוטנציאלית מהפיקוח. בבחינת היקף המוצרים שעליהם מומלץ להטיל פיקוח, יש למצוא איזון: הטלת פיקוח על מספר מצומצם מדי של מוצרים עלולה להפוך את המהלך לסמלי בלבד, בעוד שפיקוח רחב מדי אינו רצוי ואינו ישים. לפיכך, בשלב זה אנו מציעים להטיל פיקוח על 10 או 21 המוצרים הראשונים ברשימה.

ה. הערכת החיסכון הכספי למשקי הבית מהטלת הפיקוח

הערכת החיסכון הכספי הצפוי מהטלת פיקוח מחירים היא משימה מורכבת, המחייבת בחינה של השפעת הפיקוח הן על המחירים והן על הכמויות הנצרכות. אפשר להניח כי בעקבות הפיקוח מחירי המכירה ירדו. פריסת המחירים של גז הבישול שהצגנו בפרק זה, תקדימי הטלת הפיקוח על השמנת המתוקה והגבינה הלבנה, וכן העלויות שנרשמו לאחר הסרת הפיקוח בתחילת שנות האלפיים שהוצגו לעיל, מצביעים כולם על פוטנציאל ממשי לירידת המחירים לאחר הטלת פיקוח. סביר להניח גם שירידה זו תשפיע על מוצרים דומים באותה קטגוריה - יצרנים אחרים, אריזות שונות או אחוזי שומן שונים. מבחינת הכמות, ההנחה הכלכלית הרווחת היא שירידה במחיר מובילה לעלייה בצריכה.

ההערכה שלפנינו מתבססת על שתי הנחות מרכזיות: 1. צפויה ירידה ממוצעת של 20% במחיר, לאור הניתוח שערכנו בפרק ג; 2. לא יחול שינוי משמעותי בכמות הנצרכת בכל קטגוריה בהשוואה לכמות הנצרכת כיום. ייתכן כמובן שהשפעת הפיקוח בפועל תהיה שונה, אך הנחות אלה מספקות בסיס להערכה סבירה לפוטנציאל החיסכון הכספי לציבור.

**החיסכון הפוטנציאלי
מהטלת פיקוח על 10 או
21 המוצרים המובילים
ברשימה עשוי להגיע
לכ־1.3 או 1.8 מיליארד
ש"ח בשנה, בהתאמה**

סך ההוצאה השנתית של משקי הבית על 10 המוצרים המובילים בטבלה נאמדת בכ־6.6 מיליארד ש"ח. בהנחה של ירידת מחירים ממוצעת של 20%, החיסכון הפוטנציאלי למשקי הבית עשוי להגיע לכ־1.3 מיליארד ש"ח בשנה, שהם כ־450 ש"ח למשק בית.

כאשר מרחיבים את ההערכה ל־21 המוצרים המובילים, סך ההוצאה השנתית של משקי הבית עליהם מוערכת בכ־9 מיליארד ש"ח. בהנחה של ירידה דומה של כ־20% במחירים, החיסכון הכולל עשוי להגיע לכ־1.8 מיליארד ש"ח בשנה, שהם כ־600 ש"ח למשק בית. לשם השוואה,

לפי אומדן של ארבל (טרם פורסם), הסרת המכס על יבוא טונה - מהלך שגרם לסגירת הייצור המקומי - הניבה חיסכון מצטבר של כ־21.8 מיליון ש"ח בשנה בלבד, שהם כ־7.5 ש"ח למשק בית.

ה.6. כלי מדיניות נוספים

**מעבר לפיקוח ישיר,
לרשות קובעי המדיניות
עומדים כלים נוספים,
שעשויים לשפר את
רווחת הצרכנים ולהשפיע
לטובה על מחיריהם של
מוצרים שונים**

מעבר לפיקוח ישיר על המחירים, שהוא מוקד נייר זה, ולצעדים המעודדים תחרות שהיוו את עיקר פעילות משרדי הממשלה בעשורים האחרונים, עומדים לרשות קובעי המדיניות כלים נוספים, שעשויים, אם יופעלו בצורה מושכלת, לשפר את רווחת הצרכנים ולהשפיע לטובה על מחיריהם של מוצרים שונים. בין הכלים הללו: מע"מ דיפרנציאלי, סובסידיות, רכש ממשלתי מרוכז וייצור ממשלתי. להלן תיאור קצר של כל אחד מהם, ללא הבעת עמדה ביחס לשימוש בהם.

מע"מ דיפרנציאלי

מע"מ דיפרנציאלי הוא שיטת גבייה שבה שיעורי המע"מ משתנים לפי סוגי מוצרים, והיא נהוגה במדינות רבות באירופה. שיטה זו מאפשרת להטיל מע"מ נמוך על מוצרים בסיסיים, כגון מזון ומים, במטרה להקל על יוקר המחיה ולעודד שוויון חברתי. בדרך זו, נטל המס על משקי בית בעלי הכנסה נמוכה קטן, בעוד שמוצרים ושירותים אחרים ממוסים בשיעורים גבוהים יותר כדי לפצות על ההפחתה. שיטה זו מוחלת גם בישראל, שבה המע"מ על ירקות ופירות הוא 0%.

מרבית הכלכלנים בעולם מסתייגים מהנהגת מע"מ דיפרנציאלי. דוח של הבנק העולמי גורס, כי שיעורי מע"מ מופחתים הם כלי יקר יחסית להשגת מטרות חברתיות, וממליץ למדינות להעדיף תמיכה ממוקדת דרך מענקים ישירים במקום הפחתות מס (Thomas, 2024). בהקשר הישראלי, על פי נייר של חטיבת התכנון והכלכלה ברשות המיסים, שיטה זו עלולה להיות בלתי יעילה בהשגת מטרותיה החברתיות, לעוות את עקרון ניטרליות המס ולהכביד על האכיפה והגבייה בשל עלויות אדמיניסטרטיביות גבוהות. עוד נטען בנייר זה, כי יישומה של שיטה זו בישראל עשוי להפחית את גביית המע"מ בעשרות מיליארדי שקלים בשנה ולחייב העלאת שיעור המע"מ הכללי לשם שמירה על איזון תקציבי (דותן ואח', 2023)¹⁰.

¹⁰ המלצות דומות מופיעות גם בנייר מדיניות של התוכנית לכלכלה וחברה במכון ון ליר (גוטליבובסקי ויעקבי, 2013) ובנק ישראל (2006).

