



יוקר מחיה והתחרותיות עיקרי המלצות



תמצית דוח ועדת משנה לנושא יוקר המחיה והתחרותיות

1. רקע

1.1 כללי

צוות יוקר המחיה והתחרותיות עסק בעיקר בקשר שבין רמות המחירים והזמינות של מוצרים ושירותים לציבור הרחב, לבין פעילותם של השווקים בישראל. פגישות שערכו חברי הצוות עם אזרחים רבים במאהלים ובימי שיתוף הציבור, כמו גם המכתבים הרבים שקיבלה הוועדה, סייעו רבות בגיבושן של שתי תובנות מרכזיות שהנחו לאחר מכן את עבודת הוועדה: הראשונה עסקה במצוקת היומיום של החיים בישראל. עליית מחירי המזון, מחירי הדירה, החינוך והבריאות יצרו אצל רבים מצוקה כלכלית ובמקרים מסוימים גם קושי קיומי של ממש. התובנה השנייה עסקה בתקווה, או ליתר דיוק, בהעדרה. מכיוונים רבים עלו הטענות לפיהן "לאזרח אין אבא בממשלה", "המדינה אינה מתחשבת ביי" או "המונופולים שולטים במשק". דומה היה שלאזרחים רבים אבדה מעט מהאמונה במערכת הממשלתית כמי שאמורה לייצג נאמנה את האינטרסים שלהם, וגם כמי ששומרת עליהם מפני כוחותיו הפוגעניים לעיתים של השוק החופשי.

לאורן של תובנות אלו, ועדת המשנה לנושא יוקר המחיה והתחרותיות שמה לה כמטרה ראשונה להציג ניתוח כלכלי סדור של השינויים שחלו ביוקר המחיה בישראל, ושל הגורמים המרכזיים שעומדים בייסודם של שינויים אלו. ממצאי הניתוח מלמדים כי העלייה המשמעותית שחלה ביוקר המחיה בעשור האחרון, נובעת בעיקר משלושה גורמים בסיסיים המצויים בשליטתה:

א. כשל בסיסי ומתמשך ברגולציה הכלכלית שמפעילה המדינה, בהיבט השפעתה על יוקר המחיה;

ב. העדר חשיפה אפקטיבית לתחרות הבינלאומית במגזרים שונים במשק, ובכלל זה חסמים רבים ליבוא;

ג. קיומם של שווקים ריכוזיים והצרת התחרות ברבים מענפי המשק;

שלושה גורמים בסיסיים אלו מקיימים זיקה הדוקה ויחסי גומלין זה עם זה, באופן שמעצים את השפעתם על רווחת משקי הבית בכלל ועל יוקר המחיה בפרט. כל אחד מגורמי הבסיס מוצג ומנותח בדו"ח הוועדה באמצעות מספר דוגמאות מייצגות, וכמו כן מוצגים מתווים לשינויים הנדרשים לצורך הפחתת יוקר המחיה. בחלק מהמקרים גיבשה הוועדה פתרונות ספציפיים שניתנים ליישום בסווח קצר-בינוני. בחלק אחר ומפאת קוצר הזמנים, מותווה רק כיוון הפעולה הרצוי, והמשך התהליך עליו ממליצה הוועדה. יודגש, כי המבחן העיקרי ביישומן של דו"ח זה אינו בטיפול ככשלים הנקודתיים שיוצגו בו, אלא בחיזוק ושיפור מערכות הרגולציה בישראל והחדרת תחרות בשווקים, בהתאם להמלצות הוועדה.

יצוין כי מצד אחד מדובר בתמונה קודרת יחסית, לפיה חלק מהחלטות הממשלה והחלטות ועדות הכנסת והחקיקה המשפיעות על התנהלותם של השווקים, לא משקפות איון ראוי בין רווחתם של האזרחים לבין רווחיהם של גופים פרטיים שונים, ועדי עובדים במונופולים

ממשלתיים או קבוצות אינטרסים מגזריות אחרות. מצד שני, הממצאים מלמדים שאין מדובר בגזירה משמייים, אלא שבידיה של המדינה מצויים הכלים הדרושים לטיפול יסודי במצב ולתיקונו.

1.2 יוקר המחיה בישראל

סל הצריכה של משקי הבית כולל מספר רכיבים מרכזיים: דיור ותחזוקת הבית, בריאות, חינוך, מזון ותחבורה ותקשורת. על פני העשור האחרון חלו שינויים משמעותיים בהרכב ההוצאות של משקי הבית. הוצאת משקי הבית על מוצר מסוים היא מכפלה של הכמות הנצרכת מאותו מוצר במחיר שמשלם הצרכן ליחידת מוצר. על כן, חלק מהשינויים בהוצאות הצרכנים על פני העשור מקורם בשינויים שחלו במחירי המוצרים, וחלקם מקורם בשינויים בכמות השירותים הנצרכים. להלן יוצגו שני ניתוחים משלימים ביחס להרכב סל הצריכה של משקי הבית והשינויים בו בעשור האחרון.

הניתוח הראשון יתאר את משקלם בסל של הרכיבים השונים ויצג את השינויים בהם באמצעות סך ההוצאה עליהם במחירים שוטפים. הניתוח השני יציג פירוק של שיעור השינוי בסך ההוצאה של משקי הבית לשני רכיבים - שינוי במחיר המוצר ושינוי נגזר בכמות.

חשוב לציין בעוד שמדד המחירים לצרכן עלה בכ-25% בין השנים 1999-2010, ההכנסה הכספית הממוצעת ברוטו למשק בית עלתה באותה התקופה ב-47%.

לוח 1: שינויים בסל הצריכה של משקי הבית 1999-2010*

שיעור שינוי נומינלי בהוצאה 1999-2010	הוצאה לתצרוכת מחירים שוטפים 2010	הוצאה לתצרוכת מחירים שוטפים 1999	משקל בסל הצריכה 2010	
44.4%	13,496	9,345	100%	סך ההוצאה לצריכה
81.2%	674	372	5%	בריאות
68.9%	3,380	2,002	24%	דיור
50.4%	1,289	857	9%	תחזוקת הדירה ומשק הבית
45.7%	2,687	1,845	20%	תחבורה ותקשורת
40.1%	1,717	1,225	13%	חינוך תרבות ובידור
32.9%	1,789	1,346	14%	מזון, פרט לירקות ופירות
25.8%	416	331	3%	ירקות ופירות
2.5%	427	417	3%	הלכשה והנעלה
-7.8%	498	540	4%	ריהוט וציוד לבית

מקור: סקרי הוצאות משק בית, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

להלן עיקרי הממצאים שעולים מהלוח:

- ההוצאה של משקי הבית על שירותי בריאות מובילה את הגידול בהוצאה ועלתה בכ-81% בתקופה הנבחנת. הרכיבים העיקריים עליהם גדלה ההוצאה הם רכישת תרופות, שירותי ביטוח בקופות חולים וחברות ביטוח. תוצאה זו מקורה הן בעלייה בכמות הנרכשת (בייחוד בביטוחים) והן בעלייה של מחירי השירותים כאמור. נושא זה יקבל התייחסות רחבה בפרק השירותים החברתיים בדו"ח.
 - ההוצאה על דיור מהווה כ-25% מהוצאות משק הבית בשנת 2010. סך ההוצאה לדיור עלתה בכ-70% לאורך התקופה הנבחנת, שמקורה הן בעליית מחירים והן בעליית הכמות או איכות הדיור על פני העשור. מחירי הדיור, ובצדק, היו אחד מהגורמים המרכזיים למחאה החברתית; תחום זה יטופל בהרחבה בפרק של צוות הדיור, וגם בהמשכו של דו"ח זה.
 - ההוצאה על תחזוקת הדירה ומשק הבית, שעלתה ב-50% לאורך התקופה, מכילה רכיבים כגון מים, חשמל וגז, ארנונה ועזרה בבית. הרפורמה במשק המים העלתה את מחירי המים בשיעור משמעותי כפי שיורחב בהמשך, עליות מחירי החשמל והגז מוסברות בחלקן מהתייקרות האנרגיה בעולם ובחלקן מהעדר תחרות, בייחוד בענף הגז.
 - עיקר השינויים בסעיפי ההוצאה של תחבורה ותקשורת, שעלו יחד בכ-45%, מקורם בעליות המחירים בתחום הרכב הפרטי ואחזקתו. ענפי הרכב הפרטי והחלפים יקבלו התייחסות מפורטת בהמשך פרק זה של דו"ח הוועדה.
 - ההוצאה על שירותי החינוך עלתה בכ-40% בתקופה הנבחנת, בעיקר בשל עליה בתשלומים למעונות וגני ילדים, שכר לימוד לבתי ספר יסודיים ולימודים אקדמיים. ככולם נצפתה עליית מחירים המלווה בעלייה בכמות הנרכשת. גם נושא החינוך, נגישותו ועלותו יקבל מקום מרכזי בפרק השירותים החברתיים.
 - ההוצאה על רכיב המזון עלתה בכ-33% כאשר עליית המחירים שנצפתה בו במרבית הפריטים היא גבוהה במיוחד. מחירי המזון קיבלו תשומת לב ציבורית רבה במסגרת המחאה, והנתונים לעיל, ואלו שיוצגו להלן, מצדיקים התייחסות מפורטת לתחום זה, שתובא בהמשך.
 - סך ההוצאה של משקי הבית על רכיב הריהוט והציוד לבית, הכולל מוצרי חשמל לבית, ריהוט וכלי מיטה ירד בשיעור של 8%. ירידת ההוצאה התאפיינה בירידת מחירים במרבית הפריטים הנצרכים שלוותה בעלייה משמעותית בכמות. מזכיר כבר כאן שענפים אלו נהנו מתכנית החשיפה והפחתת המכסים של שנות ה-90, שתרמה ודאי לשכלול השווקים והגברת התחרותיות בהם.
- על מנת להבין מה מניע את יוקר המחיה בכל שוק ושוק יש לנתח את מקור השינויים החלים בהם: ככלל, עליות מחירים המלוות בירידה בכמות מעידות על כך שההיצע הצטמצם, ועל כן תשומת הלב צריכה להיות מופנית להתנהגות הפירמות בשוק. מלבד התייקרויות חיצוניות (כגון דלק או חומרי גלם), החשש במקרים אלה הוא ששווקים אלה הפכו לפחות תחרותיים, ועל כן הפעלת כוח שוק של פירמות דומיננטיות גורמת לעליות מחירים. לעומת זאת, עליות מחירים המלוות בגידול מקביל בכמויות הנצרכות סביר כי מקורן בגידול בביקושים. אולם, אם הדבר קורה בהקשר של שירותים ציבוריים כמו חינוך או בריאות, יתכן שאחת הסיבות היא

נסיגת הממשלה מאספקת חלק משירותים אלה.

לצורך הניתוח נערכה השוואת הרכב סל הצריכה ב-2010, לעומת הרכב סל הצריכה 1999. מטרת הניתוח היא לאמוד את השינוי הכמותי במוצרי הסל, הנגזר משינוי בשווי רכיבי הסל ומשינוי במחירים עבור אותה התקופה. החישוב נערך עבור 109 קבוצות משניות המוגדרות בסקר הוצאות משק בית לצורך עדכון משקלות סל מדד המחירים לצרכן (ללא פירות וירקות)². ככלל, ניתן לראות כי במרבית המוצרים, עליות מחיר משמעותיות לוו בירידות משמעותיות יותר בכמות, אך קיימים הבדלים מהותיים בין הקבוצות ובין המוצרים. בטרם נתח את ההבדלים, יש לשים לב לכך שמכיוון שמדובר על תקופה ארוכה, חלו, מן הסתם, שינויים הן בצד הביקוש למוצרים שונים (למשל, שינויים בהכנסה, שינויים במחירי מוצרים תחליפים ומשלימים, ושינויים בטעמי הצרכנים) והן בצד ההיצע (למשל, שינויים בעלויות הייצור, ושינויים שחלו בשוק - מספר הפירמות בענף, כמות היבוא המתחרה, ורמת היעילות של המפעלים). סביר לפיכך לומר שכל שינוי שיוצג להלן כולל בתוכו הן שינוי מצד הביקוש והן שינוי מצד ההיצע.

לצורך ההצגה חולקו הפריטים לארבע קבוצות: פריטים שבהם עלו המחירים והכמויות - ממצא המלמד על עלייה בביקוש לאותו פריט; פריטים שמחירים עלו וכמותם ירדה - ממצא המלמד כאמור על קיטון ההיצע; פריטים שמחירים ירדו וכמותם עלתה - ממצא המלמד על הרחבת ההיצע של אותם מוצרים ולבסוף, פריטים שמחירים ירדו וכמותם ירדה - ממצא המלמד על ירידה בביקוש להם. הלוחות הבאים מציגים את תוצאות החישוב לרוב קבוצות הצריכה, למעט פירות וירקות, מוצרים שונים, וארנונה (מסים עירוניים) עבור כל פריט מופיע שיעור השינוי במחירו בין השנים 1999-2010 ולצידו השינוי הנגזר בכמות כפי שפורט לעיל.

לוח 2: פריטים מרכזיים שמחירים עלו והכמות עלתה

שם פריט	קבוצה	אחוז שינוי מחיר 1999-2010	אחוז שינוי כמותי נגזר 1999-2010
חשמל	אחזקת הדירה	39.8	29.9
מסים עירוניים	אחזקת הדירה	29.3	17.5
תרומות וצרכי רפואה שונים	בריאות	47.6	89.4
שירותי ביטוח בריאות בקופ"ח ובחברות ביטוח	בריאות	46.1	110.1
שירות רפואי פרטי	בריאות	36.5	0.2
שירותי דיור בבעלות הדיירים	דיור	28.7	36.0
שכר דירה (1)	דיור	16.0	40.0
תשלום לגן ילדים ומעון	חינוך תרבות ובידור	37.2	40.0

1 הרכב סל הצריכה ב-2010 מתבסס על משקלות מסקר הוצאות משק בית 2008-2009, בעוד שהרכב סל הצריכה 1999 מתבסס על משקלות מסקר הוצאות משק בית 1997.

2 יודגש שהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה אינה מודדת באופן ישיר את השינוי הכמותי בצריכת מוצרי הסל על פני זמן, לכן מדובר באומדן לשינוי הכמות הנגזר בלבד שבאדי אינו משקף שינוי כמותי בלבד אלא שהוא מושפע מהשינויים המתרחשים בהרכב סל הצריכה לאורך זמן, כפי שיוסבר בהמשך.

שם פריט	קבוצה	אחוז שינוי מחיר 1999-2010	אחוז שינוי כמותי נגזר 1999-2010
שכר לימוד לבית ספר יסודי	חינוך תרבות ובידור	36.2	35.2
לימודים אקדמיים	חינוך תרבות ובידור	24.5	104.4
שכר לימוד לבית ספר על-יסודי	חינוך תרבות ובידור	16.3	34.0
נסיעה ברכבת וטיסה בארץ	תחבורה ותקשורת	39.4	117.8
רכב פרטי ואחזקתו	תחבורה ותקשורת	29.8	21.4
שירותי תקשורת (1)	תחבורה ותקשורת	5.7	78.7

ניתן לראות שחל גידול הן במחיר והן בכמות עבור שרותי בריאות וחינוך, המסופקים לרוב על-ידי המגזר הציבורי. למשל, תשלום לגן ילדים ומעון, תרופות וצרכי רפואה, שכר לימוד לבית ספר יסודי ו-שירותי ביטוח בריאות בקופ"ח ובחברות ביטוח. מחיר חלק מהשירותים לעיל נמצא בפיקוח המחוקקים ומשרדי הממשלה הרלוונטיים, ואילו הגידול בכמות הנגזרת מוסבר כאמור על ידי גידול בביקוש לשירותים אלו בשוק הפרטי. כך, מספר הילדים בבתי ספר יסודיים גדל בעשור האחרון ב-19%, ושיעור המבוטחים בביטוח משלים ופרטי גדל על פני העשור בעשרות אחוזים. נושאי הבריאות והחינוך יידונו במסגרת פרק השירותים החברתיים. מחירי הדיור, שהיו גורם מרכזי במחאה מצויים גם הם, מטבע הדברים, ברשימה זו. נושא הדיור יזכה להתייחסות פרטנית בצוות הדיור ובהמשכו של פרק זה. התוצאות המתקבלות לעיל עבור עלויות אחזקת רכב פרטי מצדיקות התייחסות פרטנית לענף, אשר תופיע בהמשך. לבסוף, התוצאות לגבי נסיעה ברכבת מעידות דווקא על הצלחה - מספר הנוסעים ברכבת ישראל גדל בין השנים 2000 ל-2009 ב-182%.

הקבוצה הבאה של פריטים מתאפיינת בעלויות מחירים וקישורן בכמות הנגזרת - שמשמעם צמצום ההיצע. יש לציין כי תופעה של צמצום היצע היא תופעה עקבית עם קיומו של כוח מונופוליסטי. קבוצה זו, כפי שניתן לראות מהלוח להלן, נשלטת בעיקר על ידי מוצרי מזון. עלויות המחירים במוצרי המזון היו, לרוב, גבוהות, ואפילו בצורה מהותית, מהעלייה במדד הכללי, והצריכה של אותם מוצרים שהתייקרו ירדה בהתאם. בין המוצרים בקבוצה זו כלולים מוצרים בסיסיים ביותר, כגון קמח (אשר התייקר במעל 125%), לחם, מרגרינה וסוכר. גם מוצרים בסיסיים רבים אחרים, כגון גבינות, עופות, בשר, דגים, חלב וכיצים - כולם מוצרים מייצור מקומי הנהנה מהגנה ממשלתית הדוקה - התייקרו הרבה יותר ממדד המחירים הכללי. התייקרויות משמעותיות אחרות חלו במחירי הגז (עלייה של 127%) ובמים (107%). גם סך ההוצאה של משקי הבית על מוצרים אלו עלה לאורך התקופה. תוצאה זו אינה מפתיעה, שכן סביר לחשוב שהביקוש למוצרים בסיסיים אלו קשיח, כך שהכמות לא ירדה בהרבה למרות העלייה במחירים. חלק ממוצרים אלו יקבלו התייחסות מפורטת בהמשך הדו"ח, ולמרביתם יידרש טיפול סדור מצד הממשלה בהמשך הדרך.

