

**צעדים כלכליים לשינוי כלכלי-חברתי  
- קידום התחרות, טיפול ביוקר  
המחיה ושיפור המגזר הציבורי**

**מוגש על ידי ראש הממשלה  
ועל ידי שר האוצר**

**ד' כסלו תשע"ב  
30 נובמבר 2011**

## תוכן עניינים

3	הפחתת חסמי יבוא .....
6	אכיפה בתחום ההגבלים העסקיים .....
7	ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית .....
10	בחירת עלויות יצור ושיווק במוצרים המפוקחים על ידי הממשלה .....
13	קידום פיתוח נמלי הים בישראל .....
15	צמצום הריכוזיות והגברת התחרות בענף התחבורה הציבורית .....
20	קידום התחרות בשוק הגפ"מ .....
22	תחרות בין תחנות דלק .....
25	עידוד התחרות בשוק המלט .....
27	שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה .....
37	חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה .....
40	ועדת מעקב ותיקוני חקיקה ליישום החלטות .....
	<u>הצעת ההחלטה תופץ בנפרד</u> .....

## הפחתת חסמי יבוא

### הצעה להחלטה

#### **מחליטים :**

#### **היטלי סחר**

1. לתקן את חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, תשנ"א-1991 (להלן - חוק היטלי סחר) כדלקמן:
  - א. לקבוע, כי כלל ההיטלים ואמצעי ההגנה הקבועים בחוק היטלי סחר, למעט היטל היצף, יוטלו רק לאחר ששר האוצר ושר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן ביחד – השרים), ולעניין קבלת התחייבות ומתן ערובה זמנית, המנהל הכללי של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, יאשרו, כי הטלת ההיטל או אמצעי ההגנה לא יגרמו לפגיעה בתחרות הפנים-משקית וזאת לאחר שקיבלו חוות דעת בכתב של הממונה על ההגבלים העסקיים לגבי רמת התחרות בשוק המוצר הרלוונטי.
  - ב. לא יוארך תוקפו של צו המטיל היצף בעקבות בחינה מחדש של הצו, בין אם ביוזמת הממונה ובין אם בעקבות בקשה של צד מעוניין, אלא בדרך של הטלת היטל חדש.
  - ג. לא יוטל היצף לתקופה רצופה שתעלה על חמש שנים.
  - ד. לקבוע, כי פתיחה בחקירה על ידי הממונה, כהגדרתו בחוק, תותנה בכך שהממונה מצא כי התלונה הוגשה בתום לב ושלא מתוך מטרה לנצל לרעה את ההליכים הקבועים בחוק זה וזאת לאחר שבחן את המידע והראיות שנכללו בתלונה לרבות דיוקם ומהימנותם וכן מידע נוסף שהיה זמין לו.
  - ה. לקבוע, כי שר התעשייה, המסחר והתעסוקה בהסכמת שר האוצר, יהיה רשאי לקבוע בתקנות, תנאים נוספים לשם פתיחת חקירה כאמור.
  - ו. להסמיך את השרים לקבוע בתקנות, תנאים להטלת היצף (להלן – תקנות ההיצף), בין לאחר שהוגשה תלונה לעניין יבוא בהיצף ובין אם ביוזמת הממונה. תנאים כאמור ייקבעו בשים לב להמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי ויהיו בהם תנאים שעניינם רמת התחרות במשק והמדיניות שתיקבע לעניין הגנה על מונופולין. תקנות כאמור יותקנו לא יאוחר מיום 1 ביוני 2012.
2. מוצע לקבוע, כי תחילתם של התיקונים המוצעים בסעיף 1 יהיה ביום 1 בינואר 2012.

#### **פטור ממכס על יבוא לשימוש עצמי**

3. לקבוע כי טובין המיובאים במשלוחי דואר או במשלוחי אוויר, הארוזים באריזה אחת או בכמה אריזות, והם מיועדים לשימוש עצמי כהגדרתו בסעיף 129 לפקודת המכס, למעט מוצרי טבק, כוהל ומשקאות משכרים, יהיו פטורים מתשלום מכס ובלבד שמחיר העסקה שלהם אינו עולה על 1,000 שקלים חדשים.
4. בנוסף לאמור בהמלצות הצוות הכלכלי-חברתי, להטיל על מנהל רשות המסים להקים צוות לבחינת הרחבת היבוא האישי של טובין באמצעות האינטרנט, לייעל, להוזיל ולהסיר חסמים בכל שרשרת היבוא האישי כאמור. זאת, בהתייעצות עם הממונה על ההגבלים העסקיים ומנכ"ל משרד התקשורת, על מנת להגביר את התחרות בין העוסקים בארץ לבין שווקים מחו"ל.

#### **דברי הסבר**

##### **רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי**

דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי (להלן - ועדת טרכטנברג) מציין, כי חשיפת השוק המקומי למסחר בינלאומי תורמת רבות להפחתת מחירים, הגברת כוח הקנייה של משקי הבית, העלאת היצע ומגוון המוצרים, העמדת היצרנים המקומיים מול תחרות המעודדת חדשנות ומונעת היווצרותם של מונופולים. מדיניות סחר החוץ הישראלית עדיין מעמידה חסמים בפני היבוא, המהווים נטל על פיתוח התחרות בשווקים ותורמים להעלאת יוקר המחיה.

לפיכך, מוצע לקדם מדיניות שתסייע ליצירת סביבה עסקית תחרותית ושוויונית, באמצעות עידוד התחרות מיבוא, הפחתת הבירוקרטיה והגברת הסחר בין ישראל לעולם כמפורט להלן:

### היטלי סחר

חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, תשנ"א-1991 (להלן – החוק), מסמך את הממונה על היטלי סחר להטיל, בין היתר, היטל היצף, היטל משווה והיטל בטחה על יבוא מוצרים, באישור שר התעשייה, המסחר והתעסוקה, 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 טורפנית בלתי הוגנת (היטל היצף והיטל משווה) או להעניק לה הגנה מפני שורה של סיבות המנויות בחוק (היטל בטחה). בפועל, ועדת טרכטנברג סברה כי השימוש שנעשה בכלי ההיטלים אינו משקף איזון סביר בין טובת הצרכן המקומי וטובת התעשיין המקומי. כך, שיעור ניכר מהחקירות שנפתחו במסגרת החוק 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, מייצר מנגנון ההיטלים עלויות משקיות ייחודיות שאותן קשה לאמוד: פגיעה בקשרי המסחר של ישראל עם מדינות אחרות, עלויות הכרוכות במניעת התחרות ועלות בירוקרטיה הכרוכה בהתמודדות עם חקירת היבוא.

**סעיף 1:** מוצע להנחות את שר האוצר לתקן את החוק כך שהשימוש בהיטלי סחר להגנה על תעשייה מקומית מונופוליסטית או ריכוזית יצומצם משמעותית, כדלקמן:

1. לקבוע כי בתהליך הטלת היטל או אמצעי הגנה, למעט היטל היצף, ניתן יהיה להטיל היטל או אמצעי הגנה כאמור, רק לאחר שיסכימו שר האוצר ושר התמ"ת (להלן – השרים) כי הטלת ההיטל או אמצעי ההגנה לא תגרום לפגיעה בתחרות הפנים משקית, וזאת לאחר קבלת חוות דעת מהממונה על ההגבלים העסקיים כי התחרות בשוק הרלבנטי היא מספקת.
2. להסמך את השרים לקבוע בתקנות כללים להטלת ההיטלים.
3. על מנת לשמור על השקיפות ועל כללי המנהל התקין ולמנוע הארכות אוטומטיות של צו קיים ללא ביצוע התהליך הסדור הקבוע בחוק, מוצע כי לא יוארך תוקפו של היטל ללא פרסום צו חדש.
4. כיון שמטרתו של היטל היצף היא למנוע מחיר הפסד טורפני שנועד לסלק מתחרים מהשוק וכיון שלא סביר כי יצואן יציף את השוק במחיר הפסד לתקופה העולה על חמש שנים, כי לא יקבע היטל היצף מעבר לתקופה מצטברת של חמש שנים.
5. על מנת שהיטל היצף לא ימנע את קיומה של תחרות בשוק הרלבנטי, ומכיוון שנדרשת הסכמת שני השרים לאישור ההיטל, מוצע כי השרים יקבעו בתקנות כללים שרק בהתקיימם ניתן יהיה לפתוח בחקירה להטלת היטל היצף, בשים לב להמלצות הועדה לשינוי כלכלי – חברתי, ועניינם יהיה רמת התחרותיות במשק ומדיניות ההגנה על מונופולין.
6. לחייב את הממונה על ההיטלים לפתוח בחקירה רק לאחר שמצא כי התלונה בגינה הוגשה בתום לב.

**סעיף 2:** מוצע כי התיקונים המוצעים יכנסו לתוקף ביום 1 בינואר 2012.

### פטור ממכס על יבוא של אדם פרטי

**סעיף 2:** לשם עידוד התחרות ממקורות יבוא, לרבות באמצעות תחרות מספקים בחו"ל באמצעות רשת האינטרנט ובאמצעים אחרים מוצע כי מוצרים שאדם רוכש לשימושו הפרטי, יהיו פטורים מתשלום מכס ובלבד שמחיר העסקה שלהם אינו עולה על 1,000 שקלים חדשים.

**סעיף 3:** על מנת להקל את תהליך היבוא האישי מוצע להקים צוות שימליץ על הצעדים הנדרשים.

#### **ההיבט המשפטי**

תיקון חוק התקנים, תשי"ג-1953 ;

תיקון צו יבוא חופשי, תשע"א-2011 ;

תיקון חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, תשנ"א-1991 ;

תיקון פקודת היבוא והייצוא [נוסח חדש], תשל"ט-1979 ;

ותיקוני חקיקה נוספים ככל שיידרשו

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטה מס' 2191 של הממשלה בעניין "שיפור בתנאי סחר החוץ – תקינה" מיום 12 באוגוסט 2007

החלטה מס' 1993 של הממשלה בעניין "הידוק הבקרה על היטלי סחר" מיום 15 ביולי 2010

## **אכיפה בתחום ההגבלים העסקיים**

### **הצעה להחלטה**

#### **מחליטים :**

ליישם את המלצות הוועדה לשינוי חברתי כלכלי (להלן - ועדת טרכטנברג), מיום 26 בספטמבר 2011, בנושאי הגבלים עסקיים, כדלקמן:

1. להטיל על שר האוצר להביא לאישור הממשלה, בתוך 30 ימים, תזכיר לתיקון חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק ההגבלים העסקיים), באופן הבא:
  - א. לתקן את חוק ההגבלים העסקיים כך שתורחב סמכותו של בית הדין להגבלים עסקיים להורות לחבר בקבוצות ריכוז או לבעל מונופולין על מכירת נכסים או אחזקות בכל מקום שבו הוראה כאמור נדרשת למניעת פגיעה בתחרות או על מנת להגביר משמעותית את התחרות;
  - ב. לבטל את סעיף 3(6) לחוק ההגבלים העסקיים, המעניק פטור להסכמי בלעדיות הדדית מפרק ההסדרים הכובלים בחוק ההגבלים העסקיים.
2. להטיל על שר האוצר למנות צוות בראשות מנכ"ל משרדו שייבחן את הצורך להפיץ תזכיר חוק הקובע חובה על מונופולין שהוכרו לפי סעיף 26 לחוק ההגבלים העסקיים, ואשר עיקר פעילותו בישראל, לפרסם את הדו"חות הכספיים שלו, כהגדרתם בסעיף 1 לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968. שר האוצר יוסמך בחוק לקבוע בצו הוראות בדבר מתכונת הדו"חות והפרטים הצריכים להיכלל בהם, בשים לב לכך שתצומצם פגיעה אפשרית בפעילות המונופולין בשווקים בחו"ל.
3. להקים ברשות להגבלים עסקיים חטיבה שתעסוק במחקרי תחרות (להלן - חטיבת התחרות). חטיבת התחרות תנהל מעקב שוטף אחר מגמות התחרות בשווקים נבחרים במשק, לרבות הערכת תוצאות של שינויים מבניים ורפורמות שבוצעו בשווקים השונים, וכן ניתן יהיה להטיל עליה משימות נוספות הכרוכות ביישום המלצות רלבנטיות של הוועדה להגברת התחרותיות במשק. ממצאי חטיבת התחרות יועברו להמשך טיפול במשרד הממשלתי הרלבנטי ולמשרד האוצר. כמו כן, על הרשות להגבלים עסקיים יהיה לפרסם דו"חות שנתיים לגבי השווקים שנבחנו על ידי חטיבת התחרות, והמסקנות שהתקבלו.

#### **דברי הסבר**

הוועדה לשינוי חברתי כלכלי, בחנה, בין היתר, היבטים של יוקר המחיה ותחרותיות במשק הישראלי. בין המלצותיה בהקשר זה נכללו שינויים שעניינם מערך ההגבלים העסקיים ופיקוח על מונופולים, ומטרתה של החלטה זו לאמץ שינויים אלה.

למערך ההגבלים העסקיים חשיבות מרכזית בשמירה על תחרותיות השווקים ובפיקוח על מונופולים. כעולה מדו"ח הוועדה, על מנת להבטיח פיקוח אפקטיבי על בעלי מונופולין במשק ואכיפה יעילה של חוק ההגבלים העסקיים, יש לחזק את כלי הפיקוח והאכיפה העומדים לרשות הממונה על הגבלים עסקיים, כמו גם להקצות את המשאבים הנדרשים לעניין זה. לשם כך נחוצים תיקוני חקיקה ופעולות נוספות, כמפורט בהחלטה.

ההחלטה מאמצת את המלצת הוועדה בדבר בניית מנגנונים בני קיימא לקידום ושימור רמה תחרותית גבוהה במשק, לרווחת הצרכנים הישראליים. באמצעות חטיבת התחרות שתוקם, הרשות תעקוב אחרי היבטי תחרות במשק כאמצעי משלים לסמכויות הפיקוח הקיימות כבר כיום בחוק, על מנת לבחון ולבחון קשיים וכשלים בשווקים מרכזיים במשק, ומסקנותיה יסייעו לפעולת הממשלה בקידום התחרות במשק הישראלי. כמו כן, ניתן יהיה להטיל על חטיבת התחרות משימות נוספות, דוגמת עבודת מטה הכרוכה ביישום המלצות דו"ח הביניים של הוועדה להגברת התחרותיות במשק, העוסקות בשקילת היבטי תחרות וריכוזיות בהליכי הקצאת נכסים וזכויות.

#### **ההיבט המשפטי**

תיקון חוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988, ותיקוני חקיקה נוספים, ככל שיידרשו.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
אין.

## ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית

### הצעה להחלטה

#### מחליטים\*

לבצע את הפעולות הבאות על מנת לייעל ולשפר את הרגולציה בישראל, לאור השפעתה על יוקר המחיה בישראל:

1. לקבוע בחוק כי אחת ממטרותיו של כל רגולטור ציבורי, בנוסף לכל מטרה אחרת שנקבעה לו לפי כל דין, תהיה האחריות לרווחת הצרכנים, לרבות יוקר המחיה, ולקידום התחרות בתחום שעל הסדרתו אמון הרגולטור וכי בהפעלת סמכויותיו לפי כל דין ישקול גם שיקולים אלה תוך מילוי חובת הנמקה לעניין זה.
2. לשם העלאת איכותם ויכולתם של הרגולטורים בשירות המדינה יפעלו נציגי שירות המדינה והממונה על התקציבים להתייעצות ולהגברת התיאום ביניהם, מבלי לגרוע מסמכויות כל אחד מהם בתחומו, במטרה כי כל אחד יפעיל סמכותו בנושאים הבאים, לפי העניין:
  - א. עד יום 31 במרץ 2012 יוגדרו תנאי ההשכלה וההכשרה המזעריים הנדרשים לצורך מילוי משרת רגולטור אשר יחולו על קליטת רגולטורים חדשים.
  - ב. עד יום 31 במרץ 2012 תיבחן רמת התקינה של משרות הרגולטורים המרכזיים, כך שזו תשקף את רמת המומחיות הנדרשת מהם.
  - ג. עד יום 31 במרץ 2012 ייבחנו המשאבים העומדים לרשותם של רגולטורים ביחס לתפקידם וסמכויותיהם, בדגש על משאבים לאכיפה. הממונה על התקציבים במשרד האוצר יצביע על המקורות בתקציב המדינה לשנת 2012 למימון הרחבת המשאבים העומדים לרשות הרגולטורים, בכפוף להעמדת תקציב מקביל ממקורות הרגולטור או המשרד הממשלתי במסגרתו הוא פועל. ויבצע, במידת הצורך, את השינויים הנדרשים בתקציב המדינה.
  - ד. נציגי שירות המדינה יפעלו באופן קבוע למתן כלים לביצוע הכשרות מתאימות בתחום הרגולציה.
3. לקצוב כהונתם של רגולטורים אשר אינם ממונים על ידי הממשלה. לשם כך יוקם צוות שחברים בו נציגי שירות המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) והיועץ המשפטי במשרד האוצר, או מי מטעמם, אשר ימליץ לממשלה על אלו רגולטורים תחול קציבת הכהונה וכן על תקופת הכהונה של כל רגולטור. במסגרת המלצותיו הצוות יבחן פתרונות גם ביחס לרגולטורים מכהנים. הצוות יגיש המלצותיו לממשלה עד יום 30 במאי 2012.
4. להטיל על שר האוצר להקים צוות לייעול מנגנוני הרגולציה בישראל ולבחינת הממשקים בין הרגולטורים השונים במשק, אשר יפעל באופן הבא:
  - א. חברי הצוות יהיו הממונה על התקציבים במשרד האוצר (יו"ר), היועץ המשפטי לממשלה וראש המועצה הלאומית לכלכלה, או מי מטעמם. הצוות יזמן לדיוניו נציגים ממשלתיים הממשלה הרלוונטיים, לפי העניין.
  - ב. הצוות יבצע סריקה מקיפה של גופי הרגולציה הממשלתיים, יבחן את מבנה הרגולציה וימליץ על שינויים מבניים נדרשים לביטול כפילויות ולקידום יעילות.
  - ג. הצוות יבחן את היחסים בין הרגולטורים לממשלה, תוך שימת דגש על חיזוק עצמאותן של סוכנויות רגולציה במטרה להביא לקבלת החלטות על בסיס מקצועי על ידי גורמים בעלי ידע ומומחיות נדרשים וכן תוך איזון אשר יאפשר לממשלה ולשר האוצר להתערב, בשקיפות ציבורית, בהחלטות רוחביות שהן בעיקרן בעלות אופי מדיניות, שאינן נוגעות למפוקח מסוים או למקרה מסוים.
  - ד. הצוות יגיש את המלצותיו לשר האוצר, לרבות תיקוני החקיקה הנדרשים, עד יום 30 ביוני 2012.