בהתחשב בכך ששיעורי מע"מ דיפרנציאליים כבר מיושמים במידה מסוימת בישראל, ייתכן שהסיכון הטמון בהרחבת השיטה קטן מהחשש שמעלים גורמי המקצוע ברשות המיסים. הפחתת המע"מ על מוצרי מזון לצד העלאתו על מוצרים אחרים, תוך שמירה על סך ההכנסות ממע"מ, עשויה להפחית את יוקר המזון, שמהווה רכיב מרכזי בהוצאות משקי בית בעלי הכנסה נמוכה. עם זאת, יש להכיר בכך שהמהלך עלול להוסיף מורכבות למערכת המס ולהגביר את רגישותה ללחצים פוליטיים.

סובסידיות

סובסידיה, בהקשר של מוצרי צריכה, מתייחסת לתמיכה ממשלתית ישירה שמטרתה להוזיל את מחיר המוצר לצרכן בשוק. בישראל אין כיום מנגנון לסבסוד גורף של מוצרי מזון, ומדיניות כזו אינה נפוצה במדינות מפותחות עם הכנסה גבוהה לנפש. לעומת זאת, במדינות עם תוצר נמוך מדיניות זו נפוצה יותר, במטרה לסייע לאוכלוסיות שלא יכולות לרכוש מוצרים בסיסיים כמו קמח או לחם (משה, 2022).

בעשורים האחרונים נמנעות מרבית המדינות המפותחות מסובסידיה גורפת למוצרי צריכה ספציפיים מכמה סיבות. ראשית, קיים חשש שחלק מהסיוע לא יגיע לצרכן הסופי אלא יישאר בידי היצרנים. שנית, באופן טבעי חלק מהסובסידיה מגיע גם לאוכלוסיות בעלות הכנסה גבוהה שצורכות את המוצר. שלישית, קיים חשש שהסובסידיה עשויה להגביר את הביקוש למוצרים מסוימים רק בשל הסיוע ובכך להביא להקצאת משאבים לא מיטבית. במקביל, במדינות אלו נעשה שימוש בסובסידיות למטרות אחרות, כגון תמיכה בחקלאים, עידוד שימוש במוצרים עם השלכות סביבתיות חיוביות כמו רכבים חשמליים או פאנלים סולאריים ועוד.

רכש ממשלתי מרוכז

המונח רכש ממשלתי מתייחס לרכישת מוצרים ושירותים מהשוק הפרטי על ידי הממשלה. הרכש עשוי להתבצע ישירות על ידי משרדים שונים או באמצעות גופים שמרכזים את כל תהליכי הרכש של הממשלה. רכש מרכזי מאפשר לנצל את יתרון הגודל של המדינה, לייעל את תהליכי הרכישה והאספקה, להתמודד מול ספקים גדולים ולהקטין עלויות. בנוסף, הוא יכול לשמש כלי לקידום מדיניות ממשלתית, כגון תמיכה בתוצרת מקומית, קידום חדשנות או השגת יתרונות חברתיים וסביבתיים. לפי נתוני ה-OECD (2025), ההוצאה הציבורית על רכש ממשלתי במדינות החברות עומדת בממוצע על כ-12.7 אחוזים מהתוצר המקומי הגולמי. בישראל שיעור זה גבוה מעט יותר, כ-15%, וכרבע מן הסכום מיועד לרכש בתחום הבריאות.

באופן ממוקד, רכש ממשלתי מרוכז יכול להביא להוזלה של מוצרי צריכה סופיים, כאשר הממשלה או שלוחותיה מנצלות את יתרון הגודל כדי לספק לציבור מוצרים במחירים נמוכים יותר. דוגמה לכך היא שוק התרופות בישראל: כמה גופים מרכזיים מנהלים את הרכש^{מח}, תוך ניצול יתרון הגודל להקטנת העלויות ולהבטחת אספקה יציבה. התרופות מגיעות לצרכנים דרך בתי מרקחת ובתי חולים. כתוצאה מכך, מחירי התרופות בישראל (לפני ואחרי כיסוי במסגרת סל הבריאות) נמוכים יותר בהשוואה למדינות שבהן הרכש מבוצע (קדמי, 2025).

^{מח} הקניינים המרכזיים של התרופות בישראל הם קופות החולים וחברת שראל, שמרכזת את הרכש של בתי החולים הממשלתיים.

רעיון דומה ניתן ליישם על מוצרי מזון חיוניים, לדוגמה תרכובות מזון לתינוקות. הממשלה יכולה להוציא מכרז ליצרניות מקומיות ובינלאומיות, לרכוש את התמ"ל בעצמה ולהפיץ אותו לצרכנים במחירי עלות דרך רשתות השיווק או בתי המרקחת. דוגמה נוספת היא לחם מלא פשוט. כיום יש מספר גדול יחסית של מוצרי לחם מלא, מה שמקשה על הטלת פיקות. הממשלה יכולה להגדיר מוצר בסיסי, להוציא את ייצורו למכרז ולספק אותו לצרכנים תוך כיסוי העלויות, גם כאן באמצעות רשתות השיווק.

ייצור ממשלתי

ייצור ממשלתי מתייחס למוצרים ולשירותים שמיוצרים ישירות על ידי גופים בבעלות המדינה, או באמצעות קבלני משנה, במקום להסתמך על השוק הפרטי. מודל זה מקובל בעיקר בתחומים הנחשבים לשירותים חיוניים או אסטרטגיים. הייצור הממשלתי מאפשר שליטה ישירה באיכות, התמודדות עם ריכוז כוח בידי חברות פרטיות ושמירה על אינטרס ציבורי שמעבר להשאת רווחים.

בישראל, לדוגמה, חברות ממשלתיות כמו רפאל והתעשייה האווירית מייצרות מערכות ביטחוניות, חברת החשמל מייצרת ומספקת חשמל וחברת מקורות אחראית על הפקת מים. במדינות אחרות הייצור הממשלתי כולל גם תחומי אנרגיה, תרופות, תחבורה ותשתיות (Bluth, 2025; OECD, 2024).

בדומה למודל של רכישה מרוכזת, מודל כזה עשוי להתאים גם למוצרים אזרחיים חיוניים כמו תמ"ל או לחם מלא אחיד. במקרה כזה, הממשלה יכולה להקים מפעלים ייעודיים, להפעילם באמצעות חברות ממשלתיות קיימות או לייצר את המוצרים באמצעות קבלני משנה בפורמט של "מותג פרטי" (private label), תוך מכירה לציבור במחירי עלות או קרוב לכך. להבדיל ממקורות או חברת החשמל, שמהוות מונופול בתחומן, חברה כזו תידרש לעמוד בתחרות עם חברות פרטיות, ויהיה קל לגלות האם יש רווחיות עודפת בתחום או לא.

