

12.9.2018

לכבוד:

שר הכלכלה מר אלי כהן

שר האוצר מר משה כחלון

שרים נכבדים,

הנדון: היטל היצף על יבוא מלט

מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה, מייסודו של פרופ' מאיר חת, פועל במכללה למינהל במגמה לחקור ולהמליץ בדבר סוגיות של משפט וכלכלה הרלבנטיות למשק הישראלי.

בנייר עמדה קצר זה נבקש להציג עמדה עקרונית בהתייחס להמלצת הממונה על היטלי סחר במשרד הכלכלה מיום 15.8.2018, להטיל היצף על יבוא מלט לישראל. נייר העמדה יעסוק בשאלות עקרוניות הנוגעות ליישום חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, התשנ"א-1991.

נבקש בענין זה להעיר את ההערות הבאות:

1. לפי סעיף 21 לחוק היטלי סחר ואמצעי הגנה, נדרשים שני תנאים להטלת היטל היצף: האחד – הטובין בהם מדובר (כאן – מלט) מיובאים במחיר "היצף"; והשני – כתוצאה ממחירי ההיצף "נגרם או עלול להיגרם נזק ממשי לענף היצרני המקומי". לפי החוק, השאלה אם מדובר במחיר "היצף" נקבעת לפי השוואה בין המחיר בו הטובין נמכרים במדינת היעד (ישראל) לבין המחיר בו הם נמכרים במדינת הייצור. סעיף 9 לחוק קובע: "יבוא בהיצף הוא יבוא טובין כשמחיר היצוא שלהם נמוך ממחירם המקובל". "המחיר המקובל" מוגדר בסעיף 10(א) לחוק:

"המחיר המקובל של טובין מיובאים, הוא מחיר בר השוואה של טובין דומים לטובין המיובאים, המיועדים לצריכה מקומית במדינת היצוא, והנמכרים בשוק המקומי של מדינת היצוא

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי - המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center

במהלך העסקים הרגילי".

2. לפי הגדרה זו, השוואת המחירים נעשית בין מחיר המכירה של המלט המיובא בישראל, לבין המחיר בו המלט נמכר במדינת היצוא. כאשר המחיר במדינת היצוא גבוה מהמחיר בו הטובין נמכרים בישראל – הדבר יחשב ל"היצף" לפי החוק. ואולם בנקודה זו חשוב לשים לב, כי החוק סוטה מההבנה המקובלת לפיה מחירי "היצף" הם מחירים הנמוכים מהעלות הנדרשת לייצור ושיווק הטובין. כאשר יצרן מוכר טובין במחיר הנופל מהעלות לייצורו ($P < C$), מתעורר חשד ממשי לכך שמדובר באסטרטגיה לדחיקת מתחרים; זאת, משום שמכירה בהיצף -- במובן של מחיר נמוך מעלות -- היא פעולה בלתי כלכלית בעליל. על כן היא נחשדת כניסיון פסול למנוע כניסת מתחרים או לדחוק שחקנים החוצה מן השוק.

3. שונה הדבר כאשר מדובר במחיר יבוא שאינו נמוך מהעלות, אלא רק נמוך מהמחיר בו הוא נמכר במדינת היצוא. במקרה כזה, המחיר הוא תחרותי, אך לא בלתי כלכלי. הוא אינו "בלתי הגיוני" ולכן נהנה מהצדקה עסקית לגיטימית.

4. כידוע, דיני ההגבלים העסקיים מבקשים לעודד תחרות בין ספקים, בין השאר על דרך של הפחתת מחירים. ההנחה היא שהתחרות היא האמצעי הטוב ביותר להשיג יעד של יעילות, וכי הפחתת מחירים מהווה ביטוי לתחרות המיטיבה עם הצרכנים. חוק היטלי סחר ואמצעי הגנה מהווה חריג לכלל הרחב של אי-התערבות בפעילות של השוק החופשי. על כן, ראוי ליישם את החוק בדיוקנות ובצמצום. בתוך כך, ראוי לבחון את השאלה, מהו היחס בין מחירי המכירה של המלט המיובא לישראל לבין עלויות הייצור (והשינוע) של הדלק ממדינת הייצוא. אם מחירי היבוא אינם נופלים מעלויות היצרן, הדבר צריך לשמש שיקול כנגד היטל יבוא, וזאת אף אם מחיר היבוא נופל מהמחיר בו המלט נמכר במדינת המקור. הטעם לכך הוא, שבמקרה כזה מדובר לכאורה בהתנהלות תחרותית שגרתית ומבורכת: יבואן מזהה רנטה במדינת היעד, ופועל לחדור למדינה זו במחיר תחרותי. פרקטיקה כזו - להבדיל ממחיר נמוך

מעלויות הייצור אינה צריכה להיות מזוהה עם אסטרטגיה עירומה לדחיקת מתחרים.