5. להטיל על ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה לפעול לפיתוח תורת רגולציה ממשלתית, למיסוד העברת ידע ושיתוף בין רגולטורים שונים ולחזוק יכולותיהם ומומחיותם, כגון:

- א. מתן כלים לזיהוי ולהגדרה של מטרותיה ויעדיה של רגולציה, לעומת השלכות בלתי רצויות שעלולות להיגרם על ידה.
- ב. שיטות להערכת רגולציה, ובכלל זה - ניתוח עלות/תועלת, הערכת השלכות על מדדים חברתיים, הערכת סיכונים והשוואה בין חלופות.
- ג. התאמת כלי אכיפה למטרות הרגולציה בין היתר על בסיס מדידת ציות, הערכת יעילות האכיפה ומשאבים נדרשים.
- ד. מקומם היחסי של ממצאים מחקריים, ידע וניסיון מוסדי, השלמה עם מרכיבי אי ודאות בהליך קבלת החלטות, תפישות אתיות, עמדות בעלי עניין ומדיניות ממשלתית.
- ה. מיסוד מנגנוני ההערכה ברמה הממשלתית – עיגון הערכה בשלבי תכנון הרגולציה והערכה בדיעבד, הטמעת הערכה בגופי רגולציה.

6. לקבוע כי שני הצוותים שהוקמו מכוח החלטה זו יתאמו את עבודתם כך שעד ל-30 ביוני 2012 תוגש לממשלה תוכנית קוהרנטית בתחום הרגולציה.

7. א. לפנות ליושב ראש הכנסת וליושב ראש ועדת הכנסת ולהציע להם לגבש המלצות בדבר הרחבת ההגבלות על פעילותם של שתדלנים, מסחריים ואחרים, בכנסת, על בסיס המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי.

ב. להטיל על שר המשפטים לקבוע הסדרים בנוגע לפעילותם של שתדלנים אל מול גורמים ממשלתיים, ככל הנדרש.

## דברי הסבר

### רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

בישראל פועלים רגולטורים רבים אשר להם השפעה רבה גם על רמת המחירים בשווקים שנמצאים תחת פיקוחם. השונות בין הרגולטורים, סמכויותיהם, מידת עצמאותם והיקף המשאבים העומדים לרשותם גדולה ביותר, ומכאן גם מידת ההשפעה שיש להם על השווקים המפוקחים. השפעה על יוקר המחיה יכולה להיעשות באמצעות כלים שונים, כגון קביעת מחיר או פיקוח על מחיר; קביעת הכמות המגיעה לשוק – בקביעת מכסות ייצור או הטלת מגבלות על ייבוא; קביעת תקינה, המשפיעה על מבנה ההוצאות של היצרנים; הקצאת רישיונות, המשפיעה הן על אופן הפעולה של השחקנים בשוק והן על מידת הריכוזיות בשווקים השונים וכן קביעת היטלי סחר. ככלל, ניתן לחלק את הרגולטורים השונים לשתי קבוצות עיקריות:

1. רגולטורים ענפיים – רגולטורים אלה מפקחים, לרוב באופן בלעדי, על הפעילות העסקית בשוק נתון. המפקח על הבנקים, לדוגמה, פועל אך ורק בשוק הבנקאות ומסדיר את פעילות הגופים הבנקאיים, מעניק רישיונות לבנקים ולבעלי עניין בבנקים, וכדומה.
2. רגולטורים רוחביים – רגולטורים אלה פועלים במספר שווקים במקביל ותפקידם להסדיר את הפעילות של השחקנים השונים בשווקים השונים בתחום מסוים בפעילותם. למשל, רשות ניירות ערך פועלת להסדרת הממשק שבין חברות ציבוריות לבין ציבור בעלי המניות באמצעות פיקוח על התאגידים המדווחים, הפצת מידע רלוונטי למשקיעים וביצוע חקירות כנגד מי שנחשד בהפרת החוק, וכל זאת במגוון רחב של שווקים – למעשה, בכל שוק שבו פועלות חברות ציבוריות, החל משוק הסלולר וכלה בשוק הרכב. באופן דומה, רשות ההגבלים העסקיים פועלת לשמירה על התחרות בכל ענפי המשק.

א. הוועדה לשינוי כלכלי חברתי הצביעה על כשלים במערך הרגולציה בישראל, ואף הצביעה על כשלים אלו כגורם שתורם לעלייה ביוקר המחיה בישראל. אשר על כך המליצה הוועדה על מספר צעדים משלימים המוצעים בהחלטת ממשלה זו, כדלהלן:

3. הגדרת אחריות הרגולטורים לרווחת הצרכנים כמטרה – על רגולטורים שונים מוטלת החובה לקדם מטרות 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. אשר על כן מוצע לקבוע בחקיקה כי אחת ממטרותיו של כל רגולטור ציבורי, בנוסף לכל מטרה אחרת שנקבעה לו לפי כל דין, תהיה אחריות לרווחת הצרכנים, לרבות יוקר המחיה, ולקידום התחרות בתחום שעליו הוא אמון וכי בהפעלת סמכויותיו לפי כל דין ישקול גם שיקולים אלה. החוק אף יגדיר כללים לעניין הנמקת השיקולים כאמור בהפעלת סמכויות רגולטוריות.

4. תגבור איכותם, עצמאותם ויכולותיהם של הרגולטורים בישראל - לשם חיזוק מנגנוני הרגולציה הציבוריים, מוצע כי נציב שירות המדינה והממונה על התקציבים באוצר יקבעו, בהתייעצות ובמשותף, מתווה שלפיו כל אחד יפעיל סמכותו לצורך בחינת רמת תקינת המשרות של הרגולטורים השונים והגדרת תנאי סף אחידים לגבי רמת השכלה והכשרה נדרשים למילוי משרות אלו. כמו כן מוצע, שיבחנו המשאבים העומדים לרשותם של הרגולטורים למול משימותיהם ויתגברו את המשאבים העומדים לרשותם במידת הצורך. בהמשך לכך, מוצע כי כהונתם של הרגולטורים תהיה קצובה לפרק זמן שיקבע על מנת לאפשר שינויי תפיסה וריענון השורות וכן חיזוק עצמאותו של הרגולטור. לשם יישום קציבת הכהונה מוקם צוות הכולל את נציב שירות המדינה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) והיועץ המשפטי במשרד האוצר, או מי מטעמם, אשר ימליץ לממשלה על אלו רגולטורים תחול קציבת הכהונה וכן על תקופת הכהונה של כל רגולטור, וייבחן פתרונות גם לגבי רגולטורים מכהנים. יצוין כי בעלי תפקידים הממונים על ידי הממשלה, כהונתם כבר קצובה מתוקף החלטות ממשלה קודמות, ולכן מוחרגים מסעיף זה.
5. ייעול מנגנוני הרגולציה – מוצע כי שר האוצר ימנה צוות בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר, וחבריו היועץ המשפטי לממשלה וראש המועצה הלאומית לכלכלה אשר יבחן את מנגנוני הרגולציה המרכזיים בישראל וימליץ על שינויים מבניים הדרושים לייעולם ולהפחתת כפילויות לצורך ייעול המנגנונים. הצוות יפעל תוך שימת דגש על חיזוק עצמאותן של סוכנויות רגולציה במטרה להביא לקבלת החלטות על בסיס מקצועי על ידי גורמים בעלי ידע ומומחיות נדרשים.
6. מיסוד עבודת הרגולטורים בממשלה – הוועדה לשינוי כלכלי חברתי המליצה לממשלה למסד את פעילות הרגולטורים השונים וליצור תורת רגולציה בישראל, העברת ידע ושיתוף בין רגולטורים שונים וחיזוק יכולותיהם ומומחיותם. לפיכך, מוצע להטיל על ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה לפעול לפיתוח תורת רגולציה ממשלתית כאמור. יצוין כי קיימים כלי מדיניות במדינות OECD כגון RIA (Regulatory Impact Assessment) אשר מיושם כיום באופן עצמאי ביוזמת משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה עבור הרגולטורים הפועלים במסגרתו.
7. לבסוף, על מנת לאזן את הכוחות הפועלים בגיבושן של החלטות בעלות השלכה על רווחת הצרכן מוצע להטיל על מזכיר הממשלה לפנות ליושב ראש הכנסת וליושב ראש ועדת הכנסת ולהציע להם, לגבש המלצות בדבר הרחבת ההגבלות על פעילותם של שתדלנים, מסחריים ואחרים, בכנסת, על בסיס המלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי, לרבות בדרך של חקיקה. ובנוסף, להטיל על שר המשפטים לפעול להסדרת פעילותם של שתדלנים אל מול גורמים ממשלתיים, ככל הנדרש.

\*הצעת ההחלטה הועברה לנציב שירות המדינה לשם תיאום.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

תכנן הגדלה של מצבת כח האדם העוסקת ברגולציה, לפי בחינה שיערוך הממונה על התקציבים כאמור בסעיף 5 בגוף ההחלטה.

#### **ההיבט המשפטי**

הגדרה בחוק של אחריות הרגולטורים השונים לרווחת הצרכנים וקידום התחרות, בנוסף לכל מטרה אחרת שנקבעה לו לפי כל דין, כאמור בסעיף 1 בגוף ההחלטה.

תיקוני חקיקה נוספים ככל שיידרשו

## בחירת עלויות יצור ושיווק במוצרים המפוקחים על ידי הממשלה

### הצעה להחלטה

#### מחליטים :

בהמשך לדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי -

1. לקבוע את מדיניות הממשלה לפיה הפיקוח על המחירים הוא פתרון זמני, חלקי ולא יעיל להפגת פגיעתם של כשלים תחרותיים, ולפיכך יש לפעול על מנת לצמצם את השימוש בו ככל שניתן, ולהפעילו רק במקרים שבהם אין אפשרות לפעול בדרכים אחרות להגברת התחרות בטווח הקצר.
2. להמליץ לוועדת המחירים לבחון את אימוצו של מנגנון דו-שלבי (להלן – המנגנון) להכנסת מוצרים לפיקוח לפי החוק.  
לפי המנגנון האמור, הכנסת מוצר לפיקוח תיעשה בשלבים, כך שבשלב הראשון יוחל על המוצר פרק ז' לחוק אשר מחייב דיווח על רווחיות ומחירים. בשלב השני, וככל שיתעורר צורך, יועבר המוצר לפיקוח לפי פרקים ה' או ו' לחוק, לפי קביעתה של ועדת המחירים. המנגנון יופעל רק במידה שוועדת המחירים תמצא לנכון להחילו ביחס למוצר מסוים, ובשים לב לפגיעה האפשרית באינטרס הציבורי אשר עלולה להיווצר כתוצאה מדחיית החלת המועד לפיקוח על מחיר המוצר לפי פרקים ה' או ו' לחוק, לפי העניין.
3. להנחות את ועדת המחירים, להתקשר בהליך תחרותי, עם מומחה או עם צוות מומחים, לעדכון הדו"ח לבדיקת רווחיות חברות הנמצאות בפיקוח מחירים, לצורך תיקון מחיר בסיסי (להלן - דו"ח סוארי). המומחה או צוות המומחים יגיש לוועדת המחירים דו"ח מעודכן (להלן – הדו"ח המעודכן) תוך שישה חודשים ממועד קבלת החלטה זו. לאחר קבלת הדו"ח המעודכן, תבחן ועדת המחירים ביחס לכל מוצר ומוצר אשר מפוקח על פי דוח סוארי האם יש מקום לעדכנו על פי הדו"ח המעודכן, וזאת בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת הדו"ח המעודכן. כמו כן, תשקול הוועדה בפרק זמן זה את הצורך לעדכן מחירי מוצרים מפוקחים עבור מוצרים שאינם מפוקחים כיום בהתאם לדו"ח סוארי, וזאת תוך התחשבות בייחודיות התחומים השונים.
4. להנחות את ועדת המחירים בבואה לבחון הכנסת מוצר חדש לפיקוח לפי החוק או לבחון את עדכנו של מחירו של מוצר מפוקח, האם יש מקום להשתמש בדו"ח המעודכן.
5. להנחות את ועדת המחירים לבחון את המחיר המפוקח של מוצרים בענף החלב והביצים כדלקמן:
  - א. לבחון את מרווח השיווק וכן את ההנחות המסחריות בין הספקים לקמעונאים המובאות בחשבון לצורך קביעת המחיר המפוקח במוצרי החלב המפוקחים והביצים המפוקחות.
  - ב. לצורך ביצוע בחינה זו תתקשר הוועדה בהליך תחרותי עם רואה חשבון מומחה.
  - ג. ועדת המחירים, לאחר שתקבל את ממצאי בדיקתו של רואה החשבון, תקבע נוהל שלפיו יעודכנו בעתיד מרווחי השיווק במוצרי החלב המפוקחים והביצים המפוקחות.
6. למען הסר ספק, אין בהחלטה זו כדי לפגוע בשיקול דעתה של ועדת המחירים.
7. בהקדם האפשרי, ולא יאוחר מ- 120 ימים מיום קבלת החלטה זו, תגבש ועדת המחירים המלצה ביחס לסעיף 5 להחלטה זו ותגיש את המלצותיה לשרים הרלבנטיים. השרים יקבלו החלטה בקשר עם המלצות ועדת המחירים בתוך 60 ימים ממועד קבלת ההמלצות.

## דברי הסבר

### רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996 (להלן – החוק) קובע כיום שלוש רמות של פיקוח על המחירים. הרמה הראשונה היא פיקוח לפי פרק ז' לחוק, לפיו, מחויבת חברה אשר נקבע בצו, כי אחד או יותר ממוצריה מפוקח, להעביר למפקח על המחירים, אחת לשנה, דיווח על רווחיות ודיווח על מחירים. הרמה השנייה היא פיקוח על המחיר לפי פרק ו' לחוק, אשר מחייב חברה שלה מוצר בפיקוח לפי הפרק האמור, לבוא אל המפקח על המחירים בבקשה להעלות את מחיר המוצר בכל פעם שיש כוונתה להעלותו. הרמה השלישית היא קביעת מחיר או שיעור שינוי לפי פרק ה' לחוק.

הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (להלן – ועדת טרכטנברג) קבעה במסגרת המלצותיה, כי הפיקוח 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 הקצר. נוכח האמור, מוצע לקבוע, כי מדיניות הממשלה הינה בהתאם להמלצה האמורה. כמו-כן מוצע כי ועדת המחירים תבחן את אימוצו של מנגנון דו-שלבי להכנסת מוצרים לפיקוח. בשלב הראשון יוחל על המוצר פרק ז' לחוק אשר מחייב דיווח על רווחיות ומחירים. בשלב השני, וככל שיתעורר צורך, יועבר המוצר לפיקוח לפי פרקים ה' או ו' לחוק, לפי קביעתה של ועדת המחירים. לפי המוצע, המנגנון יופעל רק במידה שוועדת המחירים תמצא לנכון להחילו ביחס למוצר מסוים, ובשים לב לפגיעה האפשרית באינטרס הציבורי אשר עלולה להיווצר כתוצאה מדחיית החלת המועד לפיקוח על מחיר המוצר, לפי פרקים ה' או ו' לחוק, לפי העניין.

בהמשך להמלצות ועדת טרכטנברג, מוצע, לעדכן באמצעות צוות מומחים ייעודי, את דו"ח סוארי המשמש לפיקוח על רווחיות כוללת של חברות הנתונות לפיקוח מחירים (להלן – דו"ח סוארי). הדו"ח האמור לא עורכן משנת 1996 וקיים לכאורה חשש, כי שיעורי התשואה הנקובים בו עולים במידה ניכרת על הראוי כיום. שיטת הפיקוח האמורה נקבעה בתקופה שבה סביבת הריבית הייתה גבוהה יותר. היום בסביבת הריבית הנוכחית נראות תקורות שיעורי רווח על הון פעיל של 12%-16.8%, עבור חברות הפועלות בתנאי שוק לא תחרותיים או מונופוליסטיים, גבוהות למדי. בנוסף המליצה ועדת טרכטנברג לעדכן בהקדם את שיטת הפיקוח כולה לאור שינוי כללי התקינה החשבונאית (IFRS, התאמת דוחות).