3 מקור נתונים: השנתון הסטטיסטי לישראל 2010: לוח 8.7, 24.5, דוח פני החברה בישראל מסי 3: לוח 5.8, 5.9.

לוח 3: פריטים מרכזיים שמחירים עלה והכמות הנגזרת מהוצאות

שם פריט	קבוצה	אחוז שינויי מחיר 1999-2010	אחוז שינוי כמותי נגזר 1999-2010
גז	אחזקת הדירה	127.4	-21.7
מים	אחזקת הדירה	107.4	-22.0
ריפוי שיניים	בריאות	34.4	-8.1
קמח	מזון	125.6	-24.1
לחם	מזון	96.6	-31.8
מרגרינה	מזון	89.2	-60.4
סוכר ותחליפיו	מזון	76.6	-38.0
לבן, יוגורט ומעדני חלב	מזון	53.8	-13.0
גבינה	מזון	50.6	-4.2
שמנים וכו'	מזון	49.2	-0.8
עופות	מזון	37.9	-2.7
חלב	מזון	36.9	-17.8
מוצרי בצק	מזון	36.3	-11.4
ביצים	מזון	33.8	-8.3
תה	מזון	32.7	-22.0
ממתקים ושוקולד	מזון	30.7	-56.8
שמנת	מזון	24.8	-1.1
ביסקוויטים, עוגות וכו'	מזון	24.2	-14.5
קקאו	מזון	24.0	-9.5
גלידה	מזון	17.8	-21.3
קפה	מזון	13.2	-2.8
נסיעה באוטובוס	תחבורה ותקשורת	25.4	-43.0

כאן המקום להעיר כי התייקרותם של מוצרי מזון, בריאות, חינוך ושאר מוצרים בסיסיים היא בעלת השפעה רגרסיבית מובהקת על אי השוויון במשק. משקי הבית העניים יותר, בחמישונים התחתונים של ההתפלגות, מוציאים שיעור גבוה יותר מהכנסתם לצריכה בכלל ולצריכת מוצרי יסוד בפרט. ולכן, הם נפגעים יותר (במונחי הכנסה פנויה) מכל עליית מחירים בהקשר זה. לפיכך, חשוב להדגיש כי מעבר ליוקר המחיה במובנו הכלכלי הפשוט, לתוצאות הניתוח דלעיל יש גם השפעות חברתיות בעלות משמעות רבה.

הלוח הבא מציג מוצרים ושירותים אשר מחירם ירד במהלך התקופה והכמות הנרכשת מהם

עלתה, שינויים שתואמים מצב של הרחבת היצע ותחרות רבה.

לוח 4: פריטים מרכזיים שמחירם ירד והכמות הנגזרת מהוצאות

שם פריט	קבוצה	אחוז שינויי מחיר 1999-2010	אחוז שינויי כמותי נגזר 1999-2010
בגדים עליונים לגבר	הלבשה והנעלה	-21.4	17.2
הנעלה לגבר	הלבשה והנעלה	-38.0	106.4
הנעלה לילדה	הלבשה והנעלה	-39.8	92.9
בגדים עליונים לאישה	הלבשה והנעלה	-40.1	90.2
בגדים עליונים לילדה	הלבשה והנעלה	-41.0	80.5
הנעלה לאישה	הלבשה והנעלה	-48.0	224.9
מוצרי חשמל בידוריים, טלוויזיה רב-ערוצית	חינוך תרבות ובידור	-14.3	22.9
צעצועים לילדים ונוער	חינוך תרבות ובידור	-35.9	91.5
ספות, כורסאות, מיטות ומזרנים	ריהוט וציוד לבית	-2.7	9.2
ריהוט לגן ולמרפסת	ריהוט וציוד לבית	-7.7	79.0
ריהוט וציוד תינוק	ריהוט וציוד לבית	-12.9	15.4
כלי אוכל	ריהוט וציוד לבית	-18.2	36.6
ציוד חשמלי אחר	ריהוט וציוד לבית	-28.7	8.4
ציוד חשמלי גדול	ריהוט וציוד לבית	-30.6	10.2
ציוד חשמלי לחימום וקירור הבית	ריהוט וציוד לבית	-31.7	48.7
כלי מיטה, מגבות וכו'	ריהוט וציוד לבית	-53.2	71.8
צורכי רחצה וקוסמטיקה	שונות	-7.2	21.8

קבוצת מוצרים זו נשלטת על ידי הקטגוריה "ריהוט, ציוד לבית, הלבשה והנעלה". מחירי המוצרים בקטגוריה זו, הכוללים מכשירים חשמליים כגון טלוויזיות, כלי בית שונים, כלי מטבח, הלבשה, הנעלה, וכו', ירדו בצורה משמעותית בתקופה הנבחנת והכמות הנגזרת עבורם עלתה בצורה חדה. הסיבה לכך נעוצה, להערכתנו, בתוצאות חשיפת המשק ליבוא של המוצרים בקבוצה הזאת במהלך שהחל בשנות ה-90 ואשר הוביל לירידת מחירים, ולתחרות מוגברת שהתבטאה בהרחבת היצע המוצרים ולשיפור במצבם של משקי הבית.

2. כשלים והמלצות בתחום הרגולציה

הרגולציה (או האסדרה) היא אגד הכללים אשר קובעת המדינה, שבהם היא מתערבת בפעולותיהם של הפרטים והשחקנים הפועלים בשוק, כך שהיא מכוונת את התנהגותם על מנת להגן על אינטרס ציבורי. ברי, שהמדינה לא צריכה להסתפק רק בקביעת הכללים, אלא שעליה לפקח על יישומם ולאכפם, קרי להפעיל סנקציות כנגד מפרי הכללים הללו. שאחרת, לא יישמר האינטרס עליו יצאה המדינה להגן מלכתחילה.

במקרים רבים, להחלטות שמקבלים גופי המדינה ונציגיה עשויה להיות השפעה מהותית על יוקר המחיה בישראל. להלן מספר דוגמאות של גופים האמונים על אינטרס ציבורי מוגדר, ואשר להחלטותיהם יש השפעה על מחירי המוצרים והשירותים, על איכותם ועל המגוון שלהם, בשווקים השונים:

- א. **מפקחים סקטוריאליים** - עשרות מפקחים אחראים בישראל על מתן רישיונות ועל קביעת "כללי המשחק" בענפים ספציפיים. אלה יכולים בהחלטתם להעניק רישיונות או למנוע הענקתם, לקבוע תנאים מגבילים, ובכך להגביל כניסת מתחרה, למנוע איום תחרותי ולעצב למעשה את מבנה הענף; לדוגמא, המשרד להגנת הסביבה מוסמך לקבוע תנאים לפעילותם של גורמים בתעשייה (בין היתר באמצעות סמכויותיו לפי חוק רישוי עסקים, חוק שמירת הניקיון, חוק אוויר נקי ועוד), משרד התקשורת מופקד על התווית כללים להתנהלותן של כלל חברות התקשורת. משרדי הבריאות והחקלאות קובעים אילו מוצרים יוכלו להיכנס ארצה ולהימכר לצרכן הישראלי, בתחומי המזון, התרופות, התרכיבים וכיוצא באלו;
 - ב. **גורמי תקינה** - שר התמ"ת רשאי למנוע שיווק של מוצר מתחרה מייבוא, אם אינו מקיים תקן ישראלי הנקבע על ידי גורמי התקינה (אף אם הוא מקיים תקנים במדינות מפותחות אחרות); גם להחלטותיהם של רגולטורים נוספים, המוסמכים לדרוש עמידה בהוראות תקינה, השפעה רבה על מידת החשיפה ליבוא של ענפי משק שונים, ועל כך יורחב בהמשך.
 - ג. **הממונה על היטלי סחר במשרד התמ"ת** - רשאי, על פי דין ובהתקיים תנאים מסוימים, להגביל דה פקטו כניסת יבוא מתחרה לישראל;
 - ד. **גורמי כשרות** - רשאים בהחלטתם ליתן או לשלול כשרות מסוג זה או אחר של מוצר, ובכך למנוע תחרות על ליבם של ציבורים שלמים, שומרי דת ומסורת. לדוגמא, בענף התיירות בלבד מועסקים כ-600 גורמי כשרות שונים הנדרשים לצורך עמידה בכללי הרגולציה אשר נקבעו על ידי הגורמים המוסמכים בהקשר זה;
- מערך הרגולציה בעידן המודרני הולך ומסתעף ככל שהשווקים נעשים מתוחכמים יותר. ברם, כפי שיובהר להלן, וזו תוצאה מרכזית וחשובה, לא תמיד מצליחה הרגולציה לשרת את האינטרס הראשוני עליו יצאה להגן. בהקשר זה נתייחס בפרט להיבטים של יוקר המחיה, של תחרות של פעולת השווקים ושל טובת הציבור והצרכנים בכללותם הנגזרת מהם. כפי שיובהר בהמשך, לעולם יהיו שחקנים הפועלים בשוק אשר מבקשים את הרגולציה דווקא כדי להעלות מחירים, להפחית תחרות ולעתים אף למנוע את התפתחותה מבראשית.
- הוועדה בחנה מספר רב של דוגמאות והמחשות לקשיים ופערים בין המצב הרצוי לבין זה המצוי ומצביעה על הסיבות המרכזיות לקיומם של פערים אלו, שעיקרם:

2.1 משקלם של יוקר המחיה והתחרות בפונקציית המטרה הרגולטורית

על רגולטורים שונים מוטלת החובה לקדם מטרת שונות: שמירה על בטיחות, יציבות, הגנה על משקיעים ועוד. לעיתים נראה כי המטרה של שיפור מצבם של משקי הבית, של אזרחי המדינה ותושביה, ולהגדלה של רווחתם מקבלת חשיבות משנית, אם בכלל, בסדר העדיפויות של הרגולטורים בישראל. בפני הרגולטור עומדת בכל העת דילמה - מהי טובת הציבור אותה עליו לשקול?

דילמה זו באה לידי ביטוי, בין היתר, כאשר מופעלת רגולציה השוקלת גם שיקולים של יציבות הגופים המפוקחים. השמירה על יציבות ספקי השירות הפיננסי צריכה להתבצע כדי שביום

פקודה תהיה בידי הבנק האפשרות להחזיר ללקוח את הפיקדונות שהפקיד, תהא בידי קרן הפנסיה האפשרות לשלם את הקיצבה לחוסך לעת זקנתו, ובידי המבטח האפשרות לשלם את תגמולי הביטוח בקרות מקרה הביטוח. להלכה, השמירה על עניינם של הצרכנים והציבור זוהי מטרתה היחידה של השמירה על יציבות הספקים, ולא עניינם של הגופים המפוקחים עצמם. למעשה, נקל לראות כיצד גוף מפוקח עלול לעשות שימוש בשיקולי יציבות כדי להבטיח את טובתו-שלו, אף אם הדבר אינו עולה עם טובתם של מקבלי השירות והציבור בכללותו. מקובל לחשוב שמערכת פיננסית תחרותית יותר תהא, לרוב, גם יציבה פחות. כך, האיזון שעורך כל רגולטור בין מטרות שונות ומתנגשות הוא בעל השפעה ישירה על יוקר המחיה והתחרותיות בישראל. בפועל, לא רבים ממקבלי החלטות מקדישים תשומת לב להשפעת החלטותיהם על יוקר המחיה בישראל.

להלן יפורט מקרה בוחן של חלוקת רישיונות והיתרים של משאבי גז טבעי אשר נתגלו לאחרונה בישראל:

חוק הנפט מגביל את מספר ושטח הרישיונות, ואת שטח החזקות בהם יכול להחזיק "אדם אחד". בסעיף 17(ב) לחוק נכתב: "לא יהיה לאדם אחד יותר מ-12 רישיונות, אלא באישורה המוקדם של המועצה". בפועל, משיקולים של אספקת מקורות אנרגיה זמינים למשק החשמל הישראלי, קידום החיפוש אחר גז ונפט ופיתוח בר קיימא של משק האנרגיה בישראל, שהם ללא ספק שיקולים ראויים ומקובלים, אך חד-מימדיים וחסרים, חולקו על ידי הממונה על חיפוש הנפט מספר רב של רישיונות וזכויות נפט וגז למספר מצומצם של מחזיקים. כך, ב-1/3/2009 החזיקה קבוצת דלק ב-25 רישיונות, נובל אנרג'י החזיקה 19 רישיונות, וכמו כן דלק ונובל החזיקו יחד ב-2 חזקות (קרי, שדות גז מוכחים) באותה עת.

בדיעבד הסתבר כי החלטה רגולטורית זו היא בעלת השלכות מהותיות לגבי מחירי האנרגיה בישראל, זאת עקב הריכוזיות שנוצרה בתחום הגז הטבעי, מעמדן של קבוצות דלק ונובל בענף והחשש מהעדר תחרות בטווח הנראה לעין. דומה, שניתן היה לבחור בהקצאת זכויות אחרת מזו, לו הרגולטור היה שוקל, מעבר לשיקולים שפורטו לעיל, גם שיקולי תחרות עתידית. דוגמא זו ממחישה את עוצמת השפעתה של המעורבות הממשלתית בשווקים השונים ואת התוצאות הקשות שעלולות להתקבל מהעדרם של שיקולי התחרות מ-"ארגז הכלים" של כל רגולטור. חשוב לציין כי לאור המצב שנוצר פעל משרד התשתיות, בהצלחה לא מבוטלת, על מנת לתקן תוצאה זו.

על מנת למקד את עבודת הממשלה ופעילותם של הרגולטורים השונים, המלצת הוועדה הינה לעגן הגדרה ברורה של מטרת הרגולציה כך שתכלול, בין היתר, אחריות ברורה לרווחת הצרכנים ולתחרות בתחום הרלוונטי באמצעות תיקון חקיקה ראשי, אשר יחול על מעורבות המדינה בשווקים בישראל ככלל, ועל מהלכי רגולציה כלכלית בפרט. יתרה מכך, הוועדה ממליצה שכצעד משלים לשינויים המפורטים בדו"ח זה, הממשלה תטיל על משרדי המשפטים והאוצר לבצע סריקה רחבה בגופי הרגולציה הקיימים במטרה לאפיין מבנים לא מיטביים ולקדם שינויים בהם, מובן כי בדיקה נקודתית נדרש כי תיעשה במשותף עם המשרד הרלוונטי.

2.2 קיומם של קשיים אובייקטיביים בהתמודדות מול גופים מפוקחים וקבוצות לחץ

הוועדה סבורה כי קיים כיום קושי בהתמודדות של מקבלי החלטות השונים מול גופים מפוקחים וקבוצות לחץ. קושי שיוצר לעיתים הטיה בהחלטות לטובת האחרונים אל מול

האינטרס של כלל הציבור. תוצאה זו אין מקורה בדון או אטימות של מקבל החלטות, רחוק מכך. תוצאה זו נובעת מכך שה"ציבור" בכללו הוא אמורפי ובלתי מוגדר, לא תמיד יכול הוא להביא את דברו בפני הרגולטור ולעתים קרובות כלל אינו יודע מה הדיון שמתקיים אצל הרגולטור או מה השפעתם של הנושאים שנדונים אצל הרגולטור עליו כצרכן. מאידך, הגוף המפוקח מכיר היטב את הרגולציה ואף את הרגולטור. הוא יודע היטב מה השפעת הרגולציה עליו, מה ערכה הכלכלי עבורו, מה נזק ומה תועלת יכולה היא להביא לו. הוועדה סבורה כי קבוצות לחץ שונות יוצרות לעיתים חוסר איזון בין האינטרס של הציבור כולו והאינטרס הצר של חברי הקבוצות השונות, בהחלטות שמקבלת הממשלה. בנוסף מידע המצוי אצל הציבור ויכול לסייע לאיתור כשלים תחרותיים לא תמיד מוצא את דרכו לרגולטור. הוועדה סבורה כי למול קבוצות הלחץ של מגזרים שונים, הייצוג של האזרח והאינטרסים שלו לוקה בחסר. להמחשה יובא מקרה בוחן מתחום התחבורה הציבורית באוטובוסים:

מבנה ענף התחבורה הציבורית בישראל נגזר בעיקר מהנסיבות ההיסטוריות שליוו את התפתחותו. באופן כללי לאורך שנותיה של המדינה התפתחו, באמצעות רכישות ומיזוגים בין קואופרטיבים שונים לתחבורה, שני מפעילים גדולים וותיקים שהחזיקו עד תחילת שנות ה-2000 כ-95% מענף התחבורה הציבורית בישראל - "אגד" ו-"דן". לאורך השנים, איכות השירות לציבור הייתה לא מספקת והיקף התשלומים למפעילים הלך ותפח. בשנת 1999 החליטה הממשלה לפתוח את הענף לתחרות. בתכנית התחרות נכתב אז:

"ריכוזיות היתר של הענף והמבנה הקואופרטיבי של אגד ודן, הפכו אותם לקבוצת לחץ רבת עוצמה - הדואגת לשמר ולטפח את מעמדה המונופוליסטי ואת הישגיה הכלכליים.... למערכת המוסדית/ציבורית, האחראית על תפעול הענף, סמכויות רבות אותן היא איננה מצליחה לממש בפועל. הרשות איננה מצליחה לפקח ביעילות על מתן השירות כמתחייב, והמפעילים הגדולים הם המכתיבים את דפוסי הפעילות בשטח. בשל כך נוצר חוסר איזון, בו המפעילים מנצלים את עוצמתם להשגת יעדיהם שלהם, בעוד מגבלת פעילות הממשלה, גורמת בדיעבד לשחיקת האינטרסים של ציבור הנוסעים"

אך גם כיום, לאחר יישום תוכנית התחרות בצורה מוגבלת, עדיין שולטות אגד ודן בכ-70% מפעילות ענף התחבורה הציבורית בישראל. בחינה מסודרת של ההסכמים הקיימים עם החברות אגד ודן, המחזיקות עדיין בחלק הארי של הענף, מלמדת כי אלו מבטיחים לחברות אגד ודן סובסידיה ממשלתית הגבוהה בכ-25% מזו שמקבלים מפעילים הפועלים בתנאי תחרות. אומדן העלות העודפת למשק בגין הסובסידיה העודפת שניתנת לאגד ולדן עומד על כ-720 מליוני ₪ בכל שנה.

