



המרכז הישראלי
להעצמת האזרח (ע"ר)
C I T I Z E N S '
E M P O W E R M E N T
C E N T E R I N I S R A E L

דו"ח מעקב:
יישום מסקנות הוועדה לעידוד התחרות בענף המלט
(ועדת הרשקוביץ)
על בסיס החלטות הממשלה:

535: הסרת חסמים ועידוד התחרות בשוק המלט – 10.7.2013

1960: עידוד התחרות בשוק הצמנט – 7.8.2014

ספטמבר 2015

דו"ח המעקב נכתב במסגרת פרויקט "המוניטור" של המרכז להעצמת האזרח
המבצע ניטור ומעקב אחר יישום החלטות ממשלה

הדו"ח נכתב ע"י עומר גלבוע, תחקירן בפרויקט המוניטור
ובהנחיית נועה רוזנפלד, מנהלת תחום ממשל במרכז להעצמת האזרח



אודות המרכז להעצמת האזרח

המרכז הישראלי להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי ויכולות הביצוע של הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בתהליכי יישום מדיניות, ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש להוביל שינויים לטובת הציבור. במסגרת זו, מפעיל המרכז את מיזם "המוניטור", הכולל מעקב וניטור אזרחי אחר יישום החלטות ממשלה וחוקי כנסת והנגשתם לציבור. "המוניטור" מסייע בהבנת תהליכי ממשל ויישום מדיניות באמצעות יצירת תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את טיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

הקדמה

בשנים האחרונות, ובעיקר לאחר המחאה החברתית בקיץ 2011 אנו עדים לעיסוק גובר בשיח הציבורי והפוליטי בנושא יוקר המחייה, ובפרט בכל הקשור למחירי הדיור בישראל. נושאים אלה זכו גם להתייחסות נרחבת במסגרת דו"ח ועדת טרכטנברג לשינוי חברתי כלכלי, שהקדישה חלק ניכר מהמלצותיה כמענה לבעיות מערכתיות בכלכלה ובמשק, המכבידות על יוקר המחייה. העיסוק בנושאים אלה מתבטא היטב בסדר יומן של ממשלות ישראל בשנים האחרונות, אשר גיבשו שורה של רפורמות וקיבלו החלטות שונות הנוגעות להפחתת יוקר המחייה ולפתרון משבר הדיור.

אחת ההחלטות הבולטות שהתקבלה בממשלה בהקשר זה היא ההחלטה לקידום ועידוד התחרות בענף המלט. ההחלטה מאמצת שורה של המלצות הנוגעות להסדרת שוק הצמנט (מרכיב במלט) בישראל, אשר נשלט ע"י חברת "נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ", והינה בעלת מעמד מונופוליסטי המקנה לה את היכולת לשלוט במחירים. המטרה המוצהרת של החלטת הממשלה הייתה להבטיח את התחרות בענף המלט, תוך אבטחת אספקה סדירה במחירים תחרותיים לטווח הקצר והארוך.

עבור רבים בציבור, נושא הסדרת שוק המלט עשוי להישמע כנושא בירוקרטי ולא נגיש. הגזירה של משמעויות במבנה שוק זה לנושא יוקר המחייה בכלל ויוקר הדיור בפרט אינו אינטואיטיבי, ומצוי לרוב בשולי השיח הציבורי והתקשורתי. יחד עם זאת, הבנה למידה של משמעויות הסדרת השוק מלמדות כי לשוק המלט השפעה ישירה על מחירי הדיור בישראל, וכי על פי הערכות שונות, טיפול והסדרת השוק עשוי להוריד את מחיר הדירות בשיעור של כ-4%.

על רקע חשיבותה של ההחלטה לתחום יוקר המחיה בישראל, ומתוך הבנה כי יישומה הינו אינטרס ציבורי רב משמעות, הוחלט במרכז להעצמת האזרח להכליל את החלטות הממשלה הנוגעות לשוק המלט במסגרת מיזם "המוניטור", המבצע מעקב ובקרה אזרחית לתהליכי יישום מדיניות מצד הממשל.