מוצע כי צוות המומחים יגיש לוועדת המחירים דו"ח מעודכן (להלן – הדו"ח המעודכן) תוך שישה חודשים ממועד קבלת החלטה זו. לאחר קבלת הדו"ח המעודכן, על ועדת המחירים לבחון ביחס לכל מוצר ומוצר מפוקח על ידי דוח סוארי האם יש מקום לעדכנו על פי הדו"ח המעודכן, וזאת בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת הדו"ח המעודכן. כמו כן, תשקול הוועדה בפרק זמן זה את הצורך לעדכן מחירי מוצרים מפוקחים עבור מוצרים שאינם מפוקחים כיום בהתאם לדו"ח סוארי, וזאת תוך התחשבות בייחודיות התחומים השונים וכן תבחן את החלתו על מוצרים הנכנסים לפיקוח.

### ענף הביצים והחלב

שוק הביצים מורכב משלושה מקטעים: מקטע היצרנים (בעלי הלולים שמחזיקים במכסות), מקטע משווקי וממייני הביצים ומקטע השיווק הקמעונאי (רשתות, מכולות). מחיר הביצים, הן למגדל והן לצרכן, הוא מחיר מפוקח. הביצים המפוקחות מהוות כ-90% משוק הביצים. בשנת 2010, היקף מכסות הייצור עמד על כ-1.8 מיליארד ביצים. היקף השוק הוא כ-2 מיליארד ש"ח במחירים לצרכן. מחיר הביצה לצרכן כולל מע"מ הוא פונקציה של גודל הביצה ועומד על כ-1 ש"ח בממוצע. המחיר מורכב מהמחיר שמקבל המגדל, עמלת משווק הביצים הכוללת הכרה של 5% במרכיב הנחה מסחרית של המשווק לרשתות השיווק וממרווח הקמעונאי העומד על 18.8% מהמחיר שמשלם הקמעונאי למשווק.

ענף החלב מורכב משלושה מקטעים: מקטע ייצור החלב הגולמי (הרפת), מקטע ייצור מוצרי החלב (המחלבות) ומקטע השיווק (רשתות שיווק ומכולות). מחיר המטרה הוא מחיר מפוקח מינימאלי בו מוכר הרפתן את החלב למחלבה. כיום ישנם 10 מוצרי חלב מפוקחים. ההיקף הכספי של המוצרים המפוקחים במחירים לצרכן מוערך בכ-1.5 מיליארד ש"ח. מחיר מוצרי החלב המפוקחים נקבע על סמך עלויות המחלבה בייצור, מתוכן כ-60% עלות החלב הגולמי (מחיר המטרה). מרווח השיווק במוצרים המפוקחים עומד כיום על כ-13.5% בממוצע.

בשל העובדה שהמרווח הקמעונאי נקבע לפני למעלה מעשור ולא נבדק מאז קביעתו (לא כך הדבר לגבי המרווחים האחרים בקביעת המחיר), ראוי לבחון אותו על בסיס נתונים עדכניים. לא מן הנמנע, כי

יתגלה שבמהלך שנים אלו חלה התייעלות של רשתות השיווק ושל הקמעונאים, ועדת המחירים תוכל לקבוע כי ניתן יהיה להפחיתו לטובת כלל הצרכנים. כמו כן, יש לבחון את שיעור מתן ההכרה של מרכיב ההנחה המסחרית של הספק לקמעונאי, ככל שזה ייקבע. לנוכח האמור, מוצע להנחות את ועדת המחירים לבחון את מרווח השיווק וכן את ההכרות בהנחות המסחריות בין הספקים לקמעונאים במוצרי החלב המפוקחים והביצים המפוקחות. לצורך בחינה זו מוצע, כי ועדת המחירים תתקשר בהליך תחרותי עם רואה חשבון חיצוני שיעשה את הבחינה כאמור. ועדת המחירים, לאחר שתקבל את ממצאי בדיקתו של רואה החשבון, תקבע נוהל שלפיו יעודכנו בעתיד מרווחי השיווק במוצרי החלב המפוקחים והביצים המפוקחות.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

**ההיבט המשפטי**  
לא רלוונטי.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
לא רלוונטי.

## קידום פיתוח נמלי הים בישראל

### הצעה להחלטה

#### **מחליטים :**

בהמשך להחלטה מס' 1710 מיום 27 במאי 2007 בדבר תכנית לפיתוח נמלי אשדוד וחיפה, ובהמשך להחלטה מספר 192 מיום 12 במאי 2009 ולהחלטה מס' 1980 מיום 15 ביולי 2010 (להלן – החלטה מס' 1980) בדבר קידום פרויקטים בתחומי תשתיות, שיכון ובינוי, ומתוך הכרה בחשיבות תרומתו של ענף הנמלים לפיתוח הכלכלי של ישראל:

1. להנחות את מנכ"ל משרד התחבורה לפעול להאצת קידום תכנית המתאר הארצית המפורטת מס' 1/1/ב/13 לנמל המפרץ בחיפה ותכנית המתאר הארצית המפורטת מס' 1/2/ב/13 א לנמל הדרום באשדוד (להלן – התכניות או מסופי הנמל).
2. בהתאם לסעיף 260 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, להנחות את מנהל התכנון במשרד הפנים ואת מוסדות התכנון, לתת קדימות לתוכניות ולתוכניות מפורטות נוספות להקמת המסופים, וזאת על מנת להשלים את הליכי אישורן מוקדם ככל הניתן.
3. להטיל על ועדת המנכ"לים להסרת חסמים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה שהוקמה לפי סעיף 4 להחלטה מס' 1980 (להלן – הוועדה) לפעול להאצת הליכי התכנון וההכנות לביצוע של מסופי הנמל ובכלל זה:
  - א. ליווי ומעקב אחר הליכי התכנון של מסופי הנמלים לקראת סיומם, תוך מתן הוראות לגורמים שאינם מוסדות תכנון לפעול במסגרת לוחות הזמנים שתקבע הוועדה.
  - ב. לדרוש בחסמים העומדים בפני השלמת הליכי התכנון וביניהם: סוגיית מקורות החול למילוי נמל המפרץ בחיפה ודרישות סביבתיות אחרות בעלות השפעה כספית משמעותית, ובדרכים לצמצום החסמים האמורים.
  - ג. ליווי ומעקב אחר הליכי תיאום התכנון ההנדסי והביצוע בין חברת נמלי ישראל פיתוח ונכסים בע"מ לבין הגורמים השונים, וביניהם סוגיית ממשקי תשתיות האנרגיה והמתקנים הביטחוניים בנמל הדרום באשדוד.
4. הוועדה תקיים דיונים קבועים לפי הצורך בנושא זה ולכל הפחות מדי חודשיים, ותדווח לשרי התחבורה והאוצר על התקדמות ההליכים לאחר כל דיון כאמור.
5. להנחות את נציגי הממשלה במוסדות התכנון כי במקרה שבו נדרש, על ידי נציג של משרד או גוף ממשלתי, שינוי בהוראות התכנית אחרי הגשתה שהיקפו עולה על 5 מיליון ש"ח, תלווה הדרישה האמורה בהצגת אומדן עלויות השינוי הנדרש. לא תהיה הסכמה בין נציגי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, הדרישה תובא, לפני העלאתה במוסד התכנון לדיון בוועדה, ותידון בתוך 30 יום טרם הדיון הקובע במוסד התכנון בנדרש.
6. להנחות את שרי התחבורה והאוצר לפעול לגיבוש צעדים שיביאו להגברת התחרות בענף הנמלים.

### **דברי הסבר**

#### **רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי**

בדוח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי מתוארת התלות הכמעט מוחלטת של המשק הישראלי בנמלי הים, וזאת בשל העובדה שבנמלי הים עוברים כ- 99% מהיקף המטענים בסחר החוץ של ישראל. סך היקף תנועת המטענים בישראל עמד בשנת 2010 על כ- 43 מיליון טון, מתוכם תנועת מכולות בהיקף של 2.3 מיליון TEU (מכולת 20 רגל סטנדרטית). יתרה מכך, תפקודם הלא יעיל של נמלי ישראל משית, כפי שמתואר בדוח, על סחרי החוץ עלויות גבוהות מאוד, הבאות לידי ביטוי בשלושה מובנים עיקריים – עלויות זמני ההשהיה של אניות ומטען, אמינות סחרי החוץ בסחר הבין-לאומי ותעריפים גבוהים יותר למשתמשים.

תהליך תכנון מסופי הנמל העתידיים של נמלי חיפה ואשדוד נמשך מזה מספר שנים. לפי תחזיות הגידול של היקפי תנועת המטענים בישראל, יהיה צורך ברציף מכולות נוסף בסביבות סוף העשור הנוכחי. עבודות ההקמה של מסוף נמל כולל התשתיות התומכות בו אורכות למעלה מ- 7 שנים. ההליך התכנוני של מסוף הנמל העתידי באשדוד נמצא בשלב מתקדם, בעוד תכנון הרציף העתידי במרחב נמל חיפה נתקל בקשיים רבים ואינו מקודם באופן נאות. בין החסמים העיקריים המעכבים כיום את תהליך התכנון בנמל חיפה מצויות דרישות תכנוניות שונות, המצריכות בדיקות מורכבות, ממושכות ויקרות. הבדיקות העיקריות נוגעות לחיפוש מקורות חול למילוי נמל המפרץ בחיפה, אשר עלות עריכתן בלבד נאמדת בסכום של כ- 25 מיליון ש"ח, וביצוען הממושך צפוי לגרום לדחייה של למעלה משנה בהקמת הרציף החדש. יתר על כן, במידה ודרישות תכנוניות אלו יתקבלו, עלות הקמת מסוף המכולות החדש בחיפה צפויה להתייקר בסכום של כ- 500 מיליון ש"ח. למותר לציין כי עלויות עודפות אלו יתגלגלו בסופו של יום על משתמשי הנמלים ועל כל אזרח בישראל.

לנוכח האמור לעיל ובשים לב לחשיבות פיתוח הנמלים בישראל, מוצע להנחות את מנכ"ל משרד התחבורה, מנהל התכנון במשרד הפנים ומוסדות התכנון להאיץ את קידום ההליך התכנוני של שני מסופי הנמל. כמו-כן, מוצע להנחות את ועדת המנכ"לים להסרת חסמים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שהוקמה לפי סעיף 4 להחלטה מס' 1980 מיום 15 ביולי 2010 להאיץ את קידום התכנון, בעיקר באמצעות ליזוי ומעקב אחר התקדמות התכנון וההכנות לביצוען, קביעת לוחות זמנים לגורמים שאינם מוסדות תכנון, בחינת פתרונות להסרת חסמים, וביניהם סוגיית מקורות החול בנמל המפרץ בחיפה, וכן דרישות תכנוניות בעלות השלכות כספיות משמעותיות. הוועדה תקיים דיונים מקדימים לגבי דרישות תכנוניות כאמור, עוד בטרם יועלו בפני מוסד התכנון, וזאת במידה ולא תהיה הסכמה בין נציגי הממשלה בעניין.

אחד הכשלים המרכזיים בענף הנמלים הינו העדר תחרות המביא לחוסר יעילות בפעילות הנמלים ולרמת שירות נמוכה. חברות הנמל הקיימות הינן נותנות השירות הבלעדיות בכל מרחב נמל(למעט פעילות מצומצמת באופן יחסי של נמל מספנות ישראל במרחב נמל חיפה), והכמעט יחידות בישראל. חברות אלו מקיימות תחרות מוגבלת ביניהן. יתרה מזו, תחרות תוך-נמלית כלל לא קיימת כיום בישראל וחלק ניכר מהלקוחות הינם בגדר לקוחות שבויים של חברת נמל אחת. לכן ישנה חשיבות רבה לפיתוח של תחרות בענף זה, תחרות תוך נמלית ובין נמלית, אשר תביא לשיפור השירות הניתן למשתמשי הנמלים בישראל. לאור האמור לעיל, מוצע להנחות את שרי התחבורה והאוצר לפעול לגיבוש צעדים שיביאו להגברת התחרות בענף הנמלים בישראל.

אין להחלטה השפעה תקציבית.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין להחלטה השפעה על מצבת כוח האדם.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 1710 מיום 27 במאי 2007 ;  
החלטה מס' 196 מיום 12 במאי 2009.

## צמצום הריכוזיות והגברת התחרות בענף התחבורה הציבורית

### הצעה להחלטה

#### מחליטים :

1. בהמשך להחלטה מס' 2226 מיום 8 לאוגוסט 2007 לתקן את פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן: הפקודה) ותקנות התעבורה, תשכ"א-1961 (להלן: התקנות), לפי העניין, והכול בהתאמה לאמור בהצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה (מס' 100) (רישיון מפעיל וכרטיס חכם), התשע"א-2010, ובכפוף להסדרים שיוסכמו במסגרת הדיונים בהצעת החוק האמורה בין משרדי התחבורה, האוצר והמשפטים, לרבות בעניין "כרטיס חכם", באופן שייקבע בה כדלקמן :

א. לא יפעיל אדם קו שירות לאוטובוסים או אשכול שירות לאוטובוסים, אלא אם כן נתן לו המפקח על התעבורה רישיון להפעלת אותו קו שירות או להפעלת אותו אשכול שירות, לפי העניין, והוא מפעיל את קו השירות או את אשכול השירות בהתאם לתנאי הרישיונות כאמור.

לעניין זה-

רישיון קו – רישיון להפעלת קו שירות אשר ניתן בהתאם לתקנה 385 לתקנות התעבורה.

רישיון אשכול - רישיון להפעלת קווי שירות באזור גיאוגרפי מתוחם או רישיון להפעלת קווי שירות אשר ינועו בין שתי נקודות קבועות מראש (נקודת יעד ונקודת מוצא) או רישיון להפעלת קווי שירות שלגביהם קיימים מאפייני פעילות דומים.

ב. לא יינתן רישיון להפעלת קו שירות או אשכול שירות כהגדרתו להלן, בהתאם לתקנה 385 לתקנות התעבורה, תשכ"א - 1961 (להלן – התקנות), אלא למי שנבחר בהליך תחרותי.

ג. המפקח על התעבורה יהא רשאי לתת רישיון קו שירות, למי שלא נבחר בהליך תחרותי, אם מצא כי מתקיים אחד מן הבאים :

- (1) מבקש הרישיון להפעלת קו השירות הוא בעל רישיון להפעלת קו שירות או אשכול שירות, ומכח רישיונו כאמור הוא מפעיל קווי שירות לאוטובוסים באותו איזור גיאוגרפי שבו מצוי קו השירות שלגביו מתבקש הרישיון, וקיים יתרון תחרותי או כלכלי בהפעלת קו השירות על ידי מפעיל אחד באותו אזור גאוגרפי ;
- (2) מתן הרישיון למי שלא נבחר בהליך תחרותי מוצדק משיקולים שעניינם שמירה על רמת שירות נאותה ויעילות תפעולית וכלכלית.
- (3) עילת פטור הקבועה בהוראה אשר קבע שר התחבורה בהסכמת שר האוצר.

ד. שר התחבורה, בהסכמת שר האוצר, רשאי לקבוע הוראות בדבר דרכי עריכת הליכים תחרותיים למתן רישיונות להפעלת קווי שירות או אשכולות שירות וכן הוראות בדבר פטור מהליכים כאמור בנוסף להוראות הפטור הקבועות בסעיף 1(ג) דלעיל.

ה. המפקח על התעבורה רשאי לכלול ברישיון להפעלת קו שירות או ברישיון להפעלת אשכול שירות, תנאים והוראות שיש לקיימם במהלך תקופת תוקפו של הרישיון, ובין השאר בעניינים אלה :

- (1) רמת השירות הנאותה הדרושה לשם הפעלת הקו או האשכול ;

- (2) אופן ההפעלה של קווי השירות לאוטובוסים שלגביהם ניתן הרישיון, ובכלל זה, קווי שירות שנוספו לאשכול שירות לאוטובוסים;
- (3) המספר המזערי של אוטובוסים שיש להפעיל בקו השירות שלגביו ניתן הרישיון וסוגיהם;
- (4) מערכות המידע לציבור שיופעלו בקווי השירות או באשכול השירות וכן הוראות לגבי תוכן המידע שיועבר ואופן העברתו;
- (5) מערכות הכרטוס ואופן ביצוע הכרטוס, לרבות כרטיסים משולבים עם מפעילים אחרים;
- (6) נושאים כספיים, לרבות התחשבנות בעל הרישיון עם גופים אחרים;
- (7) אמצעים טכנולוגיים שיופעלו בקו השירות או באשכול השירות;
- (8) מסלול קווי השירות לאוטובוסים שלגביהם ניתן הרישיון, תחנות המוצא והיעד ותחנות להעלאת נוסעים ולהורדתם במסלול כאמור, לוח הזמנים הקובע את מועד תחילת הנסיעות בקווי השירות שלגביהם ניתן הרישיון ואת מועד סיומם, ותכיפות הנסיעות.
- (9) מערכת דיווח לממשלה, למרכז המידע הארצי ולמסלקה;
- (10) מילוי הנחיות המפקח בדבר ביצוע השירות;

ו. במתן רישיונות קווי שירות או אשכולות שירות יובאו בחשבון, בין השאר שיקולים אלה:

- (1) מדיניות הממשלה בתחום התחבורה הציבורית;
- (2) התאמתו של מבקש הרישיון לבצע את הפעולות ולתת את השירותים שלגביהם הוא מבקש רישיון בהתחשב, בין היתר, ברמת השירות אשר ניתנת על ידו בקווי שירות המופעלים על ידו;
- (3) שיקולי יעילות כלכלית ובכלל זאת שיקולים שעניינים צמצום הריכוזיות והגברת התחרות בענף התחבורה הציבורית.
- (4) הוראות לעניין מגבלת ההשתתפות החלה על אגד ודן בהליכים למתן רישיונות קווי שירות כפי שנקבעו בהסכמי התחרות;
- (5) מידת עמידתו של מבקש הרישיון בתנאים ובהוראות שנקבעו בהסכמים עם המדינה ובתנאי רישיונות והנחיות שניתנו על ידי הגורמים המוסמכים.
- (6) שיקולים שבטובת הציבור.

