

בחינה כלכלית של היצף טורפני: מהלכה למעשה

מאת

ירון זליכה*

בקיץ שנת 2011 פרצה מחאה חברתית יוצאת דופן בהיסטוריה של המשק והחברה הישראלים, שפנתה כנגד המצב הכלכלי-חברתי בכללותו. במסגרת זו כיוון הציבור אצבע מאשימה כלפי מדיניות הממשלה נוכח התהליכים ההדרגתיים, ההולכים ומסלימים, של מונופולזציה וריכוזיות וסירב לראות בעלייתם של מחירי המוצרים והשירותים הבסיסיים שנגזרה מהם משום גזרת גורל. ואכן, נתונים בין-לאומיים מראים כי מידת האפקטיביות של הפעילות הממשלתית נגד מונופולים בישראל היא נמוכה. הספרות הכלכלית מראה כי אפקטיביות נמוכה מרתיעה יזמים מקומיים מלהיכנס להשקעות שיתחרו במונופולים המקומיים. מנגד, ככל שהרגולטורים השונים יוכיחו הלכה למעשה כי אינם נרתעים מלאכוף צעדים כנגד הגבלים עסקיים ופרקטיקות לא תחרותיות ופסולות, כך יגבר האמון של משקיעים ברצינות כוונותיה של הממשלה וביכולתה לאכוף את חוקי התחרות הנורמטיביים. מטרת מאמר זה היא לבחון הלכה למעשה את אחת הפרקטיקות הלא תחרותיות הקיימת בישראל ואשר הספרות המקומית אינה מרבה לעסוק בה, היא פרקטיקת יבוא טורפני בהיצף, ולהציע כלים מעשיים לזיהויה.

א. מבוא

בקיץ שנת 2011 פרצה מחאה חברתית יוצאת דופן בהיסטוריה של המשק והחברה הישראלים, שפנתה כנגד המצב הכלכלי-חברתי בכללותו. עיקר זעמם של המוחים יצא כנגד חוסר התחרותיות במשק הישראלי כמו גם כנגד העלייה הדרמטית במחירי הדיוור. הציבור הישראלי בקיץ שנת 2011 כיוון אצבע מאשימה כלפי מדיניות הממשלה נוכח

* פרופ' ירון זליכה הוא כלכלן ישראלי, כיהן כחשב הכללי במשרד האוצר בין השנים 2003–2007, ראש בית הספר לראיית חשבון ונשיא המועצה האקדמית העליונה בקריה האקדמית אונו.

התהליכים ההדרגתיים, ההולכים ומסלימים, של מונופוליזציה וריכוזיות וסירב לראות בעליית מחיריהם של המוצרים והשירותים הבסיסיים שנגזרה מהם משום גזרת גורל. יצוין, בהקשר זה, כי מערך ההגנה כנגד הסכנה בהגבלים עסקיים שמעמיד המחוקק לרשות החברה והמשק הישראליים, נשען בדומה למקובל במערב, על שלושה אדנים. הראשון, הוא אדן האכיפה העצמית. למרבה הצער, ישראל היא אחת המדינות הכי לא תחרותיות במערב עם מספר שיא של למעלה ממאה מונופולים ועוד עשרות רבות של אוליגופולים ופירמות עם כוח שוק מופרז. אמנם, לא קיימים למיטב הידיעה נתונים על איכות האכיפה העצמית של מונופולים את חוקי ההגבלים העסקיים. ברם, מדגם לא מייצג של נתונים שונים מעלה חשש כבד שהתרבות העסקית בישראל אינה מכבדת התנהלות נורמטיבית באופן היאה למדינה מערבית. כך לדוגמא, רמת השחיתות בישראל היא מהגבוהות במערב, רמת מוסר התשלומים (אכיפה עצמית של חוזים והתחייבויות) היא מהנמוכות במערב ואילו שיעור ההון השחור הוא מהגבוהים במערב. קשה להניח כי המגזר העסקי בישראל שאינו מצטיין ברמת השחיתות, במוסר התשלומים או בהיקף ההון שחור והלא מדווח יצטיין דווקא באכיפה עצמית של כללי ההגבלים העסקיים.

חשש זה גובר שבעתיים באשר למצבו של האדן השני, הפעילות הממשלתית נגד הגבלים עסקיים, זאת, בין אם באמצעות הרשות להגבלים עסקיים ובין אם באמצעות אורגנים ממשלתיים רגולטוריים אחרים של הממשלה ובהם אגף התקציבים במשרד האוצר האחראי על התחרותיות ברמת הכלל ענפית או הממונה על היטלי סחר במשרד הכלכלה. במסגרת זו הראיתי¹ כי מידת האפקטיביות של הפעילות הממשלתית נגד מונופולים בישראל היא נמוכה מאוד בהשוואה מערבית ואף בהשוואה למדינות לא מערביות. הספרות הכלכלית מראה כי אפקטיביות נמוכה מרתיעה יזמים מקומיים מלהיכנס להשקעות שיתחרו במונופולים המקומיים. מנגד, ככל שהרגולטורים השונים יוכיחו הלכה למעשה כי אינם נרתעים מלאכוף צעדים כנגד הגבלים עסקיים ופרקטיקות לא תחרותיות ופסולות, כך יגבר האמון של משקיעים ברצינות כוונותיה של הממשלה וביכולתה לאכוף את חוקי התחרות הנורמטיביים. האדן השלישי שמעמיד המחוקק לטובת המשק והחברה הישראליים הוא ערכאות משפטיות. ברם, פנייה לערכאות משפטיות נתקלת בקשיים שונים בכלל ובענייני הגבלים עסקיים במיוחד.

ראשית, בתי המשפט נוטים לסמוך יתר על המידה על עמדתם של רשויות האכיפה. ברם, אם האדן של רשויות האכיפה כושל או מתרשל אזי הסתמכות עליו של האדן השלישי, בתי המשפט, פירושו כי למשק ולחברה הישראליים אין שלושה אדנים בלתי תלויים זה בזה.