תוצרי המעקב המפורטים בדו"ח הינם פרי עבודת מעקב אזרחית ואינם מהווים מסמך רשמי מצד הממשלה. תוצרים אלו נכתבו לאחר עבודת בדיקה מעמיקה ומקיפה, הכוללת שיחות רבות עם בכירים ואנשי מקצוע בממשל, קבלת מידע ומסמכים מצד הממשלה, איסוף חומרים גלויים המפורסמים לציבור וכן סיוע במידע מצד גורמים חוץ ממשלתיים במגזר השלישי ובאקדמיה.

אנו מגישים דו"ח זה כשירות לממשל ולציבור כאחד, במטרה להגביר את העיסוק הציבורי במהלכים ליישום מדיניות בתחום יוקר המחייה בכלל, ובתחום המלט בפרט. הדו"ח סוקר את יישומן של שתי החלטות ממשלה שהתקבלו במסגרת הממשלה ה-33: [החלטה 535 \(יקר/2\)](#) – "הסרת חסמים ועידוד התחרות בשוק המלט", מיום 10.7.2013, ו- [החלטת המשך 1960](#) – "עידוד התחרות בשוק הצמנט", מיום 7.8.2014.



רקע – שוק המלט בישראל ודו"ח ועדת הרשקוביץ

שוק המלט הישראלי מאופיין בריכוזיות גבוהה: 85% מההיצע מוצע על-ידי חברת "נשר" (100% מהייצור המקומי), המוגדרת כמונופול. 15% הנותרים מיובאים על-ידי יבואן אחד בלבד. ועדת טרכטנברג עסקה בהשפעות שוק המלט על יוקר המחיה בישראל והמליצה להקים צוות שיקדם את עידוד התחרות בתחום. החלטת ממשלה 3992, מתאריך 18.12.2011, קבעה את הקמת הצוות לבחינת עידוד התחרות והרחבת תשתיות הייבוא בשוק המלט. מתוקף כך, הוקמה ועדה לעידוד התחרות בענף המלט בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, גל הרשקוביץ, שמטרתה הייתה לצמצם את כוחה של "נשר" בענף ולפתוח השוק בכללו לתחרות.

על פי הערכות ועדת הרשקוביץ, ענף המלט נאמד בכ-2 מיליארד שקל בשנה. כל צעד שיגביר את התחרות ויקטין את העלויות ב-10% יחסוך למשק כ-200 מיליון שקל בשנה. בתחום הדיור מדובר על ירידה של 3%-3.5% בעלויות הבנייה של דירות, ובתשתיות מדובר על ירידה בעלויות של יותר מ-4%.

בנוסף העריכה הועדה כי במידה והייתה תחרות אפקטיבית בשוק המלט בישראל והמחיר היה מושפע מהשינויים בשוק במקורות הייבוא, המשק היה עשוי לחסוך עשרות ומאות מיליוני שקלים, וכן ולהביא להוזלה ברכיב הבסיס לבינוי תשתיות, בתי ספר, בתי חולים ועוד. מכאן, שבניית שוק תחרותי בענף ושיפור הפיקוח על שוק המלט תהיה השפעה חיובית על מחירי התשתית, מוסדות הציבור ובנייה מסחרית.

החלטה 535:

הועדה הגישה מסקנותיה לממשלה בנובמבר 2012. מסקנות אלה גובשו כהחלטת ממשלה ע"י ועדת השרים לענייני יוקר מחייה, ריכוזיות ועידוד התחרות במשק, ואושרו בהמשך כהחלטת ממשלה בתאריך 10.7.2013, תחת הכותרת "הסרת חסמים ועידוד התחרות בשוק המלט" (החלטה 535). ההחלטה אימצה באופן מלא את המלצות ועדת הרשקוביץ לצמצום הריכוזיות בענף ולפתיחת השוק לתחרות מקומית וחינונית, ונחלקה לארבעה נושאים עיקריים: פריקת מלט, הובלת מלט, פיקוח על מחירי המלט וייבוא מלט. בהחלטת הממשלה צוינו גם הגורמים האחראיים על יישום סעיפי ההחלטה: משרד האוצר, משרד הכלכלה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד הפנים, רשות מקרקעי ישראל וחברת נמלי ישראל.

