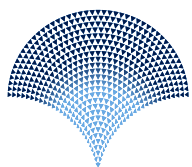


# דוח מעקב מרץ 2023

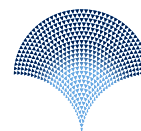
בחינת יישום המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי  
בתחום הגברת התחרותיות וצמצום יוקר המחייה



CECI

Citizens' Empowerment Center in Israel  
A Government that works. For us.

המרכז להעצמת האזרח  
ממשל שעובד. בשבילנו.



## אודות המרכז להעצמת האזרח CECI

המרכז להעצמת האזרח הינו עמותה הפועלת בתחומי הממשל, ועוסקת באפקטיביות המגזר הציבורי וביישום התחייבויות הרשות המבצעת. המרכז מתמקד בקיום התחייבויות הממשל לאזרחים, יישום מדיניות ובהיבטים שונים הקשורים לתפקוד הממשל ויכולתו לממש ולהוביל 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 יצירות תשתית ידע רחבה, אמפירית ואינטגרטיבית של תהליכי יישום ההחלטות. מטרת "המוניטור" היא לקדם את שיוב עבודת הממשל בישראל ולהגביר את ההיכרות והמעורבות האזרחית בתחומי העשייה של המגזר הציבורי.

## דוח מעקב מרץ 2023

בחינת יישום המלצות הוועדה לשינוי חברתי-כלכלי  
בתחום הגברת התחרותיות וצמצום יוקר המחיה

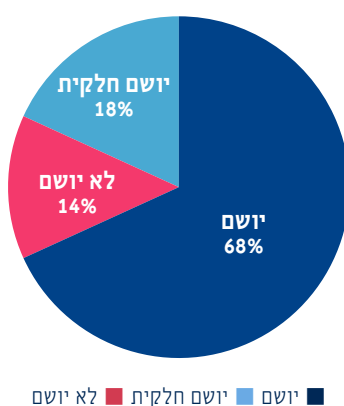
הדוח נכתב על ידי ניר לוי, המרכז להעצמת האזרח





## קצרצר מנהלים

דוח זה עוסק בבחינת יישום דוח המלצות הוועדה לשינוי חברתי וכלכלי: דוח ועדת טרכטנברג. הוועדה הוקמה בהחלטת ממשלה כמענה למחאה החברתית שהתרחשה בישראל בשנת 2011. המלצות הוועדה, שאושרו גם כן בהחלטת ממשלה, נגעו בשלל היבטים: מריכוזיות ועד רגולציה, משינוי תמהיל המיסים ועד הגברת שירותים חברתיים ועוד. על-מנת לא לדון לעיפה בדוח טרכטנברג, עליו נכתב רבות והוא נבדק בשלל דוחות ופרסומים שונים, התמקדנו בדוח זה בפרק הגברת התחרותיות תוך דגש על ענייני בירוקרטיה ורגולציה. בסה"כ נבחנו 22 סעיפים שונים, ממחקרנו ניתן ללמוד כי מתוכם 15 סעיפים יושמו במלואם (68%), 4 סעיפים יושמו חלקית (18%) ו-3 סעיפים לא יושמו כלל (14%).



המחקר מעמיד בסימן שאלה את הצלחת ועדת טרכטנברג, ודאי בפרספקטיבה של למעלה מעשור. הרעיון היה ליישם שינויים קונקרטיים לרווחת הצרכן, ולקדם שינויים ארוכי טווח במנגנון העבודה הממשלתי ובתרבות העבודה של משרדי הממשלה, דבר שיושם באופן חלקי בלבד, וקשה לראות השפעה שלו בשטח.

## רקע

הקריאה ששטפה את ישראל בסדרת פעולות מחאה והפגנות שהתקיימו ברחבי המדינה לאורך קיץ 2011. במהלכן הציף הציבור הישראלי, ביתר שאת, את דרישותיו להורדת יוקר המחייה במה שכונה לימים: "המחאה החברתית".

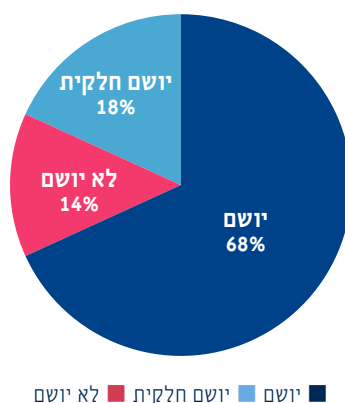
בתגובה למחאה, הקימה הממשלה ה-32, את הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, "ועדת טרכטנברג", על שם העומד בראשה, פרופ' עמנואל טרכטנברג. בהקמתה נתבקשה הוועדה להגיש המלצות בתחומים הבאים: שינוי סדר העדיפויות במסרה להקל את הנטל הכלכלי על אזרחי ישראל, שינוי בתמהיל המיסים, הרחבת הנגישות לשירותים חברתיים, הגברת התחרותיות והיעילות במשק עבור הפחתת מחירים והתווית צעדי יישום לתוכנית דיור (שהושקה ב-2011).