1 ירון זליכה שינוי בהרגלי הצריכה – המדריך ליעילות כלכלית ולצדק חברתי בישראל (2011).

בכך נפגע עקרון הפרדת הרשויות החיוני לדמוקרטיה מתפקדת ולענייננו זכותו של צרכן או עסק קטן בישראל לזכות להגנתם הבלתי תלויה של רשויות המדינה השונות. שנית, בתי המשפט נעדרים לעיתים סט מקובל של כלים לבחינה ושיפוט של פרקטיקות להגבלים עסקיים. בהעדר סט מקובל של כלים לבחינה ושיפוט נדרשים לעיתים בתי המשפט למנות מומחים מטעם בתי המשפט (להבדיל ממומחים שמונו על ידי הצדדים להליך משפטי). ברם, במדינה כה קטנה, לא תחרותית וריכוזית כמו ישראל, מרב חוות הדעת בתחום יוזמנו על ידי מונופולים וחברות בעלות כוח שוק מופרז. מכאן, יקשה על בתי המשפט למצוא מומחה אובייקטיבי ובלתי תלוי אשר לא יחשוש להעמיד חוות דעת התוקפת את המונופול שמא בעתיד מונופולים אחרים לא ישכרו את שירותיו. מכאן עולה, כי בעוד שהחוק הישראלי לענייני הגבלים עסקיים וחסי סחר הוא חוק מתקדם הוא הופך להיות בעל אפקטיביות נמוכה. זאת, בשל היעדר מסורת מספקת של שיפוט שאינו מסתמך יתר על המידה על רשויות אכיפה מהכושלות שידע המערב ובשל היעדר סט של כלים ומתודולוגיית עבודה אקדמית סדורה ופשוטה ליישום. יצוין, כי תופעה דומה ידועה בהיסטוריה של דיני ההגבלים העסקיים בארה"ב. עת חוקי ההגבלים העסקיים בחלקה הראשון של המאה הקודמת הפכו לעיתים קרובות לאות מתה ואף חמור מכך לאמצעי הגנה דווקא של מונופולים וחברות בעלות כוח שוק מופרז, עד אשר התעשתו בתי המשפט ותרמו את תרומתם למאבק בחוסר התחרותיות. מטרת מאמר זה היא לבחון הלכה למעשה את אחת הפרקטיקות הלא תחרותיות הקיימת בישראל ואשר הספרות המקומית אינה מרבה לעסוק בה, פרקטיקת יבוא טורפני בהיצף. זאת, על מנת לעורר דיון אקדמי כמו גם להעמיד בפני בתי המשפט (ובוודאי בית המשפט הכלכלי) סט של כלים לבחינה ושיפוט עצמיים ולהקטין את הסתמכותם על מומחים. הסתמכות שמפריטה, הלכה למעשה, את האדן השלישי של בתי המשפט בסביבה שמקשה על איתור מומחים בלתי תלויים. ברקע לכתיבת המאמר עומדים גם נתונים שפרסמה בשנת 2017 התאחדות התעשיינים ומקורם בארגון הסחר העולמי, המצביעים על גישה מרוסנת של רשויות המדינה בבואן להחליט על היטלי היצף להגנת הייצור המקומי. לפי נתונים אלה, רק 28% מהבקשות שהוגשו בעשור שבין 2007 לבין 2016 נענו, חמישה היטלי היצף בלבד.² לשם השוואה, בקנדה אושרו 80% מהבקשות, בדרום קוריאה אושרו 74% מהבקשות ובהודו אושרו 73% מהבקשות.

2 החלטות ותלונות של הממונה על היטלי סחר, משרד הכלכלה והסחר:
<http://economy.gov.il/InternationalAffairs/Import/TradeLevies/Pages/DecisionsAndComplaints.aspx#blank>

מבנה המאמר הוא כדלקמן: בפרק השני אבחן מהו יבוא בהיצף טורפני ומה ההבדל בינו לבין יבוא בהיצף אשר אינו טורפני. במסגרת זו נציג את הכלים שמעמידה הספרות הכלכלית כדי לזהות יבוא בהיצף טורפני ואשר יכולים לשמש את בתי המשפט בבואם לשפוט האם עסק יבואן ביבוא בהיצף טורפני. בפרק השלישי אערוך סיכום של הנזקים הפוטנציאליים למשק הלאומי הנובעים מיבוא טורפני בהיצף ומאוזלת יד רגולטורית כאשר הוא מתרחש. סיכום של נזקים אלה יכול להניח בפני בתי המשפט מתודולוגיה סדורה לחישוב הנזקים שנגרמו היה ויפסק כי אכן התבצע יבוא בהיצף טורפני. בפרק הרביעי אציג סיכום קצר ועמו השלכות מדיניות.

ב. מהו יבוא בהיצף טורפני

לפני שאגש לבחינה וניתוח של כלים לזיהויו של יבוא טורפני בהיצף אבחן תחילה את הספרות הכלכלית ואגדיר מה בין יבוא בהיצף לבין יבוא בהיצף טורפני, הגורם לנזק מצרפי כלל משקי לאורך זמן. אציין כבר כעת, מבלי להיכנס לעומקה של הסוגיה המשפטית אשר איני מומחה בה, כי אין כל צורך במשפט הישראלי או הבין-לאומי בנוק כלל-משקי לצורך הטלת היטל על יבוא בהיצף, אלא די בקיומו של נזק ממשי או הסתברות לנזק ממשי לתעשייה המקומית, או מניעת התפתחות של מפעלים שהוחל בהקמתם. מכאן עולה כי הספרות הכלכלית קובעת מבחנים מחמירים יותר מהמשפט המקומי והמשפט הבין-לאומי. ציון כי המונח "מחירי היצף" שאוב במקורו מענף אפליית המחירים, כחלק מן התאוריה של תחרות מונופוליסטית, ובמקרה של יבוא בהיצף שאוב מתת-הענף של אפליית מחירים בין מדינות שונות (לעומת תת-הענף של אפליית מחירים מונופוליסטית בין צרכנים שונים בשוק המקומי).