בנייר זה ביקשנו להעביר את הדיון על פיקוח מחירים ממישור של סיסמאות למישור של ניתוח כלכלי ומדיניות מבוססת נתונים. הטענה המרכזית שלנו היא שאין לבחון פיקוח מחירים רק דרך המודל הפשוט של שוק תחרותי, משום שבשווקים רבים בישראל התנאים התחרותיים אינם מתקיימים וליצרנים יש כוח שוק ממשי. במצבים כאלה, פיקוח על המחירים יכול להפחית את המחירים, לשפר את רווחת הצרכנים ואף לצמצם עיוותים הנובעים מריכוזיות וממרווחי תמחור גבוהים.

על בסיס דיון תיאורטי, בחינה של ניסיון העבר בישראל ופיתוח מתודולוגיה לבחירת מוצרים, אנו מציעים מסגרת סלקטיבית להרחבת הפיקוח. מסגרת זו משלבת בין שיקולים של כוח שוק, היקף ההוצאה של משקי הבית, עידוד צריכת מזון בריא והיתכנות מעשית, ומאפשרת להתמקד במוצרים שבהם פוטנציאל התועלת הציבורית הוא הגבוה ביותר.

המסקנה המעשית שאליה הגענו היא שיש מקום להרחבה מדודה ומבוססת של הפיקוח על מספר מצומצם של מוצרי צריכה שוטפת. מן הניתוח עולה כי החלה ממוקדת של פיקוח מחירים בשווקים המתאימים יכולה להניב חיסכון משמעותי לצרכנים בהיקף של מאות שקלים למשק בית בשנה.

לנוכח הממצאים, אנו ממליצים כי משרדי הממשלה הרלוונטיים - משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החקלאות וביטחון המזון ומשרד האוצר - יגבשו תוכנית יישום סדורה להרחבה מדודה של הפיקוח על בסיס מסקנות נייר זה והקריטריונים שפיתחנו לבחירת המוצרים. תוכנית היישום תכלול מיפוי שווקים ומוצרים לפי הקריטריונים המוצעים בנייר, קביעת סדרי עדיפויות והחלה הדרגתית של פיקוח במוצרים שבהם מתקיימים כוח שוק, הוצאה צרכנית גבוהה ותועלת ציבורית ברורה. בתוך כך, מומלץ לחזק את איסוף הנתונים והניטור השוטף של מחירים, רווחיות ומבנה השוק, ולקבוע מנגנון תקופתי לבחינה מחדש של המוצרים המפוקחים והמועמדים לפיקוח על ידי ועדות המחירים במשרדים השונים.

הטענה המרכזית שלנו היא שאין לבחון פיקוח מחירים רק דרך המודל הפשוט של שוק תחרותי, משום שבשווקים רבים בישראל התנאים התחרותיים אינם מתקיימים וליצרנים יש כוח שוק ממשי. במצבים כאלה, פיקוח על המחירים יכול להפחית את המחירים, לשפר את רווחת הצרכנים ואף לצמצם עיוותים הנובעים מריכוזיות וממרווחי תמחור גבוהים

אנו ממליצים כי משרדי הממשלה הרלוונטיים - משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החקלאות וביטחון המזון ומשרד האוצר - יגבשו תוכנית יישום סדורה להרחבה מדודה של הפיקוח על בסיס מסקנות נייר זה והקריטריונים שפיתחנו לבחירת המוצרים

נספח א: שאלות נפוצות

1. אם המונופוליסט מרוויח הרבה כסף, למה אף אחד נוסף לא נכנס לשוק? כנראה שהמחיר הוגן. (או לחלופין, אם כל כך רווחי, למה אתה לא פותח עסק כזה?)

בשוקים רבים קיימים חסמי כניסה משמעותיים, ובראשם היתרון לגודל, שמאפשרים רווחים גבוהים מאוד ועדיין מונעים ממתחרים נוספים להיכנס לשוק.

לדוגמה, גם אם יצרנית גדולה מרוויחה היטב בתחום התמ"ל, יבואן קטן שינסה להביא מוצר מתחרה מחו"ל יגלה עד מהרה שהכניסה לשוק יקרה ומורכבת מאוד: עליו להשקיע סכומי עתק בהבאת המשלוח הראשון, בהפצה ארצית ובשכנוע רשתות השיווק לפנות מקום על המדף למוצר לא מוכר. גם אם יצליח לעבור את כל אלה, המונופוליסט יכול להוריד את המחיר לזמן קצר, להסב ליבואן הפסדים ולהוציא אותו מהשוק.

ואם היבואן בכל זאת מצליח לשרוד ולבסס לעצמו נתח שוק, ברגע שהוא נהפך לשחקן משמעותי, גם לו כדאי להעלות את המחיר לרמה גבוהה, משום שהתחרות נותרת מוגבלת והסיכוי לכניסת מתחרים נוספים נמוך מאוד.

2. למה המחירים של מוצרים מפוקחים עולים לאורך זמן בקצב דומה למחיריהם של מוצרים שאינם מפוקחים?

בנקודת הפתיחה, מחירו של מוצר שאינו בפיקוח נקבע גבוה יותר, או במקרה שבו הוא יוצא מהפיקוח, עולה מהר יותר לתקופה מסוימת; עם זאת, ברגע שנוצר הפער בין המוצרים, שניהם מתייקרים בקצב דומה, שכן המחירים מושפעים מאותם גורמים כלכליים, בראש ובראשונה עלויות הייצור.

נניח שיש שני מוצרים דומים מאוד, אחד בפיקוח ואחד לא, ושעלויות הייצור שלהם זהות. בתחילה, היצרן של המוצר שאינו בפיקוח קובע מחיר גבוה יותר כדי למקסם רווחים, וכך נוצר פער קבוע בין המחיר של המוצר החופשי למחיר של המוצר המפוקח. מרגע שנוצר הפער, שני המוצרים נעים פחות או יותר באותו קצב: כאשר עלויות הייצור עולות, הממשלה מעדכנת את המחיר המפוקח בהתאם, והיצרן של המוצר החופשי מעלה את המחיר שלו בשיעור דומה כדי לשמור על רווחיותו. כלומר, ההבדל ביניהם נוצר רק פעם אחת - כשהמחיר הלא מפוקח נקבע גבוה יותר - אך בהמשך שני המחירים מושפעים מאותם גורמים ולכן מתייקרים באותו קצב לאורך זמן.

3. האם אתם סומכים על פקידים שיחליטו על המחירים? איך הם יכולים לדעת איזה מחיר לקבוע?