החלטה 1960:

כעבור כשנה, בתאריך 7.8.2014, התקבלה החלטת ההמשך 1960 – "עידוד התחרות בשוק הצמנט". סעיפי החלטה זו נקבעו בהתאם להסדר שנחתם בין המדינה למפעלי 'נשר', אשר עוגן בצו הממונה על ההגבלים העסקיים, ומהווה את הרקע לקידום ההחלטה. הסדר זה מבטא את ההסכמה שבין המדינה, באמצעות הרשות להגבלים עסקיים, לבין חברת "נשר" על מכירת אחד ממפעליה (מפעל הרטוב, הממוקם בסמוך לעיר בית שמש) לשחקן חדש שייכנס אל התחום. בבסיס ההחלטה מונחת ההנחה כי כניסת שחקן חדש לשוק ייצור המלט המקומי במקביל ל"נשר", לצד שיפור הליכי ייבוא המלט – יביאו בסופו של דבר להגברת התחרותיות בענף המלט, ולהורדת המחירים לצרכן. מתוך כך, בהחלטת נקבעו התנאים להסדרת המכירה העתידית של המפעל. יצוין כי במסגרת הסדר זה לא נקבע נפח פעילות מינימאלי והיקפי תפוקות למפעל במסגרת הבעלות החדשה.

ההחלטה קובעת, על בסיס ההסדר, כי בכפוף למכירת המפעל בהרטוב, תזכה "נשר" לתקופת פיקוח בת חמש שנים, (המכונה בהחלטה כ"תקופת ההסדר"), במהלכה תקבל הגנה מפני שינויים רגולטוריים העוסקים

בפתיחת הייבוא בענף והטלת פיקוח על מחירי המלט בישראל. כפועל יוצא של ההסדר התחייבה "נשר" גם להפחית את מחיר המלט בכ-2%.

בפועל, מייצרת תקופת ההסדר הקפאה ביישום מרכיבי ההחלטה שעוסקים בתחומים אלו, אשר הופיעו במסגרת החלטת הממשלה הקודמת (535). עוד נקבע בהחלטה, כי שישה חודשים לפני תום תקופת ההסדר יבחן הממונה על ההגבלים אם אכן חל גידול משמעותי ברמת התחרותיות בענף המלט. במידה ולא חל שינוי כזה, תיפסק ההקפאה כאמור.

ציוני דרך:

18.12.2011	החלטת ממשלה מספר 3992 קובעת להקים ועדה לעידוד התחרות בענף המלט.
26.11.2012	ועדת הרשקוביץ מציגה את המלצותיה בפני הממשלה.
10.07.2013	החלטת הממשלה לאמץ את מסקנות הוועדה.
7.08.2014	החלטת ממשלה המשכית בנושא, לאור המשא ומתן על מכירת מפעל הרטוב בידי 'נשר'.
28.4.2015	מכירת מפעל הרטוב לחברת 'שמשון'. החל מתאריך זה, בהתאם להחלטת הממשלה ההמשכית, כפופה 'נשר' להסדר של חמש שנים בו ייבחן שוק המלט ע"פ מדדים שונים.



פירוט מרכיבי ההחלטה וסטטוס יישומה

החלטת הממשלה אימצה את המלצות ועדת הרשקוביץ, תוך התייחסות לארבעה נושאים: פריקת מלט, הובלת מלט, פיקוח על מחירי המלט, ייצור מלט וייבוא. בנוסף, כללה ההחלטה מספר סעיפים נוספים המוטלים על הממשלה. להלן פירוט מרכיבים אלו וסטטוס יישומם:

