

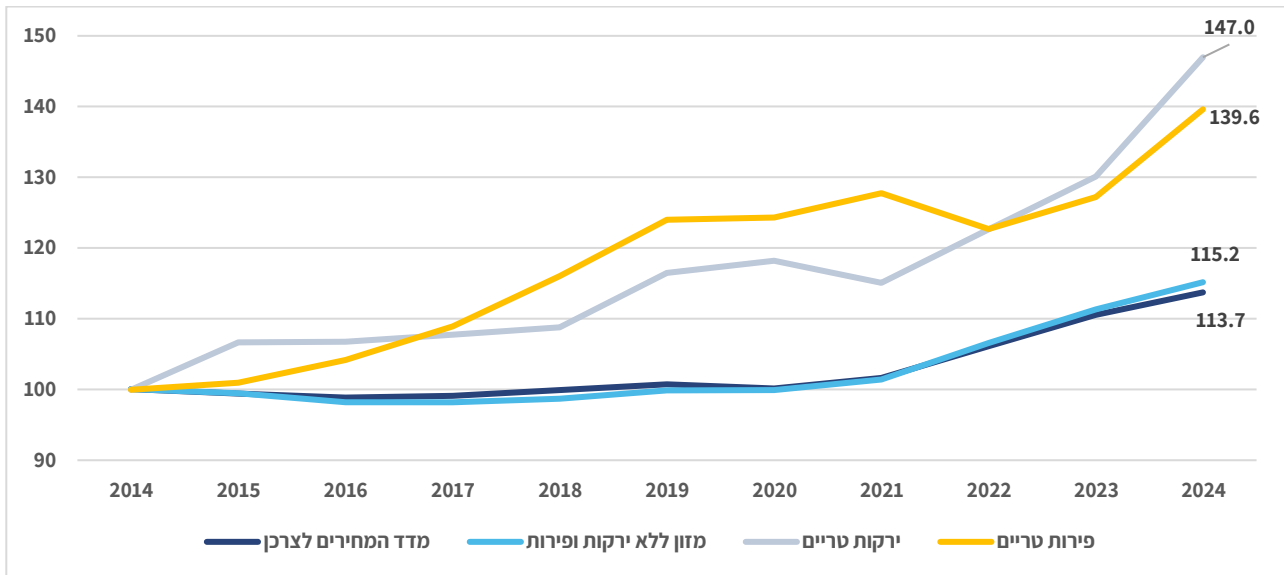
השינוי במדד מחירי המזון בשנת 2024

מסמך זה נכתב לקראת דיון בוועדת הכלכלה ב-10 בדצמבר 2024 בנושא: "פיקוח על מחירי מזון והשפעת מחירי המזון על אנשים החיים בעוני". במסמך מוצגים נתונים על מדדים של מחירי המזון לפי קבוצות ראשיות ומשניות, מדד מחירי סחורות המזון של ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO), מדד מחירי תפוקה של תעשיית המזון ליעדים מקומיים, מדד מחירי מזון לצרכן, מדד מחירי תשומה בענף החקלאות וסקירה בנושא פיקוח על מחירים.

1. שינוי במדדי מחירי המזון

ענף מוצרי המזון ומוצרי צריכה מהירה (Fast Moving Consumer Goods) מורכב משלושה שלבים עיקריים, בשרשרת השיווק, החקלאות, התעשייה המקומית ויבוא וקמעונאות. תרשים 1 להלן מציג את מדד המחירים לצרכן, מדד מחירי המזון (לא כולל פירות וירקות), מדד מחירי פירות טריים ומדד מחירי ירקות טריים בשנים 2014 עד 2024.