בדו"ח מסכם שפורסם בחודש ספטמבר 2011, הציעה ועדת טרכטנברג 165 המלצות מקיפות בשלל תחומים לרבות: חינוך, דיור, מיסוי, צמצום הריכוזיות במשק, והורדת יוקר המחיה. עיקרי דו"ח הוועדה אומצו על ידי הממשלה באוקטובר 2011. ראש ממשלת ישראל דאז, בנימין נתניהו, הצהיר כי הדו"ח "טוב לאזרחי ישראל, הוא מוריד את יוקר המחיה, מפחית במיסים, מגדיל את ההכנסה הפנויה, משתתף באופן משמעותי במימון החינוך לגיל הרך והופך את הדיור לזמין יותר".<sup>1</sup> באופן ישיר, נגזרו מדו"ח הוועדה 12 החלטות ממשלה שהתקבלו על ידי הממשלה ה-32.

הדו"ח הדגיש את החשיבות של הגברת התחרות ופתיחת השווקים לייבוא, במטרה להוריד את מחיריהם של המוצרים והשירותים ולהעלות את ההיצע בסל הצריכה של אזרחי המדינה. זאת בנוסף להפחתת הרגולציה המושתת עליהם על-ידי הממשלה. זאת תוך שימת דגש על המיסים העקיפים החלים עליהם, כגון מכסים, מסי קניה, בלו ומע"מ.

פרק יוקר המחיה והגברת התחרותיות הוא נתח מתוך דוח טרכטנברג. תמונת המצב המובאת בפניכם על-ידי 'המרכז להעצמת האזרח' מציגה בחינה של יישום ההמלצות פרק, יוקר המחיה בפועל, נכון לעת הנוכחית.

ממחקרנו ניתן ללמוד כי 22 סעיפים מהמלצות דו"ח טרכטנברג בתחום יוקר המחיה והגברת התחרותיות אומצו בהחלטות ממשלה, מתוכם 15 סעיפים יושמו במלואם (68%), 4 סעיפים יושמו חלקית (18%) ו-3 סעיפים לא יושמו כלל (14%).



1. הודעת דוברות, משרד ראש הממשלה, "אושר דו"ח טרכטנברג בישיבת הממשלה" אוקטובר 2011. לינק

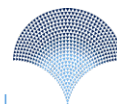
## תמונת יישום מפורטת – רגולציה ותחרותיות



פירוט סטטוס המלצה	האם ההמלצה אומצה ובאיזו מסגרת משפטית?	תמונת מצב מרץ 2023	סטטוס יישום
<p>הגדרה ברורה של מטרת הרגולציה כך שתכלול, בין היתר, אחריות ברורה לרווחת הצרכנים ולתחרות בתחום הרלוונטי.</p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 4027 מיום 25.12.2011. חוק התכנית הכלכלית התשפ"ב-2021</p>	<p>בחוק ההסדרים לשנים 2021-2022 אושר חוק יסודות האסדרה כחלק מתוכנית לצמצום הרגולציה במשק. עקרונות האסדרה המיטבית בחוק הוגדרו, בין היתר: האסדרה הנקבעת במטרה להביא מרב התועלת לחברה ולמשק, תוך שקילת האינטרס המוגן וההשפעות הכלכליות, החברתיות והסביבתיות הנובעות מקביעה או מאי-קביעה של האסדרה ועלות הציות לאסדרה, וככלל, על בסיס ניהול סיכונים; האסדרה נקבעת, במידת האפשר, באופן שיש בה כדי לקדם את התחרות הענפית ולהביא להפחתת יוקר המחיה; האסדרה נקבעת, במידת האפשר, תוך התחשבות בזכויות ובאינטרסים ציבוריים המושפעים במישרין מהאסדרה או מהעדרה.<sup>2</sup></p>	<p>ישם</p>
<p>חיזוק איכותם, עצמאותם ויכולותיהם של הרגולטורים בישראל.</p>	<p>אומץ במסגרת החלטת ממשלה 4027 מיום 25.12.2011 והחלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014</p>	<p>עד היום לא הייתה הכשרה ייעודית לרגולטורים ולקובעי מדיניות חדשים שלא עסקו בכך קודם לכן. למעשה, איש המקצוע נדרש להפוך לקובע מדיניות מבלי שהמערכת הממשלתית מעניקה לו הכשרה סדורה ברגולציה או במדיניות ציבורית לקראת הכניסה לתפקיד. לרוב היחידות הרגולטוריות אין מידענים, מומחים לכלים רגולטורים, כלכלנים, מומחים לניתוח מערכות, אנשי ניהול סיכונים, מומחים לבניית מערכי פיקוח ואכיפה, או אנשי מקצוע העוסקים בייעול תהליכים.<sup>3</sup> בחוק יסודות האסדרה ('חוק רשות הרגולציה') קיום הכשרות נכלל בין תפקידי הרשות.<sup>4</sup></p>	<p>לא ישם</p>

2. חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021 פרק יסודות האסדרה, נובמבר 2021




3. דוח המלצות הצוות הבין-משרדי לרגולציה חכמה – תכנית לאומית למדיניות רגולציה ככלי לשיקום המשק ביציאה ממשבר הקורונה מיוני 2021.