פריקת מלט

לחברת נמלי ישראל יש משאבים מצומצמים בכל הנוגע ליכולתה לפרוק מטעני מלט וצמנט בהגיעם ארצה. כיום, ישנו רציף אחד ועיקרי בדמות רציף מספר 30 בנמל אשדוד, אשר ביכולתו לפרוק כמויות גדולות יחסית של מלט ברציפים. מזה שנים, מפעילה חברת "לב־ברון" את רציף 30. החברה נבחרה דאז ללא הליך מכרזי ראוי, ועל כן הוחלט לצאת להליך מכרזי חדש. בהחלטת הממשלה נקבע כי שרי התחבורה והאוצר יפנו לחברת נמלי ישראל לבצע במשותף את ההליך המתאים לבחירת המפעיל, תוך 3 חודשים מהחלטת הממשלה, דהיינו עד סוף ספטמבר 2013. בהחלטה נכתב כי "אמות המידה לבחירת המפעיל יקבעו להגברת התחרות ביבוא צמנט והגברת רמות השירות והתפוקות במתן שירותי נמל למטען זה". עוד נקבע כי יש להבטיח את המשך פעילותו של רציף 30 ולנקוט בצעדים נוספים להגברת התחרות בענף המלט כולו, שיהיו כתוצאה מתמריצים להעלאת התפוקות ורמת השירות בתחום הצמנט, שיוענקו ליבואני מלט.

סטטוס יישום

רציף 30 מוסיף להוות רציף יחיד לפריקת מלט אך טרם התקיימה היציאה למכרז חדש למפעיל לרציף. על פי לוחות הזמנים העדכניים, המכרז צפוי לצאת בינואר 2016. גם גיבוש התמריצים טרם בוצע, על רקע זמני התארגנות ממושכים של חברת נמלי ישראל. הדבר צפוי להתחיל בשנת 2016.

הובלת מלט

חברת "תעבורה תפזורת", שבעליה, משפחת לבנת, היו בעבר גם בעליה של חברת "נשר". היא חברת הובלת המלט היחידה בישראל. עובדה זו העניקה וממשיכה להעניק בידיה כוח רב אל מול יצרני וייבואני המלט. בשל היותה החברה היחידה בתחום, מצוי בידיה החופש לבחור עם איזו חברה לשתף פעולה ובאילו מחירים. מדובר בהליך לא שקוף, וחברת "תעבורה תפזורת בע"מ" מקשה על מתחריה של נשר בענף בדמות בקשת מחירי הובלת מלט גבוהים. בשל כך, נקבע בהחלטת הממשלה "להנחות את ועדת המחירים הבינמשרדית לבחון... את המלצות ועדת הרשקוביץ בכל הנוגע לאפשרות של הטלת פיקוח על מונופול תעבורה תפזורת בע"מ". במידה ויוחלט לעשות כן, תוכנס תעבורה תפזורת בע"מ לפרק ז' לחוק הפיקוח. משמעות הדבר היא מתן אפשרות למדינה לפקח באופן פעיל יותר על פעילות החברה בענף.

בהחלטה נקבע כי הועדה בינמשרדית תגיש המלצתה בעניין לשר התחבורה ולשר האוצר תוך 120 יום, דהיינו, עד נובמבר 2013. לא צוינו בהחלטה לוחות זמנים לשר התחבורה והאוצר לקבלת החלטה בנוגע להמלצות.

סטטוס יישום

ועדת המחירים הבינמשרדית אכן דנה בנושא, אך לא הצליחה להגיע להחלטה בעניין. לפיכך, המלצותיה בנושא לא הוגשו לשר התחבורה, וזה בתורו לא קיבל החלטה בנושא. נכון להיום "תעבורה תפזורת בע"מ" לא מצויה תחת פיקוח מחירים.

פיקוח על מחירי מלט

בהחלטת הממשלה נקבע לבחון את הכנסתו של צמנט לפיקוח המחירים בהתאם לפרק ה' לחוק הפיקוח. כלי זה יאפשר למדינה לפתח מנגנון תחשיבי בו תהיה לה השפעה ויכולת אקטיבית להורות ל"נשר" להחיל את המחירים אם אלו יסתרו את מנגנון החישוב המדינתי.

סטטוס יישום

סעיף זה הוקפא, יחד עם סעיפים אחרים מהחלטת הממשלה, במסגרת תקופת ההסדר לחמש שנים שעוגנה בהחלטת הממשלה 1960, וראשיתה במאי 2015. נכון להיום מחיר הצמנט לא הוכנס לפיקוח.