ז. רישיון להפעלת קו שירות ורישיון להפעלת אשכול שירות יינתנו לתקופה שיקבע המפקח על התעבורה ושלא תעלה על שש שנים; המפקח על התעבורה רשאי להאריך את תקופת תוקפו של רישיון כאמור לתקופות נוספות שכל אחת מהן לא תעלה על שלוש שנים, ובלבד שהתקופה הכוללת לא תעלה על שתים עשרה שנים, והכל בהתחשב, בין השאר, בהתאמת השירות שניתן בידי בעל הרישיון לתנאי הרישיון, ביעילות השירות כאמור, וברמת השירות. על אף האמור לעיל, רישיון קו שירות לא יינתן למי שלא נבחר בהליך תחרותי לתקופה, אשר יחד עם תקופות קודמות בהן הפעיל את הקו, ככל שהפעילו, עולה על 12 שנה.

ח. המפקח על התעבורה יהא רשאי, בכל עת, לבטל רישיון להפעלת קו שירות ורישיון להפעלת אשכול שירות, להגבילו או להתלותו, לאחר שנתן לבעל הרישיון הזדמנות להשמיע את טענותיו ובלבד שמתקיים אחד מאלה:

- (1) הרישיון ניתן על יסוד מידע כוזב;
- (2) חדל להתקיים תנאי מן התנאים למתן הרישיון;
- (3) בעל הרישיון הפר תנאי מהותי מתנאי הרישיון, לרבות הוראות בדבר רמת השירות הנאותה להפעלת קו השירות או אשכול השירות, או הוראה מההוראות לפי פקודת התעבורה, או שהפר התחייבות שהוא חב בה מכוח הסכם שנחתם עמו בהתאם להוראות לפי פקודת התעבורה.



ט. רישיונות קו שניתנו בהליך תחרותי ורישיונות קו אשר בהתאם להסכמי התחרות מופעלים על ידי "דן-חברה לתחבורה ציבורית בע"מ" ו"אגד-אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ" (להלן בהתאמה – דן ואגד) ושיעמדו בתוקפם ערב תחילת התיקון לפקודה, יראו אותם כרישיונות להפעלת קווי שירות שניתנו לפי דין, והוראות סעיפים 1(ב) – (ה) דלעיל לא יחולו לגביהם; תקופת תוקפם של הרישיונות האמורים בסעיף זה תהיה בהתאם לתנאים הקיימים בהסכמי ההפעלה שנחתמו עם מי שקיבלו רישיונות בעקבות הליך התחרותי או בהתאם לתנאים הקיימים בהסכמי התחרות, לפי העניין.

לעניין זה - "הסכמי התחרות" – הסכמים שנחתמו לפני תחילת התיקון לפקודה בין ממשלת ישראל לבין דן ואגד, שעניינם העברת קווי שירות לאוטובוסים שהופעלו בידי התאגידים האמורים לבעלי רישיונות קווים לפי פקודה זו כנוסחה ערב יום התחילה. לרבות תיקונים להסכמים אלו שנחתמו לפני תחילת התיקון לפקודה.

י. רישיונות קו שניתנו שלא לפי הליך תחרותי, לפני תחילת התיקון לפקודה ואינם כלולים במסגרת הקווים אשר יופעלו על ידי דן ואגד לפי הסכמי התחרות, ושעמדו בתוקפם ערב תחילת התיקון לפקודה (בסעיף זה- רישיונות קו), יראו אותם כרישיונות להפעלת קו שירות שניתנו לפי דין, והוראות סעיפים 1(ב) – (ה) דלעיל לא יחולו לגביהם. תקופת תוקפם של הרישיונות האמורים תהיה שנתיים החל ביום התחילה, והמפקח על התעבורה רשאי להאריך את תוקפם לתקופות נוספות של שנה כל אחת, ובלבד שתקופת ההארכה הכוללת לא תעלה על 12 שנים, וזאת בהתחשב, בין השאר, בהתאמת השירות שניתן בידי בעל הרישיון לתנאי הרישיון, ביעילות השירות וברמת השירות.

2. להקים צוות בהשתתפות המפקח על התעבורה במשרד התחבורה או מי מטעמו, היועצת המשפטית במשרד התחבורה או מי מטעמה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, או מי מטעמו, והחשב הכללי במשרד האוצר, או מי מטעמו, לבחינת הצעדים הנדרשים לצורך הגברת התחרות בשוק התחבורה הציבורית באוטובוסים ושיפור רמת השירות הניתנת על ידי המפעילים וזאת עד ליום 31 בדצמבר 2015. תפקידי הצוות יהיו כדלקמן:

א. בחינת שינוי מבנה הסכמי הסובסידיה עם שבין המדינה לבין "דן-חברה לתחבורה ציבורית בע"מ" ו"אגד-אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ", כך שהסכמי סובסידיה עתידיים אשר יחתמו עמם, ככל שיחתמו, יגלמו עלויות הפעלה ורמת שירות המשותפים לאלו הקיימים בקרב מפעילי תחבורה ציבורית אחרים הפועלים מכח זכיותם בהליכים תחרותיים.

ב. עדכון תכנית התחרות בתחבורה הציבורית כך שייקבע בה יעד להקצאת כלל קווי השירות בהליכים תחרותיים.

הצוות יגיש את המלצותיו לשר התחבורה והבטיחות בדרכים עד ליום 1 במאי 2012.

## דברי הסבר

### רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי

הועדה לשינוי חברתי כלכלי ("ועדת טרכטנברג") המליצה לחייב את המדינה להקצות רישיונות להפעלת קווי שירות רק בהליך תחרותי ולקבוע שכלל מפעילי התחבורה הציבורית יצטרכו לפעול בתנאי מחירים ורמת שירות תחרותיים בהקדם האפשרי ולא יאוחר מ-2015.

בשנים האחרונות מקדמת ממשלת ישראל שינויים מבניים בתחבורה הציבורית אשר המשותף להם הינו המגמה לעודד שימוש בתחבורה הציבורית באמצעות שיפור השירות הניתן לציבור הנוסעים. במסגרת זו החלה הוצאתם לתחרות של קווי שירות באוטובוסים, החלה הרפורמה במערך קווי שירות במוניות,

והחלה הקמתם של אמצעי תחבורה ציבורית חדשים כגון מערכות להסעת המונים. השימוש בתחבורה ציבורית מביא עימו תועלות כלכליות, חברתיות, בטיחותיות וסביבתיות למשק הבאות לכדי ביטוי בהפחתת הגודש בדרכים, בהפחתת זיהום האוויר, בהגברת הבטיחות, במתן הזדמנות שווה לניידות לכלל האוכלוסייה ובחסכון בזמן הנסיעה הכולל למשק. בשלושת העשורים האחרונים חלה נסיגה מתמדת במספר הנוסעים בקווי שירות באוטובוסים וזאת על אף העובדה שמדינת ישראל משקיעה כספים רבים בשיפור רמת השירות הניתן על ידי מפעילי התחבורה הציבורית באוטובוסים.

לאור זאת, מבקשת הממשלה לנקוט בצעדים נוספים אשר מטרתם עידוד השימוש בתחבורה הציבורית באוטובוסים, ובתוך כך קביעת ההוראות הנדרשות בפקודת התעבורה, בין השאר בדבר חובת הליך תחרותי כתנאי לחלוקת רישיונות קווי שירות באוטובוסים.

פתיחת ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים להשתתפותם של שחקנים נוספים נושאת בחובה פוטנציאל לשיפור ברמת השירות הניתן ללקוח וחסכון כספי גדול ממנו ייחנה גם ציבור הנוסעים. הוצאת כלל התחבורה הציבורית לתחרות צפויה לחסוך למעלה מ-700 מלש"ח מתקציבי הסובסידיה לתחבורה ציבורית באוטובוסים, וזאת בשל עלויות ההפעלה המופחתות המתקבלות בהליך תחרותי.

תהליך התחרות בתחבורה הציבורית החל בשנת 2000 וזאת בעקבות החלטה מס' 1301 מיום 8.1.1997. במהלך השנים שחלפו ממועד קבלת החלטת הממשלה האמורה הוצאו חלק מקווי השירות בתחבורה הציבורית לתחרות. פריסת הליכי התחרות על פני השנים שחלפו ממועד קבלת החלטת הממשלה, כמו גם סיוע כספי מאסיבי שניתן לקואופרטיב אגד ולחברת דן על ידי הממשלה, ואשר נאמד בלמעלה ממיליארד ש"ח עד לסוף שנת 2008, אפשרו למפעילי התחבורה הציבורית הוותיקים להיערך לקראת צמצומים עתידיים בהיקפי פעילותם, ולמפעילי תחבורה ציבורית נוספים להתארגן ולהתנסות בהפעלת תחבורה ציבורית באזורים שונים בארץ.

לפיכך, מוצע לקבוע את ההליך התחרותי כתנאי למתן רישיונות להפעלת קווי שירות ואשכולות שירות באוטובוסים. עוד מוצע לקבוע כי המפקח על התעבורה יהא רשאי לתת רישיון קו שירות, אחד או יותר, למי שלא נבחר בהליך תחרותי, אם מצא כי מתקיים אחד מהבאים: (1) מבקש הרישיון להפעלת קו השירות הוא בעל רישיון להפעלת קו שירות או אשכול שירות, ומכח רישיונו כאמור הוא מפעיל קווי שירות לאוטובוסים באותו איזור גיאוגרפי שבו מצוי קו השירות שלגביו מתבקש הרישיון, וקיים יתרון תחרותי או כלכלי בהפעלת קו השירות על ידי מפעיל אחד באותו איזור גאוגרפי; (2) מתן הרישיון למי שלא נבחר בהליך תחרותי מוצדק משיקולי טובת הציבור, לרבות שיקולים של מדיניות תחרותית ושיקולים שעניינם שמירה על רמת שירות נאותה ויעילות תפעולית וכלכלית.

כיום, מחויבים מפעילי התחבורה הציבורית בקבלת רישיונות לשם הפעלתו של כל קו שירות ציבורי. בהתאם לתיקון המוצע, יתאפשר מתן רישיון אשכול שהינו רישיון להפעלת אגד של קווי שירות לאוטובוסים, שתחנות המוצא והיעד שלהן הן באזור גיאוגרפי מסוים או בין אזורים גיאוגרפים שונים, הכלול ברשימת אשכולות השירות לאוטובוסים שפרסם המפקח על התעבורה. לשם הפעלתו של אגד קווים כאמור, לא יידרש רישוי פרטני לכל קו וקו, ומספיקה החזקתו של "רישיון אשכול" בו כלול קו השירות. רישיון האשכול יאפשר למפעילי התחבורה הציבורית גמישות רבה יותר בתכנון וניהול האזור הגיאוגרפי אשר באחריותם וכן הערכות מוקדמת לאפשרות הוספה או גריעה של קווים בתוך אשכול השירות המסור לידיהם. עוד מוצע כי המפקח על התעבורה יהא רשאי לכלול ברישיון להפעלת קו שירות או אשכול שירות תנאים והוראות שיש לקיימם במהלך תקופת תוקפו של הרישיון. רישיון האשכול יכלול הנחיות וכללים אשר מטרתם להבטיח שמירה על האינטרסים של ציבור הצרכנים, לרבות הנחיות בדבר קווי שירות אשר חובה להפעילם, תדירות מינימאלית להפעלת קו שירות, שעות פעילות התחבורה הציבורית, מספר כניסות הכרחי לכל נקודת יישוב, והוראות בענייני בטיחות. יחד עם זאת, מוצע כי התנאים וההנחיות אשר יכללו ברישיון לא יסתירו את ההנחיות וההסדרים אשר ייקבעו במסגרת תיקון פקודת התעבורה (מס' 100) (רישיון מפעיל וכרטיס חכם), התשע"א-2010, ככל שתיקון זה יאושר.

כיום, רשאי המפקח על התעבורה להעניק רישיון קו לתקופה שאינה עולה על שנה, ומספר הפעמים שבו רישיון כאמור יכול להתחדש הינו בלתי מוגבל. מוצע כי קבלת רישיון קו שירות או אשכול שירות תהיה מותנית בקיומו של הליך תחרותי. מוצע לקבוע כי רישיון לפי סימן זה יינתן לתקופה שלא תעלה על 6 שנים, כאשר המפקח על התעבורה יהא רשאי להאריך את תקופות נוספות של 3 שנים, ובלבד

שהתקופה הכוללת לא תעלה על תקופה מצטברת של 12 שנים. על אף האמור לעיל, המפקח על התעבורה רשאי, מטעמים מיוחדים ובנימוקים שיירשמו, להאריך את התקופה הכוללת כאמור בשלוש שנים נוספות. בתום התקופה יוצאו הקווים או האשכולות בהליך תחרותי.

מוצע לקבוע הוראות מעבר לעניין פעילותם של בעלי רישיונות קווים שניתנו לפני יום התחילה בהליך תחרותי או במסגרת הסכמי התחרות שנחתמו בין ממשלת ישראל לבין "דן-חברה לתחבורה ציבורית בע"מ" ו"אגד-אגודה שיתופית לתחבורה בישראל בע"מ". ולעניין פעילותם של בעלי רישיונות קווים שניתנו שלא במסגרת הליך תחרותי לפני המועד הקובע. לגבי רישיונות כאמור יראו אותם כרישיונות להפעלת קו שירות שניתן לפי התיקון לפקודה, ויחולו לגביהם הוראותיה למעט ההוראות שעניינן חובת ההליך התחרותי, פטור מהליך תחרותי, ותקופת תוקף הרישיון. בהתאם לכך, יוכלו בעלי רישיונות כאמור לפעול מכוח רישיונותיהם לאורך כל התקופה לה ניתנו, בכפוף להוראות הפקודה.

כמו כן, מוצע לבחון שורה של צעדים שמטרתם לצמצם את ההשפעות השליליות של הריכוזיות בענף ואף להגביר את רמת התחרותיות בטווח הקצר. צעדים אלו כוללים את בחינת שינוי מבנה הסכמי הסובסידיה שבין המדינה לבין דן ואגד, כך שהסכמי סובסידיה עתידיים אשר יחתמו עמם, ככל שיחתמו, יגלמו עלויות הפעלה ורמת שירות המשתווים לאלו הקיימים בקרב מפעילי תחבורה ציבורית הפועלים מכח זכיותם בהליכים תחרותיים. עוד מוצע לעדכן את תוכנית התחרות בתחבורה הציבורית כך שייקבע בה יעד להקצאת כלל קווי השירות בהליכים תחרותיים.

**השפעת ההצעה על תקציב המדינה**  
להצעה זו אין עלויות תקציביות

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין השפעה על כח האדם.

**היבטים משפטיים**  
תיקון פקודת התעבורה כאמור לעיל.

**החלטות קודמות של הממשלה בנושא**  
החלטה מס' 2226 מיום 12.8.07.

## קידום התחרות בשוק הגפ"מ

### הצעה להחלטה

#### **מחליטים :**

בהמשך לדו"ח הועדה לשינוי כלכלי חברתי, ולנוכח העדר התחרותיות בשוק הגז הפחמני המעובה (גז הבישול) (להלן - גפ"מ) והשפעתו על יוקר המחיה בישראל, ובשים לב לרמת התחרות הנמוכה הקיימת בין ספקי הגפ"מ -

1. להנחות את ועדת המחירים הפועלת על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996 (להלן, בהתאמה – 'ועדת המחירים' ו'החוק') כדלקמן:
  - א. לבחון את רמת הפיקוח הנדרשת על מחיר מכירת הגפ"מ בשער בית הזיקוק, ובכלל זה את המחיר המרבי המפוקח.
  - ב. במסגרת בחינת הצורך בהטלת פיקוח על מרווח השיווק של גפ"מ, להתייחס למקטעי השיווק השונים ובהם שיווק גז לשוק המוסדי, שיווק גז ביתי בצוברים ושיווק גז ביתי במכלים ניידים.
2. להנחות את שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות (להלן - השרים), על בסיס המלצה של ועדת המחירים, ככל שתינתן, לקבוע בצו לפי החוק, כי מרווח השיווק של גפ"מ יהיה מפוקח.
3. בהקדם האפשרי, ועד לא יאוחר מ- 90 ימים מיום קבלת החלטה זו, תגבש ועדת המחירים המלצה ביחס לאמור בהחלטה זו ותגיש את המלצותיה לשרים.
4. השרים יקבלו החלטה בקשר עם המלצות ועדת המחירים בתוך 60 ימים ממועד קבלת ההמלצות.
5. למען הסר ספק, אין בהחלטה זו כדי לפגוע בשיקול דעתה של ועדת המחירים.
6. להקים צוות בין משרדי בראשות ראש מינהל הדלק ובהשתתפות נציגי משרדי האוצר, המשפטים והרשות להגבלים עסקיים, על מנת לגבש הסדרים להגברת התחרות בשיווק הגפ"מ (להלן – הצוות).
7. הצוות ייבחן, בין היתר, את ההסדרים הבאים:
  - א. יישום גישה חופשית לצוברי גז לספקים שונים.
  - ב. הקלת התנאים להחלפת ספקי גז בצובר, לרבות בחינת אופן קבלת ההחלטה בדבר החלפת ספק גז והרוב הנדרש בקרב דיירי הבניין או בעלי הדירות לצורך קבלת החלטה זו.
  - ג. הכנסת שיקולי מחיר הגז וטיב השירות הניתן לדיירים במסגרת בחירת ספק הגז הראשון לצובר.
  - ד. פרסום מחירי גז ממוצעים או טווחי מחירים כלליים או אזוריים על ידי ספקי הגז.
  - ה. מתן הגנות ינוקא לספקי גז קטנים במסגרת בנייה חדשה.
  - ו. הצוות יגיש את המלצותיו לממשלה בתוך 90 ימים.