4. סעיף 7 (2) לחוק





סטטוס יישום	תמונת מצב מרץ 2023	האם ההמלצה אומצה ובאיזו מסגרת משפטית?	פירוט סטטוס המלצה
 <p>יושם חלקית</p>	<p>שר המשפטים טרם קבע נוהל עבודה ממשלתי בהסדרת הממשקים בין לוביסטים לעובדי ציבור. בשנת 2016 הורחבו ההגבלות על פעילות לוביסטים בכנסת (תיקון 41 לחוק הכנסת). התיקון קבע חובות שקיפות, למשל ברישום שדלנים הנוכחים בישיבת ועדה של הכנסת, וכן הרחיב סמכויות הוועדה בראשות יו"ר הכנסת המוסמכת להטיל סנקציות על שדלנים. ביולי 2018 גיבש משרד הבריאות נוהל לפעילות לוביסטים של חברות התרופות. בפברואר 2021 פרסם משרד האוצר נוהל המסדיר את הקשר של עובדי המשרד עם שדלנים וגורמי חוץ. באוגוסט 2021 המשרד להגנת הסביבה פרסם נוהל קשר עם לוביסטים. באוקטובר 2022 פרסם המשנה ליועמ"ש, עו"ד גיל לימון, מכתב המבקש לתת כללים לאסדרת עניין זה. אולם לא מדובר בחובה כלפי המשרדים אלא המלצה עבור היועצים המשפטיים בכל משרד. כך שלמעשה, הדבר מיושם באופן חלקי ולקוי.<sup>5</sup></p>	<p>אומץ במסגרת החלטת ממשלה 4027 – 25.12.2011</p>	<p>גיבוש תיקון חקיקה בדבר הגבלות נוספות על פעילותם של לוביסטים מסחריים ואחרים בכנסת; לפעול להגבלת פעילותם גם מול הממשלה.</p>
 <p>יושם</p>	<p>במאי 2015 נכנס לתוקפו פרק ג' לחוק המזון העוסק בשקיפות מחירים. בתוך כך, קיימת אפשרות לראות באתר של הרשות לסחר הוגן את מחירי מוצרי מזון, להשוות מחירים עם מדינות נבחרות בחו"ל ולהגיש תלונות בהתבסס על כך. בשנת 2017 יצאה רשות התחרות לקידום פיתוח אפליקציות ואתרים על בסיס המידע זה. חוק המזון עיגן את הרשות לסחר הוגן ככתובת המרכזית לפרסומים, תגובות ולפניות בנושא.</p>	<p>אומץ במסגרת חוק קידום התחרות בענף המזון, התשע"ד-2014</p>	<p>חיזוק מעמדו של הצרכן כגורם מעורב ומשפיע בקבלת החלטות באמצעות יצירת פלטפורמה מתאימה במסגרת הרשות לסחר הוגן.</p>

5. תשובת משרד המשפטים לבקשת חופש המידע של המרכז להעצמת האזרח.




סטטוס יישום	תמונת מצב מרץ 2023	האם ההמלצה אומצה ובאיזו מסגרת משפטית?	פירוט סטטוס המלצה
 <p>יושם</p>	<p>ההחלטה קבעה את סדר הפעולות להפעלת תוכנית החומש לשיוב רגולציה. כמו כן, הוקם אתר שירכו וישקף לציבור את מהלכי שיוב הרגולציה וספר הרגולטורים הממשלתי. נקבעו תקני כוח אדם ייעודים במשרדים שיעסקו ברגולציה. בחוק ההסדרים לשנת 2021-2022, ניתן למצוא התייחסות רחבה להקמת רשות רגולציה וייעול התהליכים הרגולטוריים. החוק קבע חובות תהליכיות בקביעת רגולציה ובחינת ייעול הרגולציה קיימת.</p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 2118 מיום 2.10.2011 ובחוק התכנית הכלכלית לשנים 2021-2022, התשפ"ב-2021.</p>	<p>בחינת ייעול הרגולציה הממשלתית וביצוע סריקה רחבה בגופי הרגולציה הקיימים במטרה לאפיין מבנים לא מיטביים ולקדם בהם שינויים.</p>
 <p>יושם</p>	<p>ההחלטה קבעה כי יש להקים ברשות התחרות חטיבה שתעסוק במחקרי תחרות. חטיבת הריכוזיות הוקמה בשנת 2013 במסגרת החוק לקידום התחרות ולצמצום הריכוזיות. החטיבה עוסקת בין היתר בריכוז עבודת המטה המקצועית האדמיניסטרטיבית של ועדת הריכוזיות, לרבות גיבוש המלצות לחוות דעתה של הוועדה.</p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 3984 מיום 18.12.2011</p>	<p>בניית מנגנונים ברי קיימא לקידום רמת תחרותיות גבוהה במשק ושימורה.</p>
 <p>יושם</p>	<p>ההחלטה קבעה כי יש לתקן את חוק ההגבלים העסקיים (כיום חוק התחרות הכלכלית) כך שתורחב סמכותו של בית הדין להגבלים עסקיים להורות לחבר בקבוצות ריכוז או לבעל מונופול על מכירת נכסים או אחזקות, בכל מקום שבו הוראה כאמור נדרשת למניעת פגיעה בתחרות או על מנת להגביר משמעותית את התחרות; ולבטל את סעיף 3(6) לחוק ההגבלים העסקיים, המעניק פטור להסכמי בלעדיות הדדית מפרק ההסדרים הכובלים בחוק ההגבלים העסקיים (כיום חוק התחרות הכלכלית). שני תיקוני החקיקה בוצעו ופורסמו ברשומות בנובמבר 2014. לרשות התחרות יש כיום כלים הנוגעים לאכיפה פלילית בגין הפרת הוראות החוק, נוסף לכלי אכיפה מנהלית-אזרחית, הכרזות ומתן הוראות לבעלי מונופולין ולקבוצות ריכוז. זאת, נוסף לסמכויות נוספות המאפשרות לממונה על התחרות ליזום הליך שיפוטי, על מנת למנוע או להפסיק פגיעה בתחרות או הפרה של חוק התחרות הכלכלית.</p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 3984 מיום 18.12.2011</p>	<p>להרחיב את הכלים העומדים לרשות הממונה על ההגבלים העסקיים (כיום הממונה על התחרות).</p>