המונח "יבוא בהיצף" מתייחס לתופעה של יצוא מוצרים במחירים בשער המפועל, בנטרול הפער בעלויות המכירה, הפריקה, ההובלה וכיוצא בזה, שמשמעם מחירי FOB הנמוכים ממחיר המכירה הנהוג בארצו של היצואן או במדינה שלישית. המחיר במקרה של יבוא בהיצף נקרא Dumping Price. עם זאת, כפי שנראה להלן, לא כל מכירה במחיר הנמוך ממחיר המכירה בארץ המוצא תגרום בהכרח לנזק כלכלי מצרפי בארץ היעד.

באותם מקרים שבהם מחיר המכירה בארץ היעד נמוך מהעלות השולית (להבדיל מהעלות הממוצעת בתוספת רווח סביר) של ייצור המוצר בארץ המוצא (לרבות הוצאות מכירה, הובלה וכיוצא בזה), אין כל ספק, על פי הספרות הכלכלית, שנוק מצרפי בארץ היעד יתרחש. במקרה זה ייווצר בהכרח נזק מצרפי לאורך זמן בארץ היעד, ואילו המחיר הרלוונטי ייחשב למחיר טורפני, Predatory Price.

יודגש כי ההבחנה בין שתי האפשרויות של יבוא בהיצף היא תולדה של העשורים האחרונים. חלוצי התאוריה המונופוליסטית לא הבחינו בין שתי האפשרויות. כך, Haberler ו־Viner³ דנו ביצואן הנהנה ממעמד מונופוליסטי בארץ המקור אל מול תחרות גבוהה יותר בארץ היעד או לחלופין ביצואן המשתתף בקרטל המנסה להרחיק מתחרים באמצעות מחירים נמוכים לתקופה קצובה. המעמד המונופוליסטי מאפשר לו לנקוט מחירים גבוהים הן מהעלות השולית (המייצגת את המחיר הנורמלי של תחרות משוכללת) והן מהמחיר שביכולתו להשיג בארץ היעד. אם היצרן הוא מונופוליסט בארץ המקור או פועל בתחרות אוליגופוליסטית או מדובר בשוק ממועט מתחרים, אזי המחיר בארץ היעד עשוי להיות מחיר הנושא רווח בעבורו (בוודאי אם גם בארץ היעד אין תחרות משוכללת), למרות עלויות ההובלה ואף על פי שבארץ המקור מתקבל מחיר גבוה יותר. במקרים אלה לא ניתן לומר כי בהכרח לארץ היעד אין כדאיות ביבוא במחיר שהוא תחרותי אף אם הוא נמוך מהמחיר בארץ המוצא. במילים אחרות, העובדה שארץ המוצא סובלת משוק לא תחרותי אין פירושה שארץ היעד צריכה להעניש את עצמה ולחסום את האפשרות להגביר את התחרותיות בקרבה באמצעות אותו מונופול זה.

זאת ועוד, כפי שמראה Deardorff⁴, ככל שהפירמה היצואנית היא בעלת כושר ייצור הגבוה מהביקוש המופנה אליה בשוק המקומי, וכאשר השוק המקומי אינו בתחרות משוכללת (אף אם הפירמה אינה מונופוליסטית), אזי בהחלט ייתכן מצב שבו הפירמה תוכל לגבות בשוק המקומי מחיר הגבוה מהעלות השולית שלה בעוד כדאי יהיה לה להמשיך ולמכור בשוק היצוא כמות נוספת במחיר נמוך יותר, השווה לעלות השולית (כולל עלויות הובלה) או גבוה ממנה. סיטואציה זו אפשרית כמובן רק בהתקיים חסמים משמעותיים שיפעלו בין השוק המקומי לשוק היצוא (דוגמת עלויות הובלה גבוהות), ואינה אפשרית כאשר שני השווקים קשורים באופן הדוק (במובן של תחלופת מוצרים גבוהה ויעילה ביניהם, שתאפשר עסקאות Arbitrage).

דוגמה נוספת למכירה בהיצף שאינה כרוכה בנזק לארץ היעד (ואשר אף היא תכונה כאמור Price Dumping) ומבוססת על פערי מחירים היא כאשר בארץ המוצא נהנה היצואן (אף אם אינו נהנה ממעמד מונופוליסטי) מהגנות ומחסמי סחר (מלאכותיים או טבעיים) המאפשרים לו למכור במחיר הגבוה העלותו השולית. כמובן שסיטואציה זו מותנית בהיעדרה של תחרות משוכללת.

V. HABERLER, THE THEORY OF INTERNATIONAL TRADE (1936); J. VINER, DUMPING: A PROBLEM IN INTERNATIONAL TRADE (1923) 3

.A. V. DEARDORFF, ECONOMIC PERSPECTIVES ON DUMPING LAW (1989) 4

בדוגמאות הספציפיות האלה לא ייגרם בהכרח נזק לשוק היצוא. שוק היצוא ייחנה מפעילותו של מתחרה נוסף, היכול לפעול לאורך זמן מאחר שמחירו מגלם רווח סביר. מדובר בתופעה יעילה, נורמלית ומצופה לטובת הפירמה היצואנית, כמו גם שוק היצוא עצמו.

המשותף לכל הדוגמאות שתוארו לעיל הוא פער בשכר השווקים, היינו תחרות לא משוכללת בארץ המוצא אל מול תחרות משוכללת יותר בארץ היעד, לצד חסמים הפועלים לנתק את שני השווקים באופן חלקי (דוגמת עלויות הובלה גבוהות), אך לא ניתוק מוחלט (היינו עלויות הובלה שאינן גבוהות מדי). בסיטואציות אלה יוכל היצואן למכור במחיר הגבוה מעלותו השולית בארץ המוצא ולמכור במחיר נמוך יותר אך מגלם רווח סביר, אף בהתחשב בעלויות ההובלה בארץ היעד.