אנחנו סומכים על פקידים לבצע פעולות קריטיות רבות עבור המדינה המודרנית: לקבוע שכר לעובדים במגזר הציבורי, לקבוע את גובה הריבית במשק, לקבוע תקציבים לשירותים ציבוריים, אזרחיים וביטחוניים, לגבש חקיקה ולקבוע מיסים. קביעת עלות הייצור של מוצר תעשייתי, שמורכב מכמות רכיבים לא גדולה, אינה מורכבת יותר מהפעולות הללו, וההשפעות שלה בדרך

כלל פחות משמעותיות, למשל בהשוואה לקביעת שכר נמוך מדי למורים. אם יש חשש שעובדי המדינה מתקשים בביצוע פעולות מורכבות, הפתרון הוא לשפר את עבודתם ולספק להם את הכלים והתמיכה הדרושים להצלחה, ולא לבטל את פעילותם ולצפות שהתוצאה תהיה טובה יותר. לדעתנו, לא כדאי שפקידים יקבעו את כלל המחירים במשק, אבל אנחנו סבורים שהפקידות יכולה לעשות עבודה טובה בקביעת מספר מצומצם של מחירים.

4. **הבעיה היא בצרכנים. אם הם יפרידו קניות בין ספקים שונים, יקנו כל מוצר ברשת השיווק שמוכרת אותו יותר בזול ויקנו בכמויות גדולות, הם יוכלו ליהנות ממחירים זולים בהרבה. בגלל שהם לא עושים את זה, זה מאפשר את המחירים הגבוהים.**

ראשית, אנו מתנגדים לסוג הזה של "האשמת הלקוח", שהפכה נפוצה בשנים האחרונות. למשל, טוענים שהמחירים גבוהים בגלל הלקוחות, שתאונות הדרכים קורות בגלל הנהגים או שכל אחד צריך לשאת נשק כדי להבטיח את ביטחונו. ברוב המקרים מדובר במחדל של המדינה, ולא נכון להטיל את האחריות על הציבור. שנית, למי שאינו "הומו אקונומיקוס", ההתמקדות המתמדת בהשוואת מחירים דורשת משאבים רבים: השקעת זמן רב בחיפוש, שליטה על כמות גדולה של מידע ולעיתים שימוש בכלים נוספים. זה לא מתאים לכל אחד, ואנשים רוצים לחיות את חייהם ולא רק להשוות מחירים. לכן, באחריות המדינה ליצור מצב שבו הצרכן הסביר יכול לרכוש מוצרים ממחיר סביר ובמאמץ סביר.

5. **איך אתם מגדירים מונופול, או: על מה צריך להסתכל ביצירה של רגולציה למחירים?**

אחד המסרים המרכזיים של נייר זה הוא שלהגדרת השוק אין חשיבות גדולה. השאלה המהותית היא האם מבנה השוק, ואין זה משנה בדיוק כיצד מוגדר השוק, מאפשר ליצרנים לגבות מחיר שהוא גבוה מעל עלויות הייצור הגולמיות, כלומר מרקאפ (markup) גבוה. ככל שלחברה יש יכולת לגבות מחיר משמעותי מעל עלויות הייצור, הדבר מעיד על כוח שוק גדול, ולכן זו השאלה המרכזית שצריכה להנחות את הרגולטורים השונים בבחינת מנגנוני הגבלים עסקיים או רגולציה כלשהי.

6. **פיקוח מחירים בדרך כלל לא עובד ומביא למחסור.**

ברור כי הטענה שפיקוח מחירים לעולם אינו עובד ומוביל למחסור אינה רצינית, בדיוק כפי שהטענה ששכר מינימום אינו עלול לגרום לאבטלה אינה רצינית. אם, למשל, ייקבע מחיר של חצי שקל לגביע קוטג', ייווצר מחסור משום שלא יהיה כדאי לייצר קוטג'. באופן דומה, שכר מינימום של 500 ש"ח לשעה יביא לצמצום חד בתעסוקה. השאלה הרלוונטית אינה האם פיקוח מחירים יכול להוביל למחסור, אלא האם הוא **בהכרח** מוביל לכך, כפי שמנבא המודל של תחרות משוכללת.

דיון דומה התרחש בספרות הכלכלית לגבי שכר מינימום. עד ראשית שנות ה־90 רווחה התפיסה שכל רמה של שכר מינימום גורמת בהכרח לאבטלה. פריצת הדרך הגיעה כאשר מחקרים אמפיריים הראו שהעלאות שכר מינימום אינן מובילות בהכרח לעלייה באבטלה. באופן דומה, הניסיון הישראלי, כפי שמשקף בנייר זה, וכן הניסיון הבינלאומי, למשל אצל רקובר (2025), מראים כי פיקוח מחירים אינו מוביל בהכרח למחסור.

בנייר זה הצגנו כמה דוגמאות שבהן פיקוח על המחירים הוביל לירידה משמעותית במחירים, בעוד שהסרת הפיקוח הביאה לעלויות מחירים חדות. נוסף על כך, עד לפני כעשור כמעט שלא נרשמו בישראל מקרים של מחסור במוצרים מפוקחים. בשנים האחרונות היו אומנם מקרים מסוימים של

מחסור, הן במוצרים מפוקחים והן במוצרים שאינם מפוקחים, בעקבות אירועים מקומיים ועולמיים שונים. בשגרה, לעומת זאת, אין מחסור במוצרים מפוקחים. כאשר יצרן יחיד אחראי לאספקת חלק גדול מהשוק (80% עד 90%), תקלות ייצור או תחזוקה עלולות לגרום למחסור זמני ללא קשר ישיר לעצם הפיקוח.

הניסיון הישראלי מלמד, כי בשווקים שבהם ליצרנים יש כוח שוק, וכאשר מחירי הפיקוח נקבעים בצורה סבירה ומתעדכנים לאורך זמן, אין בהכרח סיבה לצפות למחסור. לכן ראוי שהרגולטור יפעל בשיתוף עם היצרנים כדי למנוע או לצמצם מחסור, ובמידת הצורך להתמודד איתו גם באמצעות פתיחת מכסות יבוא.

7. פיקוח המחירים על החלב מוביל למחירים הגבוהים בעולם.

הטענה שעלות החלב הגבוהה נובעת מפיקוח מחירים מבלבלת בין פיקוח מחירים לתכנון הייצור. אין פיקוח מחירים על יוגורט או על מגוון גבינות קשות, ועדיין מחירן גבוה משמעותית ממחירן ברחבי העולם. טענה רלוונטית יותר היא שתכנון הייצור במשק החלב, שכולל מגבלות על יבוא, מוביל למחירים גבוהים. משק החלב דורש השקעות לטווח ארוך של עד 25 שנה⁸. כדי להעניק ליצרנים ביטחון בהשקעותיהם, משק החלב בישראל, בדומה למדינות רבות אחרות, מתוכנן כך שמובטחת ליצרנים רווחיות בסיסית, ולעיתים אף תמיכה ממשלתית כפי שנעשה במדינות האיחוד האירופי. למרות היעדר הסובסידיות, מחיר החלב הגולמי בישראל אינו גבוה משמעותית ממחירו באיחוד האירופי (משרד החקלאות ופיתוח הכפר, 2023) ואינו יכול להסביר את פערי המחירים בין המדינות במוצרים הסופיים.