5. לצד שאלת ההיצף, סעיף 21 לחוק ממשיך וקובע שיש לבחון אם היבוא גורם או עלול לגרום "נזק ממשי לענף היצרני המקומי". בנקודה זו ראוי לנקד את המילה "ענף": השאלה אינה אם יצרן מקומי זה או אחר צפוי להיפגע. השאלה היא, אם הענף בכללותו עלול להיפגע, והפגיעה שבה מדובר צריכה להיות

6. "ממשית". חשוב לשים לב: אין לזהות בין טובתו של יצרן מקומי פלוני לבין טובתו של הענף בכללותו. כך, יתכן שיבוא טובין ידרבן את היצרן המקומי להתייעל, לחסוך בהוצאות, לשפר טכנולוגיה, לחדש בתחום דרכי הייצור והשיווק. גם אם יצרן זה או אחר יאלץ לעזוב את השוק, אין פירושו של דבר שה"ענף" כולו נפגע. לעיתים, התחרות מאלצת יצרנים בלתי יעילים להעתיק את אמצעי הייצור שלהם לענף חלופי; במישור היעילות של המשק, שינוי זה עשוי להיות יעיל ומבורך. שהרי זו דרכה של תחרות: שהיא מחזקת את הצורך בשיפור ובהתייעלות, ומנפה החוצה יצרנים שאינם יעילים.

7. שיקולי הענף בכללותו מחייבים עיון גם במידת הריכוזיות של הענף בו מדובר. ענף המלט בישראל נחשב לריכוזי ביותר (ראו למשל החלטת הממונה על הגבלים עסקיים מיום 30.10.2014: "החלטה בדבר מתן הוראות לבעל מונופולין לפי סעיף 30 לחוק ההגבלים העסקיים, התשמ"ח-1988"). כניסת יבואנים לענף זה צפויה להכניס שחקנים נוספים ולמתן את הריכוזיות, על החסרונות הידועים הכרוכים בה. החשש שמא היבואן "יכבוש את השוק" ולאחר מכן יעלה מחירים אינה נראית ריאלית, בין השאר משום שמדובר במקורות יבוא רבים, ולא ביבואן בודד אחד. זאת ועוד: אין בסיס עובדתי להניח כי היבוא יחסל כליל את הייצור המקומי. לכן, במקרה של הפקעת מחירים מצד היבואן, היצרן המקומי יוכל להגיב במחירים תחרותיים מצדו.

8. לא למותר להזכיר כי סעיף 32(א) לחוק היטלי סחר מוסיף וקובע שבהטלת היטל יבוא יש לשקול שיקולים הנוגעים "למשק בכללותו". כידוע, תחרות היא "שם המשחק" להזלת מחירים במשק. היבוא כבר הוכר בענפים רבים כמהלך

חשוב ומשמעותי להוספת שחקנים וליצירת תחרות (למשל, בענף המזון).
בהעדר תחרות מקומית ממשית בענף זה או אחר, היבואן הוא זה שיוצר את
התחרות, וזו משמעותית למיתון מחירים גבוהים. ככלל, אין להירתע מצמצום
הייצור המקומי, וזאת מתוך ראיית טובתו של המשק בכללותו.

9. בנקודה זו ראוי להוסיף ולהזכיר את ההיסטוריה הענפית של המלט, שסבלה
מפרקטיקות מונופוליסטיות למניעת יבוא. בהחלטת הממונה על הגבלים
עסקיים שאוזכרה לעיל צוין, כי "נשר מיישמת מדיניות לפיה ניתנות הטבות
לקוחות הרוכשים ממנה מלט בהיקפים גדולים, שבמסגרתה נהנים לקוחות
אלה מהנחה ממחיר המחירון ומתנאי אשראי נוספים. ... מבדיקת הרשות

10. עולה כי נשר רואה איום תחרותי ממשי באפשרות כי רדימיקס והנסון,
המצויות שתיהן בבעלות יצרניות מלט בינלאומיות, יפנו לאיתור או פיתוח
חלופות לרכישת מלט מנשר באמצעות יבוא. במתן התנאים המועדפים
לרדימיקס ולהנסון מגיבה נשר באופן ממוקד לאיום יבוא, כך שהתמריץ של
לקוחותיה הגדולים לפעול לפיתוח יבוא אפקטיבי של מלט לישראל נפגע,
כאשר יתר צרכני המלט אינם זוכים ליהנות מפירותיו של האיום התחרותי
ומשלמים מחיר מלט גבוהים יותר" (החלטה מיום 30.10.2014, בס' ה'). ענף
המלט נחשף זה עתה ליבוא המיוחל מזה שנים. רצוי שלא לפגוע ביבוא בשלבו
התחיליים יחסית. לחלופין, מוצע להגביל את משך ההיטל לשנה אחת בלבד,
על מנת להבטיח בדיקה דינמית ולשמור על אמצעי אפקטיבי לריסון התנהלות
מונופוליסטית.

בכבוד רב ובברכת שנה טובה,

השופטת בדימוס ד"ר איריס סורוקר, מנהלת

מרכז חת לחקר התחרות והרגולציה

המסלול האקדמי, המכללה למינהל

https://www.colman.ac.il/heth_center

מרכז רנה ומאיר חת לחקר התחרות והרגולציה, המסלול האקדמי - המכללה למינהל

טלפון: 03-9634104 | דוא"ל המרכז: hethcenter@colman.ac.il

רח' אלי ויזל 2, ראשון לציון | בקרו אותנו באתר: www.colman.ac.il/heth_center