ייצור מלט

החלטת הממשלה קבעה כי יבוצעו תיקוני חקיקה להגבלת השימוש בקרקע לצורכי חציבה וייצור מלט, כך שתוגבל האפשרות למונופול לקבל רישיונות חדשים לחציבה. תיקונים אלה היו אמורים להעניק סמכויות שונות בידי שר הבינוי והממונה על ההגבלים העסקיים, בבואם לאשר הרשאות שימוש בקרקע. בהחלטה נקבע כי שר הבינוי יבצע תיקונים בחוק רשות מקרקעי ישראל כך שתוגבל הקצאת הקרקעות המיועדות לחציבת חומרי בנייה למי שהוגדר ע"י רשות ההגבלים העסקיים כמונופול.

סטטוס יישום

סעיף זה הוקפא, יחד עם סעיפים אחרים מהחלטת הממשלה, במסגרת תקופת ההסדר לחמש שנים שעוגנה בהחלטת הממשלה 1960, וראשיתה במאי 2015. שינויי החקיקה לא בוצעו.

ייבוא מלט

בהחלטת הממשלה הוחלט כי שר הכלכלה יקבע כי מתן רישיונות לייבוא מלט וייבוא קלינקר¹ ייעשה על פי העקרונות שנקבעו בדו"ח הרשקוביץ המגבילים את קבלת הרישיונות עבור מונופולים בענף המלט. עוד נקבע כי בתום שנתיים, יבחן שר הכלכלה את השלכות הסדרת יבוא המלט והקלינקר.

סטטוס יישום

סעיף זה הוקפא, יחד עם סעיפים אחרים מהחלטת הממשלה, במסגרת תקופת ההסדר לחמש שנים שעוגנה בהחלטת הממשלה 1960, וראשיתה במאי 2015. לא נעשה שינוי במדיניות מתן רישיונות הייבוא.

עוד נקבעו בהחלטה הסעיפים הבאים

סימן אתרים ייעודיים חדשים:

מינהל התכנון במשרד הפנים (שעבר בחודשים האחרונים למשרד האוצר) יבחן אפשרות לסימן אתר בצפון הארץ או במרכז, לצורך הקמת מחצבת גיר למלט. תוצאות הבחינה היו אמורות לעבור למועצה הארצית, תוך שנה, כלומר ביוני 4102, ולהיות מדווחות לקבינט יוקר המחייבה והתחרותיות.

1 חומר המתקבל מקליית גיר מעורב בחרסית, ונשרף ברמות חום גבוהות יותר ביחס לשאר החומרים מהם מפיקים את הצמנט.



סטטוס יישום

במסגרת תמ"א / 14 ב' – תכנית המתאר הארצית לכרייה וחציבה למשק הבנייה והסלילה – אותה מקדם מינהל התכנון מזה מספר שנים, גובשו המענים ברמה הארצית לעניין עתודות החציבה עבור גיר למלט עד לשנת 2040. באזור המרכז, קודמה התכנית והתקבלה בממשלה החלטה מספר 127, שעיקרה אישור מחצבת "נשר רמלה". באזור הצפון מצויה מחצבת "טמרה", אשר כוללת עתודות רבות, ואמורה לשרת את המפעל בנשר, סמוך לחיפה. מעבר לכך, לא נמצא הצורך במינהל התכנון לסמן אתרים נוספים בצפון ובמרכז. יצוין כי מסקנות ועדת הרשקוביץ והחלטת הממשלה בנושא שוק המלט לא שינו את תכניות התכנון שאותם קידם מינהל התכנון בכל מקרה. לגבי הדיווח למועצה הארצית ולקבינט הדיוור – לא ידוע אם התקיים דיווח כנדרש.

בחינת זמינות קרקעות לחציבה בנגב:

במסגרת ההחלטה הוטל על הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ועל רשות מקרקעי ישראל לבחון זמינות של קרקעות המיועדות למחצבות גיר למלט בנגב ולהביא את הנושא לכדי הסדרה במעורבות משרד הכלכלה ואגף תקציבים. מטרת ההסדרה הייתה לפתור סוגיות הקשורות לטענות בעלות על הקרקע מצד בדואים בנגב.