סטטוס יישום	תמונת מצב מרץ 2023	האם ההמלצה אומצה ובאיזו מסגרת משפטית?	פירוט סטטוס המלצה
 יושם	<p>מאז 2016 ישנה רכזת לוועדת המחירים, המתודולוגיה עודכנה ולוועדת המחירים יש תקציב להתקשרות עם מומחים.</p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 3985 מיום 18.12.2011</p>	<p>להקצות משאבים ייעודיים לתמיכה מקצועית ככל שזו נדרשת לעבודת הפיקוח.</p>
 יושם	<p>הוראת ההחלטה יושמו אך לא הניבו תוצאות. הצוות פעל אולם תזכיר חקיקה לא הופץ. בשנת 2015 קודמה הצעת חוק פרטית – הצעת חוק החברות (תיקון – פרסום דוחות כספיים של מונופול), התשע"ה-2015 שהונחה על שולחן הכנסת לדיון מוקדם, אך לא קודמה מאז.</p>	<p>החלטת ממשלה 3984 מיום 18.12.2011</p>	<p>הקמת צוות לבחינה אחר חיוב מונופולים מוכרזים שעיקר פעילותם בישראל, במסגרת פרסום דוחות כספיים.</p>
 יושם חלקית	<p>לא כל תיקוני החקיקה כפועל יוצא מהמהלך בוצעו. המנגנון התלת שלבי לא אומץ על ידי הממשלה אלא נקבע כי חלקים ממנו יבחנו. רכיב פרסום הדוחות הכספיים לא קודם.</p>	<p>החלטת ממשלה 3985 מיום 8.12.2011 החלטת ממשלה 1898 מיום 25.07.2014</p>	<p>להמליץ לוועדות המחירים לאמץ מנגנון תלת שלבי שבמסגרתו מוצרים שמחירים או השינוי בו יצדיקו בחינה קפדנית, ויוכנסו לדיווח. אם יעלה צורך, תחויב החברה בפרסום דוחות כספיים לציבור ולבסוף יוטל פיקוח ישיר על המחיר, תוך חשיפת המהלך לציבור.</p>
 יושם חלקית	<p>בהמשך להחלטה, חתם שר האוצר, ביולי 2012, על צו להפחתת מכסים ומסי קנייה על שורה של מוצרים. חלק מן ההפחתות הוקפאו או בוטלו מאז סוף שנת 2012. בדצמבר 2021 פורסם להערות הציבור צו בדבר קביעת מתווה להפחתה הדרגתית ולביטול המכסים על מוצרי חקלאות שונים, לרבות ירקות, פירות, שימורים ותשומות חקלאיות אולם בפועל הצו שפורסם הינו חלקי. בהחלטת הממשלה בנושא החריגו מוצרים וחלקים לרכב וכן חלק מענפי החקלאות הוחרגו. כמו כן, חלק מהצווים הוגדרו כהוראת שעה, מה שהופך אותם לזמניים.</p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 3783 מיום 30.10.2011 וכן בצו תעריף המכס והפטורים ומס קניה על שובין, תשע"ב-2012</p>	<p>לקדם שלב נוסף של חשיפת המשק ליבוא, ולקבוע יעד של הפחתה מקסימלית של המכס על מוצרים מיובאים לארץ, עד כדי ביטולם.</p>