אשר על כן, ממליצה הוועדה על שלוש פעולות משלימות: תגבור איכותם, עצמאותם ויכולותיהם של הרגולטורים בישראל, בחינת הגבלות נדרשות על שתדלנות מסחרית, וכן חיזוק מעמדו של הצרכן כגורם משפיע בקבלת החלטות.

2.2.1 תגבור איכותם, מומחיותם ויכולותיהם של הרגולטורים בישראל באמצעות מספר כלים:

א. הרחבת המשאבים העומדים לרשותם של הרגולטורים, בדגש על משאבים לאכיפה;

ב. ביצוע הכשרות מתאימות באופן סדיר וקבוע;

ג. בחינה של תנאי סף לכשירותם של רגולטורים, על מנת לפעול בהדרגה לכחירתו

של כח האדם המתאים והמקצועי ביותר לשירות המדינה;

ד. בחינת רמת התקינה של משרותיהם של הרגולטורים המרכזיים על ידי נציבות שירות המדינה, כך שרמת התקינה תשקף את רמת המומחיות הנדרשת מהרגולטורים;

ה. קציבת כהונתם, גם של רגולטורים שאינם ממונים ישירות ע"י הממשלה לתקופה של 6 שנים, באופן שיאפשר שינויי תפיסה וריענון השורות בכל תפקיד ויצירת אופק שירות. ראוי לבחון אופן החלת האמור בצורה מושכלת גם ביחס למי שמכהנים היום בתפקיד;

ו. חיזוק עצמאותן של סוכנויות רגולציה, באופן שיביא לקבלת החלטות על בסיס מקצועי על ידי גורמים בעלי ידע ומומחיות נדרשים, תוך איזון שמאפשר לממשלה ולשר האחראי להתערב, בשקיפות ציבורית, בהחלטות רוחביות שהן בעיקרן בעלות אופי מדיניותי ושאינן נוגעות למפוקח ספציפי או מקרה ספציפי;

2.2.2 חיזוק מעמדו של הצרכן כגורם מעורב ומשפיע בקבלת החלטות באמצעות יצירת פלטפורמה מתאימה במסגרת הרשות לסחר הוגן וחיזוק מעמדה כגורם אחראי להגנה על הצרכן וסחר הוגן בישראל. על הפלטפורמה לאפשר לצרכנים לפגוש את הרגולטורים השונים ולסייע בידם לעשות את מלאכתם, למשל על ידי מתן אפשרות פשוטה לצרכנים להעביר אינפורמציה, דעות, עובדות, ותגובות ישירות לגופי הפיקוח והרגולציה השונים. בנוסף, יש לפעול לכך שפעולות המדינה יוצגו לציבור באופן שקוף שמעודד בקרה ודיון ציבורי. במקביל, הועדה ממליצה להגדיל את המשאבים המופנים למועצה הישראלית לצרכנות, כך שתוכל להרחיב את פעילותה הן בהיבטי הסברה והן בהיבטי הטיפול בתלונות צרכנים;

2.2.3 הועדה ממליצה לממשלה לגבש תיקון חקיקה בדבר הגבלות נוספות על פעילותם של לוביסטים, מסחריים ואחרים, ככנסת, ולפעול להגבלת פעילותם גם בממשלה;

2.3 קשיים בפיקוח בדיעבד על ענפים לא תחרותיים

הפיקוח בדיעבד על שווקים וענפים לא תחרותיים הוא זה שמאפשר לממשלה למנוע, מקום שבו הדבר נדרש, חברות מונופוליסטיות מניצול מעמדם לרעה, פגיעה בתחרות או בציבור או למנוע פעולות שמטרתן או תוצאתן דחיקת מתחרים מן השוק. הממשלה יכולה גם לפקח לא רק על התנהלות החברות הללו, אלא גם על מחירי המוצרים שהן משווקות לציבור. הועדה בחנה שני מקרי כוחן לקשיים הניצבים בפני מערכת הרגולציה בכואה להפעיל פיקוח בדיעבד כאמור - פיקוח רשות ההגבלים העסקיים על בעלי מונופולין, וכן הפיקוח על מחירי המוצרים והשירותים. בשני המקרים נמצא מקום רב לשיפור והידוק הפיקוח.

בחינת הפיקוח שהפעילה רשות ההגבלים העסקיים על בעלי מונופולין בעשור האחרון נעשה על דרך של השוואה בין פעילות הרשות בישראל לרשויות מקבילות בעולם מחד והתוצאות שהתקבלו ממהלכים אלו מאידך. השוואה בינלאומית מלמדת שהיקף האכיפה ביחס להתנהגות בעלי מונופולין בישראל אינו שונה מהותית מזה הנהוג ברשויות התחרות במדינות העולם. יחד עם זאת, דומה שצעדי האכיפה שננקטו בהקשרים אלו לא תמיד הביאו לתוצאות המקוות. להמחשה, צו יבואני הרכב אמור היה להביא להפסקתן של פרקטיקות אנטי-תחרותיות בקשר עם שיווק חלפי רכב לטובת הצרכנים. הנתונים המצויים בפנינו כיום

מלמדים שכך לא קרה (תוקפו של הצו פג באפריל 2008). גם התנהלותה של חברת עלית, אשר על פי ממצאי הממונה, פעלה על מנת להקשות עד מאוד את כניסתה של חברת קדבורי לתחום טבלאות השוקולד והמתקים, נשאה בסופו של יום פרי. שכן, עינינו הרואות שחברת קדבורי אינה פועלת היום בישראל בהיקפים ובעוצמה שיש בהם כדי לאיים על מעמדה של עלית בשוק השוקולד. מאידך, במקרה אחר נחקרו הסדרי סחר, הנחות ותמחור שהציעו ספקים דומיננטיים לרשתות שיווק. חקירה, אשר הובילה לפרסום עמדת הממונה על הגבלים עסקיים באשר להסדרי סחר בין ספקים ורשתות שיווק וכן לחתימתו של צו מוסכם בנושא שגרם לשינוי ממשי בענף, אם כי בוודאי שלא תיקן את כל הטעון תיקון.

מכלל אלו נלמד שקיים קושי בפיקוח בדיעבד על התנהגות בעלי מונופולין מכוח חוק ההגבלים העסקיים באופן שימנע, בסופו של יום, פגיעה בתחרות או בציבור. קושי זה מקורו הן בעצם הגדרתו של הפיקוח- אשר מקורו בהתנהגות שכבר בוצעה או צעדים שכבר ננקטו וקשה להשיבם לאחור והן בשל אופי כלי האכיפה העומדים לרשות הממונה על הגבלים עסקיים בהקשר זה. עיון בצווים המוסכמים ובהוראות שניתנו לבעלי מונופולין מלמד שבמרבית המקרים אלו עוסקים בהסדרה צופה פני עתיד, פרטנית ומקיפה של פעילותו של ענף מסויים או חלק ממנו. למעשה, פיקוח על מונופולים דומה במידה רבה לפיקוח ענפי המבוצע על ידי רגולטורים. בשל הקשיים האינהרנטיים הטמונים בפיקוח, הוא מחייב התאמה לתנאים משתנים, למידה ועדכון רציפים. כל אלו כלים שאינם עומדים לרשות הממונה על הגבלים עסקיים כיום ובמרבית המקרים לא ניתן לתת מענה הולם לכך במסגרת הסמכות והמשאבים הקיימים.

יתרה מזו, השימוש בצו מוסכם מחייב (כמשתמע משמו) את הסכמת הצדדים לו להוראות הכתובות בו. בתנאים אלו קשה לראות בצווים אלו כלי אכיפה או הסדרה אפקטיביים (למעשה צו מוסכם הוא צעד הננקט חלף הגשת כתב אישום פלילי).

אשר על כן, ממליצה הוועדה להרחיב את הכלים העומדים לרשות הממונה על הגבלים העסקיים לבצע פיקוח בדיעבד על התנהגות בעלי מונופולין, בהתאמה עם דוח הביניים של הוועדה לבחינת הריכוזיות במשק:

- א. מתן סמכות להטלת עיצומים כספיים, באופן שיאפשר טיפול יעיל ומהיר בהפרות חוק ההגבלים העסקיים שאינן נדרשות לטיפול פלילי;
 - ב. שינוי ס' 31 לחוק ההגבלים העסקיים באופן שיאפשר הקלת התנאים בהם הממונה רשאי להורות על הפרדת נכסים או פירוק מונופולים, גם בהיבט אזורי;
 - ג. מתן סמכות לממונה להטיל תנאים מבניים במסגרת טיפולו בקבוצות ריכוז;
 - ד. ביטול ס' 3(6) לחוק ההגבלים העסקיים המעניק פטור להסכמי בלעדיות הדדית;
- 2.3.1 בהיבטי פיקוח על המחירים ממליצה הוועדה:

- א. 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. להקצות משאבים ייעודיים לתמיכה מקצועית ככל שזו נדרשת לעבודת הפיקוח הן על ידי הכשרות והשתלמויות והן על ידי תקצוב של ספקים חיצוניים;
- ג. לחדד את ההנחיות למפקחים על המוצרים בכלל משרדי הממשלה באשר לחובתם לבחון באופן תדיר וקבוע את השוק עליו הם אמונים, ובכלל זה את רמות המחיר של המוצרים שהיו בפיקוח או שהינם כרי פיקוח על פי הוראות

החוק;

ד. להנחות את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לפרסם באופן סדיר נתונים על השינויים במחירים במקטעים שונים של שרשרת הייצור/יבוא והשיווק במוצרים נבחרים במשק, בפרט בענפים ריכוזיים, ולהקצות לשם כך את המשאבים הנדרשים. הגדרת המוצרים תעשה בהתייעצות עם רשות ההגבלים העסקיים ובהמלצתה של המועצה הציבורית לסטטיסטיקה;

ה. לעדכן, באמצעות צוות מומחים ייעודי, את דו"ח סוארי המשמש לפיקוח על רווחיות כוללת של חברות הנתונות לפיקוח מחירים. הדו"ח לא עודכן משנת 1996 וקיים לכאורה חשש ששיעורי התשואה הנקובים בו עולים במידה ניכרת על הראוי כיום. שיטת הפיקוח האמורה נקבעה בתקופה בה סביבת הריבית הייתה גבוהה יחסית. היום, בסביבת הריבית הנוכחית נראות תקרות שיעורי רווח על הון פעיל של 12%-16.8%, עבור חברות הפועלות בתנאי שוק לא תחרותיים או מונופוליסטים, גבוהות למדי. בנוסף, מוצע לעדכן בהקדם את שיטת הפיקוח כולה לאור שינוי כללי התקינה החשבונאית (IFRS, התאמת דוחות). קיים חשש שאימוץ תקן חשבונאי כזה או אחר עשוי להביא לעלייה בהון הפעיל של חברות מפוקחות בספרים, אשר עשוי לגרום הכרה ברווח גבוה יותר לחברות מפוקחות להגדיל את השקעותיהן בהון, כפי שעשתה חברת נשר בהקמת תחנה עצמית לייצור חשמל, אשר מפחיתה מחד את עלויות הייצור השוטפות ומקנה, מאידך, תשואה גבוהה ומובטחת על ההון המושקע - המשולמת באמצעות מחירי המלט המפוקחים;

ו. לחייב מונופולים מוכרזים שעיקר פעילותם בישראל, בפרסום דוחות כספיים במתכונת הנוהגת על ידי חברות ציבוריות, הן בחתכי מוצרים והן בכלל, בהתאם לכללים שייקבעו ובשים לב לפגיעה אפשרית בפעילותם בשווקים בחו"ל;

ז. להמליץ לוועדות המחירים לאמץ מנגנון תלת שלבי במסגרתו מוצרים שמחירים או השינוי בו יצדיקו בחינה קפדנית, יוכנסו לדיווח לפי פרק ו' לחוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, לאחר מכן, אם יעלה צורך, תחויב החברה בפרסום דוחות כספיים לציבור במתכונת האמורה בס' (ו') לעיל, ולבסוף יוטל פיקוח ישיר על המחיר, תוך חשיפת המהלך לציבור;

2.4 קשייה של הממשלה לפעול להפחתת מחירים עקב בעיית משילות מול גופים רבי עוצמה

כשל נוסף שזיהתה הוועדה קשור עם מגבלות ביכולתה של הממשלה לפעול בנחישות ליישום מדיניות לרווחת האזרחים מול גופים כלכליים או פוליטיים רבי עוצמה. בהקשר זה ניתחה הוועדה את שוק הדיור למגורים בישראל. כחלק משורשי המחאה, יקבל שוק זה התייחסות רחבה בפרק נפרד של הדו"ח. אך בהקשר הנדון כאן, ייערך ניתוח של שוק הדיור ויומחש העיקרון הכללי, לגבי יכולתה המוגבלת של הממשלה לאכוף את יעדיה על גופים בעלי עוצמה: המדיניות הקרקעית הנהוגה מהקמת המדינה ועד היום היא מדיניות ריכוזית המתאפיינת בשליטה משמעותית מאוד של המדינה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל ומשרד השיכון, בייזום הבנייה ובשליטה מוחלטת שלה במוסדות התכנון (הוועדות המחוזיות) ובאישור תוכניות

הבניה. בפועל, ביצועיו של תחום הנדל"ן למגורים בישראל התאפיינו בשני כשלים עיקריים:

1. היצע חסר של קרקעות למגורים שתרם לעלייה מתמשכת במחירי קרקע על פני שלושת העשורים האחרונים;

2. אי מיצוי פוטנציאל הפיתוח במרכזים האורבניים וכתוצאה מכך האצת תהליכי פירבור ובנייה בשולי המרכזים האורבניים במתן תמריצים לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית;

תוצאות אלו מהוות למעשה שתי פנים של אותה משוואה - מערכות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל אינם מצליחים להתאים את היצע יחידות הדיור לשינויים אקסוגניים בביקושים. בין אם אלו נובעים מעלייה בהיקפים נרחבים בשנים 1990-1995 ובין אם אלו נובעים משינויים בשערי הריבית לאחר המשבר הכלכלי בשנת 2008. בפרט, דומה שגופי הייזום והתכנון לא פעלו די הצורך על מנת להעלות את היצע הקרקעות הזמינות למגורים באזורי הביקוש ואת הצפיפות בהם. כתוצאה מכך, עלו מחירי הקרקע ושכבות שלמות באוכלוסייה מתקשות לרכוש דירה באזורים אלו ובסביבתם. דוגמא זו ממחישה כיצד, למרות שליטתה המשמעותית של המדינה במשאב הקרקע הן בהיבט התכנוני והן בהיבט השיווק והייזום של פרויקטים על הקרקע - בכל עת שנוצר לחץ אקסוגני על מחירי הדיור בישראל, לא הצליחה המערכת לייצר מלאי תכנוני לשיווק על מנת למנוע מלחצים אלו לגרום להעלאת מחירי הדיור למשקי הבית.

תפקידה של מערכת התכנון הוא לפעול להפנמתן של ההשפעות החיצוניות השונות הקשורות בשימושים המגוונים שיכולים להיות בקרקעות. לפיכך אישור תוכניות חייב, מעצם הגדרתו, להיעשות על ידי השלטון המרכזי או המקומי. אולם פעילותו של מינהל מקרקעי ישראל, המהווה שחקן מרכזי בפעילות השיווק והייזום של בנייה בישראל, בוודאי שאינה מחויבת מעקרונות כלכליים. התוצאות הקשות ביחס למחירי הדיור בעשורים האחרונים מלמדות על חוסר יכולתה של המדינה לאכוף את מטרותיה הן על המינהל שהוא מונופול ממשלתי, והן על מערכת התכנון המהווה זרוע מזרועות המדינה.

כמות הקרקעות ששווקה בפועל על ידי מינהל מקרקעי ישראל בשנות העלייה היו כמחצית מאלו שנדרשו ממנו על פי החלטת הממשלה. בעוד החלטות הממשלה קבעו שיווק שנתי של קרקעות מדינה בהיקף של 60,000 יח"ד, שיווק מינהל מקרקעי ישראל בשנים 1997-1999 רק 43% מאותן יחידות⁴. בין השנים 1997-1999, גדל מספר משקי הבית בישראל בכ-151 אלפי משקי בית⁵.

4 ראו בנק ישראל, דין וחשבון שנתי לשנת 1998, בעמוד 80. וכן, בנק ישראל, דין וחשבון שנתי לשנת 1999, בעמ' 90.

5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 2000, לוח 2.27.