מכאן עולה כי פערי מחירים כשלעצמם אינם מספיקים כדי לזהות נזק כלכלי לשוק היעד (לעומת הנזק הכלכלי שנגרם לארץ המוצא כפועל יוצא של התחרות הלא משוכללת בקרבה). לאמיתו של דבר, כל עוד מוכר היצואן בארץ היעד במחיר השווה לעלותו השולית או גבוה ממנה, אזי הוא יוכל לעשות כן לאורך זמן, קיים עבורו תמריץ כלכלי חיובי אמיתי ואילו ארץ היעד מרוויחה מפעילותו של מתחרה נוסף, המסייע לה להגדיל עוד יותר את רמת התחרות שלה.

למעט הסתייגות אחת, ככלל הספרות הכלכלית אינה תומכת בחסימת היבוא בסיטואציות אלה. ההסתייגות היא כאשר חסמי הסחר המנתקים בין השווקים הם חד-צדדיים ומלאכותיים מצידה של ארץ המוצא Deardorff.⁵ דוגמה לכך אפשר למצוא במקרה של יפן, שבמהלך שנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת לא אפשרה יצוא אמריקאי לשטחה במגבלות טכניות אלה ואחרות וכך יצרה חסמי סחר בפני היצוא האמריקאי ליפן, בעוד היצוא היפני לארצות הברית נותר פתוח. כתוצאה של האמור היה השוק היפני תחרותי פחות מהשוק האמריקאי, כפי שהתבטא באפליית מחירים. במקרה זה ההיגיון שמאחורי היטלי סחר מהצד האמריקאי (בדמות היטל היצף) הוא שהם לא נועדו לשפר את רווחתם של הצרכנים האמריקאים (כלומר להבטיח להם מחיר נמוך יותר או מחיר נמוך על פני זמן ארוך), אלא לשפר את רווחתם של היצואנים האמריקאים ולגרום ליפן להסיר את חסמי הסחר המלאכותיים.

רק במהלך שנות השמונים של המאה הקודמת התפתחה התאוריה הכלכלית באופן שאפשר הבחנה ברורה ומסודרת בין יבוא בהיצף נורמלי (היינו היצף המאובחן על בסיס אפליית מחירים בין ארץ המוצא לארץ היעד) לבין יבוא בהיצף טורפני (היינו היצף המאובחן על בסיס מחירי מכירה הנמוכים מהעלות השולית).

5, DEARDORFF, ש.ם.

ההבדל בין יבוא בהיצף נורמלי לבין יבוא בהיצף טורפני הוא שהראשון רווחי ולכן יכול להישאר לאורך זמן, ואילו האחרון הפסדי ולכן חייב להיות ממומן ברווח גבוה יותר מההפסד בעתיד שאינו רחוק מדי. במילים אחרות, ההפסד הוא תכסיס שמטרתו ליצור בסיס כלשהוא לרווח גבוה בעתיד, רווח שבהכרח יבוא על חשבון מתחרים מקומיים וצרכנים מקומיים. כנגד תכסיסנות זו יצאה הספרות התאורטית במלוא עוזה החל משנות התשעים של המאה הקודמת ואילך. הדבר נעשה תוך הבחנה כאמור בין יבוא בהיצף נורמלי, שעשוי להיות חיובי מנקודת ראותה של ארץ היעד, לבין יבוא בהיצף טורפני, ששכרו בטווח הקצר יוצא תמיד – ללא כל יוצאים מן הכלל – בהפסדו בטווח הארוך.

במסגרת זו, כפי שצוין לעיל, מבחינים בין מכירה במחיר הנמוך מהעלות השולית לבין מכירה במחיר הנמוך מהעלות הממוצעת. על פי רוב, חלק מעלויותיה של פירמה הן עלויות קבועות (היינו עלויות שכבר הושקעו, אשר רק בטווח הבינוני והארוך הופכות להיות משתנות, לדוגמה עקב פחת או שדרוג טכנולוגי המחייב החלפה). פירמה עשויה למכור במחיר הנמוך מהעלות הממוצעת שלה (הכוללת את העלות הקבועה) כל עוד המחיר גבוה מהעלות השולית (המשתנה), מאחר שבכך היא תקטין את עלויותיה הקבועות נטו (בניכוי הכנסות). במילים אחרות, אף אם המחיר נמוך מהעלות הממוצעת הכוללת, עדיין יהיה כדאי לפירמה למכור (כל עוד המחיר גבוה מהעלות המשתנה), מאחר שמכירה זו תקטין בטווח הקצר את הפסדיה. עם זאת, בטווח הבינוני והארוך, כאשר היא תידרש לשקול את החלפת עלויותיה הקבועות או יציאה מהשוק, אזי היא תעדיף לצאת מהשוק. ראו בהקשר זה את דברי Clarida.⁶

כפי שמראה Ethier, כל אלה גורמים באופן מובנה לפער בין העלות הקבועה לבין העלות המשתנה, היוצר תמריץ כלכלי עונתי וקבוע מדי שנה למכירה עונתית מתחת לעלות הממוצעת הכוללת.⁷ היצף זה יכונה Cyclical Dumping. הפירמה במקרה זה עשויה להעדיף להציף את שוק היצוא ולא להציף את השוק המקומי ולפגוע בבסיס רווחיה, בפרט כאשר הביקוש המקומי אינו ודאי והוצאות ההתאמה של הייצור גבוהות. ראו בהקשר זה גם את דברי Bernhardt.⁸

בה בעת, פירמה שהגיעה לשלב ההחלפה של השקעותיה הקבועות תידרש לשאלה אם לא כדאי לצאת מהשוק ובינתיים להשיא את מכירותיה ככל הניתן, כדי להשיב ולו מקצת מעלויותיה הקבועות.