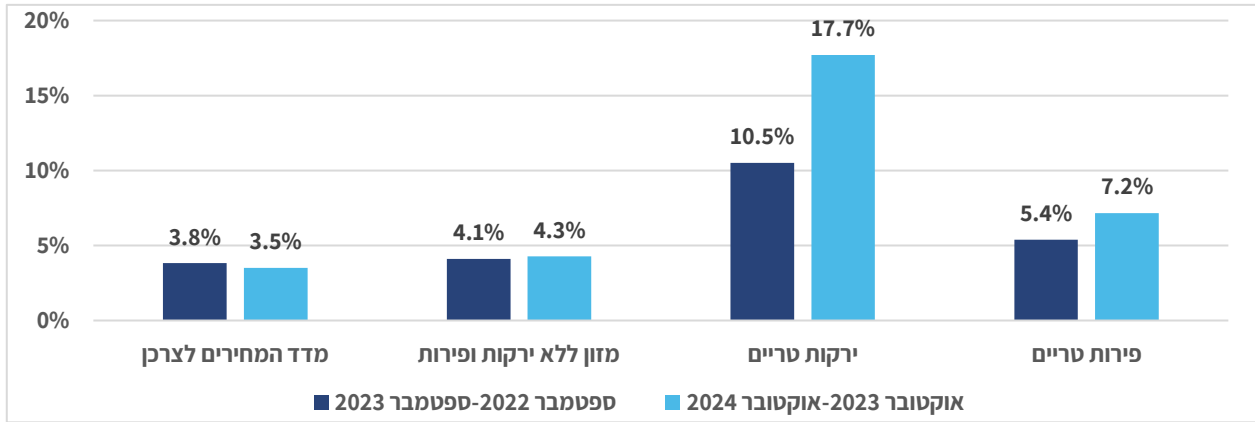
תרשים 1: מדד מחירים לצרכן, מדד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) (2024-2014)¹



אפשר לראות כי בשנים 2014 עד 2024 עלה מדד המחירים לצרכן ב-**13.7%**, מדד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) ב-**15.2%**, מדד מחירי ירקות טריים ב-**47%** ומדד מחירי פירות טריים בכ-**39.6%**. בתרשים 2 להלן שינוי של מדד המחירים לצרכן, מדד מחירי המזון, מדד מחירי פירות טריים ומדד מחירי ירקות טריים בתקופה ספטמבר 2023 עד אוקטובר 2024 בהשוואה לתקופה המקבילה.

¹ הלמ"ס, מאגר מדדי המחירים, כניסה: 8 בדצמבר 2024

תרשים 2: שינוי שנתי ממוצע במדדי מחירים שונים לצרכן אוקטובר 2023 - אוקטובר 2024²



ניתן לראות את הדברים הבאים:

- מדד המחירים לצרכן השתנה בחודשים אוקטובר 2023-אוקטובר 2024 בשיעור של 3.5% לעומת עלייה של 3.7% בתקופה המקבילה.
- מדד מחירי המזון ללא פירות וירקות עלה בחודשים אוקטובר 2023-אוקטובר 2024 בשיעור של 4.3% לעומת עלייה של 4.1% בתקופה המקבילה.
- מדד מחירי ירקות טריים עלה בחודשים אוקטובר 2023-אוקטובר 2024 בשיעור של 17.7% לעומת עלייה של 10.5% בתקופה המקבילה.
- מדד מחירי פירות טריים עלה בחודשים אוקטובר 2023-אוקטובר 2024 בשיעור של 7.2% לעומת עלייה של 5.4% בתקופה המקבילה.

בלוח 1 שלהלן מוצגת ההוצאה על מזון ופירות וירקות בקרב חמישוני ההכנסה.

לוח 1: ההוצאה על מזון, פירות וירקות בקרב חמישוני ההכנסה (2021)³

הוצאה	סך הכול	1	2	3	4	5
הוצאה על מזון (ללא פירות וירקות)	2,241	1,867	2,144	2,172	2,324	2,700
הוצאה על פירות וירקות	583	504	566	558	625	663
סך הכול מזון	2,824	2,371	2,710	2,730	2,949	3,363
סך הוצאה על צריכה	15,122	10,093	12,273	14,256	16,970	22,011
אחוז ההוצאה על המזון מסך ההוצאה לצריכה	14.8%	18.5%	17.5%	15.2%	13.7%	12.3%

אפשר לראות כי האחוז הגבוה ביותר בהוצאה על המזון מסך ההוצאה על הצריכה הוא בקרב חמישוני הכנסה הנמוך, 18.5%, לעומת 12.3% בחמישוני ההכנסה הגבוה.