הלוח הבא ממחיש זאת בצורה ברורה:

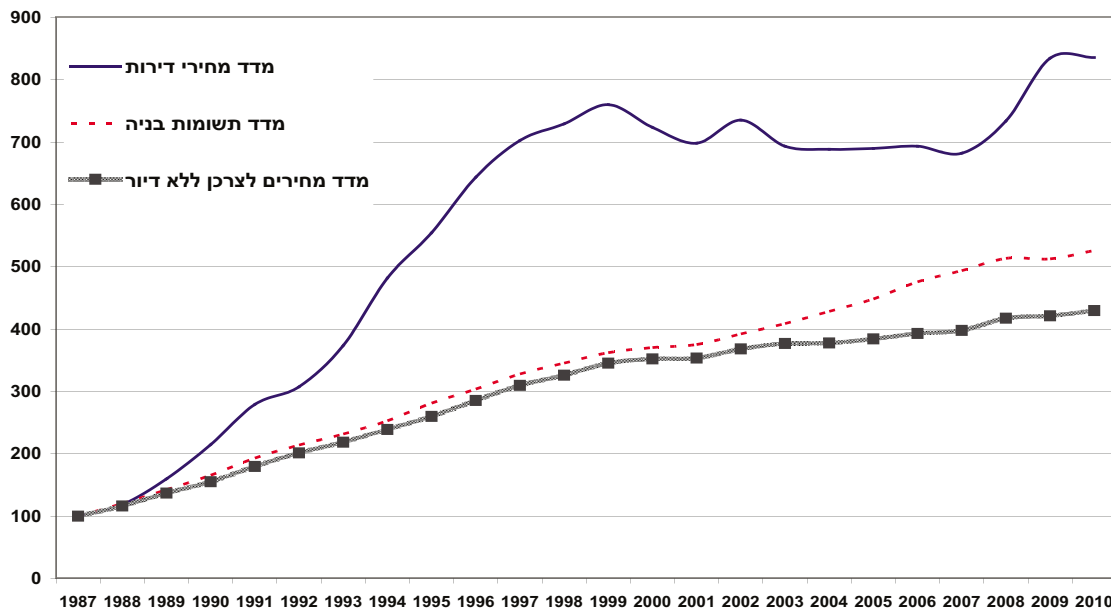
לוח 5: תוספת גמר בניה ומשקי בית בתקופות שונות

תקופה	תוספת דירות ברוטו (אלפי יח"ד) (1)	תוספת משקי בית (אלפי יח"ד) (2)	היקף בינוי למשק בית בתקופה (1)/(2)	שיעור שינוי מדד תשומות הבנייה למגורים	שיעור שינוי מחירי דיור	יחס שינוי במחירי דיור לתשומות
1987-1996	383.9	450.6	0.85	204%	544%	2.67
1997-2007	450.8	493.8	0.91	51%	-3%	-
2008-2010	96.0	105.3	0.91	2%	14%	5.62

השוואה פשוטה של מחירי הדירות בישראל למחירי תשומות הבנייה על פני 20 השנים האחרונות מלמדת כי מחירי הדירות עלו בצורה חדה עם תחילת גל העלייה מבריה"מ ללא כל קשר למחירי התשומות ולא ירדו באופן משמעותי מאז ועד היום. יתרה מזו, עם המשבר הכלכלי של שלהי 2008, ובין היתר לאור הפחתת הריבית במשק לשיעור נמוך עד אפסי, עלו הביקושים לדיור בצורה משמעותית. גם במקרה זה לא סיפקו מוסדות התכנון ומינהל מקרקעי ישראל את הביקושים. התוצאה שהתקבלה הינה עלייה חדה במחירי הדיור. האמור לעיל ממחיש את הפער בין החלטות הממשלה ובין יכולתה לאכוף את החלטותיה על גופים רכי עוצמה במשק, גם אם הם נמצאים לכאורה בשליטה ישירה שלה.

פער זה בין כוונות לביצוע פגע ישירות בעשרות אלפי משקי בית. התוצאות הנגזרות מכך לגבי מחירי הדיור מתוארות בתרשים הבא:

תרשים 1 – השינוי במחירי הדיור, במחיר תשומות הבניה ובמדד המחירים לצרכן ללא דיור



משמע, מוסדות התכנון והמינהל אינם עומדים ביעדי הממשלה, והתוצאה היא שכמות יחידות הדיור שניתן לשווק בכל תקופה ותקופה, נמוכה מן הגידול במספר משקי הבית. מדיניות זו גורמת באופן ישיר לעלייה במחיר היחסי של הקרקע וברגטה הכלכלית לבעלי הקרקע. בין בעלי הקרקע המרכזיים בישראל מצויה המדינה מחד, והקרן הקיימת לישראל (שהיא גוף פרטי בבעלות הסוכנות היהודית) מצד שני. בממוצע, על פני עשרים ותשע השנים האחרונות, העביר מינהל מקרקעי ישראל לקק"ל סך העולה על 570 מיליוני ש"ח בכל שנה ושנה.

יש לציין כי עליית המחיר היחסי של הקרקע גורמת לעלייה במחירי המוצרים המקומיים, ובייחוד במוצרים המקומיים הבלתי סחירים ובשירותים. עלייה ריאלית במחירי המוצרים המקומיים גורמת לעיוות בהקצאת המקורות במשק, לירידה במחיריהם היחסיים של המוצרים הסחירים ולירידה בכדאיות לייצא. אין כל צורך לציין כי סביר שזו איננה התוצאה לה כיוונה הממשלה בהחלטותיה.

ניתן לערוך אומדן מקורב לעלות הכוללת למשק הנובעת מהפערים בין כוונות הממשלה מחד - וביצועי מערכת התכנון והניהול של המקרקעין בישראל מאידך, באופן הבא: נניח כבסיס לדיון שמחיר הדירה הממוצע בשנת 1987 מייצג שווי משקל "רצוי" ששרר במשק לפני תחילת גל העלייה מבריה"מ. עוד נניח ששיעור השינוי במדד תשומות הבנייה למגורים משקף נאמנה את השיפורים הטכנולוגיים שפעלו ליעול והוזלת הבנייה מחד ואת השיפורים באיכות וסטנדרט הבנייה על פני זמן מאידך. אם מדינת ישראל רצתה לשמר את היחס בין הרגטה לבעלי הקרקע ועלות הבנייה והרווח היזמי, היה צריך מחירן של הדירות (שהוא סכום שלוש המרכיבים לעיל) לעקוב אחרי השינויים במדד תשומות הבנייה. בפועל, בעוד מדד תשומות הבניה עלה בין השנים 1987-2010 בכ-430%, עלה מדד מחירי הדיור באותה תקופה בכ-730%. אם נכפול את כמות משקי הבית החדשים באוכלוסיה בכל שנה משנת 1990 ועד 2010, בהפרש בין מחירי הדירות בפועל לבין מחירי הדירות שהיו מתקבלים מהצמדה למדד תשומות הבנייה - נקבל אומדן של כ-330 מיליארד ש"ח במחירי קבועים של 2010. סך זה מייצג את העלות העודפת שהיו משלמים משקי הבית החדשים באוכלוסיה לו כל אחד מהם היה רוכש דירה ממוצעת. מצד אחד ניתן לטעון שלא כל משק בית חדש חייב לרכוש דירה ולכן האומדן מוטה כלפי מעלה. מצד שני, אומדן זה אינו מביא בחשבון עלויות נוספות שנגרמו למשפרי דיור כתוצאה מעליית מחירי הדיור במשק (עלויות משכנתא גבוהות, שכ"ט עורך דין וכד'). בממוצע, על פני התקופה בת 20 השנים האחרונות, מדובר בכ-15 מיליארד ש"ח לשנה שהם כ-350 אלפי ש"ח בממוצע למשק בית חדש באוכלוסיה.

תרומה נוספת ליוקר המחיה בישראל היא חוסר יכולתה של הממשלה לקדם שינויים מבניים המעודדים תחרות, בייחוד במונופולים ממשלתיים. דוגמא לכך הוא כוחם העודף של ועדי עובדים בתשתיות חיוניות, אשר בכוחם להפעיל לחץ רב, בעלויות כלכליות רחבות היקף, הגורם לפגיעה בציבור, על מנת לשמור על האינטרסים של הקבוצה. בהקשר זה מובא מקרה בוחן של נמלי הים של ישראל:

המשק הישראלי תלוי באופן משמעותי באפשרות סחר החוץ דרך נמלי הים, כ-99% מסך תנועת המטענים עוברת בנמלי הים ומגיעה לכ-43 מיליון טון בשנה. בחינה שנעשתה על ידי גורמי המקצוע במשרדי התחבורה והאוצר עולה כי התפוקות בתחום המכולות לצוות עבודה בנמלי ישראל נמוכות ביחס לנמלים אחרים בעולם: בין 15%-25% נמוכות ביחס לנמלים במזרח התיכון ואף נמוך מכך ביחס לנמלים מתקדמים בעולם. העלות הנגזרת מכך למשק הלאומי נאמדת במאות מיליוני ש"ח בשנה. הכשל המרכזי בענף הוא העדר תחרות.

חברות הנמל הקיימות מהוות מונופול אזורי כל אחת בתחומה וכיחד מהוות דואופול ארצי. אמנם, לאחר הרפורמה בשנת 2005 החלה תחרות מועטה, כפי שהוצג לעיל, אך תחרות זו אינה נוגעת לחלק גדול של המטענים. למרות האמור, לא מצליחה הממשלה ליישם מדיניות אפקטיבית לשיפור ביצועי הנמלים.

בהקשר זה ערכה הועדה ניתוח של שכר העובדים בחמישה מונופולים ממשלתיים (חברת החשמל, נמלי הים, נמלי האוויר, מקורות ורכבת ישראל). נמצא כי השכר לשעה של עובדי המונופולים הממשלתיים גבוה ב-36% מעובדים בעלי מאפיינים דומים בענפים אחרים במשק. סך היקף תשלומי היתר המשולמים כשכר עבודה בחמשת המונופולים הממשלתיים לעיל, נע סביב מיליארד ₪ בשנה במונחי שכר ברוטו. המשמעות הפשוטה היא שסכום זה מועבר, באמצעות מחירי שירותיהם של המונופולים האמורים, ישירות מכלל משקי הבית אל קבוצות העובדים בחברות אלו.

לכך יש להוסיף את השפעותיה של חוסר הגמישות בתעסוקה במונופולים הממשלתיים - קשה לגרום להם להתייעל, קשה לצמצם את מספר העובדים אפילו אם הוא עולה על הנדרש, קשה לתמרץ ולקדם עובדים טובים תוך אפשרות לא לקדם ואף לפטר עובדים שאינם מבצעים מלאכתם. יש לציין כי הן היבטי השכר והן היבטי התעסוקה מושפעים רבות מעמדות המוצגות על ידי ארגוני העובדים במשק.

הועדה סבורה כי יש לפעול לאיזון נכון וראוי מזה הקיים בין האינטרסים של כלל הציבור לבין אלו של ציבור העובדים במונופולים ממשלתיים; ובין האינטרסים של כלל הציבור והתנהלותם של גופים מונופוליסטיים הנשלטים על ידי המדינה המשפיעים ישירות על יוקר המחיה. על הממשלה לפעול לקידום של רווחת כלל האזרחים במשק, באמצעות קידום תחרות, תוך איזון, באופן מתמיד ונחוש, מול אינטרסים נקודתיים של ועדי עובדים בממשלה או בגופים ציבוריים אחרים.

2.5 המלצות נוספות בתחום הרגולציה:

2.5.1 על הממשלה למסד את פעילות הרגולטורים השונים וליצור תורת רגולציה בישראל.

לצורך כך מוצע להנחות את מנכ"ל האוצר לפעול לכתיבת תורת רגולציה, לפעול להנחלתה למשרדים השונים ולפקח על יישומה לאורך זמן. בין היתר, מומלץ לאמץ כלי מדיניות הקיימים במדינות OECD כגון RIA (Regulatory Impact Assessment), אשר מיושם כבר כיום באופן עצמאי ביוזמת משרד התמ"ת, עבור הרגולטורים הפועלים במסגרתו;

2.5.2 בניית מנגנונים בני קיימא לקידום ושימור רמת תחרותיות גבוהה במשק לרווחת הצרכנים הישראלים. הועדה ממליצה לתקן את חוק ההגבלים העסקיים כך שתוקם חטיבת תחרותיות ברשות ההגבלים העסקיים שתפקידה יהא לעקוב באופן שוטף אחר מגמות בתחרות בשווקים נבחרים במשק ולנתחן. חטיבת התחרותיות תפעל באופן פרואקטיבי על מנת לבחון ולאבחן קשיים וכשלים בתחרות בשווקים מרכזיים במשק, זאת כאמצעי מקבץ ומשלים לכלים הקיימים כבר כיום בחוק. מקרים בהם נתגלו כשלי תחרות יופנו באופן שוטף, למשרד הרלוונטי ולמשרד האוצר על מנת שאלו ינקטו צעדים לתיקון המצב. משרד האוצר יפעל להקצאת תוספת המשאבים והתקנים הנדרשים, בהתאם למבנה שתגבש רשות ההגבלים העסקיים בהקדם

האפשרי. בנוסף תובטח יכולה של חטיבת התחרותיות לקבל נתונים הנדרשים לביצוע תפקידה מרשויות מדינה שונות בצורה שוטפת וקבועה, לרבות באמצעות שימוש במידע הקיים ברשויות המס והמכס, במגבלות השימוש המתאימות. הרשות תפרסם דו"ח תקופתי המתאר את השווקים שנבחנו, לרבות הערכת תוצאות שינויים מבניים ורפורמות שבוצעו בשווקים השונים וכן את המסקנות שנתקבלו. מהלך זה ירתום את יכולותיה של רשות ההגבלים העסקיים, שהיא גוף בעל יכולות איסוף נתונים, מחקר וניתוח בתחומי התחרות, כך שישמשו באופן שוטף להכווין את עבודת הממשלה בהקשר זה. יודגש כי יש להבטיח כי הטלת אחריות זו על הממונה על ההגבלים העסקיים לא תביא לפגיעה בתפקידיה הבסיסיים והממוקדים של הרשות בתחום אכיפת חוק ההגבלים העסקיים;

2.5.3 בדו"ח הביניים של ועדת הריכוזיות הומלץ להסמיך את הרגולטורים השונים לשקול שיקולי תחרותיות ענפית וריכוזיות בתשתיות חיוניות בעת ההחלטה על הקצאת זכויות כמו רישיונות, זכויות, הפרטה והתקשרות בחוזי BOT. מוצע כי חטיבת התחרותיות ברשות הגבלים עסקיים תהיה גוף המטה שייסע לרגולטורים, לממונה על הגבלים עסקיים ולועדה המתמדת שמוצע להקים במסגרת המלצות דו"ח הביניים בקבלת ההחלטות בנושא התחרותיות והריכוזיות;

יובהר עם זאת כי האחריות לטיפול בתחרות בשווקים השונים הייתה ונותרה של משרדי הממשלה הרלוונטיים, לפי העניין, וכי תפקידו של משרד האוצר לקדם שינויים מבניים הן בפעילות הממשלה והן בשווקים שונים באופן התומך בצד שיפור היעילות הכלכלית והצמיחה במשק - גם בהפחתת יוקר המחיה ושיפור רווחת הצרכן.

3. חסמים בתחום ייבוא מוצרים לישראל

חשיפת השוק המקומי למסחר בינלאומי תורמת רבות להפחתת מחירים, להגברת כוח הקנייה של משקי הבית, להעלאת היצע המוצרים ולהגדלת מגוון המוצרים, ולהעמדת היצרנים המקומיים מול תנאי תחרות המונעים היווצרותו של כוח מונופוליסטי. תכנית חשיפת המשק ליבוא בשנות ה-90 תרמה להפחתת המחירים למשקי הבית, אם באמצעות יבוא ישיר של מוצרים ואם באמצעות תהליכי התייעלות שעברו היצרנים המקומיים כתוצאה מהצורך להתחרות. אולם, בפועל מדיניות סחר החוץ הישראלית עדיין מעמידה חסמים בפני היבוא. חלק מחסמים אלו משרת מדיניות ממשלתית שנושקלה לפרטים ומשקפת, לכאורה, את המוכנות לשאת במחיר אל מול התועלת המשקית. אולם יאמר כבר כאן כי לעמדת הוועדה - הבחירה להגן על שוק מקומי, ללא קשר לשינויים על פני זמן במבנהו וריכוזיותו או ברמת התחרות שבו, אינה מאפשרת למדינה לאמוד בצורה סבירה את המחיר אותו משלמים בפועל האזרחים בגין אותה הגנה. לפיכך, קשה לראות כיצד מתבצע איזון כאמור.

לעומת מקרים אלו, בהם עשויה להיות תועלת של ממש מהגנה על ענף זה או אחר, קיימים חסמים ליבוא אשר מהווים נטל על פיתוח התחרות בשווקים והם מייקרים את תצרוכת משקי הבית ללא הצדקה. הוועדה סבורה שלפחות חלק מחסמי הייבוא שיפורטו להלן הם תוצאה ישירה של מדיניות ממשלתית שמטרתה להגן על אינטרסים סקטוריאליים שונים, שאינם תמיד עולים בקנה אחד עם אינטרס הציבור כולו.

שימור חסמי היבוא, משרת קבוצת נהנים צרה במחיר של פגיעה ברווחת כלל המשק. כך למשל, כאשר נקבע מכס או מכסה על מוצר מסוים, המיוצר על-ידי מפעל בודד או מספר מצומצם של

מפעלים, לעיתים אפילו בהיקף זניח ביחס לכלל התוצרת של אותם מפעלים, היבוא מצטמצם, מחיר המוצרים מתייקר וכלל הציבור נושא בעלות של הגנה זו - אך אם היא איננה נדרשת להבטחת שרידות הענף התעשייתי.

הסיכון הגלום בהגנות הסחר מצוי גם במשקל הזניח שיש להחלטה הבודדת על הוצאות משקי הבית. לעיתים קביעת הגנה על מוצר יבוא גורמת לתוספת עלות של מספר שקלים בודדים לחודש לכל משק בית ועל כן יתכן שהיא נתפסת כזניחה בעיני מקבלי ההחלטות. אולם, דווקא השפעתה הזניחה של כל הגנה והגנה היא זו המייצרת את הסיכון להעמסת עלויות משמעותיות ביותר על משקי הבית, זאת משום שמקבלי ההחלטות היו מזהירים שבעתיים אם להחלטתה בודדת הייתה משמעות של מאות ואלפי שקלים בשנה (במונחי משק בית בודד) ובודאי שהיו נמנעים מלהשית עלות שכזו על הציבור.

3.1 להלן חסמי היבוא המרכזיים הקיימים במשק הישראלי:

היטלי סחר ואמצעי הגנה - חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, תשנ"א-1991 מסמיך את הממונה על היטלי סחר להטיל היטל היצף והיטל בטחה על יבוא מוצרים, באישור שר התמ"ת, שר האוצר וועדת הכספים. היטל היצף נועד להגן על יצרנים מקומיים ממצב שבו יצרן זר או יבואן מוכר טובין בישראל במחיר הנמוך מהמחיר שבו הם נמכרים בארץ המקור. בהכללה ניתן לומר שמטרת ההיטלים היא להגן על תעשייה מקומית מתחרות בלתי הוגנת (היצף) או להעניק לה הגנה מפני שורה של סיבות המנויות בחוק (בטחה). בפועל, הועדה סבורה שהשימוש שנעשה בכלי ההיטלים אינו משקף איזון סביר בין טובת הצרכן המקומי וטובת התעשיין המקומי. כך, שיעור ניכר מהחקירות שנפתחו בתקופה האחרונה היו בתעשיות מונופוליסטיות או ריכוזיות במידה חריגה. אומדן שבוצע על בסיס נתונים שהתקבלו מהממונה על היטלי סחר, עולה כי סך העלות הישירה של ההיטלים למשק עולה על 600 מיליון ש"ח לשנה.