8. מחירי הגבינה הצהובה המיובאת בתהליך המכסות הם זולים מאוד. אם רק היו פותחים את השוק ליבוא חופשי זה היה מיתר את הצורך בפיקוח.

טענה זו מניחה שאם רק השוק ייפתח ליבוא חופשי, המחירים בישראל ישתנו למחירים בחו"ל. היא מתעלמת מהיתרונות לגודל ומהריכוזיות ביבוא של כמעט כל מוצר שמיובא לישראל, אפילו מוצרים שקל יחסית לייבאם, כמו מזון יבש או מוצרי צריכה אחרים. דוגמה קרובה היא החמאה, שהפיקוח על מחירה והמכס על היבוא שלה הוסרו לפני כמה שנים, ובתגובה מחירה לא רק שלא ירד, אלא עלה. בנוסף, מחיר החמאה המיובאת גבוה משמעותית ממחיר החמאה המקומית למרות שמחירה בחו"ל נמוך משמעותית (ארבל, 2024). דווקא היבוא באמצעות מכסות, שמנצל את כוחה של המדינה מול היבואנים הגדולים, מאפשר להוזיל את מחירי הגבינה הצהובה המיובאת. לצד זאת ראוי לציין, כי לדברי אורי צוק-בר, סמנכ"ל בכיר למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות, אפילו המכסות הקיימות לא מנוצלות עד תום. כלומר, המכס אינו מהווה את המחסום המרכזי על יבוא זול (הוועדה המיוחדת לענייני הצעירים, 2025).

9. אגף התקציבים וגורמי הפיקוח טוענים לעיתים שאינם יודעים להעריך כמה עולה לייצר את המוצר.⁹

הממשלה עוסקת בהערכת עלויות כל הזמן; הערכת עלות הייצור של יוגורט לא יותר מסובכת מתחשיב עלויות של בית ספר, בית חולים, אוניברסיטה או גובה אופטימלי של מס פחמן. אם יש

⁸ אורך החיים של סככות או מכוני חליבה הוא עשרות שנים, ועלותם לרפת בודדת היא עשרות מיליוני שקלים. ההשקעה כדאית רק אם יש ביטחון שמתקנים אלה אכן ימשיכו לשרת את הרפת למשך עשרות שנים.

⁹ טענה זו הועלתה בפגישת הוועדה המיוחדת לענייני הצעירים, 2025, ומתועדת בפרוטוקול הוועדה.

לממשלה קושי בהערכה של עלויות, חשוב לשפר את יכולות הממשלה להעריך את העלויות, לא לוותר על יכולתה ליישם מדיניות. בפרט, יש מסמך מקיף שהכינו משרד הייעוץ נומריקס וחברת ר"ח סומך חייקין, שמתווה שיטת עבודה סדורה להערכת עלויות הייצור וקביעת מחיר פיקוח. צריך פשוט ליישם את המתודה (שלם ומופקדי, 2016).

נספח ב: טווח הערכים של כל רבעון בכל אחד מהמדדים

טבלה 4: הערכים שמבטא כל רבעון בכל אחד מהמדדים שבהם אנו משתמשים, טווח וממוצע

Q3	Q2	Q1	Q0	Variable
1074 - 427 570	406 - 198 318	184 - 78 128	52 - 6 28	סך המכירות
9,729 - 5,082 7,380	4,685 - 3,123 3,803	3,116 - 2,154 2,666	2,108 - 780 1,607	HHI, מדד הריכוזיות
0.99 - 0.60 0.72	0.58 - 0.41 0.50	0.40 - 0.26 0.32	0.26 - 0.05 0.18	נתח השוק של שלושה פריטים מובילים
2.43 - 1.43 1.69	1.42 - 1.19 1.29	1.18 - 1.10 1.15	1.10 - 0.77 1.00	יחס מחירים קמעונאי

1. הטבלה מציגה את טווח הערכים שמייצג כל רבעון (Q3-Q0) עבור כל אחד מהמדדים שבהם נעשה שימוש בניתוח. רבעון Q0 מציין את הערכים הנמוכים ביותר במדגם, ואילו Q3 מציין את הערכים הגבוהים ביותר.
2. בכל תא מוצג תחילה טווח הערכים של הרבעון, ומתחתיו הממוצע של הערכים באותו רבעון.
3. הנתונים מבוססים על תקופת המדידה שבין יולי 2022 ליוני 2023.
4. סך המכירות נמדד במיליוני ש"ח לשנה ומשקף את היקף המכירות הכולל בקטגוריה.
5. מדד הריכוזיות HHI (Herfindahl-Hirschman Index) מחושב על בסיס נתחי השוק של כלל היצרנים בקטגוריה. ערכים גבוהים מצביעים על רמת ריכוזיות גבוהה יותר.
6. נתח השוק של שלושת הפריטים המובילים מייצג את סך נתחי השוק של שלושת המוצרים הנמכרים ביותר בקטגוריה.
7. יחס מחירים קמעונאי מבטא את היחס בין המחיר הקמעונאי למחיר לצרכן, כך שערכים גבוהים מצביעים על פער גדול יותר לאורך שרשרת האספקה.