סטטוס יישום

הנושא לא טופל עד היום ע"י רשות מקרקעי ישראל מאחר שבינואר 2013, המישה חודשים לפני החלטת הממשלה, סוכם בין רשות מקרקעי ישראל ומשרד האנרגיה והתשתיות כי אחריות התכנון במפורט ואישורו, כולל האחריות לתוכנית הרב שנתית לחומרי גלם תעבור למשרד האנרגיה והתשתיות. למרות ההסכמה בין הצדדים על העברת הסמכויות, החלטת הממשלה הטילה את הטיפול בהסדרה על רשות מקרקעי ישראל. משרד האנרגיה והתשתיות מצידו לא לקח חלק בוועדת הרשקוביץ, ורק לאחר שהתחילה עבודת הוועדה הגיש לה המשרד חומרים. המשרד, שאחראי כיום על תכנון אתרי הכרייה, גורס כי לא קיים חסר גיאולוגי של גיר בנגב ושבמידה ויוחלט על הקמת מפעל בדרום, יוקצה לו מחצב. אך למרות האמור, לא נוצר שום קשר בין משרד האנרגיה והתשתיות לרשות להסדרת התיישבות הבדואים, לא התקיימו מגעים לטובת בחינת זמינות הקרקעות בדגש על טענות בעלות על הקרקע. אי לכך, הנושא גם לא הובא לדיון עם משרד הכלכלה ואגף תקציבים ולא הושגו לגביו הסכמות.

תיקוני חקיקה:

על פי ההחלטה, יש לתקן את חוק התכנון והבנייה, כך שמפעל לייצור צמנט ומפעל קלינקר יוגדרו כתשתיות לאומיות.

סטטוס יישום

התיקון בחוק לא בוצע.

טבלה מסכמת: סטטוס יישום לפי מרכיבים – החלטה 535 והחלטה 1960

יישום	סטטוס	מרכיב בהחלטה
<input checked="" type="checkbox"/>	במהלך חודש מאי 2015 סוכמה מכירת מפעל הרטוב לחברת 'שמשון' בשווי של 185 מיליון ₪. תהליך המכירה מצוי בשלבי השלמה. בנוסף, חברת "נשר" הפחיתה את מחיר המלט בכ-2%, החל מסוף שנת 2014.	מכירת מפעל הרטוב, שבבעלות "נשר", לשחקן חדש בענף. * מכירת המפעל איננה חלק ישיר מהחלטת הממשלה, אך מהווה תנאי לתקופת ההסדר המוגדרת בהחלטה 1960, ועל כן הוכללה בטבלת היישום.
<input checked="" type="checkbox"/>	הרציף מוסיף לשמש כרציף ראשי לפריקת מטעני צמנט	להבטיח כי רציף 30 בנמל אשדוד יוסיף לתת שירותי נמל למטעני צמנט.
<input type="checkbox"/>	חברת "לב-ברון" מוסיפה להפעיל את הרציף. טרם יצאו למכרז. ההליך צפוי להתחיל רק בינואר 2016.	התחלת תהליך של בחירת מפעיל חדש לרציף 30 נמל אשדוד עד ספטמבר 2013
<input type="checkbox"/>	צפוי להתחיל רק בשנת 2016.	קביעת תמריצים להעלאת התפוקות ורמות השירות בתחום הצמנט
<input type="checkbox"/>	הוועדה אכן דנה בנושא, אך לא הצליחה להגיע להחלטה. לפיכך, המלצותיה בנושא לא הוגשו אל שר התחבורה מלכתחילה.	בחינת הטלת פיקוח על מונופול 'תעבורה תפזורת בע"מ' לפי פרק ז' לחוק הפיקוח ע"י וועדת המחירים הבינמשרדית, והגשת המלצותיה בנושא עד נובמבר 2013 לאישור שר התחבורה ושר האוצר.
הוקפא	סעיף זה הוקפא במסגרת תקופת ההסדר שנקבעה בהחלטת הממשלה 1960	בחינת הטלת הפיקוח על צמנט (רכיב במלט) לפי פרק ה' לחוק הפיקוח.
הוקפא	סעיף זה הוקפא במסגרת תקופת ההסדר שנקבעה בהחלטת הממשלה 1960	בחינת שינוי מגוון הפיקוח על מחיר הצמנט בהתאם למסכנות וועדת הרשקוביץ.
הוקפא	סעיף זה הוקפא במסגרת תקופת ההסדר שנקבעה בהחלטת הממשלה 1960	בחינת הכנסת צמנט מסוג פורטלנד לפיקוח מחירים.
הוקפא	סעיף זה הוקפא במסגרת תקופת ההסדר שנקבעה בהחלטת הממשלה 1960	תיקון חוק רשות מקרקעי ישראל, כך שתינתן הסמכות לידי שר הבינוי לקבוע הוראות בדבר הגבלת הקצאת מקרקעין המיועדים לחציבת חומרי בנייה למי שמוגדר כמונופול בשוק המלט
הוקפא	סעיף זה הוקפא במסגרת תקופת ההסדר שנקבעה בהחלטת הממשלה 1960	שר הכלכלה יבחן תוך שנתיים את נחיצות הסדרת ייבוא המלט והקלינקר.
<input type="checkbox"/>	תחום האחריות הועבר בהסכמה מרשות מקרקעי ישראל למשרד האנרגיה והתשתיות בינואר 2013 (לפני החלטת הממשלה). המשרד לא קידם מגעים עם הגורמים הממשלתיים לבחינת הנושא.	בחינת זמינות של קרקעות המיועדות למחצבות גיר למלט בנגב באחריות הרשות למקרקעי ישראל והרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב והסדרת הסוגיה טענות הקשורות לבעלות על הקרקע.
<input checked="" type="checkbox"/>	קיימת תכנית מיתאר ארצית (תמ"א / 14 ב')	על מינהל התכנון במשרד הפנים לבחון אפשרות לסימון אתר בצפון הארץ או במרכזה, לצורך הקמת מחצבת גיר למלט.
<input type="checkbox"/>	החוק לא תוקן	תיקון חוק התכנון והבנייה התשכ"ה - 1965 כך שמפעל לייצור צמנט ומפעל קלינקר יוגדרו כתשתיות לאומיות