בנוסף מנגנון ההיטלים מייצר עלויות משקיות ייחודיות שאותן קשה לאמוד: פגיעה בקשרי המסחר של ישראל, העלויות הכרוכות במניעת התחרות ועלות בירוקרטית הכרוכה בהתמודדות עם חקירת היבוא.

לאור האמור, מוצע צמצום משמעותי של השימוש בהיטלי סחר להגנה על תעשייה מקומית מונופוליסטית או ריכוזית. זאת מעבר לפרמטרים הקבועים היום בחוק, שיהוו תנאי סף לפתיחת חקירה, ופרמטרים לבחינה בחקירה עצמה. בכרט, מוצע לתקן את חוק היטלי סחר באופן שיאפשר הטלת היטל היצף בלבד, וכן שבהתקיים אחד או יותר משלושת התנאים הבאים לא יוטל היטל: ישנם פחות משלושה יצרנים מקומיים של המוצר הרלוונטי; בשוק מתקיימת תחרות מועטה; החברה המתלוננת מייצאת לחו"ל שיעור לא זניח מתוצרתה. כמו כן, מוצע לאסור קביעת היטל היצף מעבר לתקופה מצטברת (כ-5 שנים), שתיקבע בחקירה.

3.1.1 תחום התקינה - תקינה היא הגדרה של מפרטים טכניים המיועדת לשמש כלי להבטחת איכות המוצרים, בטיחות ובריאות הציבור. חוק התקנים, התשי"ג-1953 קובע כי מוצר שקיים לגביו תקן שהוכרז כרשמי על ידי שר התמ"ת חייב לעמוד בדרישות התקן כתנאי לשיווק בישראל ומסמיך את מכון התקנים לקבוע את מפרטי התקנים ולבדוק את מידת התאמתו של מוצר לתקן רשמי. מכון התקנים הוא הגורם היחיד שרשאי לתת אישור עמידה בתקן למוצרים מיובאים. הגורם הקובע את מפרטי התקנים שהוכרזו כרשמיים בתחום המזון, ובודק את העמידה בהם, הוא שירות המזון במשרד הבריאות. בנוסף, הפנייה לתקינה וכן קביעת מפרטים טכניים כמחייבים על

ידי רגולטורים, בהתאם לסמכותם לפי דין בתחומים שונים כמו תקשורת, תחבורה, תשתיות, איכות סביבה ותחבורה משפיעים בדומה לחובת עמידה בתקנים. השימוש בתקינה כהגבלה לא מכסית לשם הגנה על התוצרת המקומית, הלך והצטמצם עם השנים. אולם, דומה כי מערך בדיקות התקינה בכללותו ממשיך להוות חסם הפוגע ברווחת העוסקים והצרכנים במשק, בעיקר עקב עיכוב שיווק של סחורות עד לקבלת האישור על עמידה בדרישות התקן, בהתאם לתוצאות בדיקות המעבדה של מכון התקנים. דרישות הבדיקה הייחודיות לישראל חלות לעיתים גם על מוצרים המיוצרים ומשווקים במדינות שבהן קיימת תקינה מקבילה, מחמירה לא פחות. מדיניות התקינה מגבילה לעיתים את החשיפה ליבוא מתחרה גם בדרך של יצירת תקנים מקוריים הנבדלים מהתקנים במשקים גדולים אחרים. עד לשנת 2007 היו רוב התקנים הרשמיים והמחייבים תקנים ישראליים מקוריים. במצב זה נוצר חסם שהגביל יבוא של סחורות שעמדו בתקנים בין-לאומיים אך לא עמדו בדרישות הייחודיות של התקן הישראלי. החל משנת 2007 מבצע מכון התקנים, בהתאם להוראת חוק שנחקקה בעניין זה ובהנחיית משרדי הממשלה, תהליך של החלפת תקנים רשמיים מקוריים בתקנים בין-לאומיים מאומצים. עם זאת, תקנים רשמיים ומחייבים רבים ובכללם רוב התקנים בתחום המזון, הם עדיין תקנים ישראליים מקוריים.

הועדה ממליצה לפעול בהקדם להמשך צמצום חסמי היבוא שמקורם בתקינה ובבדיקות תקן. ראשית, אימוץ של תקינה בין-לאומית: הועדה רואה בחיוב את הנחיית משרדי התמ"ת והאוצר להשלמת תהליך החלפת התקנים הישראליים המקוריים הרשמיים והמחייבים בתקנים בין-לאומיים (פרויקט יישור קו) לרבות התקנים בתחום המזון בפרק זמן שלא יעלה על שנתיים. שנית, יש לפעול לתיקון חקיקה שיקבע תנאים בהם כאשר תקן בינלאומי החל על מוצר המיובא לישראל משתנה, השינוי האמור יאומץ באופן אוטומטי בתקינה הישראלית, אלא אם וועדה מיוחדת בראשות המפקח על התקינה במשרד התמ"ת, נציג מכון התקנים ונציג ציבור המייצג את ארגוני הצרכנים תקבע, לאור המלצות גורמים מקצועיים, בתוך תקופה שתוגדר מראש בחקיקה כי יש לבצע התאמות לצורך האימוץ. כמו כן, מוצע לעגן בחקיקה כי לא ניתן יהיה לקבוע שתקן מקורי יהיה תקן רשמי, אלא לאחר שהובהר מעבר לכל ספק סביר כי אין תקן בינ"ל שניתן לאמץ במקומו. נוסף על כך, מוצע לאמץ את המדיניות האירופאית ולהרחיב את מתן האישורים על בסיס הצהרת היבואן, וזאת לצד התאמות בדיון הישראלי שיאפשרו הגברת הפיקוח הפרטי והציבורי על אותן הצהרות יבואן. לבסוף, יש לפעול על מנת ליצור איזון טוב יותר בין נציגי הצרכנים, היבואנים והתעשייה המקומית בועדות התקינה.

תהליך מקביל יש לבצע גם להתאמת תקנים או מפרטים שקבוצים על פי דינים אחרים, לתקינה בינלאומית. לאור מורכבות הנושא, ולאור התועלת הרבה שיכולה לצמוח כתוצאה מהסרת חסמי יבוא בדמות חיוב בתקינה או במפרטים בתחומים כגון הגנת הסביבה, תקשורת, בריאות, תחבורה ועוד. מוצע כי הממשלה תיזום הקמתה של ועדה ייעודית לעניין זה שמטרתה האחדה והתאמה של תקינה ומפרטים מחייבים מכוח סמכותם של רגולטורים, לתקנים בין-לאומיים מקבילים.

3.1.2 **מכסים ומסי קנייה** - מעבר להיבט הפיסקאלי, מערכת המכס עלולה לשמש גם לדיכוי תחרות ממקורות יבוא לשם הגנה על התעשייה המקומית. בשנות ה-90,

במסגרת תכנית החשיפה בוצעו מהלכים משמעותיים להפחתת המכסים, אולם עדיין יש בתעריפון המכס 3,237 פרטי מכס של מוצרים תעשייתיים החייבים במכס. המכס חל בעיקר על יבוא ממדינות עמן אין לישראל הסכמי סחר. בשנת 2010, עמדה גביית המכסים על כ-2.7 מיליארד ₪. מסי הקנייה משרתים שתי מטרות עיקריות, ההיבט הפיסקאלי והפנמת השפעות חיצוניות במחיר (צפיפות בדרכים, פגיעה בסביבה והשפעות בריאותיות). לכן, המס אינו מוטל רק על מוצרים מיובאים, אלא גם על מוצרים מתוצרת מקומית. עיקר המס נגבה ממוצרי דלק, כלי רכב, מוצרים המכילים אלכוהול ומוצרי טבק. לגבי מוצרים אלה, בהחלט ניתן לטעון כי מתקיימות ההשפעות החיצוניות שמס הקניה מבקש לגלם במחיר. אולם לגבי מוצרים אחרים, למשל טלפונים וחלקיהם ומוצרי אלקטרוניקה, קשה לראות מדוע מס הקניה אכן נדרש. גביית מסי הקנייה עמדה בשנת 2010 על כ-29.9 מיליארד ₪, מהם כ-52% על מוצרי דלק.

ראוי להדגיש כי הועדה רואה חשיבות רבה בקידום סחר החוץ של ישראל, בין היתר באמצעות הסכמי סחר עם מדינות שונות, אך מסתייגת משימוש גורף בכלי המכס כמס המוטל על משקי הבית, לשם קידום מטרה זו.

מוצע לקדם שלב נוסף של חשיפת המשק ליבוא, ולקבוע יעד של הפחתה מקסימלית של המכס על מוצרים מיובאים לארץ, עד כדי ביטולם. לאור הרגישות שבהפחתת המכסים, בהיבטי סחר חוץ, הסתגלות השוק המקומי והסתגלות התעשייה, מוצע כי תהליך ההגעה ליעד האמור יבוצע באופן מדורג, כמפורט להלן.

בשלב הראשון, תבוצע הפחתת שיעורי המכס של 50% משיעור המכס הקיים היום עבור כל פרטי המכס, ובכללם מוצרי טקסטיל, ריהוט, צעצועים, מכונות חשמליות, חומרי גלם לתעשייה ועוד (אך למעט רכב, חלפים וחקלאות, שיפורטו להלן), בממוצע. כלומר עד ל-6% על מרבית מוצרי היבוא (למעט, כמובן, אלו ששיעור המכס בגינם כיום נמוך מ-6%) הפחתה זו תתבצע עד חודש ינואר 2012.

בשלב השני, במהלך פרק זמן של שנה יופחתו המכסים על כלל פרטי המכס ל-0.0%. זאת, למעט פריטים חריגים, שלגביהם ישתכנע צוות יישום תוכנית החשיפה, שיוגדר להלן, שקיימת הצדקה להפחתת שיעורי המכס בפריסה ארוכה יותר או להשארת ההגנה המכסית בתוקפה, וזאת משיקולים שנסקרו לעיל.

הפחתת מכסים בענף הרכב, ובענפי החקלאות תתבצע במסגרת בחינה פרטנית של ענפים אלו, כמוצע בהמשך. ביחס לחקלאות, הועדה מכירה בחשיבותן של ההשפעות החיצוניות החיוביות ובחשיבותו של משק חקלאי בר קיימא בישראל. אולם, דומה שהיקף ההגנות המכסיות והמכסות השונות שקיימות בתחום מוצרי המזון והחקלאות הוא גבוה מאוד ויש צורך ציבורי להצדיקו בכל פריט ומוצר בנפרד, ולא בטיעונים כוללניים ולא ממוקדים ביחס לענף כולו. לכן, הקו המנחה עליו ממליצה הועדה גם בנושא המזון הוא קו של איפוס ההגנות כאמור - אלא אם הוכח שיש הצדקה אחרת על ידי מי שמבקש את אותה הגנה מהמדינה ומכיסו של הציבור (מכס, מכסה או כל הגנה אחרת).

הועדה ממליצה שבחינת ההגנות בתחום המזון תתבצע בוועדה שהוקמה לצורך בחינת שוק המזון בראשותו של המנהל הכללי של משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, וביחס לענף הרכב, תתבצע הבחינה בוועדה היעודית שתוקם לצורך קידום התחרות

בענף זה. יובהר כי ככל שהמלצות הוועדות יהיו שונות מהאמור ביחס לכלל פרטי המכס כמפורט לעיל, יש לוודא כי תובטח טובתם של משקי הבית במסגרת המלצות אלו, ויוסבר לפרטים ההבדל בין ענפים אלו לבין המתווה הכללי.

במקביל לבחינה מעמיקה כאמור לעיל, בתחום מוצרי החקלאות מוצע לפעול להפחתת מכסים במוצרי מזון בהם שיעור המכס גבוה מאוד ומהווה חסם סחר עיקרי, כגון בשר בקר טרי, בשר כבש, פטם, טונה, בשר מעובד (נקניקים), מיצים. וכן במוצרים אשר אינם מיוצרים בישראל.

עוד מוצע לקבוע כי בכל מקום בו קיימת מכסת יבוא (ובייחוד במוצרי מזון וחקלאות) יישקלו מפורשות שיקולי תחרות בהקצאתה ולא יינתן רישיון יבוא או שלא תוקצה מכסה נוספת ליצרנים, יבואנים או משווקים המחזיקים 30% או יותר מהייצור, היבוא או השיווק המקומי של המוצרים הנדונים. זאת, בין היתר לאור נתונים שהציגה רשות המיסים לפיהם, בחינת היבוא בענף הדבש, בו שיעור המכס הקיים מהווה חסם סחר (כ- 78% שיעור מכס אפקטיבי), מראה כי רוב היבוא מתבצע במסגרת מכסות פטורות ממכס, באמצעות יבואן אחד אשר הינו גם היצרן הדומיננטי בשוק המקומי.

מוצע לבטל את מסי הקנייה על מוצרים שבהם אין עלויות חיצוניות שליליות כגון מוצרי אלקטרוניקה בידורית. את המיסוי על טלפונים ניידים ממליצה הוועדה להסיר בעוד שנה מהיום, אז צפויים המפעילים החדשים להחל לפעול בענף הרט"ן. במהלך השנה הזו על משרד התקשורת לפעול להגברת התחרות בשוק מכשירי הטלפון הנייד, כדי להבטיח שהורדת המס תתגלגל למחיר לצרכן.

צוות יישום תוכנית החשיפה - לצורך יישום האמור לעיל, הן בהיבטי ניהול התהליך, ניסוח צווי הפחתת המכסים והעברתם לאישור שר האוצר וקביעת ההמלצה ביחס לאופן המדורג שבו יופחתו המכסים, יוטל על הממונה על הכנסות המדינה להקים צוות מקצועי בראשותה ובהשתתפות נציגי משרדי התמ"ת והאוצר, לניהול התהליך, ניסוח צווי הפחתת המכסים לאישור שר האוצר וקביעת אופן הביצוע המדורג של ההגעה ליעד. הצוות יביא בחשבון את התהליך המתבצע בעניין זה על ידי הוועדה לבחינת שוק המזון בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת.

נסכם ונאמר, שכל מערכת רגולציה כלכלית היא בעלת פוטנציאל להשפעה ממשית על העברות עושר בין קבוצות שונות בחברה. מתן זיכיון בלעדי בייצור מוצר מסוים לאדם א' - ייצור מונופולין ויעלה את מחירו של המוצר, מחיר שישולם על ידי שאר האזרחים. ולהיפך, פתיחת שוק מונופוליסטי לתחרות, תעביר רנטות מבעל המונופולין אל צרכני המוצר. קביעת תקן למוצר ב', השונה מהותית מהתקינה במדינות מהן סביר שיתקיים יבוא של אותו מוצר - יקשה עד מאוד את היבוא המתחרה ואולי אף יחסל אותו. גם קביעת שיעורי מכס גבוהים או הטלת היטלי הגנה שונים, יגנו על יצרנים מקומיים מפני חשיפה ליבוא מתחרה.

את כל אלו קובעת המדינה בכוחה השלטוני שבהקשר זה הוא (כמעט) בלתי מוגבל. ואת העלות הנגזרת מקיומם של כל אלו - לעולם ישלמו האזרחים. רבות הן קבוצות האינטרסים המודעות לכוחה של המדינה ולהטבות המופלגות שביכולתה להמטיר על ראשן. כל אלו מצויות במאבק מתמיד על מנת לזכות בהגנה מתחרות, בסובסידיה עודפת, בזיכיונות או בחקיקה המיטיבה איתן. אל מול כוחות אלו, מצויים האינטרסים

של משקי הבית והאזרחים. ובתווך, מצויים פקידי הממשלה העוסקים ברגולציה, חברי הממשלה, וחברי הכנסת עצמם.

חשוב להדגיש שקבוצות ומגזרים שונים במשק, אשר יאבקו על קבלת הטבות והגנות שונות מהמדינה, לרוב ישתייכו לענפים לא תחרותיים, אוליגופוליים או מונופוליסטיים. זאת כיוון שענף מקומי המצוי בתחרות עזה בתוך ישראל - ירוויח פחות (אם בכלל) מהטלת מכס מגן לדוגמא. כך, מרבית הדוגמאות בהן נתבקשו הגנות מיבוא (כגון היטלי היצף, וערובות שונות) הן בענפים בהם פועל יצרן מקומי יחיד - מלט (נשר), נייר חום לקרטון (נייר חדרה), יריעות איטום ביטומניות (פזקר), ניילון נצמד (ספיר), מערבלי מזון לרפתות (תעשיות לכיש) וכן הלאה.

אך קבוצות אינטרסים אינן שייכות בהכרח למגזר הפרטי. גם ועדי עובדים חזקים במונופולים ממשלתיים, כגון אלו בנמלי הים והאוויר, בחברת החשמל, במקורות או במקומות אחרים, מצליחים לקבל הטבות מהמדינה בין היתר בצורת שכר עבודה גבוה, כפי שהומחש לעיל. הקושי הרב שיש למדינה לאכוף את רצונה על גופים אלו או על גופים אחרים המצויים לכאורה בשליטתה (כגון מינהל מקרקעי ישראל) - מאפשר בסופו של יום העברת עושר מן הציבור אל קבוצה מצומצמת של בעלי אינטרס.

קולו של הציבור בהקשר זה כמעט ולא נשמע ממספר סיבות שעמדנו עליהן לעיל. לאזרחים קשה מאוד (ולרוב פשוט לא כדאי) לאסוף מידע מלא לגבי מגוון ההחלטות שמקבלת הממשלה מידי יום ביומו, לעבד את המידע שאספו ולהבין את השפעתו על האינטרסים שלהם ואז - להתארגן כקבוצה לגבש עמדה או מהלך אלטרנטיבי ולהגיע למקבלי ההחלטות על מנת לשכנעם. גם לו יכלו לבצע כל זאת ביעילות, עדיין מהלכים שהשפעתם על כלל הציבור גדולה ומשמעותית, עלולים להתבטא בעלות ממוצעת נמוכה יחסית לכל אזרח (להמחשה, אם נגבה סכום זעום של 16 אגורות ביום מכל אזרח במדינה - הסך יעלה לכ-460 מיליון ₪ בשנה).