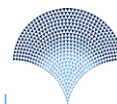
סטטוס יישום	תמונת מצב מרץ 2023	האם ההמלצה אומצה ובאיזו מסגרת משפטית?	פירוט סטטוס המלצה
 יושים	<p>בשנת 2013 הוקמה במכון התקנים "ועדת אימוץ" שתאפשר למכון לאמץ ככלל תקינה בין-לאומית או תקינה הנהוגה בקרב המדינות המפותחות עם שווקים משמעותיים כדי להקטין את החסמים הנובעים מהבדלי תקינה ישראלית לבין תקינה בחו"ל. כמו כן, באוגוסט 2013 מונתה על-ידי קבינט יוקר המחיה ועדת לנג – הוועדה להגברת התחרות והסרת החסמים בתחום היבוא. במסגרת חוק ההסדרים לשנת 2021-2022, אושרה רפורמת אימוץ התקינה הבינלאומית וביטול כל התקינה הייחודית לישראל. רפורמה זו תאשר יבוא על בסיס הצהרה כמקובל בעולם. במטרה לצמצם סיכונים קבעו כי הממונה על התקינה יפעיל מערכת פיקוח ממוחשבת לבחינת הצהרות שהוגשו לשם אישור העמידה בדרישות הממונה בדרך של בדיקה מדגמית של המוצרים.<sup>6</sup></p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 4191 מיום 9.01.2012 תיקון חוק התקנים, תשי"ג-1953 חוק התכנית הכלכלית התשפ"ב-2021</p>	<p>הקמת הוועדה לצמצום חסמי היבוא שמקורם בתקינה ובבדיקות תקן וכן אימוץ של תקינה בין-לאומית.</p>
 לא יושם	<p>בעקבות ההחלטה, פורסם בשנת 2012 תזכיר חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה (תיקון מס' 6). אך, תזכיר החוק לא הגיע לכנסת ותיקון החקיקה לא בוצע.</p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 4191 מיום 29.01.2012</p>	<p>לתקן את חוק היטלי סחר באופן שיאפשר הטלת היטל היצף בלבד, ובמגבלות מוגדרות. כמו כן, הוצע לאסור קביעת היטל היצף מעבר לתקופה מצטברת.</p>


6. חוק התכנית הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום המדיניות הכלכלית לשנות התקציב 2021 ו-2022), התשפ"ב-2021 מנובמבר 2021

סטטוס יישום	תמונת מצב מרץ 2023	האם ההמלצה אומצה ובאיזו מסגרת משפטית?	פירוט סטטוס המלצה
 יושם	ההחלטה מיושמת בצורה טובה וכוללת פעילות של מספר משרדים לפתיחת שוק הברז והחלב. כמו כן, בשנת 2016 גובשה על ידי משרדי האוצר, הבריאות, והכלכלה "רפורמת הקורנפלקס" במטרה להגדיל את היצע המזון המיובא, להגביר את התחרות ולהוזיל את מחירי מוצרי המזון המיובאים ה-"יבשים" דוגמת דגני בוקר, ביסקוויטים, קרקרים, חטיפים, פסטות ואורז. בשל סוגיית הכשרות נבלמו חלקים מ"רפורמת הקורנפלקס". בפברואר 2018, לאחר יישוב המחלוקת בנושא, הוחלט על פיילוט במסגרתו יתאפשר ייבוא מוצרי מזון מקווי ייצור במפעל המפוקח על ידי משגיחי כשרות מאושרים על ידי הרבנות הראשית.	אומץ בהחלטת ממשלה 1584 מיום 04.05.2014	לבחון הפחתה במחירים של מוצרי מזון תחת פיקוח כגון ביצים וחלב, באמצעות הפחתה במרווח השיווק במוצרים אלו. בנוסף לכך, הוצע, לפעול לחשיפת הענף ליבוא מתחרה תוך הפחתת הריכוזיות הקיימת במקטע הייצור/ יבוא. לקבוע כי על הועדה לבחינת שוק המזון ומוצרי הצריכה (ועדת קדמי) להציע של פתרונות ייעודי בנושא זה.
 יושם	בינואר 2013 אישרה ועדת השרים לענייני פנים ושירותים את תוכניות המתאר הארציות לנמל המפרץ בחיפה ולנמל הדרום באשדוד. נמל מפרץ חיפה נחנך בספטמבר 2021, פתיחתו מאפשרת לאניות ענק, הנושאות 18 אלף מכולות ויותר לעגון בישראל ותקצר את משך הפריקה והטעינה שלהן. התפעול של הנמל מבוצע על ידי חברה SIPG הסינית. נציין כי דוח מבקר המדינה הטיל ספק האם יושג החיסכון בעלויות, והשיפור ביעילות ענף הנמלים, אשר עמדו ביסוד תכליתם העיקרית של הקמתם של הנמלים החדשים?	אומץ בהחלטת ממשלה 3986 מיום 18.12.2011	לקבוע בצורה ברורה יעד לקיומה של תחרות תוך נמלית ואפקטיבית, בנמלי ישראל ולפעול להסרת חסמים בהליכי התכנון הסטטוטורי של מסופי הנמל העתידיים.
 יושם	ההמלצה אומצה במסגרת תיקון 27 לחוק המים שאושר בינואר 2017.	אומץ בתאריך ה-13.02.2017, במסגרת תיקון חוק המים ורפורמת הקמת התאגידים.	להביא להפחתה נקודתית בתעריף המים למשקי הבית באמצעות ביצוע שינוי מתווה התכנסות נורמות גבייה ופחת