נספח ג: המוצרים המומלצים בביקוח וערכי המדדים השונים שנמדדו

טבלה 5: המוצרים המומלצים בביקוח וערכי המדדים השונים שנמדדו

שם המוצר	הערכת היקף מכירות (מיליון ש"ח)	HHI	נתח שוק יצרנית מובילה	נתח שוק 3 יצרניות מובילות	מק"ט מוביל	נתח שוק מוצר מוביל	מוצר בביקוח
חלב	904	9,729	0.99	1.00	חלב תנובה 3% 1 ל'	0.84	כן
קוטג'	684	5,892	0.74	1.00	קוטג' תנובה 5% 250 ג'	0.37	
גבינה צהובה קשה במשקל	536	6,557	0.80	0.93	גבינת עמק 28% במשקל	0.32	כן
גבינה צהובה קשה ארוזה	680	5,636	0.73	0.93	גבינה צהובה מעדניה 28% 400 ג'	0.13	
חיתולים	694	4,297	0.61	0.91	חיתולי האגיס שלב 5 - 32 יח'	0.13	
נייר טואלט	860	3,116	0.48	0.87	נייר טואלט סופט סילק - 32 יח'	0.08	
לבן	120	9,218	0.96	1.00	אשל 5% 200 מ"ל	0.27	כן
משקה סודה	156	3,897	0.48	1.00	סודה טמפו 1.5×6 ל'	0.28	
משקה סויה	388	7,767	0.88	0.99	משקה סויה ללא סוכר 1 ל'	0.20	
אורז	355	4,033	0.60	0.86	אורז פרסי סוגת 1 ק"ג	0.26	
גבינה לבנה	467	4,278	0.55	1.00	גבינה לבנה שטראוס 5% 250 ג'	0.16	כן
חומר ניקוי לכביסה	663	2,263	0.34	0.78	ג'ל כביסה פרסיל 2.5 ל'	0.06	
תמ"ל	449	3,584	0.46	1.00	תרכובת תמ"ל נוטרילון שלב 2 - 800 ג'	0.15	
חומוס קפוא	21	6,028	0.77	0.93	גרירי חומוס קפוא 800 ג'	0.61	
שמנת מתוקה להקצפה	248	6,962	0.83	0.99	שמנת להקצפה 38% 250 מ"ל	0.44	כן
שמנת חמוצה	202	6,468	0.79	0.96	שמנת חמוצה תנובה 15% 200 מ"ל	0.31	כן
אפונה קפואה	97	3,713	0.57	0.84	אפונה קפואה 800 ג'	0.28	
מעדן חלב עם קצפת	298	8,748	0.93	1.00	מילקי שמינייה 8×170 מ"ל	0.18	
רסק עגבניות	229	3,627	0.55	0.87	רסק עגבניות פרינר 22% 100 ג'	0.14	
לחם מלא	225	4,167	0.62	0.86	לחם אנג'ל כוסמין מלא 750 ג'	0.18	
מרכז כביסה	482	3,487	0.54	0.83	מרכז סנו מקסימה 1 ל'	0.05	
אורז מלא	8	7,548	0.87	0.95	אורז מלא בסמטי סוגת 1 ק"ג	0.38	
חמאה	332	3,177	0.53	0.77	חמאת תנובה 200 ג'	0.45	

שם המוצר	הערכת היקף מכירות (מיליון ש"ח)	HHI	נתח שוק יצרנית מובילה	נתח שוק 3 יצרניות מובילות	מק"ט מוביל	נתח שוק מוצר מוביל	מוצר בפיקוח
שמנת מתוקה לבישול	155	5,082	0.66	0.97	שמנת לבישול 15% 250 מ"ל	0.38	
שימורי תירס	165	4,140	0.59	0.94	תירס מתוק שימורים יכין 550 ג'	0.10	
יוגורט לבן	475	4,685	0.64	0.96	יוגורט ביו דננה 3% 150×8 מ"ל	0.09	
מגבונים לחים	485	2,357	0.35	0.76	מגבוני האגיס 56×4 יח'	0.11	
פסטה	301	2,332	0.41	0.73	פסטה אסם ספגטי 500 ג'	0.12	
לחם אחיד	231	2,590	0.41	0.77	לחם אחיד פרוס אנג'ל	0.41	כן
ברוקולי קפוא	64	3,123	0.51	0.78	ברוקולי קפוא 800 ג'	0.40	
טופו	159	2,400	0.36	0.75	טופו משק ווילר 300 ג'	0.34	
שימורי אפונה	21	3,184	0.49	0.84	אפונת גינה	0.22	
שעועית יבשה	22	2,853	0.45	0.81	שעועית לבנה סוגת 500 ג'	0.29	
שימורי חומוס	65	4,058	0.60	0.90	שימורי גרגירי חומוס יכין 550 ג'	0.26	
אגוזי מלך	42	2,911	0.42	0.81	אגוזי מלך קלופים 150 ג'	0.18	
טחינה משומשום מלא	44	2,910	0.46	0.83	טחינה אחוה משומשום מלא 500 ג'	0.26	
מעדן חלב ילדים	100	3,769	0.47	1.00	שוקן דני לשתייה 125×4 מ"ל	0.12	
תכשירי גילוח	23	2,682	0.44	0.77	ג'ל גילוח אדג' לעור רגיש 198 ג'	0.24	
נוזל כלים	209	3,061	0.50	0.81	נוזל כלים פיירי לימון 900 מ"ל	0.07	
סכיני גילוח	60	8,839	0.94	0.98	סכיני גילוח ג'ילט פיוז'ן - 16 יח'	0.22	
קינואה	27	3,051	0.50	0.81	קינואה סוגת 500 ג'	0.27	
ביצים רגילות	1,342	1,775	0.32	0.63	ביצים רגילות לארג' - 18 יח'	0.09	כן

מקור הנתונים: סטורנקסט, כמויות ומחירים לתקופה יולי 2022 - יוני 2023; עיבוד הנתונים: פורום ארלוזורוב

נספח ד: רשימת המוצרים לבחינה על בסיס הקריטריונים

טבלה 6: רשימת המוצרים לבחינה על בסיס הקריטריונים

1. טחינה גולמית רגילה	30. ברוקולי קפוא
2. טחינה גולמית מלאה	31. אפונה קפואה
3. אגוז מלך	32. פיתות
4. פקאן טבעי	33. לחם מקמח מלא
5. גז לבישול	34. לחם אחיד
6. בשר בקר	35. כלי אוכל חד־פעמיים
7. עוף והודו שלם	36. נייר טואלט
8. חזה עוף והודו	37. חלב
9. בשר בקר טחון	38. גבינה צהובה קשה
10. כרעיים ושוקיים	39. ביצים
11. נקניקים ופסטרמות	40. לבן
12. טונה בשמן	41. יוגורט לבן
13. אורז 1 ק"ג לבן	42. מעדן חלב לילדים
14. אורז 1 ק"ג מלא	43. מעדן חלב עם קצפת
15. פסטה 500 גרם קמח רגיל	44. גבינה לבנה
16. פסטה 500 גרם קמח מלא	45. קוטג'
17. שעועית לבנה יבשה	46. חמאה
18. דגני בוקר 750 גרם	47. שמנת מתוקה להקצפה
19. קינואה	48. שמנת מתוקה לבישול
20. קמח מלא	49. טופו
21. גרגירי חומוס קפואים	50. תמ"ל (תרכובת מזון לתינוקות)
22. גרגירי חומוס שימורים	51. משקה קל תוסס רגיל
23. חומר ניקוי לכביסה	52. משקה קל תוסס דיאט
24. מגבונים לחים	53. משקה סויה
25. ג'ל גילוח	54. רסק עגבניות
26. מרכך כביסה	55. תירס בשימורים
27. נוזל לכלים	56. אפונה בשימורים
28. סכיני גילוח	57. שמן זית
29. חיתולים חד־פעמיים	58. שמן קנולה