מנגד, ברור שאם לחברה עסקית צצה האפשרות לגבות את אותן 16 אגורות עודפות מכל אזרח בכל יום, באמצעות תקן ייחודי שיקשה על מתחריה, מס מגן או היטל היצף שימנע תחרות מיבוא או חובות רישוי שימנעו כניסה של מתחרים חדשים לענף - הרי שזו תראה לנגד עיניה סך של 460 מיליון ₪ העומד על הפרק! בסכום שכזה, כדאי גם כדאי לאסוף מידע, לעבדו, לשכור את המומחים הטובים ביותר ולהפעיל לוביסטים רבים. לכן, בדיונים מסוג זה אצל הרגולטור או המחוקק, נצפה למצוא הרבה יותר חברות עסקיות ובעלי עניין מאשר צרכנים מן השורה, נצפה שהראשונות תהיינה ממוקדות מטרה, מגובות בעובדות ומחקרים ומוכנות למאבק הרבה יותר מאשר הצרכנים - שספק אם יגיעו כלל לדיון.

אולם לא תמיד קל גם לחברות העסקיות לפעול כל אחת לבדה. לעיתים, עלויות איסוף המידע ועיבודו יקשו לעיתים גם על החברות לפעול בנפרד. בהקשר זה גופים כמו התאחדות התעשיינים, התאחדות הקבלנים והבונים, איגוד לשכות המסחר ואיגודים מקצועיים אחרים משחקים תפקיד מרכזי ומשמשים לריכוז משקלם של החברים בהם לטובת האינטרסים של האיגוד בכללותו או של חלק מחבריו. חשוב לומר שפעילותם של הארגונים המקצועיים היא מבורכת וחשובה בהיבטים רבים. חשוב לא פחות לומר שלצרכנים בישראל אין כיום גופים דומים שמסייעים בידם

להשמיע את קולם.

מקרה בוחן נוסף יסייע להבהיר את הדברים: בחודש דצמבר 2010 התנהל בועדת הכספים של הכנסת דיון בקשר עם העלאת שיעור הבלו (מס קצוב) על סוגי דלקים רבים וביניהם סולר, בנזין ופחם. לדיון הוזמנו, פרט לחברי הכנסת ונציגי הממשלה, גם נציגי הארגונים הבאים:

התאחדות התעשיינים, מועצת המובילים והמסיעים, ארגון סוכני ובעלי תחנות הדלק, חברת החשמל, ארגון בעלי המוניות ו-נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ.

כולם, כפי שניתן לראות, נציגי ארגונים מקצועיים וחברות עסקיות שונות. המדובר, יש לציין, בהעלאת הבלו על הסולר והבנזין בהיקף של 20 אג' בשנת 2011 ועוד 20 אג' ב-2012. סך הגבייה הצפויה עמדה על כמיליארד ש"ח בשנה - וציבור בעלי הרכבים הפרטיים צפוי היה לשלם חלק משמעותי מסכום זה. בעלי הרכבים הפרטיים עצמם, כפי שניתן היה לצפות, כלל לא הופיעו לדיון.

בין שאר סוגי הדלקים שעליהם ביקשה הממשלה להעלות את המיסוי היה הפטקוק. הפטקוק הוא תוצר לוואי ייחודי של זיקוק נפט ובישראל יש רק גוף אחד העושה בו שימוש - נשר, מפעלי מלט ישראליים בע"מ. היקף המיסוי על הפטקוק צפוי היה לעלות כדי 11 מיליון ש"ח בשנת 2011 ו-22 מיליון ש"ח נוספים ב-2012 - שהם סכום זניח ביחס להיקף המכירות השנתי של החברה. בישיבת הוועדה אמר מנכ"ל נשר:

"שוב, אנחנו חברה מפוקחת. אנחנו יכולים להעלות את המחיר, אבל יש לנו גם תחרות. אנחנו לא נוכל להעלות את המחיר, יהיה כאן היצף ונבוא אליכם עוד פעם ושוב תהיה פגיעה. אנחנו כבר היינו פעם בסרט הזה, ואני מזכיר לכם. לפי דעתי קרתה כאן איזושהי תקלה ויכולה להיות תקלה, אבל אף אחד לא התכוון להכניס את זה. דרך אגב, המסמך של מרכז המחקר של הכנסת שיצא הבוקר, אפילו לא מוזכר הפטקוק וגם במשרד האוצר לא ידעו עליו עד שגילינו להם."

לכך הוסיף נציג התאחדות התעשיינים:

"לגבי הבלו על הפטקוק. הפטקוק הוא מוצר משמעותי לתעשיית המלט. התאחדות התעשיינים מתנגדת להעלאת הבלו על הפטקוק, דבר שיפגע בכושר התחרות של תעשיית המלט בהשוואה לאחרים."

לאור הדברים ראוי להזכיר שנשר היא מונופול מוכרז באספקת מלט, שולטת על 90% ויותר מכלל אספקתו בישראל ואינה מייצאת מלט (פרט למכירות ברשות הפלשתינאית). גם הפנייתו של מנכ"ל נשר לנושא היטלי היצף (נושא שבדון בהרחבה בפרק הקודם) מלמדת על מגוון כלי ההגנה מפני תחרות שעומדים לרשות התעשייה המקומית.

בהמשך הדברים הציע חבר כנסת לדחות את העלאת הבלו על הפטקוק:

"אני רוצה להציע שלא נצביע. אני הבנתי שישבו עם מפעל נשר וכוונת האוצר לא הייתה להכליל גם את הפטקוק. לכן אני מבקש שלפחות שלוש שנים נשאיר אותם, שילמדו את הנושא הזה וימצאו חומרים חלופיים."

חברת כנסת הצביעה על הקושי בהצעה זו:

"...אני חושבת שזה אבסורד שבסוף מכל ההתייקרויות האלה, בסוף את מי אנחנו מחריגים? את מפעל נשר."

ובהמשך, שאל חבר כנסת אחר שאלה שלא ניתן לפרשה אלא כנאמרת בכדיחות הדעת:

"באיזה משרד לוביסטים אנחנו נדע? שנדע לאן לשלוח את החשבוניות."

לכך השיבה חברת הכנסת באותה מטבע:

"אתה עובד אצל בעל השליטה בחברת נשר [נטעות הסופר במקור] כרגע. קורה משהו טוב, אבל שים לב שזה המשהו טוב היחיד מתוך שלושים דברים טובים שיכולנו לעשות."

בסופם של הדברים, החליטה הועדה לאשר את העלאות המיסוי על כלל הדלקים ולהחריג מהן, לשלוש שנים, את העלאת הבלו על הפטקוק.

חשוב לציין כי תוצאות לחצן של קבוצות אינטרסים שונות על המערכת הממשלתית אינה תופעה ייחודית לישראל והיא קיימת בכל המדינות - מתפתחות ומפותחות כאחד. יובהר מייד כי אין המדובר על שחיתות חס ושלום או על שוחד. אלא, מדובר בתנאי הפתיחה הבסיסיים של הכלכלה הפוליטית בהקשר זה, שבהם המעטים (שיש לכל אחד מהם הרבה מה להפסיד או להרוויח) יצליחו להשפיע באופן אפקטיבי יותר על דרך קבלת ההחלטות של המדינה מאשר הרבים (שההשפעה על כל אחד מהם נמוכה יחסית).

תופעה זו גם אינה נחלתה של ממשלה ספציפית ואינה תוצאה של תפיסת עולם כלכלית כזו או אחרת. המדינה **לעולם** תפעיל רגולציה על ענפי המשק **ולעולם** יתקיים מאבק בין קבוצות שונות על אופיה של הרגולציה כאמור, כשכל אחת תבקש להשפיע עליה באופן שייטיב עימה. זהו מאפיין בסיסי של כל צורת משטר, תפיסה כלכלית או רגולציה כלכלית. דומה, שלאורך השנים לא ניתנה בישראל תשומת לב שלטונית מספקת למידת ההשפעה שעלולה להיות לקבוצות שונות על תהליכי קבלת ההחלטות הממשלתית ולדרכים להתגונן בפניהן. בפרט, לא הוקמו מוסדות צרכניים חזקים שיוכלו להוות משקל נגד להשפעה זו, לא תמיד ניתנו לרגולטורים השונים כל הכלים הדרושים לביצוע תפקידם ולא תמיד הוגדרה פונקציית המטרה של הרגולטורים השונים במונחים של טובת הצרכן והפחתת יוקר המחיה. על כל אלו עמדנו לעיל.

4. כשלי שוק והמלצות בענפי המשק השונים

בפרק הזמן הקצר שניתן לה, ערכה הועדה ניתוח של מספר ענפים מרכזיים במשק שבהם קיימים כשלי תחרות משמעותיים. בהקשר זה נבחרו שווקים אשר לאור תוצאות ניתוח יוקר המחיה נדרש בהם ניתוח פרטני או שווקים בהם קיימת מעורבות ממשלתית עמוקה, כך שאלו יחדיו מהווים דוגמאות מייצגות וממוקדות לצורך הממשי בעידוד התחרות במשק הישראלי. עבור כל ענף מוצגים השחקנים המרכזיים, הכשלים התחרותיים והמלצות לפתרונם. האמור נעשה מתוך התפיסה כי העדרה של תחרות היא גורם מרכזי למחירים גבוהים, אשר משמעותם גביית פרמיה מיותרת מהצרכן הישראלי, וכן כי קידומה של תחרות בענפי המשק היא דרך המלך לירידת מחירים יציבה ובת-קיימא. ברור שאין בדברים כדי למצות את כל כשלי התחרות במשק הישראלי אלא להתוות את מפת הדרכים למרכזיים מביניהם ולאופן הטיפול הראוי בהם.

4.1 ענף המזון

ענף זה הוא אחד הענפים בהם ניתוח יוקר המחיה לעיל מגלה את כשלי התחרות הגדולים ביותר. השוואה בינלאומית של רמת מחירי מוצרי המזון והשינויים בהם מלמדת כי בין מחירי המזון בארץ לאלו בחו"ל נפתח פער משמעותי החל מסוף 2007 - פער אשר נשמר עד עצם היום הזה. המחירים בכל העולם עלו בצורה הדרגתית אך משמעותית בשלהי 2007. אך בעוד שבשאר העולם המחירים התייצבו החל מהמחצית השנייה של 2008 ועד סוף 2010 - לא כך בישראל, בה המחירים עלו מהר יותר ולא ירדו חזרה, אלא המשיכו לעלות, מראשית 2009 עד היום, בקצב עלייה שנתי הנע בין 2% ל-4%. זאת בשעה שהאינפלציה במדינות המפותחות ברוב התקופה הזו הייתה מתחת ל-2%. על סמך ניתוח מפורט שערכה הוועדה, ההסבר לממצאים אלו מצוי, בין היתר, ברמת הריכוזיות הגבוהה במקטע הייצור/הייבוא של מוצרי המזון במשק הישראלי ובהגנות מכני תחרות, הן הגנות מכסיות והן הגנות אחרות, שמעניקה המדינה לענף מזה שנים רבות. החל בחוקי ההסדרה של ענפי הגידול החקלאי והפטור מחוק ההגבלים העסקיים וכלה במכסי מגן גבוהים במיוחד ומכסות יבוא קבועות. ענף זה מהווה דוגמא למארג החלטות רגולטיביות שנתקבלו בכנסת ישראל, ממשלת ישראל ואצל רבים מפקידיה, המעניקים למעשה, גם אם לא תמיד בכוונת מכוון, מעטפת הגנה תחרותית למספר מצומצם של יצרנים ויבואנים מקומיים. בטווח קצר הוועדה ממליצה לבחון הפחתה במחירים של מוצרי מזון תחת פיקוח כגון ביצים וחלב, באמצעות הפחתה במרווח השיווק במוצרים אלו, על מנת להביא לשינוי בטווח הזמן המיידי במחירי מוצרי המזון. לאור מורכבות הנושא ומידת המעורבות הממשלתית הרבה שבו, וכן לאור מסגרת הזמן המוגבלת שהועמדה לעבודת הוועדה, מומלץ להעביר את ממצאי הניתוח המפורט שנערך כאן אל הוועדה לבחינת שוק המזון ומוצרי הצריכה בראשותו של המנהל הכללי של משרד התמ"ת, מר שרון קדמי, בהמלצה לפעול לחשיפת הענף ליבוא מתחרה תוך הפחתת הריכוזיות הקיימת במקטע הייצור/יבוא. ניתוח מפורט של מקטע השיווק לא הגיע למיצוי במסגרת לוחות הזמנים שבהם פעלה הוועדה, ויש להשלימו במסגרת האמורה. מוצע לקבוע כי ועדת קדמי תציע סל פתרונות ייעודי בנושא זה לא יאוחר מסוף שנת 2011.

4.2 ענף נמלי הים

תלותו של המשק הישראלי בנמלי הים היא גבוהה וכמעט מוחלטת. תפקודם הלא יעיל של נמלי ישראל משית על סוחרי החוץ עלויות כלכליות גבוהות מאוד, הבאות לידי ביטוי בשלושה מובנים עיקריים - עלויות זמני השהייה של אוניות ומטען, אמינותם סוחרי החוץ בסחר הבין-לאומי ותעריפים גבוהים יותר למשתמשים, הנובעים ממערך עלויות גבוה, במיוחד בתחום השכר. לכל אלו אין פתרון מהיר בטווח הקצר. בטווח הבינוני-ארוך, לאור תכנונם של רציפים חדשים בשני הנמלים - מומלץ לקבוע בצורה ברורה יעד לקיומה של תחרות תוך-נמלית ואפקטיבית, במרחבי הנמלים בישראל. במקביל, ועל מנת לקדם את התהליך התכנוני, מוצע להטיל על מנכ"ל משרד רוה"מ לפעול להסרת חסמים בהליכי התכנון הסטטוטורי של מסופי הנמל העתידיים תוך איזון הדרישות הסביבתיות וקביעה כי עד סוף 2012 יושלמו הליכי התכנון.

4.3 ענף הבנקאות⁶

פעילות הבנקים מהווה רכיב מרכזי בפעולת התקינה של הכלכלה על כל רבדיה. ראוי לציין כי המערכת הבנקאית בישראל נהנית מיציבות יוצאת דופן בהשוואה בינלאומית - עובדה שאין להקל בה ראש לאור המאורעות הפוקדים את כלכלות העולם. עם זאת, מערכת הבנקאות בישראל ריכוזית מאוד, כאשר חמש קבוצות בנקאיות עיקריות השולטות ב-93% מהנכסים בענף, ושני הבנקים הגדולים מחזיקים ב-57% מהנכסים כאמור. בצד זאת, קיימות אינדיקציות לכך שהבנקים גובים ממשקי הבית מחיר הגבוה מהמחיר התחרותי. בהשוואה בינלאומית, נלמד כי המערכת הבנקאית בישראל מתאפיינת בהוצאות תפעוליות גבוהות ביחס לתפוקה הנאמדות בכ-2 מיליארד ש"ח בשנה. הועדה סבורה שמורכבות המוצר הבנקאי, הקושי באיסוף מידע עבור הלקוחות והאינפורמציה הא-סימטרית בין הבנקים באשר להיסטוריית האשראי של הלקוח פועלים כולם להפחתת עוצמת התחרות בין הבנקים. הועדה סבורה שקיימת חשיבות רבה לקידום התחרות בין הבנקים. לצורך כך מוצע להקים ועדה שתציע פתרונות לפישוט המוצר הבנקאי, להעצמת כוח המיקוח של הלקוחות ולהקמת Credit Bureaus, כמגזר משקי הבית והעסקים הקטנים. הועדה תכלול נציגי הפיקוח על הבנקים מבנק ישראל, משרד המשפטים, משרד האוצר ורשות ההגבלים העסקיים, ותגיש את המלצותיה לנגיד בנק ישראל ושר האוצר בתוך 120 יום ממועד הקמתה.

4.4 ענף המים

המגזר העירוני של משק המים מורכב מ-54 תאגידי מים וביוב, בעלי שונות רבה באיכות הנכסים שהועברו מהרשות המקומית ובמצב הסוציו-אקונומי של התושבים אשר התאגיד משרת. העברת ניהול משק המים העירוני התבצעה לאחר עשרות שנים של הזנחת התשתיות ומערכות אספקת המים ברשויות מקומיות רבות. לפיכך התוצאה היא שקיימים תאגידי חזקים מאוד אשר מציגים רווחים משמעותיים, לעומת תאגידי הפסדיים הנתמכים על ידי המדינה במאות מיליוני שקלים. הועדה ממליצה למועצת רשות המים להביא להפחתה נקודתית בתעריף המים למשקי הבית באמצעות ביצוע שינוי מתווה התכנסות נורמות גבייה ופחת לצורך הקטנה נוספת של רווחי התאגידי החזקים וצמצום ההפסדים של החלשים בשנת 2012. כמו כן, על מנת לטפל במבנה השוק בטווח הארוך ממליצה הועדה לבחון את כללי הרגולציה החלים על מקורות ואת פעילותה במקטעים המתאפיינים במונופול טבעי ובמקטעים תחרותיים במשק המים.

4.5 ענף שיווק גז בישול (גפ"מ)⁷

במקטע השיווק של גז לבישול קיימת ריכוזיות ענפית לא מועטה, כך שארבע חברות השיווק הגדולות מחזיקות יחד בנתח שוק העולה על 90%. המגזר הביתי משלם מחיר כפול פחות או יותר ביחס למגזר המוסדי ללא הצדקה, כלומר פערי מחירים אלו אינם מוסברים על ידי פער בעלויות השיווק והאספקה של המקטעים השונים או של אמצעי האספקה השונים. מקור כשלי השוק נובע משני חסמים עיקריים - חסם בהחלפת ספק בבניין משותף והפחתות מחיר נקודתיות שמבצעות החברות הגדולות ככלי לדחיקת החברות קטנות. אומדן העלות העודפת למשקי הבית בשל העדר התחרות בענף מוערך בכ-150 מיליון ש"ח בשנה. בטווח הקצר מוצע

6 הגבי מיכל עבאדי-בויאנג'ו לא נטלה חלק בדיון בנושא זה.