סטטוס יישום	תמונת מצב מרץ 2023	האם ההמלצה אומצה ובאיזו מסגרת משפטית?	פירוט סטטוס המלצה
 <p>ישם</p>	<p>ההחלטה קבעה כי על ועדת המחירים לבחון את רמת הפיקוח הנדרשת על מחיר מכירת הגפ"מ. בנוסף, קבעה ההחלטה כי יש להקים צוות בין משרדי על מנת לגבש הסדרים להגברת התחרות בשיווק הגפ"מ. ועדת המחירים הגישה את המלצותיה ובמאי 2013 נחתם צו להחלת פיקוח על גפ"מ – דיווח על רווחיות ומחירים. בשנת 2015 נחתם צו פיקוח על מחירים מרביים לפיקדון של ציוד גז. הצוות הבין-משרדי הוקם והגיש את המלצותיו. כיום, ניתן להשוות בין מחירי ספקי הגז באתר משרד האנרגיה ושונו התנאים להחלפת ספקי הגז.</p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 3990 מיום 18.11.2011</p>	<p>להטיל פיקוח על מחיר הגפ"מ (גז בישראל) שיביא להפחתת מחירו.</p>
 <p>לא ישם</p>	<p>החלטת הממשלה הטילה על ועדה ממשלתית לפרסם בתוך 21 ימים תזכיר חקיקה שיכלול קידום תחרות איזורית והסדרים לשחרור מהתקשרויות ארוכות טווח בין מפעילי התחנות לחברות הדלק הגדולות. משרד האנרגיה, משרד הכלכלה ורשות התחרות פרסמו והאריכו את הוראת השעה לתיקון חוק לתיקון חוק משק הדלק (קידום התחרות), לשם הגברת רמת התחרותיות האזורית בין תחנות הדלק.<sup>8</sup> עם זאת, תזכיר בנושא ההתקשרויות ארוכות הטווח בין מפעילי תחנות הדלק לבין חברות הדלק טרם פורסם.</p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 3991 מיום 18.12.2011</p>	<p>חיווק מעמד תחנות הדלק העצמאיות באמצעות שחרור מפעילי תחנות הדלק הכבולים בהסכמים ארוכי טווח עם חברות הדלק הגדולות; מתן עדיפות בהליכי תכנון לתחנות דלק עצמאיות, שיווק קרקעות מנהל ל-40 תחנות דלק עצמאיות חדשות ויישום התקן תדלוק אוניברסאלי.</p>



8. חוק משק הדלק (קידום התחרות) תיקון (תיקון מס' 3) התשפ"ב-2021 חוברת 2940 פורסם ב 15 בדצמבר 2021

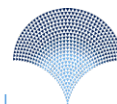


סטטוס יישום	תמונת מצב מרץ 2023	האם ההמלצה אומצה ובאיזו מסגרת משפטית?	פירוט סטטוס המלצה
 יושם	<p>ההחלטה קבעה כי על ועדת המחירים לבחון הטלת פיקוח על מרווח השיווק בסולר לתחבורה בתחנות התדלוק. ביולי 2012 בעקבות המלצות ועדת המחירים, נחתם צו להחלת פיקוח על סולר לתחבורה. הסולר הוגדר לפי רמת הפיקוח הנמוכה ביותר שמחייבת דיווח על רווחיות ומחירים. בשנים 2013-2014 בחן משרד האנרגיה אם נדרשת קביעת מחיר מרבי לסולר. המשרד הגיע למסקנה כי לא קיימת הצדקה או כדאיות משקית להכנסת הסולר לפיקוח לפי פרק ה' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996. זאת, כיוון שפעולה זו עלולה לגרום לעליית המחיר הממוצע. עוד הומלץ להמשיך במעקב תקופתי אחר מחירי הסולר בתחנות, ללקוחות מזדמנים וללקוחות בהסדר. על בסיס המלצות המשרד לא הוטל פיקוח על מחיר הסולר.<sup>9</sup></p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 3991 מיום 18.12.2011</p>	<p>להחיל פיקוח מיידי על מחירי סולר לתחבורה, בדומה למנגנון הפיקוח בשוק הבנזין.</p>

9. דוח שנתי 71א' הפיקוח על תחנות תדלוק ומעקב אחר הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ותחנות תדלוק פנימיות מיוני 2020.



סטטוס יישום	תמונת מצב מרץ 2023	האם ההמלצה אומצה ובאיזו מסגרת משפטית?	פירוט סטטוס המלצה
 יושם	<p>מכוח ההחלטה הוקמה הוועדה הבינ-משרדית לקידום התחרות בענף המלט (ועדת הרשקוביץ). הוועדה הגישה מסקנותיה בסוף 2012. אלו אומצו בשנת 2013 במסגרת החלטת ממשלה 535 לטיפול בשוק המלט. ההחלטה עסקה במדיניות לשוק המלט כולל פריקת מלט, הובלת מלט, פיקוח על מחירי המלט וייצור מלט בטווח הקצר, הבינוני והארוך. כפועל יוצא מההחלטה נמכר המפעל ב"הרשוב" לשחקן חדש. המכירה הכניסה שחקן חדש לשוק המלט והקטינה את חלקה של חברת "נשר" בשוק. בעקבות ההסכמה למכירה, עברה החלטת ממשלה 1960 ובה הקפיאה הממשלה את מרבית המתווה עליו הוחלט בהחלטה 535 לתקופה של 5 שנים. חלקים בהחלטה 535 שלא הוקפאו, יושמו באופן חלקי ביותר נוכח מחלוקת בין משרדי הממשלה הרלוונטיים וגורמים נוספים הנדרשים ליישום ההחלטה. בספטמבר 2020, הממונה על התחרות הכריזה כי התחרות בתחום המלט הגיעה לידי הבשלה וביטלה את ההכרזה בדבר היות "נשר" בעלת מונופול בתחום אספקת המלט בישראל.</p>	<p>אומץ בהחלטת ממשלה 3992 מיום 18.12.2011</p>	<p>להנחות את משרד האוצר להכין תכנית מפורטת על מנת ליצור תחרות מקומית בענף המלט בתוך שנתיים. זאת, באמצעות סיוע ממשלתי להקמת מפעל לשחינת קלינקר או מפעל מלט מקומי.</p>
 יושם	<p>הוחלט לקבוע שטובין המיובאים במשלוחי דואר או במשלוחי אוויר, הארוזים באריזה אחת או בכמה אריזות, ומיועדים לשימוש עצמי למעט מוצרי טבק, כוהל ומשקאות משכרים, יהיו פטורים מתשלום מכס ובלבד שמחיר העסקה שלהם אינו עולה על 1,200 שקלים חדשים. ההחלטה קיבלה תוקף בתיקון מס' 23 לצו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין שפורסם בינואר 2012.</p> <p>משרד הכלכלה התעכב במשך חמש שנים עד אשר התקין צו בנושא הצו ייבוא אישי, תשע"ט-2019.<sup>10</sup></p>	<p>החלטת ממשלה 3905 מיום 4.12.2011</p> <p>החלטת ממשלה 1564 מיום 24.04.2014</p>	<p>יבוא דרך האינטרנט</p>