#### **דברי הסבר**

#### **רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי**

בישראל משווק מידי שנה גז פחממני מעובה (גז הבישול) (להלן - גפ"מ) בהיקף העולה על 3 מיליארד ש"ח, כמחציתו לשימוש ביתי והיתרה לשימושים מסחריים. במקטע שיווק הגפ"מ, שהיקפו נאמד בכ- 1.6 מיליארד ש"ח, פועלים ארבעה ספקים עיקריים אשר מחזיקים לאורך שנים רבות בלמעלה מ- 90% מהשוק. בשל כשלים שמצאה בתפקודו של שוק זה, החליטה הממשלה בשנת 2007 על קיומה של רפורמה מקיפה בענף שיווק הגפ"מ (החלטת ממשלה מס' 2179/2007 שעניינה קידום התחרות במשק הגפ"מ) (להלן – החלטת הממשלה). במסגרת רפורמה זו נקבעו, בין היתר, כללים שיקלו על מעבר לקוחות בין ספקי גז, וזאת על ידי חיוב העברת צובר גז מספק גז למשנהו במחיר מפוקח. עוד נקבע בהחלטת הממשלה, כי משרדי האוצר והתשתיות ימשיכו לעקוב אחר התפתחות רמת המחירים בשוק זה לרבות בחינת צעדים נוספים והכנסת מחירי הגפ"מ לצרכן לפיקוח.

אינדיקטורים שונים מצביעים על רמת תחרותיות נמוכה גם במלאת ארבע שנים לרפורמה האמורה. ביניהם ניתן למנות את הבאים: שיעור נמוך של מעבר לקוחות מחברה לחברה בפרט בקרב צרכני צוברים, פערי מחירים משמעותיים בין מחירי גז בצובר לבין מחירי גז במקטעים תחרותיים יותר ושימור נתח השוק של החברות הגדולות. לאור האמור, מוצע להחיל, פיקוח על מחירי הגפ"מ הן בשער בתי הזיקוק והן לצרכן, ולהקים צוות בין משרדי אשר יבחן יישומם של צעדים נוספים להגברת רמת התחרותיות בשלב הבא. ככל שהמלצות הצוות הבין משרדי כאמור ייושמו ויישאו פרי, ייבחן מחדש הצורך בפיקוח על מחיר מוצר זה.

בישראל קיימים שני בתי זיקוק העוסקים בזיקוק גפ"מ. בתי הזיקוק אינם מספקים את כלל התצרוכת הנדרשת במשק, בפרט בחודשי החורף בהם קיים ביקוש עונתי גבוה יותר. יתרת הגז – מקורה בייבוא. עד לשנת 2006 היה מחיר הגפ"מ בשער בתי זיקוק תחת פיקוח. בשנת 2006, לאור פיצול בתי הזיקוק והציפייה לקיומה של תחרות בין שני הספקים אשר תוביל למחירים תחרותיים, הנחתה הממשלה את שרי התשתיות והאוצר (החלטה מס' 20 של ועדת השרים לענייני הפרטה מיום 26 בדצמבר 2004 שעניינה הפרטת בתי הזיקוק) להסיר את הפיקוח על מחירי התזקיקים בשער בז"ן לרבות גפ"מ. בהמשך לכך, החליטה ועדת המחירים על צמצום רמת הפיקוח הקיימת בשוק זה. בהתאם לאמור, נקבע כי בתי הזיקוק יחויבו בהעברת דיווח על מחיר מכירת הגז ללקוחותיהם וככל שמחיר זה לא יעלה על מחיר ממוצע המשקף את עלות ייבוא הגפ"מ, לא יוטל בפועל פיקוח על מחיר המכירה.

חרף הצפייה לקיומה של תחרות בין בתי הזיקוק, נראה כי גם לאחר כחמש שנים מפיצולם ומכירתם, קיים חשש לכך שבין ספקי הגפ"מ קיימת תחרות מועטה בלבד. העדרה של אלטרנטיבה זמינה לייבוא גז בהינתן עלויות ההובלה הגבוהות והקשיים הפיסיים הכרוכים באחסונו, מביאים לכך שרמת המחירים הקיימת במשק גבוהה משמעותית מעלות אספקת המוצר או מן הרווח שהיה מתקבל בהינתן תנאי שוק תחרותיים. לאור תנאי התחרות השוררים במקטע זה ובהמשך להחלטת הממשלה דלעיל, מוצע להנחות את ועדת המחירים לבחון את הצורך בשינוי אופן הפיקוח על מחירי הגפ"מ בשער בזן ובפרט לבחון את הצורך לעבור לפיקוח על פי פרק ה' לחוק. זאת, על מנת שמחירו המרבי של המוצר בשער בתי הזיקוק יהיה נתון לפיקוח.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**

אין השפעה על כוח אדם

#### **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 2179 מיום 12 באוגוסט 2007 שעניינה קידום התחרות במשק הגפ"מ.  
החלטת ממשלה מס' 20 של ועדת השרים לענייני הפרטה מיום 26 בדצמבר 2004 שעניינה הפרטת בתי הזיקוק.

## תחרות בין תחנות דלק

### הצעה להחלטה

#### מחליטים :

בהמשך לדו"ח הועדה לשינוי כלכלי חברתי, ולנוכח רמת התחרותיות הנמוכה והכשלים הקיימים במקטע שיווק הדלק והשפעתם על יוקר המחיה בישראל ובמטרה להוזיל את המחיר לצרכן ולשפר את רמת השירות המסופקת:

1. להנחות את ועדת המחירים הפועלת על פי חוק הפיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו – 1996 (להלן, בהתאמה – 'ועדת המחירים' ו'החוק') לבחון הטלת פיקוח על מרווח השיווק בסולר לתחבורה בתחנות התדלוק.
2. להנחות את שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות (להלן – השרים), על בסיס המלצה של ועדת המחירים, ככל שתינתן, לקבוע בצו לפי החוק, כי מרווח השיווק בסולר יהיה מפוקח.
3. בהקדם האפשרי, ועד לא יאוחר מ- 90 ימים מיום קבלת החלטה זו, תגבש ועדת המחירים המלצה ביחס לאמור בהחלטה זו ותגיש את המלצותיה לשרים.
4. השרים יקבלו החלטה בקשר עם המלצות ועדת המחירים בתוך 60 ימים ממועד סמוך לאחר קבלת ההמלצות.
5. למען הסר ספק, אין בהחלטה זו כדי לפגוע בשיקול דעתה של ועדת המחירים.
6. א. להנחות את שר האוצר להביא לאישור ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה, בתוך 21 ימים, טיוטת תזכיר חוק לתיקון חוק משק הדלק (קידום התחרות), התשנ"ד-1994, שבו ייקבעו הסדרים: 1) לשחרורם של מפעילי תחנות הדלק הקשורים עם חברות הדלק בהסכם קנייני ובהסכם קמעונאי, מהסכמים אלו; 2) להגברת רמת התחרותיות האזורית בין תחנות תדלוק.
- ב. טיוטת תזכיר החוק תגובש בשיתוף עם משרד התשתיות הלאומיות, עם רשות ההגבלים העסקיים ועם משרד המשפטים; ככל שלא תהיה מניעה משפטית לתזכיר או לחלקים ממנו על פי הכרעת היועץ המשפטי לממשלה, וייוותרו מחלוקות אחרות בין המשרדים בנוגע לתזכיר החוק – יובאו המחלוקות להכרעת ועדת השרים.
- ג. משרד האוצר יפיץ את תזכיר החוק שיאושר בוועדת השרים ויביא אותו לאישור ועדת השרים המיוחדת המוקמת לפי החלטה \_\_\_\_\_, במועד שיאפשר הבאתו לקריאה ראשונה בכינוס החורף של הכנסת.
7. לתקן את חוק משק הדלק (קידום התחרות), תשנ"ד – 1994, כך שיקבעו בו כי מבלי לגרוע מסמכותה לעניין שיווק קרקעות דרך כלל, תפעל רשות מקרקעי ישראל בשיווק מקרקעין לצורך תחנות דלק בשים לב לשיקולי תחרות, ובכלל זה הגבלה על שיווק קרקעות כאמור לגורמים מסוימים בשל שיקולים תחרותיים.
8. להורות לרשות מקרקעי ישראל, בהפעלת שיקול דעתה בשיווק מקרקעין לצורך תחנות דלק, לפעול כמפורט להלן:
  - א. לא ישווקו מקרקעין המיועדים להקמת תחנת תדלוק על ידי רשות מקרקעי ישראל בהתאם לסעיף 7 להלן, למי שהינו בעל זכות בתחנות תדלוק בהיקף העולה על 10% מסך תחנות התדלוק המסחריות הפועלות בישראל או בעל עניין בבעלי זכות בתחנות תדלוק זכות להחזיק או להשתמש במקרקעי תחנת דלק לתקופה כל שהיא (להלן – גורם ריכוזי בענף), וזאת עד לשיווקם של 40 מגרשים המיועדים להקמת תחנות תדלוק למי שאינו גורם ריכוזי בענף. לא תוקנה זכות בתחנת תדלוק במקרקעין האמורים למי שהינו גורם ריכוזי בענף ממועד שיווק המגרש ובמשך תקופה של 5 שנים ממועד רישויה של תחנת תדלוק במגרש כאמור.
  - ב. על אף האמור בפסקה א', היה ובמסגרת מכרז, שפורסם על ידי רשות מקרקעי ישראל לשיווק מקרקעין המיועדים להקמת תחנות תדלוק, לא נבחרו מועמדים שאינם גורם ריכוזי בענף, רשאית רשות מקרקעי ישראל לצאת במכרז נוסף אשר במסגרתו תתאפשר מתן זכות בתחנת תדלוק גם לגורם ריכוזי בענף.
9. להנחות את ראש רשות מקרקעי ישראל להביא בפני מועצת מקרקעי ישראל הצעת החלטה לעיגון האמור בסעיף 8 לעיל.

10. להנחות את משרד התשתיות הלאומיות, לפעול לקידום תכנון של תחנות דלק באזורים בהם קיימת רמת תחרות נמוכה.
11. להנחות את מנהל התכנון משרד הפנים לבחון את עדכון תמ"א 18 – תחנות זעירות, כך ש:
- א. ייבחנו אפשרויות, ככל שניתן, לפישוט ההוראות הנוגעות לתכנון ולרישוי של תחנת דלק זעירה.
  - ב. ייבחנו ההוראות בסעיף 10 לתמ"א בדבר הקמת תחנת תדלוק בשטח המיועד לבינוי בלבד או בשטח צמוד דופן אליו, ובכלל זה תיבחן האפשרות לבטל הורות אלה.
12. להנחות את רשות מקרקעי ישראל לשווק מגרשים לצורך הקמת תחנות תדלוק בהתאם לאמור בסעיף 8 לעיל.
13. להנחות את משרד התחבורה, החברה הלאומית לדרכים וחברת כביש חוצה ישראל, לפעול כך שתוכנית להרחבתה או סלילתה של דרך בין עירונית תלווה בתוכנית משלימה להקמתן של תחנות תדלוק לאורך תוואי הדרך.
- ג. במסגרת תכנית לסלילתה של דרך בין עירונית חדשה, תכלול התוכנית המשלימה הקמתן של תחנות תדלוק במרחק שלא יעלה על 20 ק"מ בכל אחד מכיווני הנסיעה.
  - ד. במסגרת תכנית להרחבתה של דרך בין עירונית חדשה, תכלול התוכנית המשלימה הקמתן של תחנות תדלוק כך שהמרחק בין תחנות תדלוק לאורך תוואי הכביש, לרבות תחנות קיימות, לא יעלה על 20 ק"מ בכל כיוון נסיעה.
- לעניין סעיף זה - תכנית להרחבתה של דרך בין עירונית תחשב תכנית אשר כוללת הוספת נתיב נסיעה אחד לפחות לאורך תוואי הדרך או לאורך קטע ממנה.

## **דברי הסבר**

### **רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי**

נכון להיום, פועלות במשק מספר רב של חברות דלק, אולם ארבע מהן בלבד (פז, דלק, סנוול ודור אלון) מספקות כ-90% מכמות הדלק לתחנות. בעוד מחיר בנזין 95 מפוקח בתחנות התדלוק, על בסיס עלויות המוכרות לתחנות הדלק, מחיר הסולר בתחנות אינו מפוקח מאז שנת 1993. מאפיין חשוב של שוק סולר התחבורה הנצרך בישראל, שהיקפו נאמד בכ-20 מיליארד ש"ח, הוא שמרבית המסחר מבוצע ישירות על ידי חברות שיווק הדלק מול צרכנים מוסדיים ומאוגדים, שהינם, כביכול בעלי יכולת מיקוח משמעותית. ההנחה אשר עמדה בבסיס ההחלטה להסרת הפיקוח הייתה כי רובם המכריע של הלקוחות הינם בעלי כושר מיקוח ועל כן ישלמו מחיר מוזל בהרבה מזה הנקוב בתחנות וכי אף יימשכו את מחיר השוק כולו כלפי מטה.

מבדיקות שנעשו באחרונה על ידי הממשלה עולה תמונה שונה לחלוטין על פיה הנחות מוצא אלו אינן מתקיימות: שיעור הצרכנים המזדמנים בסולר עומד על למעלה מ-30% ומספר מקיף שנערך בעבור משרד התשתיות בלמעלה מ-800 תחנות תדלוק, עולה כי מרווח השיווק המשווער הנגבה על ידי החברות מלקוחות אלו גבוה משמעותית מזה הנגבה בעבור בנזין הנמצא בפיקוח. פער זה נאמד במאות מיליוני שקלים המושטים על צרכני הסולר. כמו כן קיימות אינדיקציות לכך שמחיר המכירה של סולר, לפחות לחלק מציי הרכב, מגלם גם הוא מרווח שיווק הגבוה מהמרווח המפוקח בבנזין. המסקנה המתקבלת הינה כי רמת התחרותיות בשוק הסולר אינה גבוהה בהכרח מרמת התחרותיות בשוק הבנזין, ועל כן בהעדר פיקוח על המחירים משלם הצרכן מחיר הגבוה משמעותית ממחיר עלות אספקת השירות או מהמחיר שהיה נקבע בתנאי שוק תחרותיים. לפיכך, מוצע לבחון החלת פיקוח על סולר לתחבורה בדומה למנגנון הפיקוח בשוק הבנזין. ככל שהצדדים המוצעים בסעיף 5 להחלטה זו ייושמו ויביאו להגברת התחרותיות במקטע שיווק הדלק, יהיה מקום לבחון בחינה מחודשת של רמת הפיקוח הנדרשת על דלקים לרבות סולר.

בישראל פועלות למעלה מ-1,100 תחנות דלק מסחריות המופעלות על ידי מספר רב יחסית של חברות דלק. עם זאת, כ-90% מתחנות התדלוק הינן בזיקה ישירה לאחת מארבע חברות הדלק הגדולות, אם על ידי בעלות בתחנה ואם על ידי הסכמי חכירה, השכרה, או חוזים מחייבים לאספקת כלל התזקינים הנמכרים בתחנה על ידי החברות האמורות (להלן – החברות הגדולות). הקמת תחנת תדלוק חדשה כרוכה בהתמודדות עם קשיים סטטוטוריים בהיבטים רבים ומגוונים, ומשך הקמתה של תחנה חדשה

לוקחת למעלה מ-5 שנים. באזורים רבים בארץ, הקמתה של תחנה חדשה הינה קשה עוד יותר. לעיתים אזורים אלו מתאפיינים בביקוש רב לדלקים וברמת תחרותיות נמוכה בקרב הספקים. תחרות בין תחנות תדלוק, המתבטאת במתן הנחות ללקוחות מתחת למחיר המפוקח לצרכן, אינה קיימת באזורים רבים ובפרט באזורים בהם פועלות תחנות בזיקה לחברות הגדולות בלבד. חלק מתחנות הדלק המופעלות על ידי החברות הגדולות הינן בבעלות או בזכות שימוש לגורמים פרטיים אשר מחויבים למכירת תזקיית החברות הגדולות בלבד, ועל כן על אף העובדה כי אלו יכולות לכאורה להחליף את חברת הדלק עימה הן פועלות, הלכה למעשה הדבר אינו אפשרי ועל כן תחנות אלו מקבעות את המציאות הבלתי תחרותית הקיימת. על מנת לאפשר הקמתן של תחנות תדלוק בבעלות חברות, שאינן החברות הגדולות, מוצע לפעול לשיווק קרקעות להקמת תחנות אלו, בפרט באזורים בהם קיים הצדק משקי ותחרותי. כמו כן מוצע כי עד למועד שיוקם של 40 מגרשים נוספים המיועדים להקמת תחנות תדלוק, כלל התחנות אשר מוקמות על מקרקעין בבעלות, או בניהול של רשות מקרקעי ישראל לא יופעלו או יהיו בעלות זיקה לאחת מהחברות הגדולות. זאת, בתנאי שהליך מתן הזכות להקמת תחנת דלק בהן טרם הושלם והן מוקמות על המגרשים האמורים.