6 R.H. Clarida, *Entry, Dumping and Shakeout*, 83 AM. ECON. REV. 180 (1993)

7 W.J. Ethier, *Dumping*, 90 JOURNAL OF POLITICAL ECONOMY 487 (1982)

8 D. Bernhardt, *Dumping, Adjustment Cost and Uncertainty*, 8 JOURNAL OF ECONOMIC DYNAMICS AND CONTROL 349 (1984)

לטווח קצר ייתכן שכדאי לפירמה למכור מתחת לעלויותיה הממוצעות, ואילו בטווח ארוך תמיד כדאי יהיה לפירמה למכור אך ורק מעל לעלויותיה הממוצעות או לצאת מהשוק. הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך לא כדאי לפירמה למכור לאורך זמן מתחת לעלויותיה השוליות, אלא אם כן מדובר כאמור בתכסיסנות קצרת טווח.

על רקע זה קובעת התאוריה הכלכלית כי מכירה במחיר הגבוה מהעלות השולית אך נמוך מהעלות הממוצעת יכולה להיות היצף, אך כל עוד היא עונתית או לפרק זמן מוגבל אין היא היצף טורפני, הגם שהיא עומדת בהגדרה המשפטית של היצף.

לכן, על פי התאוריה הכלכלית, לא זו בלבד שאין לבחון אך ורק פערי מחירים (אלא דווקא פערים ברמת התחרותיות בין ארץ המוצא לבין ארץ היעד), אלא גם אין לבחון פערים בין המחיר לעלות הממוצעת, ויש לבחון קודם כול פערים בין המחיר לבין העלות השולית. שאלה נוספת שיש לשאול היא אם היבוא בהיצף הוא עונתי או מתמשך (כאשר היבוא מתמשך, יש חשיבות גם לבחינת פערים בין המחיר לעלות הממוצעת של הפירמה, שכן בטווח הארוך לא כדאי לאף פירמה למכור מתחת לעלויותיה הממוצעות, כמוסבר לעיל). היבט נוסף שיש לבחון הוא אם מבנה העלויות של היצואן הנחשד בהיצף שונה ממבנה העלויות של היצרנים המקומיים. מחד גיסא, טכנולוגיות ייצור יעילות יותר עשויות לבסס עלות נמוכה יותר; מאידך גיסא, העסקת ילדים או תופעות של ניצול עובדים עשויות אף הן לבסס עלות נמוכה יותר. ברם, טכנולוגיות ייצור יעילות יקטינו את העלות השולית ועדיין נדרש יהיה כי היצואן ימכור במחיר השווה לעלותו השולית (לרבות עלויות הובלה) או עולה עליה. לעומת זאת, עבודת ילדים או ניצול עובדים משמעותם שייתכן שעלותו השולית אינה מייצגת אלא היא נמוכה באופן מלאכותי.

מנגד, יש לבחון אם מבנה העלויות של היצרנים המקומיים גבוה באופן מלאכותי כפועל יוצא של מדיניות ממשלתית המפלה דווקא את הייצור המקומי או מטילה עליו מעמסה שאין ביכולתו לשאת. במקרה זה, יבוא במחיר נמוך (הגבוה מהעלות השולית בארץ המוצא) יחשוף את עיוותיה של המדיניות הכלכלית המקומית. ברור שמצב זה אינו קיים בישראל. מה באשר למכירה במחיר הנמוך מהעלות השולית? Davis and McGuinness מתארים

כמה סיטואציות שבהן התנהלות זו היא נורמלית, הוגנת ולא תכסיסנית.⁹

ראשית, כאשר המדובר בפירמות חדשות אשר נדרשו להשקעותיהן בטרם נודעו מחירי היצוא. אי-הוודאות עלולה להביאם למכור מתחת לעלותם השולית מבלי שהם מודעים לכך ועד שתובנה זו תחלחל אליהם. ראו בהקשר זה את דברי Clarida.¹⁰

Stephen W. Davies, Anthony J. McGuinness, *Dumping at Less than Marginal Cost*, 12 J. INT'L ECON. L. 169 (1982).

10. Clarida, *Entry, Dumping and Shakeout*, לעיל ה"ש 6.

לחלופין, פירמות חדשות העומדות בפני אי-ודאות של הצרכנים באשר לאיכות מוצריהן ולכן נדרשות לתת הנחות זמניות מהמחיר הנורמלי עד אשר יצליחו להחדיר מוצריהן לשוק. אף סיטואציה זו אינה רלוונטית לענייננו.

לחלופי חלופין, Deardorff¹¹ מתאר גם סיטואציה שבה הפירמות עצמן אינן יודעות לייצר את המוצר, ובשלב הניסוי והטעייה שלהן בוחנות את השוק ואת תגובתו למוצרים ברמות איכות שונות. אף סיטואציה זו אינה רלוונטית לענייננו.

שנית, כאשר היצרניות הנחשדות בהיצף הן חברות שבשל בעיית סוכן של מנהליהן משיאות את מכירותיהן ולא את רווחיהן. יצוין כי בדרך כלל סוגיה זו מאפיינת מנהלים בחברות ממשלתיות לא יעילות, ששכרם מנותק מהתוצאות של פעילות החברות.

פרט לשתי הסיבות שלעיל נותרה הסיבה המרכזית העומדת מאחורי מרבית היבוא במחירים שמתחת לעלות השולית: סיבת היבוא בהיצף טורפני. מדובר בניסיון של ענקיות גלובליות להביא יצרנים מקומיים לפשיטת רגל, להרתיע יצרנים מקומיים מהרחבת כושר הייצור שלהם ולהרתיע מתחרים חדשים המבקשים להיכנס לשוק, בין היתר על בסיס מוניטין של התנהגות לא רציונלית מצד הטורפן. במילים אחרות, מאחורי היבוא הטורפני חבוי הניסיון לפגוע לאורך זמן בתחרות, להפחית את רמת התחרותיות ולנצל את המצב התחרותי פחות כדי להעלות מחירים ולהשיא רווחים. במצבים אלה אין מחלוקת בספרות הכלכלית על כך שיבוא טורפני פוגע באופן מצרפי ברווחה הכלכלית של המשק המקומי. ראו בהרחבה אצל Tirole¹².