סטטוס יישום	תמונת מצב מרץ 2023	האם ההמלצה אומצה ובאיזו מסגרת משפטית?	פירוט סטטוס המלצה
 <p>יושם חלקית</p>	<p>ההחלטה קבעה כי יש לבצע מספר תיקוני חקיקה בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ייעוץ, שיווק ומערכת סליקה פנסיוניים). תיקון החוק אושר ב־30 לנובמבר 2015.<sup>11</sup> מאז יצאו לפועל תוכניות של חינוך פיננסי לכיתות י', ב', ג' ו־ד'.<sup>12</sup> פורטל הלמידה הדיגיטלית "האוצר שלי" מספק מידע פנסיוני מקיף לטובת הציבור.<sup>13</sup> בחודש יוני פרסם משרד האוצר את שיוטת החוק שתאפשר ייעוץ דיגיטלי למוצרים פיננסיים. עקב פיזור הכנסת קידום החוק התעכב. כיום על־מנת לאפשר לתאגיד בנקאי או מי שבשמו עוסק בייעוץ פנסיוני להעניק יעוץ באמצעות טלפון או אמצעים דיגיטליים אחרים, הממונה על שוק ההון מוציא הנחייה במסגרת נקבע כי הרשות לא תנקוט בצעדי אכיפה נגד תאגידים שיעניקו ייעוץ פנסיוני באמצעים דיגיטליים.<sup>14</sup></p>	<p>החלטת ממשלה 342 מיום 5.8.2015</p>	<p>קידום היבטי שקיפות, פישוט המוצר, וכן חיזוק הצרכן בשוק החיסכון הפנסיוני.</p>

11. ספר החוקים רשומות מס' 2510 מ 30 בנובמבר 2015 פרק ו': ייעוץ פנסיוני ושיווק פנסיוני

12. פורטל עובדי הוראה מרחב פדגוגי – חינוך פיננסי, לינק

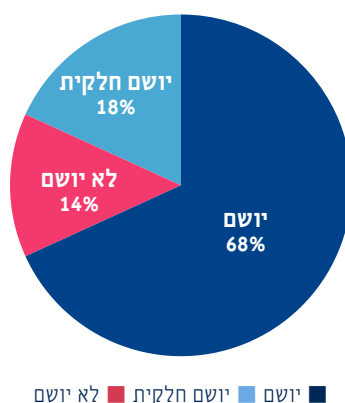
13. הר הכסף, לינק

14. מכתב אי אכיפה בעניין שיוטת תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים) (פסוד מחובת רישוי), התשפ"ב-2021 מדצמבר 2021

## סיכום

תופעת הריכוזיות קיימת מזה שנים רבות במדינת ישראל. המחאה החברתית לצד אימוץ ויישום חלק מהמלצות הוועדה לשינוי חברתי כלכלי יצרו מגמה של צמצום הריכוזיות והפחתת הנטל הרגולטורי, המשפיעים באופן ישיר על יוקר המחיה בישראל. רוב המלצות דו"ח סרכטנברג אשר אומצו ויישמו – הביאו לשינוי בסדרי עולם בחלק מענפי המשק: מלט, מזון, חסכונות פיננסיים, צעצועים, טואלטיקה, רהיטים ועוד.

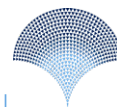
לאחר פרסום הדו"ח אומצו 22 סעיפים מדו"ח סרכטנברג במסגרת 12 החלטות ממשלה. מתוכם 15 סעיפים יושמו במלואם (68%), 4 סעיפים יושמו חלקית (18%) ו-3 סעיפים לא יושמו כלל (14%).