בלוח 2 להלן שינוי במדדי המחירים של מוצרים ושירותים לפי קבוצות צריכה ראשיות ומשניות בחודשים ספטמבר 2022-ינואר 2023 בהשוואה לחודשים ספטמבר 2023-ינואר 2024.

² הלמ"ס, **מדדי מחירים**, כניסה: 9 בדצמבר 2024, עיבודי מרכז המחקר והמידע של הכנסת.

³ הלמ"ס, **סקר הוצאות משקי בית 2021**, לוח 1.1 הכנסה והוצאה חודשית לתצרוכת בחמישוניים של משקי בית, כניסה: 9 בדצמבר 2024.

לוח 2: שינוי במדדי מחירים של מוצרים ושירותים לפי קבוצות צריכה בתקופת המלחמה⁴

פער	אוקטובר 2023-אוקטובר 2024	ספטמבר 2022-ספטמבר 2023	משקל	קוד	מוצר או שירות
-0.3	3.5%	3.8%	100%	120010	מדד המחירים לצרכן
0.2	4.3%	4.1%	14.9%	120050	מזון ללא ירקות ופירות
-0.9	3.5%	4.4%	2.3%	120060	לחם, דגנים ומוצרי בצק
-0.6	2.9%	3.6%	0.6%	120070	לחם
0.6	5.0%	4.4%	0.8%	120080	ביסקוויטים, עוגות וכדומה
0.8	1.7%	0.9%	0.1%	120090	קמח
-4.1	2.5%	6.6%	0.4%	120100	מוצרי בצק
-0.7	3.4%	4.1%	0.4%	120110	דגן ומוצרי דגן
1.0	5.7%	4.7%	4.1%	120130	בשר, עופות, דגים ומוצריהם
4.7	7.3%	2.6%	1.4%	120140	בשר בקר
6.7	7.6%	0.9%	0.3%	120150	בשר בהמה אחר: כבש וחזיר
-4.6	3.7%	8.3%	1.2%	120160	עופות
2.4	6.7%	4.3%	0.4%	120170	בשר משומר ומעובד
2.0	6.9%	4.9%	0.5%	120180	דגים
0.1	1.6%	1.5%	0.2%	120190	שימורי דגים ודגים מעובדים
7.0	7.3%	0.3%	0.3%	120200	שמנים ומרגרינה
7.2	7.6%	0.4%	0.3%	120210	שמנים
3.5	1.1%	2.4%-	0.0%	120220	מרגרינה
-4.1	4.4%	8.5%	1.9%	120230	חלב ומוצרי חלב
-5.1	4.7%	9.9%	0.4%	120240	חלב
-4.9	2.7%	7.6%	0.4%	120250	לבן, יוגורט ומעדני חלב
-6.4	5.2%	11.6%	0.1%	120260	שמנת
-5.3	2.6%	7.8%	0.1%	120270	חמאה
-4.5	4.5%	9.0%	0.7%	120280	גבינה
4.3	7.8%	3.5%	0.2%	120285	גלידות
-12.7	1.2%	13.9%	0.3%	120120	ביצים
2.2	5.4%	3.2%	0.5%	120370	סוכר, ריבה וממתקים
-3.6	6.9%	10.6%	0.1%	120380	סוכר ותחליפיו
-1.7	2.9%	4.5%	0.1%	120390	ריבה, דבש וכדומה
3.9	5.6%	1.7%	0.4%	120400	ממתקים ושוקולד
3.7	2.8%	0.9%-	1.6%	120340	משקאות
11.2	3.8%	7.4%-	0.6%	120350	משקאות קלים
-0.6	2.1%	2.7%	1.0%	120360	משקאות אלכוהוליים
-1.2	2.2%	3.4%	1.0%	120290	מוצרי מזון שונים
-2.1	2.0%	4.1%	0.5%	120300	תבלינים, רטבים, מוצרים לעוגה ומזון לתינוקות
3.3	3.6%	0.3%	0.1%	120310	תה
0.6	2.4%	3.0%	0.2%	120320	קפה
4.8	7.9%	3.1%	0.0%	120330	קקאו
-1.1	1.7%	2.8%	0.2%	150315	סלטים מוכנים
4.9	12.2%	7.3%	3.4%	120040	ירקות ופירות
7.2	17.7%	10.5%	1.6%	120042	ירקות טריים
1.8	7.2%	5.4%	1.0%	120043	פירות טריים
6.0	9.2%	3.1%	0.4%	120046	ירקות קפואים, כבושים ומשומרים
0.9	3.1%	2.2%	0.4%	120047	פירות יבשים, משומרים וקפואים