- | | |
|-----------------------|-----------------------|
| 1. משקפיים ועדשות מגע | 9. משחת שיניים |
| 2. גרגירי חומוס יבשים | 10. נוזל לניקוי הרצפה |
| 3. עדשים ירוקות יבשות | 11. שמפו |
| 4. שיבולת שועל | 12. עגבניות |
| 5. שקיות לאשפה | 13. מלפפונים |
| 6. סבון רחצה | 14. בננות |
| 7. דיאודורנט לאשה | 15. כרובית קפואה |
| 8. דיאודורנט לגבר | |

- ◀ ארבל, ש' (2024). **יֵרֵד אוֹ עֵלָה? כִּיצֵד הַשְּׁפִיעוֹ הַרְפּוֹרְמוֹת בַּשּׁוּק הַחֲמָאָה בְּיִשְׂרָאֵל עַל הַמַּחֲוִיר לְצֶרֶךְ גּוֹמָה אֲפֶשֶׁר לְלַמּוֹד מִמִּידַת הַצִּלְחָתָן? מִכּוֹן יִסּוּדוֹת.**
- ◀ ארבל, ש' (טרם פורסם). **יֵרֵד אוֹ עֵלָה? כִּיצֵד הַשְּׁפִיעוֹ הַרְפּוֹרְמוֹת בַּשּׁוּק שִׁמּוּרֵי הַטּוֹנָה בְּיִשְׂרָאֵל עַל הַמַּחֲוִיר לְצֶרֶךְ גּוֹמָה אֲפֶשֶׁר לְלַמּוֹד מִמִּידַת הַצִּלְחָתָן? פּוֹרוֹם אַרְלוֹזוֹרֹב־יִסּוּדוֹת.**
- ◀ אריאל, נ' (2025). **אֵל עַל הַרוּוִיחָה בַּשָּׁנָה הַחוֹלֶפֶת 545 מִלִּיּוֹן דּוֹלָר - זִינוּק שֶׁל כִּמְעֵט פִּי 5. גְּלוֹבֶס, 12 בִּמְרָץ 2025.**
- ◀ בנק ישראל (2006). **הַשְּׁפַעַת צַעֲדֵי מִדִּינִיּוֹת חֲלוּפִיִּים עַל הָעוֹנִי. דּוֹחַ הַתַּפְתַּחוּתִּים כִּלְכִּלִּיּוֹת 112. בִּנְק יִשְׂרָאֵל, מַחֲלָקַת הַמַּחֲקָר.**
- ◀ בנק ישראל (2024). **פָּרָק ב': הַפְּעִילוֹת הַמַּצְרֵפִית, הַמַּסַּחֵר וְהַתַּעֲסוּקָה. בְּתוֹךְ: דּוֹחַ בִּנְק יִשְׂרָאֵל לִשְׁנַת 2023 (עמ' 27-51). בִּנְק יִשְׂרָאֵל.**
- ◀ גוֹטְלִיבֹבְסְקִי, ח' וְיַעֲקֹבִי, נ' (2013). **הָאֵם לִהְחִיל מִע"מ דִּיפְרַנְצִיָּאֵלִי בְּיִשְׂרָאֵל? לִקְחִים מִהִתְאִוִּרִיָּה וּמִהִנְעָשָׂה בַּעֲוֹלָם. נִיר עֲמָדָה 6. הַתּוֹכְנִית לְכִלְכֵּלָה וַחֲבֵרָה, מִכּוֹן וֶן לִיר בִּירוּשָׁלַיִם.**
- ◀ דוֹתָן, ש', פֶּרְחִי, א', מִירוֹנִיָּצ'ב, נ' וְרִז, ד' ע' (2023). **מִע"מ דִּיפְרַנְצִיָּאֵלִי: בַּחִינָה. סִדְרַת מַחֲקָרֵי מִדִּינִיּוֹת. רְשׁוֹת הַמִּיִּסִּים, חֲטִיבַת תַּכְנוֹן וְכִלְכֵּלָה.**
- ◀ גוֹלְדֶּבֶרְג, נ' (2026). **רְשׁוֹת הַתַּחֲרוֹת בּוֹחַנַת טַעֲנוֹת נֶגֶד אֵל עַל: "גְּבַתָּה מַחֲוִירִים מוֹפְרָזִים בַּמַּלְחָמָה". כָּאֵן חֲדָשׁוֹת, 8 בִּפְבְּרֻאָר 2026.**
- ◀ הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (2011). **דו"ח הוועדה. מְדִינַת יִשְׂרָאֵל.**
- ◀ הוועדה המיוחדת לענייני הצעירים (2025). **פְּרוֹטוֹקוֹל מִס' 100: הַשְּׁלָכוֹת יוֹקֵר הַמַּחֲוִיָּה לִשְׁנַת 2025 בְּדֶגֶשׁ עַל מַחֲוִירֵי הַמְּזוֹן עַל מַשְׁקִי בֵּית צַעֲרִים. 11 בְּאוֹגוֹסֵט 2025.**
- ◀ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2025). **הַכְּנָסוֹת וְהוֹצָאוֹת מִשְׁק הַבֵּית, נִתּוּנִים מַסְקֵר הוֹצָאוֹת מִשְׁק הַבֵּית 2022: סִיכּוּמִים כִּלְלִיִּים.**
- ◀ וקסמן, א' (2019). **כַּחֲלוֹן הַפְּסִיד בִּבְג"ץ: הַשּׁוֹפְטִים הוֹרּוּ לוֹ לִיִּקֵּר אֶת הַחֲלֵב ב־3.4%, TheMarker, 4 בִּמְרָץ 2019.**
- ◀ חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, תשנ"ו-1996
- ◀ חוק קידום התחרות בענפי המזון והפארם, התשע"ד-2014
- ◀ כהן אולאי, ח' (2025). **מַחֲוִירֵי הַטִּיסוֹת בַּחֲבֵרוֹת הַיִּשְׂרָאֵלִיּוֹת זִינְקוּ בַּעֲשָׂרוֹת אַחֲזוּזִים. כִּלְכִּלֵּסֵט, 28 בִּמְאִי 2025.**
- ◀ לוי, ל' (2025). **מִבְצַע הַהֲשַׁפְעָה הַסּוּדִי שֶׁל סִימִילָאָק. TheMarker, 19 בִּסֶּפְטֶמְבֶּר 2025.**
- ◀ לן, ע' (2023). **יוֹקֵר הַמַּחֲוִיָּה בְּיִשְׂרָאֵל: שֶׁכֶר נִמּוֹךְ אוֹ מַחֲוִירִים גְּבוּהִים? פּוֹרוֹם אַרְלוֹזוֹרֹב.**
- ◀ מבקר המדינה (2024). **הַפִּיקּוֹחַ עַל הַמַּחֲוִירִים בַּעֲנַף הַמְּזוֹן. בְּתוֹךְ: הִיבִטִּים בַּהֲתוֹדָדוֹת עִם יוֹקֵר הַמַּחֲוִיָּה, עמ' 91-207. מִשְׂרָד מַבְקֵר הַמִּדִּינָה.**
- ◀ מגנזי, א' (2011). **קוֹטֵג' כְּמוֹ לִיטֵר בִּנְזִין: "הִגִּיעוּ מִיָּם עַד נֶפֶשׁ". Ynet, 14 בְּיוֹנִי 2011.**