זאת ועוד, בניגוד ליבוא בהיצף עונתי, הנמוך מהעלות הממוצעת אך גבוה מהעלות השולית, היצף זה לא ייפסק בחלוף העונה. הוא ימשך עד אשר יצרנים מקומיים חלשים יצאו מהשוק או עד אשר יתערב הרגולטור המקומי.

יצוין כי גם מונופולים מקומיים נוהגים לעיתים בתמחור טורפני (האסור גם בישראל). ואולם, יבוא טורפני חמור בהרבה, מאחר שהרווח המונופוליסטי לא ייוותר בארץ היעד אלא יועבר לארץ המוצא. זאת ועוד, היבוא הטורפני הוא בהכרח יעיל פחות מהמונופול המקומי בשל עלויות ההובלה הכבדות יותר, שיושגו כמובן כולן על כתפי הצרכן המקומי.

עוד יובהר כי התמריץ לנהוג במחיר טורפני, כמו גם הנזק המשקי מהטורפנות, עולים ככל שהניסיון להוציא מתחרה מהשוק גם יצליח להשאיר אותו בחוץ לאחר שיצא ולמנוע אחרים מלהיכנס במקומו. לדוגמה, במקרה של ענף המלט, שבו עלויות קבועות גבוהות וחסמי כניסה חזקים לייצור מלט (למשל היעדר מחצבות אבן גיר והצורך להתמודד עם מונופול מקומי ותיק), ההרתעה היא טבעית. מי שיצא כבר לא ייכנס שוב, ואיש גם לא יבקש

11 Deardorff, Economic Perspectives on Dumping Law, לעיל ה"ש 4.

12 J. Tirole, The Theory of Industrial Organization (1988)

להיכנס במקומו. הצורך לבצע פעם נוספת השקעה קבועה כה גבוהה, אשר השבתה מצריכה זמן ארוך במיוחד, ירתיע דיו.

כמו כן, לדברי Hartigan, הצלחת המדיניות הטורפנית תלויה גם באורך הנשימה של היצרן המקומי, ובשאלות כגון אם הוא יצרן חדש או ותיק (שכבר השיב את מרבית השקעותיו), אם עומדת בפניו תוכנית השקעות החיונית להצלחתו לאורך זמן, אם נתח השוק שלו גדול דיו כדי לספוג ירידה בהכנסותיו וכיוצא בזה.¹³

חשוב לא פחות הוא קיומה של גמישות ביקוש נמוכה שתאפשר ליבואן הטורפני להשיב את הפסדיו לאחר שהיצרן המקומי יצא מהשוק.

הספרות הכלכלית מצביעה על שלוש הצדקות נורמטיביות להטלת היטלי היצף במקרה של יבוא בהיצף טורפני (ראו בהקשר זה את דברי Hutton¹⁴) והן:

א. יעילות כלכלית – על שום הצורך להגן על הצרכנים לאורך זמן ובפרט משעה שהיצרן המקומי ייסוג, התחרות תקטן והיבואן הטורפני ינצל את חוסר התחרותיות על מנת להעלות מחירים.

ב. צדק חלוקתי – על שום הצורך להגן על יצרנים מקומיים, ועימם משפחות מועסקים רבות וההשלכות על חלוקת ההכנסות במשק.

ג. רווחה קהילתית – על שום הפגיעה במרקם החברתי של קהילות שונות, ובפרט אם אלה נמצאות באזורי פריפריה או במעמד סוציו-אקונומי נמוך במיוחד.

מנגד, Blonigen¹⁵ מזהיר כי התנהלות רפת ידיים של הרשויות הרגולטוריות בארצות הברית, שנרתעו מטעמים אלה ואחרים מפני אכיפת החוק כנגד יבוא בהיצף, הביאה לזינוק במרווח ההיצף בארצות הברית מרמה של כ-15% במהלך שנות השמונים של המאה הקודמת לרמה של 60% בשנות האלפיים. החוקר מדגיש כי אם תופעה זו מתקיימת במדינה שבה קיימות חקיקה מפורטת מאוד ורשויות אכיפה הנחשבות כיעילות, אזי התופעה עלולה להיות אף חמורה יותר במדינות אחרות.

יצוין, בהקשר זה, כי קנדה הייתה המדינה הראשונה אשר העבירה חקיקה ייעודית כנגד היצף, כבר בשנת 1906. ארצות הברית עשתה כן בשנת 1916. לדברי זוסמן,¹⁶ עד סוף המאה הקודמת אימצו יותר מ-40 מדינות חקיקה כנגד היצף.

- Hartigan J.C., *Predatory Dumping*, 29 CANAD. J. OF ECON. 228 (1996) 13
- Susan Hutton & Michael Trebilcock, *An Empirical Study of the Application of Canadian Anti-Dumping Laws: A Search for Normative Rationales*, 24 JOURNAL OF WORLD TRADE 123 (1990) 14
- Bruce A. Blonigen, *Evolving Discretionary Practices of U.S. Antidumping Activity*, 39 CANAD. J. OF ECON. 874 (2006) 15
- נעם זוסמן "היבטים כלכליים של היטל היצף" הרבעון הישראלי למיסים 103 (1999). 16