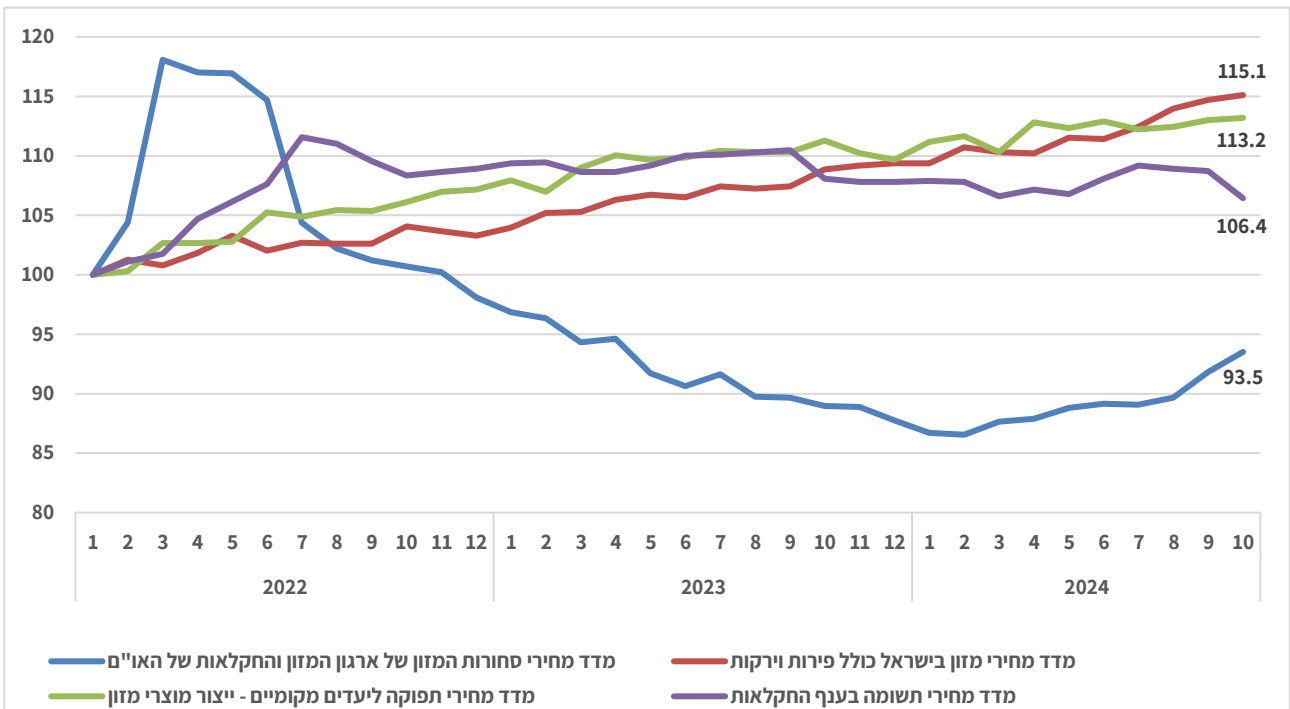
אפשר לראות כי מדד המחירים לצרכן עלה בתקופת המלחמה (אוקטובר 2023 עד אוקטובר 2024) ב-3.5% בהשוואה לעלייה של 3.8% בתקופה המקבילה (ספטמבר 2022 עד ספטמבר 2023), מדד מחירי המזון (ללא פירות וירקות) עלה ב-4.3% בתקופת המלחמה בהשוואה ל-4.1% בתקופה המקבילה, מדד מחירי הירקות הטריים עלה בקצב גבוה בתקופת המלחמה 17.7% לעומת התקופה המקבילה 10.5% ומדד מחירי הפירות הטריים עלה ב-7.2% בתקופת המלחמה בהשוואה ל-5.4% בתקופה המקבילה. בחלק מהמוצרים העלייה בתקופת המלחמה היתה