על מנת לאפשר הגברת רמת התחרות בקרב תחנות הדלק המסחריות הפועלות במשק, מוצע לקבוע כי מפעיל תחנת תדלוק הקשור במערכת יחסים בלעדית עם חברת דלק מסוימת, המעוגנת: (1) בהסכם קניני שלפיו, בין היתר, העביר המפעיל לחברת הדלק את זכויותיו במקרקעי התחנה, וחברת הדלק העניקה לו זכות שימוש במקרקעי התחנה לצורך הפעלתה לחברת הדלק; ו-(2) בהסכם קמעונאי, שלפיו, בין היתר, התחייב המפעיל לשווק בבלעדיות רק את מוצריה של אותה חברת דלק - ישתחרר מעולה של מערכת יחסים זו. לשם כך, מוצע להסמיך את שר האוצר להניח טיוטת תזכיר חוק, בתוך 21 יום ממועד החלטה זו, שבה ייקבע הסדר לשחרור המפעיל ממערכת היחסים כאמור.

על אף העובדה כי בישראל פועלות למעלה מ-100 תחנות תדלוק שהינן בבעלות חברות קטנות, הרי שבאזורים מסוימים לא קיימת דריסת רגל לחברות אלו. הסיבה לכך נעוצה בחסמי הכניסה הרבים הקיימים להקמתה של תחנת דלק ובראשם חסמים תכנוניים. על מנת לאפשר תחרות בין חברות דלק גם באזורים אלו, מוצע לפעול לכך שכל שבאזור מסוים קיים ריכוז של תחנות דלק, בעלות זיקה לחברות הדלק הגדולות בלבד, וככל שבאזורים אלו נמצאה רמת תחרותיות נמוכה, ייקבעו הסדרים להגברת רמת התחרותיות הקיימת באזורים אלו שיאפשרו, בין היתר, כניסתן של חברות חדשות לאזורים האמורים. לפיכך, מוצע להסמיך את שר האוצר להניח טיוטת תזכיר חוק ממשלתית המעגנת בחקיקה הסדרים להגברת רמת התחרותיות האזורית בין תחנות תדלוק. טיוטת תזכיר החוק תובא לאישור ועדת השרים לחברה וכלכלה.

הליכי התכנון והבנייה הכרוכים בהקמתן של תחנות דלק הינם מורכבים וארוכים. במסגרת תיקון 4 לתמ"א 18 נקבע הליך תכנון לתחנות תדלוק זעירות וזאת על מנת לאפשר הקמתן של תחנות כאמור בהליך תכנוני נפרד ומקל. חרף האמור, נראה כי הלכה למעשה תוכנן מספר זעום של תחנות זעירות ועל כן מוצע לבחון את האמצעים להקלת הליכי התכנון לתחנות אלו. כמו כן מוצע לבחון את סעיפי התמ"א המגבילים הקמתן של תחנות תדלוק.

בשל המורכבות התכנונית והתחרותית הקיימת בתכנון והקמת תחנות תדלוק לצד דרך קיימת, לרבות הצורך בהסדרים תחבורתיים ואחרים, מוצע כי בעת תכנון של דרכים חדשות או הרחבתן של דרכים קיימות, יתוכננו גם תחנות תדלוק לאורך תוואי הדרך. לפיכך, מוצע להנחות את החברה הלאומית לדרכים או חברת כביש חוצה ישראל, על פי העניין, לתכנן מגרשים להקמתן של תחנות תדלוק במקביל ובעת תכנונה של הדרך.

## **השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם** אין השפעה על מצבת כוח האדם

## **ההיבט המשפטי**

נדרש תיקון לחוק משק הדלק (קידום תחרות), תשנ"ד – 1994.

## **החלטות קודמות של הממשלה בנושא**

החלטת ממשלה מס' 176 מיום 12 במאי 2009



## עידוד התחרות בשוק המלט

### הצעה להחלטה

#### **מחליטים :**

1. להקים צוות לבחינת עידוד התחרות והרחבת תשתיות היבוא בשוק המלט.
2. חברי הצוות יהיו:
  - א. הממונה על התקציבים במשרד האוצר או נציגו - יו"ר
  - ב. נציג משרד התחבורה - חבר
  - ג. נציג הממונה על ההגבלים העסקיים – חבר
  - ד. נציג משרד השיכון - חבר
3. הצוות יבחן ויגיש לממשלה המלצות לתכנית מפורטת, שמטרתה עידוד התחרות בשוק המלט. הצוות יבחן, בין היתר, את הצעדים הבאים:
  - א. בחינת הליך אספקת יבוא המלט בהיבטים הימיים, נמליים ויבשתיים, לרבות ההובלה היבשתית של המלט והסרת חסמי היבוא, על מנת לייעל את הליך האספקה.
  - ב. מתן הקלות בהתארגנות של גופים גדולים העוסקים בתחום הנדל"ן והתשתיות לייבוא מלט.
  - ג. עדכון מנגנון הפיקוח על הרווחיות הכוללת של חברות בתחום המלט הנתונות לפיקוח מחירים.
  - ד. בחינת כלים לעידוד תחרותיות יבוא המלט והגדלת כושר היבוא הנוכחי.
  - ה. בחינת כלים להגדלת התחרותיות בשוק ייצור המלט המקומי.
4. מסקנות הצוות לגבי הצעדים האמורים לעיל, יוגשו לאישור הממשלה עד ליום ה-1.3.2012. המסקנות הנוגעות לעדכון מנגנוני הפיקוח יוגשו לאישור ועדת המחירים הבין-משרדית.
5. להנחות את מנהל רשות מקרקעי ישראל לאתר שטחים בסמוך לנמלים, או למעברי גבול יבשתיים לצורך אחסון המלט המיובא.
6. להורות למנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, להנחות את צוות העדכון של תמ"א 14 שעניינה פיתוח מחצבות והרחבה עתידית של תשתית הייצור של המלט, לשקול היבטים של עידוד התחרות בשוק המלט תוך שימת לב לעבודת הצוות האמור בסעיף 3 ומסקנותיו, בין היתר השיקולים בעדכון התוכנית.

#### **דברי הסבר**

##### **רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי**

ענף המלט בישראל מאופיין מזה שנים רבות בקיומו של יצרן מקומי יחיד, נשר מפעלי מלט ישראליים בע"מ (להלן - נשר), ויבוא בהיקפים של 15%-8% מהתצרוכת המקומית. על נשר מוטל פיקוח על המחירים מכח חוק פיקוח על מחירי מוצרים ושירותים התשנ"ו-1996, לפי פרק ו'. בהתאם לזאת, נקבע מחיר מקסימלי למלט מתוצרתה של נשר התואם את השינויים במחירי סל התשומות המשמשות בייצור המלט. בנוסף, מפקחת רמת הרווחיות של נשר, ומחירה נקבעים כך שהתשואה על ההון הפעיל שלה לא תחרוג מהטווח הנורמאלי על פי דו"ח סוארי. המצב כיום הוא שנשר גובה מחיר נמוך ממחיר המקסימום המאושר לה על פי סל התשומות אך נמצאת בגבול העליון של רמת הרווחיות

המותרת לה (14%). דו"ח סוארי נערך ופורסם בשנות ה-90 ויש לבחון את תקפותו לאור שינויים מהותיים בסביבת הריבית ובתקינה החשבונאית, כפי שעלה בדו"ח הוועדה לשינוי חברתי כלכלי. מחיריה של נשר נקבעים כיום, הלכה למעשה, על ידי מגבלת הרווחיות. כך שהיא גובה בדיוק את המחיר המקסימלי המאושר לה – בהתאם למגבלת הרווחיות המאושרת.

נתח השוק הנוכחי של יבוא מלט לארץ (כ-14%) נחסם כיום אפקטיבית בין היתר על ידי קשיים בפריקת מלט בנמלי הים.

עידוד התחרות בשוק המלט, אם על ידי יבוא או לחילופין ייצור מקומי על ידי יצרנים חדשים, יוביל לירידת מחירים בשוק זה אשר מהווה תשומה מרכזית בשוק הבנייה והתשתיות. מכאן שלירידת מחיר המלט השפעה מהותית על שוק הבנייה למגורים והתשתיות.

על כן, מוצע להקים צוות בינמשרדי לבחינת צעדים לעידוד התחרות בשוק המלט, כמפורט בגוף ההחלטה.

#### **ההיבט המשפטי**

לא רלוונטי.

## שיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה

### הצעה להחלטה

#### **מחליטים :**

1. לאור המתווה לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה שגיבש נציב שירות המדינה כמפורט בנספח א' להחלטה זו, להקים ועדה בראשות נציב שירות המדינה ובהשתתפות החברים הבאים: מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, והממונה על השכר או מי מטעמם וכן שני נציגי ציבור בעלי ניסיון משמעותי בתחום הניהול או האקדמיה שימונו על ידי ראש הממשלה ושר האוצר (להלן – **הוועדה**). הוועדה תגבש תכנית מפורטת לביצוע רפורמה בניהול ופיתוח ההון האנושי בשירות המדינה בתוך 120 יום (להלן – **תכנית 120 הימים**), מיום הקמת הוועדה וכינון וקביעת צוותי המשנה, וזאת בהתאם לעקרונות הבאים:

- א. התאמת ניהול ההון האנושי לאתגרים הקיימים ולהשגת יעדי הממשלה.
- ב. שמירת ערכים של מנהל תקין בשירות המדינה, בדגש על טוהר המידות, יושרה ושקיפות.
- ג. ראיית שירות המדינה כמכלול - בתחושת השייכות, באתוס השרות ובראיית רוחב של אתגרים צרכים ומענים.
- ד. חיזוק נציבות שירות המדינה כגוף המקצועי לניהול ההון האנושי בשירות המדינה וכגוף קובע מדיניות ותכנון ברמה האסטרטגית, מפקח ומקיים בקרה על יישום המדיניות הנקבעת על ידו. ותוך מתן דגש לייצוג הולם לפי הוראות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ומתן שוויון הזדמנויות בעבודה. הנציבות תהיה הגורם המנחה והמוביל המקצועי בתחום ניהול ההון האנושי בשירות המדינה על כלל היבטיו.
- ה. חיזוק משרדי הממשלה ויחידות הסמך בניהול ההון האנושי תוך הגברת ההתאמה בין האחריות המוטלת עליהם לבין סמכויותיהם. כל זאת בהמשך ובהתאמה לעקרונות האמורים בסעיף קטן (א) לעיל.
- ו. בניית "עמוד השדרה הניהולי" בשירות המדינה וביסוס איכותו ומקצועיותו של הסגל הבכיר בשירות המדינה, תוך התייחסות, בין השאר, לקביעת דרישות סף וכישורים נדרשים, תהליכי הכשרה, בניית עתודה ניהולית, הנהגת מסלולי רוטציה וקדנציה ובניית מערך הערכה מבוסס תפוקות ותוצאות.
- ז. קביעת מדיניות כוללת לפיתוח הון האנושי ולניהול קריירה בשירות המדינה, תוך חתירה להעלאת המצוינות ולתגמול העובדים על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים ויחסיים, להתמקצעות והכשרת העובדים, ולשם העברת ידע וניסיון בתוך הממשלה, באמצעות, בין השאר, של מסלולי קריירה רוטציוניים.
- ח. בחינת כלים להשגת הגמשה מהותית של הסדרי ההעסקה בשירות המדינה, באופן שיאפשר גיוס איכותי של עובדים ותגמול מצטיינים, על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים, בצד הליכי פיטורין אפקטיביים.

ט. גיבוש קוד אתי ועדכון כללי האתיקה של עובדי המדינה, תוך בנייה וטיפול של האתוס הציבורי והגדרה של מערכת הערכים עליה נשענת עבודתו של משרת הציבור, תוך יצירת תחושת שליחות ואחריות.

י. גיבוש הרפורמה בהתאם לעקרונות המנויים בהחלטה זו, ייעשה בשים לב לאמור במתווה לניהול ההון האנושי בשירות המדינה הנספח להחלטה זו.

יא. הוועדה תהיה רשאית להקים צוותי משנה בנושאים המנויים בהחלטה זו וכן תשמע עמדות שונות של גורמים רלוונטיים לעניין המלצותיה בדרך ובאופן שתמצא לנכון.

יב. התכנית תוגש לממשלה לא יאוחר מיום 1 במאי 2012 ואליה יצורפו המלצות לתיקוני חקיקה, ככל שיידרשו ליישומה.

יג. כל האמור בסעיף זה יבוצע בהתאם לכללי משפט העבודה.

2. להטיל על הוועדה ללוות את מימושה של תכנית 120 הימים, וזאת לתקופה של שנה ממועד קבלת החלטה זו.

3. המסגרת התקציבית הכרוכה ביישום החלטה זו, לרבות גיבוש תכנית פרישה והתקשרויות למול גורמי חוץ הנדרשים ליישום תכנית 120 הימים, תתואם עם הממונה על התקציבים.

## **דברי הסבר**

### **רקע כללי נתונים כלכליים ותקציבי –**

ההון האנושי בשירות המדינה הוא אמצעי מרכזי להשגת מטרות הממשלה, לאור האתגרים המשתנים העומדים בפניה. ניהול מיטבי של כח אדם תוך שמירה על מינהל תקין, טוהר המידות, שקיפות וראיית השירות כמכלול הם גורמים חיוניים לצורך עמידה ביעדי הממשלה ושיפור השירות לאזרח. בזמן שמרבית המדינות המפותחות עברו זה מכבר מספר סבבים של רפורמות מהותיות במינהל הציבורי, בישראל נעשו רק ניסיונות מהוססים וצנועים לרפורמות, אשר למעשה לא צלחו. גם כיום נעשות במדינות רבות רפורמות בניהול כח האדם בסקטור הציבורי, כאשר האתגר המרכזי הוא האופן שבו ניתן לשמר את ערכי השירות ואת ההסדרים החוקיים שמגדירים אותו, ויחד עם זאת להקנות לו גמישות ולהתאים אותו למציאות המשתנה במהירות.

יודגש כי הבעיות בניהול ההון האנושי מתייחסות למערכת כמכלול, ואינן סותרות את העובדה כי בסקטור הציבורי ישנם עובדי ציבור מסורים, מיומנים, עם ניסיון עשיר ומומחיות נצברת הפועלים מתוך תחושה שליוחות עמוקה. יתרה מכך, השינויים הנדרשים צריכים להיות כאלה שמעצימים כוחות אלה, מחזקים את יכולותיהם והשפעתם, ומבטיחים סביבה ארגונית תומכת ומתגמלת.

לפיכך, בהתאם להמלצות הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי בראשות הפרופ' מנואל טרכטנברג (להלן – "ועדת טרכטנברג") שאומצו על ידי הממשלה ביום 9 אוקטובר 2011, מוצע בזאת להקים ועדה בראשות נציב שירות המדינה ובהשתתפות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד האוצר, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה והממונה על השכר או מי מטעמם, ושני

נציגי ציבור בעלי ניסיון משמעותי בתחום הניהול או האקדמיה, שתגבש רפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, לרבות שינויים בפעילותה של נציבות שירות המדינה, כמובילת פיתוח וניהול ההון האנושי בשירות המדינה. התכנית תונח על שולחן הממשלה לא יאוחר מיום 1 במאי 2012.

בהקשר זה יצוין כי נציב שירות המדינה גיבש מתווה לרפורמה כאמור אשר מפורט בנספח א' להצעת ההחלטה ומוצע כי הוועדה שתוקם תבחן את המלצותיה בשים לב למתווה האמור.

בהתאם לאמור מוצע לקבוע כי גיבושה של התכנית ייעשה במטרה להתאים את המינהל וניהול ההון האנושי בשירות המדינה לאתגרים הקיימים בעבודת הממשלה ולהגשמת יעדיה, כפי שייקבעו מעת לעת. בצד זאת, ישמור שירות המדינה על ערכים של מנהל תקין, טוהר המידות, יושרה ושקיפות, מתוך ראיית שירות המדינה כמכלול - בתחושת השייכות, באתוס השרות, בראיית רוחב של אתגרים, צרכים ומענים.

על פי המוצע, נציבות שירות המדינה תהפוך לגורם מוביל בקביעת נורמות וכללים בתחום ניהול ההון האנושי, העוסק בהדרכה ובהפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה על משרדי הממשלה בתחום זה.

בכל הנוגע לאופן ניהול השוטף של ההון האנושי בשירות המדינה, ההחלטה קובעת כי יש לחזק את כוחן ויכולותיהן של הנהלות משרדי הממשלה ויחידות הסמך, תוך הגברת הקשר שבין האחריות המוטלת עליהן לבין סמכויותיהן. עקרונות לעניין האצלת סמכויות הנציבות מפורטים בסעיף 1 לנספח "עקרונות לניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (להלן – **הנספח**), המהווה חלק בלתי נפרד מן ההחלטה. הוועדה תקבע את תחומי העיסוק שיועברו למשרדים, את התנאים ודרישות הסף להענקת יכולות המימוש והביצוע, וכן תנאים ונסיבות שבהן תיטול הנציבות את הסמכויות האמורות.

במקביל, תקבע הוועדה צעדים משלימים לפיקוח ולבקרה על אופן מימוש הסמכויות על ידי המנהלים הכלליים ומשרדיהם. במסגרת זאת, תבחן הוועדה סטנדרטים של אחריות אישית על אופן מימוש הסמכויות. בכל הנוגע לפיקוח הנציבות על המשרדים, תתבסס האחרונה בעבודתה על מערכי נתונים עדכניים ומתעדכנים, תוך התאמת מערכות המחשוב והמידע הקיימות לאופי העיסוק החדש.

הוועדה תיתן המלצתה בדבר האופן והמועדים שבהם יואצלו הסמכויות כמתואר לעיל, ובלבד שעד שנה מיום אישור התכנית, יואצלו הסמכויות לשני משרדי ממשלה לכל הפחות.