7 הגבי מיכל עבאדי-בויאנג'ו לא נטלה חלק בדיון בנושא זה.

להטיל פיקוח על מחיר הגפ"מ בשער בית הזיקוק ולצרכן, שיביא להפחתת מחירו. במקביל, יש להקים צוות ממשלתי שיציע רפורמה נוספת בענף, על בסיס הבטחה של גישה חופשית לצוברים, להגברת התחרות - לאור הצלחתה המוגבלת של הרפורמה האחרונה בתחום זה.

4.6 תחנות תדלוק⁸

באזורים רבים בארץ קיימת בעיה של תחרות גיאוגרפית אפקטיבית בין תחנות תדלוק, עקב ריכוזיות גיאוגרפית משמעותית ומיעוט שחקנים גדולים גם בהיבט הארצי. נכון להיום פועלות כ-35 חברות דלק, אולם ארבע מהן בלבד, פז, דלק, סונול ודור אלון, מחזיקות יחדיו נתח שוק של כ-90%. בפני הוועדה הוצג ניתוח המצביע על חשיבותן התחרותית של תחנות "עצמאיות" שאינן חלק מ-4 החברות הגדולות. ניתן למנות שני חסמים מרכזיים לכניסתן של תחנות עצמאיות לתחרות באזורים רבים. הראשון הוא הליכי התכנון והרישוי של תחנות דלק שהם ארוכים וסבוכים. השני הוא הקושי שלהן להתקשר בהסכמים עם ציי רכב ללא התקן תדלוק אוניברסאלי. מומלץ ליזום הליך חקיקה שישחרר מיידית את כל התחנות שהיו נושא קביעת הממונה על הגבלים עסקיים מ-1993 עם הסדרי חכירה בהתאם לאמור בחוות הדעת של היועץ המשפטי לממשלה בע"א 9959/03. מומלץ לתת עדיפות בהליכי תכנון לעצמאיים. מומלץ להנחות את המינהל ומוסדות התכנון לתכנן קרקעות ל-40 תחנות תדלוק חדשות לעצמאיים בתוך שנתיים ואת המינהל לשווקן בסיום התכנון. מומלץ להנחות את משרד התשתיות הלאומיות לפעול ליישום תקנות התקן תדלוק אוניברסאלי. בנוסף מומלץ להטיל על משרד התשתיות למפות אזורים גיאוגרפיים ספציפיים שבהם קיימת נוכחות של ארבע החברות הגדולות ביותר בענף, בדגש על מרכזי הערים, ולאור רמת התחרות שתמצא באזורים אלו, לקבוע מנגנון המחייב מכירת תחנות באזורים אלה לחברות קטנות, בעלות נתח שוק קטן יותר, באופן שיעודד את התחרות. מוצע כי מנגנון זה ואופן יישומו יוטמע בסיוטת חוק משק הדלק אותה הניח משרד התשתיות הלאומיות על שולחן הממשלה בעבר, ואשר הוא מתעתד להניחה שוב, בנוסף להסדרים המוצעים בו בהקשר זה.

4.7 ענף הרכב

ההיקף הכולל של הפעילות הכלכלית בענף הרכב על מקטעיו השונים נאמד בכ- 100 מיליארד ש"ח בשנה. ענף זה הינו הענף התחבורתי הגדול ביותר בישראל, והשלכותיו על הרווחה הציבורית מחד, ועל הצמיחה במשק מאידך הינן בעלות משקל רב. בחוליות העיקריות של הענף קיימת ריכוזיות לא מבוטלת: כ- 55% משוק הרכב החדש מוחזק בידי ארבעה יבואנים (63% משוק הרכב המשפחתי), כ- 64% משוק הליסינג מוחזק בידי ארבע חברות, וכ- 54% משוק ביטוח הרכב מוחזק בידי ארבע קבוצות. נתוני רשות המיסים שהוצגו בפני הוועדה מצביעים על קיומו של כשל תחרותי מרכזי הנובע ממשקלן המשמעותי של חברות הליסינג ברכש רכב חדש מחד, והאינטרס שיש להן במחירי הרכב המשומש מאידך. לכן, דומה כי יש הצדקה לפעול להקטנת משקלן של האחרונות בענף באופן ממשלי. הוועדה התרשמה כי היבטי התחרות בתחום הרכב כוללים, מעבר להיבטים תחבורתיים, גם היבטי מיסוי רחבים ושינויים מבניים שלא יוכלו לקבל ביטוי במסגרת הוועדה שהקים שר התחבורה. לכן, מוצע להקים וועדה ציבורית בין-משרדית שתגבש אמצעי פעולה אופרטיביים ומשלימים להגברת התחרות בענף הרכב. כיווני הפעולה המומלצים הם: הפחתת משקלן של חברות הליסינג בענף בכלל

8 הגבי מיכל עבאדי-בויאנג'ני לא נטלה חלק בדיון בנושא זה.

וברכבים המשפחתיים בפרט; צמצום עיוותי המס הקיימים בענף הליסינג שמשמעם, על פי נתונים שהוצגו לוועדה, אבדן הכנסות של כ-1.2 מיליארד ₪ בשנה; טיפול בסוגיית היבוא המקביל ובחינת הסדרי היבוא בין יבואנים בלעדיים של מספר מותגי רכב מתחרים ליצרנים בחו"ל לאחר ביטול ס' 3(6) לחוק ההגבלים העסקיים; ולבסוף, בחינת אפשרות הפרדת מקטעי השיווק בכלי רכב חדשים ויצירת שוק סיטונאי מקומי. כמו כן מצאה הוועדה בתחום חלקי החילוף הרווחיות הממוצעת של היבואנים גבוהה מאוד לאורך זמן. הסיבה לכך נעוצה ככל הנראה בכוח השוק שמחזיקים יבואני הרכב בתחום החלפים. לכן מוצע לנקוט צעדים להגברת התחרות בחלקי החילוף, בין היתר באמצעות העברת הסמכת "מוסכים מורשים" למשרד התחבורה וניתוק הזיקה בין יבואני הרכב והמוסכים המורשים בקשר עם שימוש בחלפים מקוריים שלא במסגרת אחריות יצרן.

4.8 ענף המלט

המלט משמש מרכיב מרכזי בבניית תשתיות, מבנים ועוד. ענף המלט בישראל מאופיין מזה שנים רבות בקיומו של יצרן מקומי יחיד, חברת נשר. היבוא הוא בהיקפים של כ-8% 15% מהתצרוכת המקומית. על חברת נשר מוטל פיקוח על המחירים. בהתאם נקבע מחיר מקסימלי למלט מתוצרתה של נשר, התואם את השינויים במחירי סל התשומות המשמשות בייצור המלט. בנוסף, מפוקחת רמת הרווחיות של נשר, ומחירה נקבעים בהתייחס לטווח נורמטיבי של תשואה על ההון הפעיל, בהתאם לדו"ח סוארי, אשר נכתב בשנת 1996 ולא עודכן מאז. מחירה של חברת נשר נקבעים כיום, הלכה למעשה, על ידי מגבלת התשואה על ההון הפעיל בגובה 14%. כך שהיא גובה בדיוק את המחיר המקסימלי המאושר לה - בהתאם למגבלת הרווחיות המאושרת. הוועדה סבורה שנוסחת הפיקוח מקנה למונופול תשואה עודפת על ההון הפעיל שלו, ולפיכך מחירי המלט בישראל גבוהים מאלו שהיו נקבעים בתנאי תחרות פיקוח אפקטיבי שאמור לדמות תנאי תחרות. הניתוח מצביע על כך שבשוק קיימים גם חסמי יבוא. ראשית, חיי המדף של המלט הינם קצרים באופן יחסי, אולם המלט מסווג בנמלים כמטען כללי, ועל כן כללי התור התפעולי בנמל מכתבים לו זמן המתנה ארוך יחסי. שנית, ביבוא מלט נדרשות השקעות הון גדולות יחסית, בעיקר בתחומי פריקה ואחסון. בפרט קיים גם הצורך בהקצאת שטחי אחסנה בסמוך לנמל למלט המיובא. המלצות הוועדה הן כדלקמן. ראשית, בטווח הקצר, כפי שהוזכר לעיל לגבי כלל המשק, ממליצה הוועדה לעדכן את דו"ח סוארי לבדיקת רווחיות של חברות במסגרת פיקוח מחירים. שנית, הוועדה ממליצה להורות לרשות הספנות והנמלים בשיתוף אגף התקציבים במשרד האוצר וחברת נמלי ישראל לפעול להגדרת רציף המלט בנמל אשדוד כרציף מסחרי, כולל בחינת המשמעות התפעולית של מהלך כזה ותרומתו להגברת ייבוא המלט לישראל. הצוות יגיש את המלצתו תוך 60 יום לשרי התחבורה והאוצר. שלישית, הוועדה סבורה כי על רשות הספנות והנמלים לשקול את שינוי כללי התור התפעולי בנמל, הנקבע מכוח תקנות אותן היא מתקינה, תוך מתן עדיפות בסדר כניסת האוניות. הוועדה ממליצה להורות למינהל מקרקעי ישראל בשיתוף עם משרד התחבורה וחברת נמלי ישראל, לאתר שטחים בסמוך לנמל שיאפשרו לאחסן את המלט המיובא. לבסוף, יש להנחות את משרד האוצר להכין תוכנית מפורטת על מנת ליצור תחרות מקומית בענף המלט בתוך שנתיים באמצעות סיוע ממשלתי להקמת מפעל לטיחנת קלינקר או מפעל מלט מקומי, לרבות איתור מחצבות מתאימות. לאורן של המלצות צוות הדיור, וכוונתה של הממשלה לפעול להרחבת הבנייה בשנים הקרובות, החדרת תחרות אפקטיבית לענף המלט מקבלת משנה תוקף ודחיפות.

4.9 ענף התחבורה הציבורית

ענף התחבורה הציבורית הוא ענף מפוקח ומנוהל על ידי הממשלה וכולל שירותי הסעת נוסעים בשלושה אמצעים עיקריים: אוטובוסים, מוניות שירות ורכבות. מרבית השירות המטרופוליני והבין-עירוני ניתן באוטובוסים - כ-86% מכלל הנסיעות בתחבורה הציבורית. מחירי הנסיעה בתחבורה הציבורית מפוקחים וקיים בהם רכיב של סבסוד ממשלתי. כאמור לעיל, מבנה ענף התחבורה הציבורית בישראל מאופיין בריכוזיות רבה וברמת תחרותיות נמוכה כש-70% מכלל שוק התחבורה הציבורית נשלטים בידי החברות ההיסטוריות - "אגד" ו"דן". התוצאות של ההסכמים הקיימים עם החברות ההיסטוריות מבטיחים להן סל עלויות הגבוה יותר בכ-25% מסל העלויות הממוצע למפעילים הפועלים בתנאי תחרות. התוצאה היא תשלום עודף בהיקף של כ-720 מיליון ש"ח בשנה לחברות ההיסטוריות, שהיו נחסכים לו הענף היה פועל בתנאי תחרות. גם כיום, על אף פתיחת השוק לתחרות ניכר קושי בהטמעת מדיניות הממשלה בתחום התחבורה בפעילות המפעילים ההיסטוריים. הועדה ממליצה להשלים את פתיחת כלל שוק התחבורה הציבורית לתחרות. לצורך כך, יש לחייב את המדינה להקצאת רישיונות להפעלת אשכולות קווי שירות רק בהליך תחרותי. יש לקבוע שכלל מפעילי התחבורה הציבורית יצטרכו לפעול בתנאי מחירים ורמת שירות תחרותיים בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-2015. לצורך היישום מוצע להנחות את משרדי התחבורה והאוצר להכין תוך 90 יום תוכנית מפורטת להוצאת כלל קווי השירות למכרז בתנאי תחרות כאמור. בנוסף, מומלץ שלא ייחתמו הסכמי סובסידיה במשא ומתן מול מפעילים, המשקפים עלות תפעולית כוללת למדד תפוקה העולה על הממוצע בענף. כמו כן, מומלץ לבחון את שינוי סוגי החוזים הקיימים עם אגד ודן לחוזי עלות ברוטו, וככל שמשרדי התחבורה והאוצר סבורים כי חוזים אלו יביאו לצמצום העלות העודפת ללא פגיעה ברמת השירות, יש לשאוף לשנות סוגי החוזים בהקדם האפשרי.

4.10 ענף הפנסיה

בענף הפנסיה והביטוח מנהלים כל נכסי החיסכון הפנסיוני של הציבור בישראל, בשווי כולל של כ-800 מיליארד ש"ח. עם סגירתן של קרנות הפנסיה הותיקות, מבוססות הזכויות, למצטרפים חדשים, חוסך הציבור לתקופת הפנסיה במסלולים על בסיס צבירה כגון קרנות פנסיה, קופות גמל, קרנות נאמנות וכן ביטוחי חיים מסוג "משתתף ברווחים" (הידועים לרוב בכינוי "ביטוח מנהלים"). בשנת 2005 יושמו המלצות ועדת בכר, לפיהן בנק לא יחזיק בקופת גמל. כתוצאה מכך נאלצו הבנקים למכור את קופות הגמל שהיו ברשותם לגופים פרטיים. החל מאותה שנה ניתן לזהות מגמת עלייה בדמי הניהול במוצרי החיסכון הפנסיוני, אותה ניתן לשייך לעובדה שהוצאות תפעול רבות, שהבנקים נשאו בהן, הושטו כעת על גופים פרטיים שפעלו למטרות רווח ולכן הם פעלו להגדלת דמי הניהול. עם זאת, ניתן לזהות כי מגמת העלייה בדמי הניהול שהחלה בשנת 2005, משנה כיוון בשנת 2010 וככל הנראה גם בשנת 2011, לפי נתוני אגף שוק ההון. בחינה של התשואות שהשיגו קופות הגמל במהלך העשור האחרון, הכולל הן מחזורי עסקים שליליים והן חיוביים, מצביעה כי החשיפה לסיכון השיגה תשואה עודפת. יחד עם זאת, נראה כי התשואה העודפת נמוכה יחסית לסיכון הגלום בתיק ההשקעות, ובמיוחד בקרב הגופים הפרטיים. מומלץ, והדברים נעשים במשרד האוצר, לפעול לקידום היבטי שקיפות, פישוט המוצר, וכן חיזוק הצרכן באמצעות העמקת החינוך והיעוץ הפנסיוני האובייקטיבי. כמו כן, לאור גובהם של דמי הניהול, מומלץ לבחון את מבנה דמי הניהול ולקבוע תקרת דמי ניהול נמוכה מזו הקיימת היום, וכן לפעול להסדרת מבנה התמריצים של ערוצי ההפצה בשוק החיסכון הפנסיוני.

4.11 ענף הסולר לתחבורה⁹

נתונים שהוצגו לוועדה מלמדים שהסרת הפיקוח על הסולר בתחנות התדלוק בשנת 1993 ובשער בתי הזיקוק בשנת 2007 הובילה, בסופו של יום, לעלייה משמעותית במחירו בהשוואה למחיר המפוקח. מרווח השיווק הממוצע בסולר גבוה משמעותית ממרווח השיווק בבנזין, אשר מצוי תחת פיקוח מחירים, בעוד עלויות השיווק זהות או אף נמוכות קמעה בסולר. חלק מהצרכנים המאוגדים משלמים מחירים גבוהים מהמחירים אותם משלמים המתדלקים המזדמנים וזאת בשל מנגנוני הצמדה מסובכים בחוזי ההתקשרות. לכך מתווספת העדרה של תחרות אפקטיבית בין תחנות התדלוק כאמור לעיל. אומדן העדר התחרות בענף מוערך בכ-400 מיליון ש"ח בשנה. לאור זאת, הועדה סבורה כי יש להחיל פיקוח מיידי על מחירי סולר לתחבורה, בשער בתי הזיקוק ובתחנות התדלוק, בדומה למנגנון הפיקוח בשוק הבנזין.

5. סוף דבר

ממצאי הועדה מלמדים שקיימת ריכוזיות משמעותית ברבים מענפי המשק והתשתית בישראל. ריכוזיות, שמתבטאת בקשיים וכשלים תחרותיים בשל קיומם של חסמים לכניסת מתחרים מקומיים חדשים, חסמים ליבוא וחסמים להתרחבות וחדשנות בשווקים. קיומם המתמשך, הן של הריכוזיות הענפית והן של חסמי הכניסה אינם תמיד תוצאה של חדשנות או עליונות טכנולוגית מצד חלק מהמתחרים. אלא, שהם יציר כפיה (במודע או בשגגה) של מערכת הרגולציה הכלכלית בישראל כמוכנה הרחב. ברי וברור שכשלי תחרות אלו באים לידי ביטוי במחירי המוצרים והשירותים השונים ויוצרים, בסופו של יום, נטל כבד על האזרחים. נדגיש, כי שווקים וענפים ריכוזיים ולא תחרותיים יוצרים רנטות כלכליות לשחקנים הפועלים בהם. במצב זה נוצר לחץ על מערכות הרגולציה לסייע בשימור הרנטות, בין בדרך של העלאת חסמי הכניסה, הגנה על תעשייה מקומית, תקינה או בכל דרך אחרת - שימור אשר יוצר, או מבצר, את אותם רווחים על תחרותיים, וחוזר חלילה. הועדה סבורה שטיפול יסודי בכשלים התחרותיים מחד והעצמת ומיקוד הרגולציה תוך הסרת החסמים שזו יוצרת מאידך - ייצרו, כשני אמצעים משלימים, "תנועת מלקחיים" אשר תאפשר את הפחתת יוקר המחיה לאורך זמן.