במסגרת המלצות דו"ח סרכטנברג, הוצע להגביר את התחרותיות בנמל אשדוד ובנמל חיפה. בהתאם לכך, ממשלת ישראל אישרה את קידום הקמתם של הנמלים החדשים, בהחלטה מדצמבר 2011. ביולי 2013 החליטו ראש הממשלה ושר התחבורה על הקמת שני נמלים חדשים באשדוד ובחיפה, במטרה לחולל תחרות ולייעל את הענף. במועד זה יצאו לדרך המכרזים להפעלת שני הנמלים החדשים ושלב ההצעה הטכנית והכספית במכרז להקמת שני הנמלים החדשים: נמל המפרץ ונמל הדרום. בספטמבר 2021 נחנך נמל מפרץ חיפה, כך שיאפשר לאניות ענק, הנושאות 18 אלף מכולות ויותר לעגון בישראל ויקצר את משך הפריקה והטעינה שלהן. בחודש פברואר 2022, נפרקה אוניית משא ראשונה בנמל הדרום.

חשוב לציין – המלצות דוח סרכטנברג בתחום התחרותיות הן מורכבות מאוד ליישום. פתיחת התחרותיות מייצרת חיכוכים בין ארגונים יציגים, קבוצות לחץ ובעלי הון לבין מקבלי ההחלטות. מתחים אלו מובילים לעיכוב ביישום ההמלצות ולעיתים לביטול המהלכים המתוכננים. כמו כן, ישנם קשיים אובייקטיביים בהתמודדות עם גופים מפוקחים, אשר עלולים ליצור הטיה בהחלטות המאסדרים לטובת גופים אלה על חשבון האינטרס הציבורי. מציאות זו מצריכה חוסן רב ויכולת התמדה ועמידה בלחצים קשים מאוד הן מצד נבחרי הציבור והן מצד משרתי הציבור לשם מימוש המלצות אלה. יתר על כן, רוב ההחלטות הנגזרות מהמלצות דו"ח סרכטנברג לא מתחממות בלוחות זמנים ולכן לדרג הנבחר ולרגולטורים נוצר קושי לעמוד ביעדים שנקבעו בהחלטות הממשלה. רוב החלטות הממשלה במסגרתן אומצו המלצות הוועדה לא היו מפורטות ויסודיות. על כן, הן לא נתנו מענה בזיהוי חסמים והסרתם באופן מיידי. וועדת סרכטנברג וכן החלטות הממשלה במסגרתן אומצו המלצותיה, לא הגדירה מדדי תוצאה והצלחה לטווח הארוך ולכן היה קושי לאמוד את האפקטיביות של הביצועים. כמו כן לוועדת המעקב לא הייתה סמכות לאכוף את ביצוע הסעיפים בהחלטות הממשלה או להכריע במחלוקות בין משרדי הביצוע ובהתאם לכך קיימים עיכובים ביישום סעיפים רבים.

נוכח המחסור באמצעי מדידה יעילים להצלחת הרפורמות אשר יושמו בעקבות דוח סרכטנברג – אנו ממליצים לממשלה ולרשות המחוקקת לבחון, כל אחת לפי צרכיה, אפשרות להשמיע כלי מדיניות הנקרא הערכת השפעת התחרותיות



(Competition Assessment),<sup>15</sup> לכל חוק, תקנה ורגולציה רלוונטיים היוצאים תחת ידן. זאת, במטרה לייצר חקיקה ורגולציה שאימוצן יגביל את התחרות במידה הפחותה ביותר האפשרית. זאת, מתוך הבנה כי כחלק מסט השיקולים והנתונים העומדים בפני מקבלי ההחלטות במדינה צריך לקחת בחשבון, האם החקיקה או הרגולציה עלולות להגביל את מספר המתחרים בשוק, את סוג הפעילויות בשוק, או את הגמישות התחרותית בין המתחרים ועד כמה היא מכתיבה את מחירי השוק, ואופי אספקת השירותים באותו ענף.

הסרת מגבלות מיותרות על התחרות, או הפחתת תקנות מגבילות שלא לצורך, יכולה להבטיח תחרות אפקטיבית והוגנת יותר בשווקים, להגדיל את הפריזון ואת התוצר המקומי לנפש, ולאפשר צמיחה כלכלית, בת קיימא ומכילה.

חשוב לנו לנצל את ההזדמנות ולהודות למאות משרתי ונבחרי הציבור, אנשי אקדמיה, מדיניות, כלכלה, משפט ותקשורת – שלא התעלמו מהקריאה שעלתה מקרב מיליוני אזרחים ישראלים בקיץ 2011 ועמלו על מנת למצוא דרכים להקל על יוקר המחיה בישראל במהלך העשור האחרון. העשור הזה לווה בעלויות ומורדות בדרך לפתיחת המשק הישראלי לתחרות וצמצום הנטל הרגולטורי על הסביבה העסקית בישראל והאזרח/ית מן השורה. יש עוד צעדים רבים שיש לבצע וחלק ניכר מהמלצות דוח סרכסנברג טרם יושמו. עם זאת, אירועי החודש האחרון מראים עד כמה הציבור ונציגיו מודעים טוב יותר לבעיה ועד כמה השיח הציבורי בישראל בתחומי כלכלה עבר הבשלה משמעותית. כל אלו, לצד הצלחות לא מעטות ביצירת תחרות משמעותית ורגולציה מיטבית בתחומים רבים במשק הישראלי, נותנים תקווה כי מפגן האחדות של קיץ 2011 בדרישה לצדק חברתי – אכן יצר מגמה ששמה את האזרח הישראלי, על גווניו, על המפה ואף יותר ויותר במרכזה.