כמו כן, קובעת ההחלטה כי הנציבות תהא מופקדת על ניהול הסגל הבכיר בשירות המדינה. זאת, במטרה להכשיר, לטפח, ולחזק את הסגל הבכיר. במסגרת זאת, תפעל הנציבות להגברת כישוריהם ומעמדם המקצועי של המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, תרכז את איתור וגיוס הסגל הבכיר, הכשרתו, ותכנון מהלך שירותם של בכירים, ובכלל זאת קביעת תנאי סף, וניהול מערכת הערכה רוחבית.

על פי המוצע, ובהתאם לעקרונות פרק 2(א) לנספח, תוגדר רשימת משרות הנמנות על המשרות הבכירות בשירות המדינה, וכן תוקם ותוגדר עתודה ניהולית לסגל הבכיר בשירות. כמו כן, תיקבע מתכונת ייחודית להערכת ולמשוב הסגל, על בסיס תפוקות ותוצאות, במתכונת הערכה יחסית בהתפלגות "פעמונית". מתכונת זו תשמש בסיס החלטה לקידום. בנוסף, תיבחן החלטת הסדרי קציבת כהונה על תפקידים נוספים בסגל הבכיר, וימוסדו מסלולים רוטציוניים לתפקידי הסגל הבכיר.

מוצע, כי הוועדה תיקבע מדיניות כוללת לפיתוח משאבי אנוש ולניהול קריירה בשירות המדינה. מדיניות זו תיקבע מתוך חתירה למצוינות, על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים, להתמקצעות והכשרת העובדים ולשם העברת ידע וניסיון בתוך הממשלה. לצורך כך, בין היתר, מוצע כי ייקבעו מסלולי קריירה רוטציוניים וכן מערכי הערכת עובדים מבוססי תפוקות ותוצאות.

במסגרת זאת, ובהתאם לאמור בפרק 2(ב) לנספח, מוצע כי הוועדה תקבע "מסלולי קריירה רוחביים" בשירות המדינה, במסגרתם יעברו עובדים בין משרות דומות בתוך המשרד ובמשרדים שונים (ובדומה להסדר המוצע בהתייחס לאנשי הסגל הבכיר, בשינויים המתחייבים). בתוך שנה ממועד אישור התכנית בממשלה, ימוסדו לכל הפחות שלושה מסלולי קריירה. לצורך כך, תצומצם באופן משמעותי משרעת תיאורי המשרה הקיימת, תוך ריכוזן באשכולות מקצועיים. כן, ייקבע "גורם מנחה" מקצועי, אשר יסייע בקביעת סבב התפקידים, בהיועצות עם מנכ"ל משרדי הממשלה.

עוד קובעת ההחלטה, כי הוועדה תגבש כלים להשגת הגמשה מהותית של הסדרי ההעסקה בשירות המדינה, באופן שיאפשר גיוס כח אדם איכותי, תגמול מצטיינים, ותהליכי פיטורין אפקטיביים, וכל זאת על בסיס תהליכי מדידה והערכה שיטתיים, ובהם, בין היתר – מנגנוני הערכת עובדים, חוות דעת מנהלים, וצרכי הממשלה המשתנים.

לצורך כך, ובהתאם לעקרונות המפורטים בפרק 2(ג) לנספח, תהליך הגיוס לשירות המדינה יקוצר כך שיאפשר מענה מהיר לצרכים המשתנים בשירות הציבורי, ותוך שמירה על עקרונות המנהל התקין, השוויון והשקיפות. מוצע כי הליך זה ימוחשב, וייבחנו מרכיביו השונים ואופן עריכתם, כך שיתבצע, בין היתר, על ידי גורמי חוץ. כמו כן, מוצע כי הנציבות תפעל לאיתור יזום של מועמדים למשרות פנויות למכרזים, ותיבחנה הדרכים לאיתור אוכלוסיות איכות לשירות המדינה, ושינויים בתהליכי הגיוס, שיש בהם על מנת לאפשר שימור ידע ורצף בתהליכי העבודה בשירות המדינה. כמו כן, מוצע כי הוועדה תבחן את האפשרות לביצוע הליך הגיוס למשרות שאינן נמנות עם הסגל הבכיר, כך שיתבצע על ידי משרדי הממשלה. וזאת בשים לב, בין היתר, למכלול הנושאים המצויים בפני הוועדה ולהליכי השינוי המתבצעים כיום בתחום זה.

כמו כן, ובהתאם לאמור בפרק 2(ד) לנספח, מוצע כי ייקבע מנגנון חובה למשוב עובדים, תוך קביעת שונות ויחסיות בין העובדים ושיקופה. זאת, על מנת לאפשר מתן יחס דיפרנציאלי בין עובדים שונים במנגנוני ניהול כ"א בשירות המדינה. בהמשך לכך, תגדיר הנציבות אמות מידה לקידום מהיר של עובדים מצטיינים בשירות המדינה.

הוועדה תפעל לגיבוש קוד אתי ולעדכון כללי האתיקה של עובדי המדינה, על פי העקרונות המפורטים בפרק 3(א) לנספח.

הוועדה תפעל לבנייה ולמיסוד כלים שמטרתם יכולות מחקר וריכוז נתונים בתחומי הליבה של פעילות הנציבות, לצורך ביצוע הערכות שוטפות בצמתי זמן שונים, וזאת בהתאם לאמור בפרק 3(ב) לנספח.

בהתאם לאמור בפרק 3(ג) לנספח, תיקבע מדיניות הדרכה מחודשת במשרדי הממשלה, תוך התמקדות בביצוע המדיניות ברמה המוסדית ובהתאם למאפייניהם הייחודיים, ותוך שמירה על "שפה משותפת" במשרדי הממשלה, וזאת בהתאם לעקרונות המפורטים בפרק 3(ג) לנספח. כמו כן, יקום מערך הכשרה ייחודי עבור חברי הסגל הבכיר. הוועדה תקבע כללים לבקרה ולפיקוח על השתתפות עובדים בהדרכות, תוך עריכתן באופן שיאפשר רצינות בעבודה השוטפת.

ככל שיידרשו שינויי חקיקה לצורך מימוש התכנית, הוועדה תציע תיקוני חקיקה בהתאם לנדרש.

ההחלטה מאמצת את עקרונות היסוד שפורטו בפרק 2 לדו"ח וועדת טרכטנברג. עקרונות אלה עומדים בקנה אחד עם חלק מהמלצות דו"ח הוועדה הציבורית-מקצועית לבדיקה כוללת של שירות המדינה וגופים נתמכים מתקציב המדינה, בראשות חיים קוברסקי (להלן – "וועדת קוברסקי"), שהגישה את מסקנותיה לראש הממשלה ולשר האוצר בשנת 1989 ואומצה על ידי הממשלה, אך זכתה ליישום חלקי בלבד. כמו כן, מבוססת ההחלטה על ניסיונם של נציבי שירות המדינה לשעבר, הניסיון שנצבר במדינות מתקדמות בתחום זה בעשורים האחרונים, והינה ברוח המאפיינים הנדרשים על ידי ארגון ה-OECD, אליו הצטרפה מדינת ישראל לאחרונה.

העלויות התקציביות בגין החלטה זו, ובכלל זאת עלויות הנובעות מהתקשרויות למול גורמי חוץ, ותכנית פרישה לעובדי הנציבות, יתואמו בין נציב שירות המדינה לבין הממונה על התקציבים.

**השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם**  
אין.

## נספח א'

### מתווה לרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה

#### מטרות הרפורמה

1. קידום המינהל והניהול וההון האנושי בשירות המדינה, תוך מתן גמישות ניהולית בתחומים אלה, למשרדי הממשלה וליחידות הסמך.
2. מיצוי פוטנציאל ההון האנושי בשירות המדינה וקידומו המקצועי.
3. חיזוק המימד הערכי והפנמת האתוס של שירות המדינה, בקרב המנהלים והעובדים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

#### יעדי הרפורמה

#### 1. העצמת יכולות ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה

יעדי המשנה להעצמת יכולות ניהול ההון האנושי במשרדי הממשלה:

- א. פיתוח מקצועי של מנהלים ועובדים המופקדים על ניהול משאבי אנוש, במשרדי הממשלה וביחידות הסמך תוך מתן דגש על גישה מקצועית פרואקטיבית (יזמות, נגישות, זמינות וכו').
- ב. הענקת הסמכות מקצועיות נושאיות, התואמות לרמות התפקידים, ולתחומי האחריות והסמכות של המופקדים על ניהול משאבי האנוש במשרדי הממשלה ויחידות הסמך.
- ג. ביזור ואצילת סמכויות של נציבות שירות המדינה בנושאי ניהול משאבי אנוש למשרדי הממשלה ויחידות הסמך, וכן מיסוד מערך בקרה של הנציבות, כגוף מטה, על אופן התנהלות המשרדים בקשר עם הסמכויות שיבזרו. לצורך קידומו של נושא הביזור ואצילת הסמכויות, הוועדה תעמוד על הנושאים הבאים:
  - 1) קביעת תחומי העיסוק שיועברו למשרדים, וכן התנאים ודרישות הסף להענקת יכולת המימוש והביצוע למשרדי הממשלה.
  - 2) בחינת הקמת מערך בקרה בנציבות שיבקר את אופן מימוש סמכויות המשרדים, תוך קביעת סטנדרטים של אחריות אישית ועמידה בעקרונות המינהל התקין.
  - 3) בחינת סמכויות הנציבות לתיקון ולביטול פעולות שייעשו על ידי המשרדים תוך חריגה מעקרונות המינהל התקין.
  - 4) קביעת אמות מידה לנטילת הסמכות מיחידות שאינן עומדות בעקרונות המימוש שייקבעו על ידי הנציבות.
  - 5) התמודדות עם הצורך באחידות בפעילות המשרדים בנושאים המועברים, אל מול המאפיינים הייחודיים של המשרדים השונים.



6) אופן קביעת ההנחיות והכללים על ידי נציבות שירות המדינה למשרדים במסגרת העברת הסמכויות.

7) בחינה של הפעלה מדורגת של העברת סמכויות.

8) בחינת שינויים נדרשים בדרישות התפקיד ובתיאורי המשרה של העוסקים בנושאים המועברים, במשרדי הממשלה.

9) בחינה של כינון מערך של הסמכות לעובדים שיעסקו בסמכויות המועברות.

ד. הוועדה תיתן המלצתה בדבר האופן שבו תואצלה הסמכויות כאמור בסעיף קטן (ג) למשרדי הממשלה השונים והמועדים לכך; במסגרת ההמלצה תיבחן ההיתכנות לכך שעד שנה מיום אישורה של התכנית, יואצלו הסמכויות, כפי שתקבע הוועדה, כאמור לפחות לשני משרדי ממשלה.

## 2. גיבוש ועדכון סדרי מינהל וניהול ההון האנושי

### יעדי המשנה לקיום סדרי מינהל וניהול ההון האנושי:

#### א. הסגל הבכיר בשירות המדינה:

1) כלל היבטי הטיפול בסגל הבכיר, ובהם, בין השאר איתור, גיוס, הכשרה ותכנון, ירוכוז בנציבות שירות המדינה וייעשו על ידה.

2) במטרה לקדם ולחזק את הסגל הניהולי הבכיר של שירות המדינה, הוועדה תעמוד על הסוגיות הבאות:

- א. חיזוק כישוריהם ומעמדם המקצועי של המנהלים הכלליים בשירות המדינה.
- ב. הגדרת תנאי סף וכישורים דרושים לסגל הבכיר, הכוללים, בין השאר, דרישות ניסיון והשכלה.
- ג. הגדרה מחודשת של רשימת המשרות הנמנות על הסגל הבכיר.
- ד. גיבוש מחדש של תפיסה מקצועית מערכתית ושל עקרונות מנחים למדיניות ההכשרה והפיתוח של הסגל הבכיר, תוך דגש על יצירת קבוצות ללמידת עמיתים ולשיח ניהולי מקצועי.
- ה. קביעת מתכונת ייחודית ממוחשבת להערכה ומשוב של תפקוד וביצוע לסגל הבכיר, המבוססת על תפוקות ותוצאות, המבטיחה שיקוף של שונות והתפלגות "פעמונית" בהערכה היחסית ואשר נתמכת במערך הכשרה והטמעה.
- ו. קביעת מנגנונים לכך שהערכת הסגל הבכיר כאמור בפסקה (ד) תשקלל בעת קבלת החלטות בנוגע לחידוש חוזה, לסבב תפקידים, לרוטציה, לקדנציה או לקידום.
- ז. גיבוש "קוד אתי" לסגל הבכיר (ראה פסקה 3א להלן).
- ח. מיסוד מסלולים רוטציוניים לתפקידי הסגל הבכיר לאור אופיים הדומה של התפקידים ובאופן מדורג, לצורך העברת ידע בין משרדי הממשלה ורענון השדרה הניהולית. קביעת מסלולי קידום לסגל הבכיר.
- ט. הגדרת עתודה ניהולית וכינון מערך מתמיד של עתודה ניהולית, כמקור פוטנציאלי לאיוש משרות בכירות.
- י. בחינת האפשרות להחיל הסדר קציבת כהונה על תפקידים נוספים בסגל הבכיר, בהתאם להחלטה מס' 4470 מיום 8 בפברואר 2009.

#### ב. תכנון מסלולי קריירה רוחביים

לשם קידום שירות מדינה יציב, תוך שיפור ממשקי העבודה, הגברת שיתוף פעולה וסטנדרטיזציה באופני העבודה בין המשרדים השונים, ייקבעו מסלולי קריירה רוחביים

בשירות המדינה. לעניין זה, "מסלולי קריירה רוחביים" - מסלולים מקצועיים שבמסגרתם יעברו עובדים בין משרות דומות בתוך משרד ממשלתי ובין משרדי ממשלה שונים, תוך רכישת ניסיון והתנסות בממשקי עבודה שונים. במטרה לקדם יעד זה הוועדה תעמוד על הסוגיות הבאות:

- (1) צמצום משרעת תיאורי המשרה הקיימת, וריכוזם באשכולות מקצועיים.
- (2) שיוך משרות ותפקידים לאשכולות מקצועיים, שיהוו למסלולי קריירה רוחביים.
- (3) קביעת "גורם מקצועי מנחה" לכל אחד ממסלולי הקריירה, אשר יהווה גורם מנחה בניוד עובדים בתוך האשכול המקצועי הרלוונטי ויקבע סבב תפקידים, בהיוועצות עם מנכ"ל משרדי הממשלה הצפויים לקלוט את העובדים.
- (4) תשקל מתן המלצה לכך שבפרק זמן שלא יעלה על שנה ממועד אישור התכנית על ידי השרים ימוסדו לכל הפחות שלושה מסלולי קריירה.
- (5) ייקבעו עקרונות וכללים מנחים לעניין רשימת משרות שבהן תיקצב תקופת העבודה, בהתאם למאפייני המשרה ודרישותיה.
- (6) תיבחן האפשרות ליצירת מסלולי העסקה מוגבלים בזמן ומתאמים למשימות ייחודיות או למשימות מוגבלות בזמן.

#### ג. גיוס ומיון

הוועדה תבחן את הצעדים הדרושים לצורך ביצוע רוויזיה בדפוסי הגיוס והמיון של העובדים בשירות המדינה, ובכלל זה:

- (1) תקשוב המערכות, קיצור של תהליכים ולוחות הזמנים.
- (2) ביצוע מבחני מיון באמצעות גורמי חוץ, תוך עדכון וריענון תכני המבחנים והתאמתם.
- (3) היערכות מחודשת של מרכזי ההערכה שתכלול מתכונת פרסום המשרות הפנויות, הגדלת היקף מאגרי המשתתפים בוועדות הבחנים, פרסום מנעד השכר האפשרי למשרה למועמדים למכרז. בנוסף, בחינת נושאים נוספים שעיקרם בחינה מעמיקה של שיטת הבחירה ושל אופן התנהלותם של ועדות הבחנים.
- (4) תיבחנה דרכים לשם איתור סטודנטים למשרות בשירות המדינה, טרם סיום לימודיהם האקדמיים ובהתניית סיומם.
- (5) תיבחנה הדרכים לשינויים בתהליכי חילופי בעלי תפקידים בשירות המדינה, על מנת לאפשר שימור ידע ורצף בתהליכי עבודה.
- (6) הוועדה תבחן ביצוע הליך גיוס למשרות שאינן נמנות עם הסגל הבכיר על ידי משרדי הממשלה וזאת בשים לב, בין היתר, למכלול הנושאים המצויים בפני הוועדה ולהליכי השינוי המתבצעים כיום בתחום זה, על בסיס התכניות העדכניות בנציבות לרפורמה בהליכי גיוס.

#### ד. הערכת עובדים

- (1) קביעת מתכונת חדשה וממוחשבת להערכה ומשוב של תפקוד וביצוע לכלל העובדים המבוססת על תפוקות ותוצאות, המבטיחה שיקוף של שונות בהערכה היחסית ואשר נתמכת במערך הכשרה והטמעה. בקביעת המתכונת תיתן הוועדה את דעתה למנגנוני הערכה שונים ובכלל זה למתכונת הערכת עובדים בהתפלגות פעמונית.
- (2) כל העובדים בשירות המדינה יוערכו ויקבלו משוב על עבודתם על ידי מנהליהם אחת לשנה לפחות.
- (3) הערכת העובד תיעשה תוך שקיפות מלאה ובשיתוף העובד ותתייחס ליעדים ולמשימות שהעובד נדרש אליהן לצורך ביצוע המוטל עליו על ידי מנהליו ולשם מימוש תכנית העבודה השנתית של היחידה, וכן תתייחס לדרישות תפקוד כלליות.
- (4) ביצוע הדרכות והכשרות למנהלים בשירות המדינה לעניין אופן ההערכה החדש. הנציבות תלווה את התהליך ותפעל להטמעתו ולביצועו כראוי.
- (5) לצורך עידוד עובדים איכותיים בעלי הצטיינות יתרה בכלל ההיבטים התפקודיים הוועדה תבחן אמות מידה גבוהות ומותאמות ודרכים לקידום מהיר של עובדים בשירות המדינה על כל דרגיו.