- ישראל אימצה חקיקה נגד היצף לראשונה במסגרת החוק למניעת היצף, תשל"ז – 1977, ואילו בשנת 1991 נחקק חוק היטלי סחר.¹⁷
- לדברי Hutton,¹⁸ הנזק צריך להימדד הן אל מול צרכנים לאורך זמן (המחיר והכמות הצפויים אם וכאשר מטרת ההיצף הטורפני תצליח), הן אל מול היצרן המקומי (אובדן נתח שוק והפגיעה ברווחיות, לרבות הרווחיות הצפויה) והן אל מול הרווחה הקהילתית (אובדן מקומות העבודה הקיימים והעתידיים).
- לסיכום הספרות הכלכלית, כדי להבחין בין יבוא נורמלי בהיצף, אשר אינו בהכרח מזיק, לבין יבוא טורפני בהיצף, שתמיד מזיק ונזקו ברור, מובהק וחד-משמעי, יש לשאול את השאלות הבאות, שהן כולן תנאים הכרחיים ובלתי מספקים:
- א. האם קיימת אפליית מחירים בין ארץ המוצא לבין ארץ היעד?
 - ב. האם קיים בין היצרנים הזרים לבין היצרנים המקומיים פער במבנה העלויות המצדיק את פער המחירים?
 - ג. האם קיים פער ברמת התחרותיות בין השווקים והאם אכן השווקים בארץ המוצא תחרותיים פחות מהשווקים בארץ היעד?
 - ד. האם מבנה העלויות של היצרנים המקומיים גבוה באופן מלאכותי כפועל יוצא של מדיניות ממשלתית המפלה את הייצור המקומי או מטילה עליו מעמסה לא יעילה?
 - ה. האם היבוא בהיצף הוא עונתי (Cyclical Dumping) או מתפרס לאורך השנה במלואה?
 - ו. האם היצרנים הזרים הם פירמות חדשות שבפניהן עומדת אי-ודאות נוכח מחירי היצוא, נוכח מבנה העלויות שלהן או נוכח איכות המוצר שלהן?
 - ז. האם הפירמות הזרות הן חברות ממשלתיות הסובלות מניתוק או מכשול בקשר שבין תגמול המנהלים לבין רווחיותם (האם המנהלים מוטים לגודל על פני רווחים)?
 - ח. האם היצרניות הזרות ידועות בניסיון עבר לבסס קרטל בין-לאומי או התנהגות טורפנית שמטרתם להרתיע יצרנים מקומיים?
 - ט. האם המחיר בישראל נמוך מהעלות השולית הכרוכה בייצור (לרבות עלויות הובלה ופריקה) להבדיל מהעלות הממוצעת?
 - י. האם היצרן המקומי עומד בפני תוכנית השקעות המיועדת להרחיב את הייצור או להוזיל את מבנה עלויותיו?

17 חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, התשנ"א–1991.

18 Hutton & Trebilcock, לעיל ה"ש 14.

- יא. האם היצרן המקומי הוא שחקן בעל אורך נשימה ארוך? האם הוא יצרן ותיק שכבר השיב את עלויותיו? האם הוא יצרן בעל נתח שוק גדול המסוגל לספוג ירידה זמנית במכירותיו?
- יב. האם גמישות הביקוש בשוק היעד נמוכה ותאפשר ליבוא הטורפני להשיב את הפסדיו בעתיד?
- יג. האם רשויות האכיפה בארץ היעד מרתיעות או שמא הסיכון לחסימת היבוא הטורפני אינו גבוה במיוחד?

ג. הנזקים הפוטנציאליים למשק הלאומי מיבוא בהיצף טורפני

על בסיס הספרות הכלכלית העוסקת בתחום ההגבלים העסקיים בכלל ויבוא טורפני בהיצף בפרט ראינו שלוש הצדקות להטלתו של היטל היצף: יעילות כלכלית, צדק חלוקתי ורווחה קהילתית.

שיקולים אלה יוצרים כמה מרכיבי נזק היכולים להתוות מתודולוגיה העומדת בפניו בתי המשפט לחישוב הנזק שנגרם מיבוא בהיצף טורפני והכול כאמור להלן:

א. אובדן התוצר לאורך זמן, שאותו אמור המתחרה המקומי שנדחק החוצה עקב קיומו של יבוא בהיצף טורפני לתרום למשק הישראלי, הנחלק לשני מרכיבי משנה:

(1) שכר העבודה – מרכיב זה קשור הן ליעילות כלכלית (שהרי מקומות העבודה החלופיים שיצמחו בקרב היבואנים הטורפנים הם מקומות עבודה מיותרים שאין מאחוריהם כל בסיס כלכלי למעט תכסיסנות והרחקת מתחרים), הן לצדק חלוקתי ולרווחה קהילתית (לעיתים מקומות העבודה שיוצרת התעשייה המקומית הם בשכר גבוה יחסית לרמת ההשכלה הנדרשת מעובדיה, ולעיתים קרובות הם גם מרוכזים רובם ככולם באזור סוציו-אקונומי המדורג נמוך יחסית באשכול הכלכלי-חברתי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה).

(2) הרווח לפני מס – מרכיב זה קשור ליעילות כלכלית בקושרו במישורין בין רווח לבין תמריץ ליזום, להשקיע ולהתחרות. ראוי לזכור כי המשק הישראלי מייחל למתחרים מקומיים לא מונופוליסטיים, אשר יסכנו הון ממשי ללא הגנת ינוקא או סבסוד ממשלתי ויביאו את בשורת התחרותיות לענפים.

שני הפרמטרים מרכיבים את הערך המוסף הקיים בפעילותה של פירמה מקומית ומצטבר על פני המגזר העסקי לכדי התוצר העסקי המצרפי.

ב. אובדן ההשקעה – המשק הישראלי סובל מרמת השקעה נמוכה מאוד בהשוואה למדינות המערב, זאת אף על פי שרמת החיים בו היא אחת הנמוכות במערב ורמת העוני

היא הגבוהה במערב. ככלל, ככל שרמת החיים נמוכה יותר כך שיעור ההשקעות בתוצר אמור להיות גבוה יותר. זאת ועוד, בהיעדר רמת השקעות גבוהה מהמוצא המערבי לא יוכל המשק הישראלי לסגור את פעריו אל מול המערב. אחת הסיבות המרכזיות לרמת ההשקעה הנמוכה היא רמת התחרותיות הנמוכה.

