

הליברליזאציה של היבוא - פברואר 1962 עד מאי 1965¹

1. מבוא

בעקבות פיחות הל"י בשנת 1962, הוחש תהליך הליברליזאציה² של היבוא. ראשיתו של תהליך זה ב-1956, עת הוחל בליברליזאציה של יבוא חומרי הגלם. תהליך זה תואר כדלהלן: "בין 1956 ל-1962 בוטל קיצוב היבוא — כלומר, שרישיון היבוא לאחר ה"ליברליזאציה" הוענק אוטומטית. בה בשעה הועלו שערי החליפין של המוצרים האמורים על ידי הטלת מכסים והיטלים בגובה שנועד לשמור על כמות יבוא דומה לזו שנקבעה קודם לכן על ידי הקיצוב"³. רוב מוצרי הצריכה המוגמרים, ומוצרים מוגמרים אחרים המיוצרים בארץ, נותרו במסגרת ההגנה המינהלית.

במסגרת המדיניות הכלכלית שלאחר הפיחות הוחלט לבטל את ההגנה המינהלית אף לגבי המוצרים המיוצרים בארץ, ולהביא, עם זאת, לדיון מחודש את כל סעיפי היבוא אשר יש להם

לוח 1

ערך התפוקה במוצרים, שהוכאו לדיון בפני ה"וועדה הציבורית להגנת תוצרת הארץ" עד מאי 1965, כאחוז מכלל תפוקת כל ענף

הענף	אחוזים
מזון ומוצרי טבק	*
טקסטיל	90
הלבשה	90
עץ ונגרות	80
נייר ומוצרי	30
עור והנעלה	80
גומי ופלסטיקה	50
מוצרים כימיים	20
זיקוק דלקים	..
מינרלים אל מתכתיים	70
מתכת בסיסית	70
מוצרי מתכת	80
מכונות וציוד חשמלי	90
ציוד כלי הובלה	90

* רוב מוצרי הענף טרם נידונו.

¹ סקירה זו נכתבה בידי פלורה דוידוב ממחלקת המחקר.

² בליברליזאציה כאן, הכוונה להמרה של הגנה מינהלית בהגנה פיסקאלית.

³ ראה מ. מיכאלי, סחר החוץ ויבוא ההון של ישראל, תל-אביב — עם עובד, 1963 ע' 118.

תחליפים קרובים מן הייצור המקומי, לרבות חומרי הגלם המצויים כבר תחת הגנה פיסקאלית. חלק ניכר ממוצרי התעשייה כבר הובא לדיון¹ בפני הוועדה הציבורית להגנת תוצרת הארץ², בחלק מן הענפים מהווים המוצרים, שלגביהם כבר תם הדיון, את רובה המכריע של תפוקתם. נוסף על ההחשה שנסתמנה בתהליך הליברליזאציה, החל ב־1962 ואילך, נשתנה גם אופיו של התהליך שינוי מהותי: בעוד אשר הליברליזאציה, שבוצעה בין שנת 1956 ל־1962, נתכוונה, בעיקר, לגבות רווחי מכסה³ מבלי שתהיה לה השפעה על מחיר מוצרי היבוא בשוק המקומי — ולפיכך גם לא היתה לה השפעה על הקצאת המקורות במשק (אם כי היא הביאה לשינוי של השער האפקטיבי) — מ־1962 ואילך היתה מטרת המדיניות להביא להאחדת שערים ולשיפור הקצאת המקורות.

סקירה זו נועדה לסכם את שלב הליברליזאציה שראשיתו ב־1962, להצביע על כמה ממאפייניו העיקריים ולהסיק מסקנות הנובעות מכך, לגבי הקצאת גורמי הייצור בתעשייה.