- ◀ מעוז, י' (2021). [מבוא למיקרוכלכלה](#). האוניברסיטה הפתוחה.
- ◀ משה, נ' (2022). [סקירה ראשונית של מנגנונים לתמיכה ממשלתית וסבסוד של מוצרי מזון](#). המחלקה לפיקוח תקציבי, מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ◀ משרד האוצר (2018). [סקירה כלכלית שבועית: על רווחיות חברות המזון הפרטיות המובילות](#). אגף הכלכלן הראשי, 23 בדצמבר 2018.
- ◀ משרד החקלאות ופיתוח הכפר (2023). [שבועות בפתח - האם מחיר החלב הגולמי בישראל באמת יותר גבוה משאר העולם?](#) הודעה לעיתונות, 21 במאי 2023, החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.
- ◀ סלע קולקר יועצים פיננסיים בע"מ (2017). [חוות דעת כלכלית: מטרנה תעשיות שותפות מוגבלת](#). ספולטר, ס' (2025). [למרות התנגדות האוצר: ברקת חתם על צו האוסר "העלאת מחירים בלתי הוגנת"](#). TheMarker, 13 בינואר 2025.
- ◀ קדמי, ס' (2025). [האם ישראל בדרך לאבד תרופות חיוניות בגלל מדיניות אמריקאית חדשה?](#) כלכליסט, המהדורה הדיגיטלית, 10 באוגוסט 2025.
- ◀ קריסטל, מ' (2013). [גבינה לבנה ושמן מתוקה הוכנסו לפיקוח; יוזלו ב-20%](#). Ynet, 30 בדצמבר 2013.
- ◀ קריסטל, מ' (2014). [עתירה לבג"ץ: להכניס חלב מועשר לפיקוח](#). Ynet, 3 בספטמבר 2014.
- ◀ רוטנברג, ב' (2023). [ניתוח כלכלי של השלכות הפיקוח על מחירי מוצרי מזון](#). מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- ◀ ריבלין, ח' (2013). [תחקיר המזון: למה ביצים עם אומגה 3 יקרות מרגילות?](#) Mako, 27 בנובמבר 2013.
- ◀ רקובר, ג' (2025). [פיקוח על מחירי המזון כמענה ליוקר המחיה](#). פורום ארלוזורוב.
- ◀ רשות התחרות (2025). [הממונה על התחרות הודיעה על כוונתה להטיל עיצומים כספיים בסך של כ-14 מיליון ש"ח על חברת קימברלי קלארק בשל הפרות של חוק המזון](#). 5 בפברואר 2025.
- ◀ שלם, ר' ומופקדי, ט' (2016). [מתודולוגיה לפיקוח על המחירים: מסמך קווים מנחים כלליים](#). משרד האוצר.
- Benkard, C. L., Yurukoglu, A., and Zhang, A. L. (forthcoming). Concentration in product markets. *American Economic Journal: Microeconomics*.
- Bluth, R. (2025). [In shot across Big Pharma's bow, California will sell its own insulin](#). Politico, 16 October 2025.
- Federal Trade Commission (2023). [2023 Horizontal Merger Guidelines](#).
- Fershtman, C., and Fishman, A. (1994). The 'perverse' effects of wage and price controls in search markets. *European Economic Review*, 38(5), 1099–1112.
- Ginker, T., Illek, A., and Snir, A. (2025). [Rigidity and Synchronization: Analyzing Online and Offline Price Dynamics](#). Discussion Paper 2025.10. Bank of Israel Research Department.

- Hendel, I., Lach, S., and Spiegel, Y. (2017). [Consumers' activism: The cottage cheese boycott](#). *The RAND Journal of Economics*, 48(4), 972–1003.
- Mankiw, N. G. (2020). *Principles of Economics* (9th ed.). Cengage Learning.
- OECD (2024). [Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024](#). OECD Publishing.
- OECD (2025). [Government at a Glance 2025](#). OECD Publishing.
- Ofek-Shanny, Y. (2019). *The influence of the removal of price caps on dairy product prices in Israel during 1999-2011*. Available at SSRN 5285359.
- Thomas, A. (2024). *VAT Rate Structures in Theory and Practice*. World Bank Policy Research Working Papers, (10677).

**פורום ארלוזורוב הוא מכון מחקר לשינוי מדיניות, שפועל להעלאת רמת
חיייהם 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, וחיזוק 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
נבחרי הציבור, הדרג המקצועי בממשלה, השלטון המקומי והאזרחי 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 | @justiceteam.il

יוקר המחיה בישראל נותר גבוה, והניסיונות להפחיתו באמצעות הרחבת היבוא והגברת התחרות לא הביאו לירידת המחירים המקווה. בנייר זה אנו בוחנים מחדש את הפיקוח על המחירים ככלי מדיניות סלקטיבי, וטוענים כי במבנה השוק האופייני למשק הישראלי, המאופיין בריכוזיות גבוהה ובכוח שוק משמעותי, הפיקוח על המחירים יכול להיות כלי יעיל להפחתת המחירים ולשיפור רווחת הצרכנים כחלק ממערך כלים רחב להתמודדות עם יוקר המחיה. בנייר זה אנו מציגים מסגרת תיאורטית, בוחנים את הניסיון הישראלי בפיקוח מחירים על מוצרי חלב ומפתחים מתודולוגיה לבחירת המוצרים לפיקוח על בסיס כוח השוק, היקף ההוצאה, שיקולי בריאות והיתכנות מעשית. על בסיס מתודולוגיה זו אנו מציעים רשימה מצומצמת של מוצרים, שהפיקוח על מחיריהם עשוי לחסוך למשקי הבית בין 1.3 ל-1.8 מיליארד ש"ח בשנה.