ג. הפגיעה בעודף הצרכן – מכירה במחיר השווה לעלות השולית יוצרת עודף לצרכן, מאחר שעקומת הביקוש היורדת שלו מאופיינת ברמות מחיר גבוהות יותר ביחס לכמויות מכירה נמוכות יותר אשר הצרכן מוכן לשלם. במילים אחרות, משמעותה של עקומת ביקוש יורדת היא שלצרכן יש תועלת גבוהה יותר מהמחיר המשקף את העלות השולית ביחס ליחידות שלפני היחידה השולית שנמכרה.

ד. הפגיעה באמון הציבורי נוכח יכולת הפעולה של המדיניות הכלכלית וברמת האמון הציבורי ברצינות כוונותיה של הממשלה – 90% מהפערים הכלכליים בין מדינות דמוקרטיות נובעים מאיכות המדיניות הכלכלית ומיכולת הביצוע שלה. המדיניות הכלכלית הדקלריטיבית של הממשלה היא להגביר את התחרותיות במשק, אולם מדיניות זו מושמת לאל כאשר ננקטות פרקטיקות של הגבלים עסקיים דוגמת יבוא בהיצף טורפני. ה. במילים אחרות, אם תצלחנה פעולות של יבוא בהיצף טורפני, אזי המסר למונופולים ולאוליגופולים הרבים מספור המציפים כל חלקה טובה במשק הישראלי הוא ברור. למדיניות הכלכלית אין יכולת ביצוע, ואילו לצרכן הישראלי אין כל יכולת להסתמך על מדיניות כלכלית.

מנגד, דווקא הטלת היטל היצף כנגד היבוא הטורפני עשויה למנוע את הנזק, אך יחד עם זאת אף לייצר תועלת נוספת. כך, Webb¹⁹ מצא שכאשר יצרן מקומי יחיד נמצא בתחרות עם יצרן בודד זר, אזי השתת היטל היצף עשויה להביא לא רק לגידול בתפוקת היצרן המקומי וברווחיו, אלא גם להפחתת מחיר המכירה לצרכן המקומי. יתר על כן, אם היצרן המקומי לא מיצה יתרונות לגודל קודם לכן, אזי יחול שיפור ברווחה החברתית. על רקע זה, אל לבתי המשפט לחשוש מפני פסיקה המחייבת את הממונה על היטלי סחר להטיל היצף. זאת, מאחר והטלת היטל אך תצמצם את הנזק הנגרם אם וכאשר יבואן עסק ביבוא בהיצף טורפני. בה בעת, הטלת חובה על היבואן לפצות במלוא שיעור הנזק תשפר את תהליכי קבלת ההחלטות שלו האם לעסוק ביבוא בהיצף טורפני בהעמידה אל מול התועלת שתצמח לו את מלוא הנזק שנגרם למשק ולחברה.

Michael Webb, *The Ambiguous Consequences of Anti-dumping Laws*, 30 ECONOMIC INQUIRY 437 (1992)

ד. סיכום ומסקנות

המשק הישראלי הוא אחד המשקים הכי יקרים למחיה, ריכוזיים, לא תחרותיים ולא יעילים במערב. הקשרים בין יוקר המחיה לבין רמת התחרותיות הנמוכה ובינה לבין רמת ההכנסה הנמוכה לנפש ושיעורי העוני הגבוהים בישראל ברורים מאליהם. באותה מידה, ברור גם כי בעיית חוסר התחרותיות לא תיפתר ללא שיפור ניכר ברמת האכיפה נגד הגבלים עסקיים וחסי סחר לא חוקיים.

מטרת מאמר זה הייתה לעסוק באחת הפרקטיקות הלא תחרותיות הקיימת בישראל ואשר הספרות המקומית לא מרבה לעסוק בה, פרקטיקת יבוא טורפני בהיצף. זאת, על מנת לעורר דיון אקדמי כמו גם להעמיד בפני בתי המשפט (ובוודאי בית המשפט הכלכלי) סט של כלים לבחינה ושיפוט עצמיים ולהקטין את הסתמכותם על מומחים. הסתמכות שמפריטה, הלכה למעשה, את אחד משלושת האדנים עליהם נשען מערך ההגנה המשקי נוכח הגבלים עסקיים הוא אדן בתי המשפט.

בתוך כך יש להביא בחשבון, כי שלושת האדנים שתוארו בראשית המאמר – אדן האכיפה העצמית, אדן רשויות האכיפה הרגולטוריות ואדן בתי המשפט – אינם בלתי תלויים זה בזה. בעוד שכיום, נשענים לרוב בתי המשפט על עמדת רשויות האכיפה אף שהן בעצמן מתאפיינות בחוסר אפקטיביות בולט בקנה מידה מערבי ואף בהשוואה עולמית לא מערבית, אזי ככל אשר יוכלו בתי המשפט לפעול באמצעות מתודולוגיה אקדמית סדורה כך הם ישפיעו על חיוב על פעולתם של שני האדנים הקודמים. רוצה לומר, כי במקום שבתי המשפט אינם מהססים לפעול בעצמאות ובאופן בלתי תלוי לפסוק בענייני הגבלים עסקיים אזי יגדל הסיכון הנובע מחוסר אכיפה עצמית ותגדל המבוכה נוכח רשלנות רגולטורית. אלה ישפיעו לחיוב על איכות האכיפה העצמית ואפקטיביות הרגולציה וחוזר חלילה.

מטרת מאמר זה הייתה לעורר דיון אקדמי כמו גם להעמיד בפני בתי המשפט (ובוודאי בית המשפט הכלכלי) סט של כלים לבחינה ושיפוט עצמיים בתקווה כי תשפר את יכולתם לפעול כאדן שלישי בלתי תלוי ומרתיע. אם יעורר המאמר דיון אקדמי שירחיב וישכלל את סט הכלים ואת מתודולוגיית חישוב הנזק שתוארו במאמר אזי יצא המשק הישראלי כולו נשכר.