⁴ הלמ"ס, מאגר המחירים, כניסה: 9 בדצמבר 2024.

גבוהה יותר בהשוואה לתקופה המקבילה (כגון בשר ושמינים) ובחלק מהמוצרים העלייה בתקופת המלחמה היתה נמוכה יותר בהשוואה לתקופה המקבילה (כגון מוצרי גבינה וביצים).

בתרשים 3 להלן השינוי במדד מחירי סחורות המזון של ארגון המזון והחקלאות של האו"ם (FAO), מדד מחירי תפוקה של תעשיית המזון בישראל ליעדים מקומיים, מדד מחירי מזון לצרכן בישראל (כולל פירות וירקות) ומדד מחירי תשומה בענף החקלאות בישראל.

תרשים 3: שינוי במדדי מחירים בענף המזון⁵



אפשר לראות כי מינואר 2022 עד אוקטובר 2024 מדד מחירי סחורות מזון בעולם ירד בשיעור של 6.5%, בהשוואה לעלייה של 13.2% במדד מחירי תפוקה של תעשיית המזון בישראל ליעדים מקומיים, עלייה של 15.1% במדד מחירי המזון לצרכן בישראל ועלייה של 6.4% במדד מחירי תשומה של ענף החקלאות בישראל. יש לציין כי מדד המזון בעולם הוא במונחים דולריים והמדדים בישראל במונחים שיקליים ולכן שינויי שער השקל עשויים להשפיע.

2. פיקוח על מחירים

לפי חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996, הממשלה יכולה למנות מפקח על מחירים ולקבוע מחירים מרביים למוצרים ושירותים הנמכרים על ידי חברות פרטיות, בשל שיקולי תחרות או תועלת הציבור. מחירי מוצרי מזון מפוקחים הם: חלב ומוצריו, לחם, מלח מאכל וביצים. ישנם מוצרים נוספים הנמצאים בפיקוח כגון בנדין לכלי רכב. מחירי הפיקוח נקבעים באמצעות נוסחה שנקבעה על ידי ועדת המחירים הפועלת בראשות משרד האוצר וחברים בה נציגים ממשרדי הכלכלה והתעשייה והחקלאות.⁶

⁵ הלמ"ס, מאגר המחירים, כניסה: 9 בדצמבר 2024.

Food and Agriculture Organization on the UN, [FAO Food Price index](https://www.fao.org/price/), accessed: 9 December 2024.

⁶ להרחבה ראו: בת חן רוטנברג, ניתוח כלכלי של השלכות הפיקוח על מחירי מוצרי חלב וביצים, 18 באפריל 2023.