בטווח הארוך, שימור הלחץ התחרותי בענפי המשק הוא רכיב מרכזי וחשוב בהפחתת יוקר המחיה. לשם כך, נדרשת הממשלה לאפשר דינאמיקה תחרותית בענפי המשק. איום מכניסת מתחרים חדשים, איום מפיתוח טכנולוגיות חדשניות ודרכי שיווק מקוריות, איום בהפחתת מחירים או בשיפור השירות לצרכן - כל אלו צריכים להיות מנת חלקם של השחקנים בכל ענף מרכזי במשק הישראלי. מאידך, על הממשלה לאפשר לחברות במשק הישראלי לצאת ולהתחרות בהצלחה בזירה הגלובלית, ולחברות בינלאומיות לפעול בישראל תוך ניצול יתרונות לגודל, יתרונות טכנולוגיים ואחרים.

במטרה להשיג תוצאות אלו, נדרשים מספר צעדים נוסף על אלו שנמנו עד כאן.

תחילה - יש להכיר בחשיבותם של העסקים הקטנים והבינוניים מהווים את השדרה המרכזית של פוטנציאל הצמיחה והכניסה לענפים חדשים תוך יצירת איום מתמיד על מתחרים גדולים יותר בענפים ריכוזיים. כיום, עסקים קטנים ובינוניים מהווים למעלה מ-98% מציבור העסקים בישראל ואחראים ללמעלה מ-50% ממקומות העבודה במגזר העסקי, בין אם מדובר בעצמאים ובין אם מדובר בעסקים המעסיקים עובדים נוספים. עבודות שנעשו בנושא מלמדות שעסקים אלו ופוטנציאל צמיחתם מושפעים בעיקר מרמת הבירוקרטיה איתה הם נדרשים להתמודד ומגנישות

9 הגבי מיכל עבאדי-בויאנג'ו לא נטלה חלק בדיון בנושא זה.

להון ואשראי זמינים. בימים אלה יוזמת הממשלה הליך רוחבי למדידה כמותית של נטל הרגולציה המושת על המגזר העסקי בתחומים נבחרים, על מנת לדרוש מהמשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר לפעול להקטנת הנטל האדמיניסטרטיבי בתחומם ולהציג שיפור מהותי במדידה חוזרת. תהליך זה נמצא בתחילתו וצפוי להימשך מספר שנים. מחויבותה של הממשלה להמשך תהליך שיפור הסביבה העסקית הכרחית על מנת לאפשר את אותו לחץ תחרותי בענפי המשק השונים. בנוסף יש להעמיק ולהתמיד במתן פתרונות בתחום האשראי לעסקים קטנים ובינוניים, הן בכלים הקיימים היום באמצעות קרנות האשראי בערכות המדינה והן בכלים חדשניים ומעודכנים אשר ירחיבו את שוק נותני האשראי, וכמובן גם את היקפו ורמת הנגישות של העסקים הקטנים לשוק זה. שנית, במטרה לאפשר לחברות ישראליות להשיג את אותם יתרונות יחסיים שיאפשרו תחרות אפקטיבית בזירה הגלובלית, נדרשים חיזוק והעמקת התמיכה הממשלתית במחקר ופיתוח. זאת, במיוחד לאור עוצמת ההשלכות השליליות של המשבר המתמשך בארצות המערב ובעיקר בארה"ב, על מקורות המימון הפרטיים של ההשקעה במחקר ופיתוח בישראל. יש לתת דגש בתחום זה לקידום חדשנות ומחקר ופיתוח איכותיים בתעשיות המסורתיות, והוספת כלי תמיכה לחברות עתירות ידע בשלבים המוקדמים של פעילותן. אם האתמול שייך היה להשקעות הון גרידא - ההווה והמחר שייכים ללא ספק לחדשנות ולמו"פ. מן העבר השני, יש לפעול על מנת לאפשר לחברות בינלאומיות, בייחוד בתחום מוצרי הצריכה והקמעונאות, לפעול בישראל. שיפור הסביבה העסקית בצירוף נתוני המאקרו החיוביים של המשק יתרום לכך שישראל תהווה יעד ראוי במתווה הצמיחה של חברות אלו.

שלישית, רבות דובר בדו"ח זה על חשיפת ענפי משק שונים ליבוא מתחרה כחלק מרכזי בהגברת התחרות באותם ענפים. בצד מהלכי החשיפה, על הממשלה לפעול על מנת להניח תשתית ראויה שתאפשר לאותם עובדים במפעלים מקומיים אשר לא יצליחו להתייעל מספיק ויאלצו לקטון או להסגר - אופק תעסוקתי של ממש. בהקשר זה ראוי לזכור ששלושה תהליכים מאקרו כלכליים יוצרים מזה תקופה ארוכה לחץ כבד על שכרם של עובדים ישראלים חסרי השכלה וחסרי מיומנויות טכנולוגיות גבוהות: הגלובליזציה, אשר גרמה למפעלי תעשייה שונים לנדוד מזרחה, הציבה את אותם עובדים בתחרות ישירה, הלכה למעשה, מול שכרם הנמוך של פועלים במזרח הרחוק. גם שינויים טכנולוגיים משמעותיים שמתחוללים בעולם בעשורים האחרונים העלו את התשואה להשכלה ולמיומנות טכנית והפחיתו את התשואה לידיים עובדות, במובן המסורתי של המילה, בארצות המפותחות. לבסוף, תהליכי הגירת עבודה (עובדים זרים) גרמו לעובדים ישראלים חסרי השכלה וחסרי מיומנות טכנולוגית, להתחרות ישירות מול העובדים הזרים על מקומות עבודה ועל שכר העבודה. כל אחד מגורמים אלו בנפרד הטרידו רבות את קובעי המדיניות בכל מדינה מפותחת. שילובם יחדיו בישראל, לאור העדרה של אכיפה אפקטיבית של חוקי עבודה, יוצר לחץ כלכלי אדיר להפחתת שכרם של אותם עובדים עד לרמות בלתי סבירות. ברור שלא ניתן לחמוק מהשפעתם של גורמי מאקרו עולמיים חזקים אלו אך ראוי למתן את פגיעתם הרעה בעובדים הישראלים, באמצעות הכשרות מקצועיות, מדיניות מס תומכת ואכיפה נוקשה של חוקי העבודה על כלל העובדים במשק. חשיפת ענפים נוספים במשק ליבוא מתחרה, צריכה להיעשות כשידה האחת של הממשלה פועלת להפחתת יוקר המחיה לכלל האזרחים, וידה השנייה פועלת להפחתת אי השוויון שעלול להיווצר ומאפשרת לאותו חלק של האוכלוסייה שעלול להיפגע מכך - לרכוש מיומנות ולהוסיף ולעבוד לפרנסתו.

לבסוף, הועדה סבורה כי יש לפעול בנחישות לרתימת כוחם המשותף של הצרכנים הבודדים ושל רשת האינטרנט על מנת להתגבר על חסמים וכשלי תחרות קיימים. לאור זאת, הועדה מציעה

להטיל על רשות המיסים להציג לממשלה בתוך 90 יום, תוכנית פעולה מפורטת על מנת שלכל אזרח ישראלי יתאפשר לייבא - ביבוא אישי - כל פריט או מוצר בשווי של עד \$300 בכסוף מלא ממכס וללא צורך למלא טפסים או לפגוש את פקידי המכס או המע"מ. במספר לחיצות עכבר, יוכל כל אזרח לשלם על הטובין, לשלם את המע"מ ככל שזה נדרש וכל זאת ללא צורך לצאת מביתו אלא לצורך איסוף החבילה מסניף הדואר.

המסתכל מן הצד עשוי לסבור שפרק יוקר המחיה והתחרותיות, הציג לא יותר מאוסף של מקרים או דוגמאות לכשלים נקודתיים בפעולתה של המדינה בבואה להסדיר את הפעילות הכלכלית בשווקים השונים. אך אין טעות גדולה מזו. הדוגמאות והמקרים שנותחו לעיל, אינם אלא חלק מתמונה אחת שלמה וסדורה. חלק ממערכת רגולטיבית שלובה ומכווננת, שעוצבה לאורך השנים לשרת אינטרסים צרים שאינם זהים לאלו של כלל הציבור. שינוי של מערכת כזו, בשים לב להיקפה, פרישתה והשפעתה על הכלכלה הישראלית הוא תהליך ארוך ויפה לו מידת הזהירות, שכן הוא בוודאי ילווה בהתנגדות רבה מצד אלו שעליהם נועדה אותה מערכת רגולטיבית להגן. אך זהו תהליך חשוב, מרכזי ומכונן להשבת האזרח למרכז הבימה הכלכלית. לא כגורם ייצור, כצרכן או כמועסק - אלא כמי שעבורו פועלת הכלכלה מיסודה. שעבורו ועבור רווחתו צריכה המדינה לפעול בשווקים - להחדיר במ תחרות ולהפיח בהם חיים, לאפשר לכוחות השוק לפעול את פעולתם הטובה ולמנוע מהם להכות בעוצמה במקומות בהם השוק החופשי כושל או נכשל. בפשטות, זהו תהליך לשינוי סדר העדיפויות הכלכלי במדינה.

6. צעדי מדיניות מומלצים - טבלה מסכמת

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	ל"ז לביצוע	מדד התוצאה
רגולציה	הגדרה ברורה של מטרת הרגולציה כך שתכלול, בין היתר, אחריות ברורה לרווחת הצרכנים ולתחרות בתחום הרלוונטי	תיקון חקיקה	רבעון ראשון 2012	מיקוד הרגולציה ביוקר המחיה
רגולציה	תגבור איכות וסמכויות רגולטוריים	הקצאת משאבים; ביצוע הכשרות; קציבת כהונה; בחינת רמת תקינה וקביעת תנאי סף; חיזוק עצמאות רשויות רגולטוריות	דצמבר 2012	שיפור איכות הרגולציה
רגולציה	חיזוק מעמדו של הצרכן	חיזוק רשות לסחר הוגן; חקיקה המגבילה שתדלנות בכנסת ובממשלה; תוספת תקציב למועצה לצרכנות	רבעון ראשון 2012	הצרכן הישראלי יהיה שותף פעיל יותר בקבלת החלטות
רגולציה	בחינת יעול הרגולציה הממשלתית	ועדה משותפת למשרדי האוצר והמשפטים	עד תום 2012	מניעת כפילויות במנגנוני הרגולציה בממשלה
רגולציה	הקמת חטיבת תחרותיות ברשות ההגבלים העסקיים	בקרה ומעקב אחר התחרות והמחירים בשווקים מרכזיים	רבעון ראשון 2013	מידע מכון למשרדי הממשלה בתחום התחרותיות בשווקים
רגולציה	הרחבת סמכויות הרשות להגבלים עסקיים	תיקון חקיקה	רבעון ראשון 2012	שיפור הפיקוח בדיעבד על מונופולים

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	לויז' לביצוע	מדד התוצאה
רגולציה	מנגנון הפיקוח על המחירים והשירותים	להקצות משאבים לפיקוח מקצועי; למ"ס יפרסם באופן סדיר נתונים על מחירי מוצרים נבחרים; לעדכן את דוח סוארי לפיקוח על רווחיות	רבעון שני 2012	שיפור אופן הפיקוח על מוצרים ושירותים שונים במשק
רגולציה	פרסום דוחות של מונופולים מוכרזים	בקרה ומעקב אחר התחרות והמחירים בשווקים מרכזיים	רבעון ראשון 2012	שקיפות בפעילותן של חברות מונופוליסטיות
רגולציה	מנגנון תלת שלבי לכחינת הכנסת מוצרים לפיקוח	החלטת ועדת המחירים הבינמשרדית	רבעון ראשון 2012	חיזוק מנגנוני הפיקוח על המחירים
מכסים ומיסי קנייה	ביטול דו שלבי של מיסי קנייה ומכסים	תיקון חקיקה	רבעון ראשון 2012	השלמת חשיפת המשק הישראלי לייבוא
תקינה	אימוץ מסלול האישור האירופאי	תיקון חקיקה	2012	השלמת חשיפת המשק הישראלי לייבוא
היטלים	הגבלת השימוש בהיטלי סחר בתעשיות ריכוזיות, יצואניות או מונופוליסטיות	תיקון חקיקה	רבעון ראשון 2012	השלמת חשיפת המשק הישראלי לייבוא
תחרות בשווקים	ענף המזון	הפחתה במחירי מזון תחת פיקוח, דוג' ביצים וחלב	נובמבר 2011	הפחתת המחירים בסל מוצרי המזון הבסיסיים תחת פיקוח
תחרות בשווקים	ענף נמלי הים	קביעת יעד הממשלה לקיומה של תחרות תוך נמלית אפקטיבית, הפרטת נמל אילת וקידום הפרטת נמל אשדוד וחיפה	אילת - במהלך 2012 אשדוד וחיפה - 2013	נמלים בבעלות פרטית ובתחרות אפקטיבית
תחרות בשווקים	ענף המים	שינוי מנגנון קביעת מחיר המים לצרכן	רבעון ראשון 2012	הורדת מחיר המים שמשמעו היסכון של כ-45 מיליון ש"ח בשנה
תחרות בשווקים	ענף הגפ"מ (גז בישול)	פיקוח על מחיר הגפ"מ בשער בית הזיקוק ולצרכן	דצמבר 2011	הורדת מחיר הגפ"מ שמשמעו היסכון של כ-150 מיליון ש"ח בשנה
תחרות בשווקים	ענף תחנות התדלוק	חיזוק מעמד התחנות העצמאיות באמצעות שחרור התחנות הכולות, עדיפות בהליכי תכנון לעצמאיים, שיווק קרקעות מנהל ל-40 תחנות תדלוק חדשות לעצמאיים ויישום התקן תדלוק אוניברסאלי	רבעון ראשון 2012	עידוד תחרות בשוק תחנות הדלק

תחום	צעד המדיניות המומלץ	מדד התפוקה	ל"ז לביצוע	מדד התוצאה
תחרות בשווקים	ענף הסולר לתחבורה	פיקוח על המחיר	דצמבר 2011	הורדת מחיר הסולר שמשמעו חיסכון של כ-400 מיליון ש"ח בשנה
תחרות בשווקים	ענף המלט	עדכון הפיקוח על המחיר. מתן קדימות בגמל לייבוא. איתור שטחי אחסון בסמוך לגמל.	דצמבר 2011	הגדלת ייבוא המלט לישראל והורדת המחיר באופן ניכר
תחרות בשווקים	ייבוא דרך האינטרנט	ייבוא אישי בפטור ממכס על \$300	תוך 90 יום	עדכון סעיף הפטור ממכס

7. תהליכי המשך (גיבוש ויישום מדיניות)

תחום	נושא	מנדט	אופן ניהול התהליך	תוצרי התהליך	לויז' להשלמה
רגולציה	תורת רגולציה	יצירת תורת רגולציה ממשלתית רחבה	באחריות מנכ"ל משרד האוצר ומשרד המשפטים	ת"ול רגולטורי ממשלתי	במהלך 2012
תקינה	רפורמה במכון התקנים	גיבוש רפורמה מקיפה במוסדות המכון לרבות בחינת עדכון הליכי התקינה והרכבי ועדות התקינה	באחריות מנכ"ל משרד התמ"ת	תכנית עבודה מפורטת ליישום הרפורמה במכון התקנים	רבעון ראשון 2012
תקינה	תקינה במשרדי הממשלה	הקמת ועדה להסרת חסמי יבוא באמצעות השוואת תקינה בתחומים השונים ביחס לעולם	באחריות מנכ"ל משרד המשפטים	המלצות למדיניות כלל-ממשלתית בתחום התקינה	רבעון ראשון 2012
תחרות בשווקים	ענף המזון	הליך חשיפה ליבוא תוך צמצום הריכוזיות בייצור/יבוא מקומי והמשך בחינת מקטע השיווק	ועדה הפועלת בעניין בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת	המלצות לקידום תחרות	דצמבר 2011
תחרות בשווקים	ענף נמלי הים	תכנון סטטוטורי של מסופי הנמל העתידיים	תחת ניהול מנכ"ל משרד רוה"מ	השלמת הליכי התכנון הסטטוטורי של מסופי הנמל העתידיים	דצמבר 2012
תחרות בשווקים	ענף הרכב	צמצום משקלן של חברות הליסינג, בחינת הסדרי יבוא בלעדיים, ניתוק זיקה בין יבואנים ומוסכים מורשים בתחום החלפים	הקמת ועדה ציבורית בין-משרדית	המלצות לקידום תחרות	רבעון ראשון 2012
תחרות בשווקים	ענף הבנקאות הקמעונאית	קידום תחרות בדגש על משקי הבית ועסקים קטנים	הקמת ועדה של בנק ישראל, משרד האוצר, רשות להגבלים עסקיים	כישוט המוצר הבנקאי והקמת credit bureau	120 יום ממועד הקמת הוועדה
תחרות בשווקים	ענף שיווק גד (בישול גפ"מ)	להציע רפורמה נוספת בענף, על בסיס הבטחה של גישה חופשית לצוברים, להגברת התחרות	משרדי התשתיות והאוצר	המלצות לקידום תחרות	רבעון שני 2012
תחרות בשווקים	ענף התחבורה הציבורית	הוצאת כלל קווי השירות למכרז בתנאי תחרות ובחינת שינוי החוזים הקיימים עם אגד ודן	משרדי התחבורה והאוצר	תוכנית מפורטת להוצאת כלל קווי השירות למכרז בתנאי תחרות	תוך 90 יום

תחום	נושא	מנדט	אופן ניהול התהליך	תוצרי התהליך	לויז להשלמה
תחרות בשווקים	ענף המלט	יצירת תחרות מקומית תוך שנתיים	עבודת מטה של משרד האוצר	תוכנית מפורטת לעידוד ייבוא מלט והקמת מפעל טחינת קלינקר או ייצור מלט באמצעות סיוע ממשלתי	רבעון ראשון 2012
תחרות בשווקים	תחנות תדלוק	מנגנון לחיוב מכירת תחנות תדלוק באיזורים ממועטי תחרות	הקמת צוות במשרד התשתיות לבחינת הנושא	המלצות ליישום	רבעון שני 2012

8. היבטים תקציביים

הפחתת המכסים כמתואר בדוח צפויה להביא לירידה בהכנסות המדינה בהיקף של כ-1.5 מיליארד ש"ח בהבשלה מלאה. להמלצות השונות בתחום הרגולציה תהיה משמעות של תוספת תקציבית הן בתקציב הוצאה והן בתקני כח אדם.