### 3. גיבוש והנחלת תורת מינהל, ניהול ופיתוח ההון האנושי והנחלתו

**יעדי המשנה בגיבוש ובהנחלתה של תורת ניהול ופיתוח ההון האנושי:**  
במגמה להבטיח את היערכותה של נציבות שירות המדינה כגורם מכוון ותומך בנוגע לסדרי המינהל הנוגעים לניהול משאבי האנוש בשירות המדינה, על הוועדה לבחון כלים שמטרתם בנייה ומיסוד של יכולת מקצועית גבוהה, לאורך זמן, אשר תפעל לגיבוש ולהנחלה של תורה בתחומים אלה. האמור במטרה לכוון מערך ארגוני משולב ותואם אשר יכלול מספר תחומי ידע והם: סדרי מינהל ועבודת מטה בתחום המשאב האנושי, קידום איכות ומצוינות, פיתוח משאבי אנוש, אתיקה והדרכה.

#### א. קודים וכללי אתיקה

- במטרה לחזק ולבסס את סל הערכים של העובדים בשירות המדינה, כמו גם את כללי ההתנהגות הנאותים, ולהמשיך להגביר את מודעות העובדים לחשיבות תפקידם ותפקודם, הוועדה תבחן צעדים למימוש סדרי קידום האתיקה. סדרי קידום האתיקה יכללו נושאים כגון:
- (1) גיבוש ערכי ליבה המהווים תשתית לקוד האתי בשירות המדינה, אשר יאפשרו בנייה וטיפול האתוס של שירות המדינה ועובדי המדינה.
  - (2) עדכון שוטף של כללי האתיקה לעובדי המדינה.
  - (3) ייזום פיתוח קודים אתיים וכללי אתיקה לקבוצות סקטוריות ומקצועיות בשירות ובהם: לסגל בכיר ולניהול משאבי אנוש.
  - (4) יצירת מנגנונים מובנים והליכי הנחלה ממסודים להטמעת האתיקה ברמה הכלל שירותית, משרדית ויחידתית, בקרב מנהלים ועובדים.

#### ב. מחקרים, סקרים ומידע

במגמה להבטיח איכות מקצועית ועדכניות גבוהה בתוצרי תורת המינהל, הניהול ופיתוח משאבי האנוש וכן ניהול סדרי המינהל וניהול ההון האנושי, הוועדה תבחן כלים שיש בהם למסד יכולת מתקדמת של מחקר, סקירה, ריכוז נתונים, מידע וידע, בתחומי הליבה האמורים בנציבות שירות המדינה, וכן יכולת לבצע הערכות שוטפות של מדיניותה המקצועית. יכולות אלו תאפשרנה השוואה שיטתית ברמה הלאומית והבינלאומית, במגוון הרבדים והתחומים של ניהול שירות המדינה, וזאת בצמתי זמן שונים.

#### ג. השכלה הדרכה והשתלמות

- במסגרת קידום מערך ההשכלה, ההדרכה וההשתלמות בשירות המדינה, תבחן הוועדה את הנושאים הבאים:
- (1) קביעה מחודשת של מדיניות השכלה, הדרכה והשתלמות בשירות המדינה, במטרה להבטיח מתן אפשרות למשרדי הממשלה ויחידות הסמך להתמקד בתכנון ובביצוע המדיניות ברמה המוסדית בהתאם למאפייניהם הייחודיים ולצרכיהם הייעודיים.
  - (2) הרחבה משמעותית של השימוש בהשתלמות הפנים משרדית ככלי בידי המנכ"לים להטמעת נושאי ליבה ולמימוש תכניות העבודה.
  - (3) היערכות מחודשת וריכוז יוזמות ההדרכה הבין-משרדיות תוך הסתייעות בגורמי חוץ למען הרחבת מימדי הפריסה של יוזמות ההדרכה ברמה הארצית.
  - (4) ביצוע הדרכות בהיבטים רוחביים בעיקר, תוך מתן דגש על יצירת "שפה משותפת" בשירות המדינה.
  - (5) בחינת האפשרות להקמת בית ספר מקוון אשר יאגד את פעילויות ההדרכה השונות ואת זרועות ההדרכה הבין-משרדיות ויאפשר מתן מענה מערכתי ואינטגרטיבי לכלל פעילויות ההדרכה.
  - (6) הקמת מערכת ממוחשבת רוחבית שתרכז מידע בין משרדי ותתעד את ההדרכות וההכשרות שעבר העובד במהלך שירותו בשירות המדינה ושתעמוד לרשות הממונה על כח האדם במשרד הממשלתי במטרה לסייע בקבלת החלטות לעניין קידומו של העובד והכשרותיו העתידיות.

- (7) הקמת מערך הכשרה ייחודי עבור חברי הסגל הבכיר מתוך הסתכלות כוללת ורחבה ותוך שימת דגש על פעילות ההדרכה כמשולבת במסלול קידומו של העובד, בצרכי המערכת ובצרכיו של העובד. מערך ההכשרה יערוך הכשרה בסיסית לתפקידים בכירים וכן יפעל ליצירת פורומים ולהגברת הרישות (Networking) בקרב הסגל הבכיר.
- (8) נקיטת פעילויות ההדרכה הנדרשות לשם הדרכה ולהכשרה של כוח האדם העוסק בהון האנושי בנציבות ובמשרדי הממשלה, לאור שינויים שייתכנו במשימותיהם לנוכח יישום הרפורמה.

#### **ד. עיצוב מחדש של מבנה ותפקוד נציבות שירות המדינה ותפקודו**

על מנת להבטיח את כושרה הניהולי והמקצועי של נציבות שירות המדינה, בהתאם ליעוד ולחזון העדכניים שלה, הוועדה תבחן צעדים שיתנו מענה איכותי לצרכים, לדרישות ולצפיות של שירות המדינה העתידי, ברוח מטרות ויעדי הרפורמה.

#### **יעדי המשנה לעיצוב מחדש של מבנה ותפקוד נציבות שירות המדינה :**

- (1) ביצועם של שינויים ארגוניים לאור שינויי הרפורמה המתוכננת.
- (2) הכנת תכנית אסטרטגית מקיפה למבנה ופעולות נדרשות של נציבות שירות המדינה בהתאם לנגזר מחזון הנציבות ומשינויים שעליהם יוחלט.
- (3) עריכת תכניות בנוגע לקידום תרבות אירגונית ודפוסי העבודה בנציבות שירות המדינה בעקבות מהלכי שינוי צפויים ובכלל.
- (4) גיבוש דרכי העבודה שבין נציבות שירות המדינה לבין גורמי מטה מרכזיים משיקים וכן, בין הנציבות לבין משרדי הממשלה ויחידות הסמך.

## חיזוק יכולות המשילות, התכנון והביצוע של הממשלה

### הצעה להחלטה

#### מחליטים:

#### מבנה הממשלה ועבודת המטה

1. להקים צוות לגיבוש תוכנית אופרטיבית לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מזכיר הממשלה, מנכ"ל משרד המשפטים, מנכ"ל משרד האוצר, מנכ"ל משרד התמ"ת, מנכ"ל משרד הרווחה, ראש המועצה הלאומית לכלכלה במשרד רה"מ, הממונה על התקציבים, היועץ המשפטי לממשלה, נציב שירות המדינה והחשבת הכללית או מי מטעמם, ושני נציגי ציבור, שימונו על ידי ראש הממשלה.
2. הצוות יגיש לאישור הממשלה, בתוך 120 יום, המלצות אופרטיביות, לרבות לעניין שינויי החקיקה הדרושים, בנושאים הבאים:
  - א. חיזוק סמכויות משרדי הביצוע תוך יצירת מתאם בין סמכות לאחריות.
  - ב. בחינת סדרי העבודה והדרכים ליעול וקיצור תהליכי העבודה בין משרדי הממשלה לבין גופי המטה המלווים, לרבות המערך המשפטי; מערך החשב הכללי; אגף תקציבים במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה, כל זאת תוך שמירה על מערכי בקרה אפקטיביים.
  - ג. בחינת מבנה הממשלה ובפרט צמצום ואיחוד יחידות ומשרדי ממשלה חופפים.
  - ד. כלים ומנגנונים אפקטיביים ליישוב מחלוקות בין משרדיות ולשיתופי פעולה.
3. הצוות יוועץ במומחים וגופי מחקר העוסקים בנושא, כפי שימצא לנכון.
4. הצוות יפעל תוך תיאום עם צוות ההובלה לגיבוש אסטרטגיה כלכלית חברתית שמונה ע"י ראש הממשלה ושר האוצר.

#### עבודת התכנון של משרדי הממשלה

1. להטיל על משרדי הממשלה לפעול לפי מעגל התכנון השנתי כפי שמפורסם ב"מדריך התכנון הממשלתי". ככל שיידרשו, ייעשו התאמות הנדרשות בלוחות הזמנים לצורך התאמה לתהליכים השנתיים של יחידות המטה. יחידות ומשרדי הממשלה יבססו את פעולתם על תוכניות עבודה שנתיים אשר תשמשנה ככלי תכנוני המפרט את אופני המימוש של יעדי ומדיניות הממשלה ככלי ניהולי בידי המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ומנהלי היחידות. משרדי הממשלה יעדכנו באופן שוטף את תוכניות העבודה המשרדיות בהתאם להחלטות ממשלה ביצועיות שיתקבלו במהלך שנת העבודה. משרד ראש הממשלה יקדם הטמעת מערכת ממוחשבת במשרדי הממשלה לשם ניהול תוכניות העבודה ולמעקב אחר ביצוען.
2. להטיל על משרדי הממשלה, בליווי אגף התכנון במשרד ראש הממשלה, לפתח יחד מדדי תוצאה כמותיים לעבודתם, אשר יתנו ביטוי הולם למטרות המרכזיות של תוכניות העבודה המשרדיות.
3. להטיל על משרד ראש הממשלה, בתיאום עם השר לשיפור השירות הממשלתי לציבור, לגבש מדיניות וכלים מסייעים למשרדי הממשלה בנוגע לאופן שיתוף הציבור בתהליכי תכנון וביצוע מרכזיים בתחומם, כפי שימצאו לנכון. זאת, במטרה להגביר את מעורבות האזרח בנעשה במרחב הציבורי לתרום לתהליכי קבלת החלטות, לשיפור ביצוע מדיניות הממשלה ולחיזוק הקשר והאמון שבין הציבור לממשלה.

## דברי הסבר

### רקע כללי נתונים כלכליים ותקציב

יעילותו ורמת תפקודו של הסקטור הציבורי בישראל מהווים תנאי הכרחי לשגשוג ולפיתוח חברתי – כלכלי, כמו גם להבטחת נגישות הולמת לשירותים ציבוריים, להפחתה של מצוקה כלכלית, ולשוויון בנשיאה בנטל.

הסקטור הציבורי מתמודד עם שורה של כשלים מבניים המקשים על עבודתו, ובמרכזם קשיי ביצוע ויישום של החלטות הדרג המבצע. קשיים אלו מקורם, בין היתר, בריכוז סמכויות בידי משרדי המטה, והעדר מתאם בין הסמכות לאחריות המופקדות בידי משרדי הממשלה ביצועיים; בריבוי משרדים ויחידות ממשלתיות ובנוהלי עבודה מכבידים ומסורבלים בין הגוף המבצע לגופים המלווים את עבודתו השוטפת.

על מנת לחולל שינוי יסודי באופן עבודתה של הממשלה, ובהתאם לאמות המידה המוצעות בפרק 2 לדו"ח הוועדה לשינוי כלכלי חברתי, מוצע בזאת להקים צוות ממשלתי לגיבוש אסטרטגיה מקיפה לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של הממשלה. בכלל זאת, מוצע כי צוות זה יפעל במישורים הבאים:

1. חיזוק סמכויות משרדי הביצוע תוך יצירת מתאם בין סמכות לאחריות – יש לפעול לחיזוקם הממשי של כלל המשרדים באמצעות הידוק הקשר שבין הסמכות לאחריות, ביזור סמכויות אחראי ומדורג של סמכויות משרדי המטה למשרדי הביצוע; הגברת השיתוף של משרדי הממשלה בשלב התכנון וגיבוש התקציב, כך שיוכלו לשאת באחריות על שינויים נדרשים בסדרי עדיפויות בתוך מסגרת התקציב, וחיבור הדוק יותר בין תהליכי תכנון המדיניות של המשרד לבין תהליכי התקצוב.
2. בחינת סדרי העבודה והדרכים לייעול וקיצור תהליכי העבודה בין משרדי הממשלה לבין גופי המטה המלווים, לרבות המערך המשפטי; מערך החשב הכללי; אגף תקציבים במשרד האוצר ונציבות שירות המדינה, וכל זאת, תוך שמירה על מערכי בקרה אפקטיביים.
3. בחינת מבנה משרדי הממשלה, ובפרט צמצום ואיחוד יחידות ומשרדים חופפים.
4. כלים ומנגנונים אפקטיביים ליישוב מחלוקות בין משרדיות - יצירת כלים, פלטפורמות ומנגנונים יעילים ומועילים ליישוב מחלוקות בין-משרדיות.

לצורך עבודתו יוכל הצוות להיוועץ עם מומחים וגופי מחקר, ככל שיידרש.

## עבודת התכנון של משרדי המשלה

מדריך התכנון אשר התפרסם לפני חמש שנים, ומתעדכן מעת לעת, קבע את תהליך התכנון השנתי של משרדי המשלה, שתכליתו הכנת תכניות עבודה שנתיות למשרדי המשלה. במסגרת תוכניות העבודה מוגדרים מטרות ויעדי המשרד ומופרטות המשימות שהמשרדים קבעו לעצמם לשם השגת יעדיהם. במסגרת תוכנית העבודה נקבעים מדדי תוצאה המפרטים את הערך והתועלת לציבור בעבודת המשרד ומדדי התפוקה המתארים את עשיית המשרד בתחום פעילותו.

התהליך שהחל בשנת 2007, ואשר מתקדם ומתפתח מדי שנה, כולל מהלך של חיזוק יכולות התכנון של משרדי המשלה ובהטמעת חשיבה תוצאתית, באמצעות הקמת אגפי תכנון מדיניות והתקשרות מוגבלת בזמן עם חברות ייעוץ.

החלטה זו מעגנת את המתודולוגיה שקבע מדריך התכנון ומנחה את המשרדים לפעול בהתאם לה. יחידות ומשרדי המשלה יידרשו לעבוד במתכונת של תוכניות עבודה שנתיות וינהלו תהליכי מדידה, הערכה ובקרה אחר מימוש תוכניות העבודה, ותוך חיבור הדוק יותר בין תהליכי התכנון והתקצוב. תוכניות אלה תכלולנה גם את החלטות המשלה הביצועיות ואת התוכניות המרכזיות של המשלה.

## ועדת מעקב ותיקוני חקיקה ליישום החלטות

### הצעה להחלטה

#### **מחליטים :**

1. שר האוצר יכין ויגיש לוועדת שרים מיוחדת בראשות שר המשפטים, ובהשתתפות שר האוצר, השר בני בגין, השר דן מרידור, השר משולם נהרי, השר סטס מיסז'ניקוב והשר שלום שמחון, הצעת חוק או הצעות חוק לקביעת תיקוני החקיקה הנדרשים ליישום ההחלטות שנתקבלו, וכן הצעות חוק נוספות הנחוצות ליישום החלטות שנתקבלו ושלא ייכללו בחוק האמור. הצעות החוק כאמור, יופצו להערות המשרדים זמן סביר מראש.
2. להסמיך את ועדת השרים לאשר, על-דעת הממשלה, את נוסח הצעות החוק כאמור, שיוגשו לכנסת בהקדם, ובאופן שהדיון בחקיקה יסתיים עד תום כינוס החורף של הכנסת.
3. ההחלטות הנוגעות לעובדים יבוצעו בהתאם לכללי משפט העבודה ולהסכמים קיבוציים, ככל שישנם. שר האוצר יהיה מוסמך לבצע את ההתאמות הדרושות. החלטות הנוגעות למשרתי קבע בצה"ל יבוצעו בהתאם לעקרונות העומדים בבסיס האמור בסעיף 4 שלהלן.
4. ההחלטות הנוגעות למשרתי הקבע, שוטרים, סוהרים ועובדי שב"כ ומוסד יישמו בסיכומים בין משרדיים בין משרד האוצר לבין הנהלת הגוף הרלבנטי. שר האוצר יהיה מוסמך לבצע את ההתאמות הדרושות. מחלוקות משפטיות יובאו להכרעת היועץ המשפטי לממשלה.
5. אם יובאו בפני ועדת השרים הערות משפטיות, שלדעת הוועדה או שלדעת יו"ר הוועדה אינן מאפשרות יישום של החלטה מההחלטות הנזכרות, תובא אותה החלטה לדיון מחודש בממשלה.
6. משרדי הממשלה יכללו את חלקם ביישום המלצות דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי כחלק מתוכנית העבודה השנתית שלהם.
7. להקים ועדת מעקב, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה והממונה על התקציבים, אשר תלווה את הליך יישום ההחלטות שנתקבלו. הוועדה תדווח לממשלה מדי שישה חודשים על ההתקדמות ביישום ההחלטות בכל תחום ותחום ועל התוצאות במקרים בהם ההשפעה של היישום אמורה לבוא לידי ביטוי במועד הדיווח.