ליכולת הממשלה לפקח על מחירי מוצרים ושירותים יש קשיים רבים, בעיקר כאשר יש מוצרים דומים רבים ומנגנון הפיקוח נשען על דיווחי היצרנים. כך, המפוקח הוא גוף כלכלי הבקי בענף ומחזיק בידיו את כל המידע בדבר עסקיו. בדרך כלל המפקח בקי בענף פחות מהמפוקח. פער זה בולט יותר כאשר מדובר בגופי רגולציה חלשים הנתונים ללחצים, ובהם לחצים פוליטיים. מאידך, מוצרים בהם אין חלופות ומנגנון הפיקוח מבוסס על מחיר בינלאומי ולא על דיווחי היצרנים, כמו בנזין, יכולת הפיקוח גבוהה יותר. לפי ניתוח של מרכז המחקר והמידע משנת 2023, מדד מחירים מפוקחים עלה בקצב גבוה יותר מדד מחירים לא מפוקחים באותה קטגוריה.⁷ להלן פירוט הקשיים העיקריים:

- למפוקח יש עדיפות בידע ונתונים לגבי עלויות הייצור על פני הגוף המפוקח.
- נוסחת עדכון המחיר אינה תמיד מדויקת.
- מועדי עדכון מחירי מוצרים מפוקחים הם לעיתים איטיים, או המלצות ועדת המחירים לא מאושרות על ידי הממשלה, וכך ייתכן שיווצר מחסור של מוצרים מפוקחים בשווקים בגין חוסר כדאיות כלכלית ליצרנים.
- פיקוח על מחירים עשוי ליצור חסמי כניסה לענף והרחקת מתחרים חדשים.
- כלי האכיפה של הפקעות מחירים חלשים, בחקיקה אין אפשרות לקנסות מנהליים.
- אפשרות ליצירת קרטליזציה בענף בחסות מחירים מרביים.
- תמרוץ ליצרנים ליצור סבסוד צולב בין מוצרים.
- חוסר כדאיות ייצור במקרה בו המחיר המפוקח נמוך יחסית.
- תמריצים נמוכים להשקעות בחדשנות.

לרוב נעשה פיקוח על מחיריהם של מוצרים חיוניים המיוצרים בתנאי מונופול או קרטל, בשל החשש לרווח עודף של יצרנים על חשבון רווחת הצרכנים בהשוואה לשוק תחרותי. נוסף על כך, לעיתים יש פיקוח על מחירי מוצרים המיוצרים בשווקים שהתחרות בהם מועטה בלבד, גם אם הם לא הוכרזו שווקים מונופוליטיים.

לפי הדוח הדו-שנתי של ה-OECD על כלכלת ישראל משנת 2020, מדדי רגולציית שוק המוצר (PMR) בישראל, בעיקר בשל תקנות מחירים נפוצות, גבוהים בהשוואה למדינות ה-OECD ויוצרים חסמים בפני סחר והשקעות.⁸

במדינות המפותחות לא נהוג לעשות שימוש בכלי של פיקוח על מוצרי מזון, בחלק מהמדינות יש פיקוח על מחירים של מוצרים ושירותים אחרים, כגון שכר דירה (הפיקוח בדרך כלל הוא על שיעור העלאה של שכ"ד לשוכר קיים). לפי מחקר של ה-OECD,⁹ הרגולציה בשוק השכירות באה לרוב לתקן פגמים בשוק.

בנייר עבודה בנושא: "מדיניות מחירי מזון בישראל: אמצעי אסטרטגי" שכתבו בשנת 2017 פרופ' דב צ'רניחובסקי וד"ר ג'נטה אזרייבה, לבקשת ועדת מחירי מזון שהקימה המועצה הלאומית לביטחון תזונתי, נכתב כי **ישראל היא היחידה ממדינות ה-OECD מתערבת בקביעת מחירי המזון באופן ישיר ומפקחת עליהם**, ועולה השאלה מהן הסיבות לקיומו של מנגנון זה בישראל.¹⁰

⁷ שם.

⁸ OECD, [Economic Surveys: Israel 2020](#), September 2020.

⁹ OECD, [Housing and the Economy: Policies for Renovation](#), 2011. Retrieved: April 17, 2023.

¹⁰ פרופ' דב צ'רניחובסקי, ד"ר ג'נטה אזרייבה, [מדיניות מחירי מזון בישראל: אמצעי אסטרטגי](#), 2017.