סיכום מסקנות ותובנות מדו"ח המעקב

בחינת יישום המלצות ועדת הרשקוביץ, והחלטות הממשלה שהתקבלו לאחר גזרת מספר תובנות מרכזיות שמצאנו לנכון לרכזן. תובנות אלו נועדו להציג נקודות ליבה מרכזיות הנוגעות בתהליכי עידוד התחרות ואסדרת שוק המלט בישראל, וכן מהוות הזדמנות לספק כלים לבחינת הליכי ביצוע אחרים שמובילה הממשלה. להלן התובנות:

1 מכירת מפעל הרטוב כצעד מרכזי לפתיחת שוק המלט

דו"ח ועדת הרשקוביץ, אשר אומץ בהחלטת הממשלה, הינו דו"ח מקיף, הכולל מניפת פתרונות לביצוע על ידי הממשלה, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. למרות רוחב היריעה המוצג בדו"ח, ניכר כי הפעולה הממשלתית המרכזית הנגזרת מאימוץ ההמלצות הינה הכנסת שחקן נוסף לשוק ייצור המלט המקומי, באמצעות מכירת מפעל "הרטוב" (הגם שמכירה זו לא הופיעה כסעיף בהחלטות הממשלה). מרכזיותה של פעולה זו מתבטאת גם בהחלטת ההמשך, אשר מקפיאה סעיפים שונים בהחלטה הראשונית, וזאת על מנת לקדם ולספק את התנאים לטובת מכירת המפעל.

בפועל, החלטת הממשלה הניעה תהליך ממשי לקידום מכירת המפעל, אשר התבטא בהכנסת שחקן נוסף לשוק ייצור המלט המקומי. מכירת המפעל, אשר סוכמה ומצויה בהליכי השלמה, מעידה על מימושו של המרכיב המרכזי במתווה הפעולה הממשלתית לפתיחת שוק המלט, ועולה בקנה אחד עם המחויבות הממשלתית לנושא זה, כפי שמשקף מדו"ח טרכטנברג ואילך.

יחד עם זאת, ראוי לציין כי כובד משקלה של ההחלטה למכירת המפעל דוחק את העובדה כי שאר סעיפי ההחלטה מיושמים באופן חלקי מאוד. התבוננות בסך ביצועי סעיפי ההחלטה מעיד כי מרבית מרכיבים ההחלטה שאינם נוגעים למכירה עצמה לא יושמו מסיבות שונות, אשר מרביתן קשורות להתנהלות פנים-ממשלתית.

על כן ניתן לסכם כי החלטת הממשלה התנקזה לכדי תהליך מרכזי אחד המתבטא במכירת מפעל הרטוב, ותוך ויתור על מרכיבים אחרים בהחלטה מתוך רצון תהליך זה. כיוון שמכירת המפעל מעוגנת בתקופת הסדר בת חמש שנים, ומכיוון שנפח פעילותו של המפעל תחת הבעלות החדשה איננו ידוע (נפח זה לא עוגן בתהליך המכירה) - עדיין מוקדם לקבוע אם תהליך מרכזי זה אכן יממש את יתרונות התחרות ואת הורדת המחירים הצפויה.

2 תקשורת ושיתוף פעולה פנים-ממשלתיים

כאמור, מרכיבי ההחלטה אשר אינם נקשרים למכירת המפעל מצויים בפער משמעותי ביחס ללוחות הזמנים ואינם מיושמים כמתוכנן. מרכיבים אלה מתאפיינים בכך שיישומם כרוך בסדרה של פעולות מצד מספר משרדי ממשלה, ביניהם: משרד הכלכלה, משרד התחבורה, משרד האנרגיה והתשתיות ומשרד הפנים (דרך מינהל התכנון, שמאז עבר למשרד האוצר), וכן תיאום מול גורמים רבים נוספים ובהם: חברת נמלי ישראל, הממונה על ההגבלים העסקיים, הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, רשות מקרקעי ישראל, ועדת המחירים הבין-משרדית ואחרים. למרות האמור, לא מונה גורם אחד המתכלל את פעילות הממשלה לטובת פתיחת שוק המלט והסרת חסמים ולא בוצע מעקב שיטתי ומרוכז אחר יישום ההחלטה. לצד האחריות המתכללת, מחייב היישום תקשורת רציפה ואפקטיבית בין המשרדים. העדר תקשורת מספקת בין הגופים השונים, כפי שהתבטא לדוגמה בעניין בדיקת זמינות הקרקעות בנגב, מציב קושי נוסף ביישום החלטה מורכבת ורבת ממדים כעין זו.

3 השיח הציבורי והפוליטי

העיסוק הממשלתי במונופול המלט הוא תולדה של המחאה החברתית ודו"ח ועדת טרכטנברג. מדובר בנושא בעל השפעה ישירה על מחירי הדיור ויוקר המחייה. הנושא אף זכה לאזכורים מצד מפלגות ופוליטיקאים במסגרת מערכת הבחירות האחרונה, וניכר כי קיימת לגביו גם מחויבות פוליטית. למרות האמור, נראה כי מורכבות התחום וריבוי התהליכים הקשורים בעידוד התחרות בשוק המלט מקשים על קיום דרישה ציבורית משמעותית ליישום ההחלטה. בפועל, המחויבות להורדת יוקר המחייה ופתרון משבר הדיור, הן מצד הדרג הפוליטי, והן בשיח הציבורי הרחב לא שימשה זרז לקידום מרכיבי ההחלטה.

4 חילופי שלטון

כמו ברפורמות והחלטות מרכזיות אחרות, גם הליכי היישום הנוגעים לעידוד התחרות בשוק המלט מושפעים מחילופי השלטון. פיזור המוקדם של הכנסת ה-19, העדר תקציב לשנת 2015 וחילופי השרים במשרדי הכלכלה והאוצר מבטאים אי יציבות במערכת השלטונית, אשר יש בה בכדי להחליש את המחויבות הפוליטית להובלת שינויים מבניים במשק. תחלופת השרים והמנכ"לים, כמו גם בכירים אחרים (כגון הממונה על ההגבלים העסקיים) מייצרת פערים בהמשכיות וברציפות של תהליכי הביצוע השונים, בעיקר באותם היבטים המחייבים גיבוי ודחיפה משמעותית מדרג מקבלי ההחלטות. יחד עם זאת ראוי להדגיש כי מרכיבים רבים בהחלטה אינם תלויים בדרג הפוליטי או בתקציב והיו אמורים להיות מקודמים ע"י דרגים מקצועיים במשרדי הממשלה או וברשות הנמלים, ולא נעשו.