2. הגדרת השער האפקטיבי

את המונח 'שער אפקטיבי' ניתן להגדיר בדרכים שונות. השוני בהגדרות נקבע על פי סוגי המיסים, שאותם כוללת ההגדרה, והמשקלים, שלפיהם משקללים את השערים הממוצעים. בחירת ההגדרה המתאימה תלויה בנקודת הראות, או בתכלית, שלשמה נזקקים לה. כיוון שעניינה של סקירה זו נתרכז במידת ההגנה על הייצור הנועד לשוק המקומי בלבד, ולא במחיר שמשלם הצרכן תמורת דולר יבוא, נכללו במושג 'שיעור המכס' המכסים וההיטלים דלהלן: (א) מכס; (ב) היטל (מוגדר לגבי כל דולר יבוא) ו־(ג) מס קצוב (המוגדר לגבי כל יחידת כמות של מוצר יבוא). לעומת זאת, לא נכלל מס הקנייה המוטל גם על מוצרים מן הייצור המקומי⁴. אמידת שיעורי מכס ממוצעים, בדרגות הפירוט השונות, עוררה את בעיית הבחירה במשקלים נאותים. קיימות שתי אפשרויות עיקריות: 1. ערך היבוא. 2. ערך השימושים המקומיים.

1. ערכי היבוא כמשקלים

כאמור, המטרה היא לעמוד על ההגנה לייצור הנועד לשוק המקומי (ולא על אפליה בין סחורות היבוא). אילו היינו בוחרים בערכי היבוא כמשקלים, היינו מייחסים משקל גבוה, יחסית, למוצרים ששיעור המכס עליהם נמוך ומשקל קטן, יחסית, למוצרים שרמת המכס המוטל עליהם גבוהה יותר. זאת, במידה שקיים יחס הפוך בין גובה המכס להקף היבוא. כמו כן, היתה בחירה זו מביאה לכך, שמכסים גבוהים, המהווים מכס מונע יבוא, לא יהיו מיוצגים כלל במוצע. ברור, שכשאמור בשער אפקטיבי ממוצע, כאינדיקטור למידת הגנה על הייצור המקומי, מן ההכרח שיימצא ייצוג גם לשיעורים אלו.

¹ עד מאי 1965.

² ועדה מייצעת ליד שר המסחר והתעשייה בדבר פריטי היבוא אשר יועברו למסגרת של הגנה פיסקאלית וגובה המכס אשר יוטל עליהם. המוצרים המובאים לדיון הם מוצרים מהייצור המקומי; והמס מוטל על התחליפים הקרובים מן היבוא.

³ "רווחי מכסה": "קיצוב היבוא" הטיל פיקוח רק על הכמות אותה מותר ליבוא. היבוא נעשה בשער החליפין הרשמי ולא היתה כל התערבות במחירי השוק המקומי. מאחר שהכמות המיובאת במסגרת מכסת היבוא היתה קטנה מן הכמות שהיתה מיובאת בתנאי שוק חפשי (וו היתה מטרת הקיצוב) — מחירי השוק המקומי של סחורות היבוא המוקצבות היו גבוהים ממחיר שהיה נקבע אלמלא ההגבלה. רווחי המכסה נובעים מן הפרש שבין מחיר סחורות היבוא המוקצבות לבין המחיר שהיה נקבע בתנאי יבוא חפשי בשער החליפין הרשמי.

⁴ קיימת כאן בעיה: שיעור מס הקנייה הינו אמנם אחיד לגבי סחורות, בין שהן מיבוא ובין שהן מן הייצור המקומי; אך לגבי היבוא הוא מוטל ל"אחר" הטלת שאר מיסי היבוא. לכן גבוה גדולו המוחלט בסחורות יבוא יותר מאשר בסחורות מן הייצור המקומי, ולפיכך מן הדין היה לראות בחלק ממנו "מס הגנה". גורם זה יוצר איפוא הטיה כלפי מטה לגבי "שיעור המס" כאינדיקטור למידת ההגנה. במהלך החישוב העדפנו תמיד הטיה כלפי מטה. על הטעם לכך נעמוד להלן.

ייתרונם של משקלים אלו הוא בכך, שהם מבטלים את המגרעת החמורה הקיימת במקרה שערכי היבוא משמשים כמשקלים. כאן אף "המכס המונע" מיוצג, כשמשקלו הוא ערך התפוקה המקומית הנמכרת בשוק המקומי. מטעמים טכניים, בשל קשיי סיווג, נבחרו ערכי סך התפוקה כקירוב מתאים לערכי השימושים.

באופן כללי ניתן לומר, שבתנאים של האחדות שערים, היה מצטמצם הקף הייצור בענפים הנהנים מהגנה גבוהה, יחסית, ועולה הקפם היחסי של ענפים, ששיעור המכס המוטל עליהם נמוך. עם זאת, אין לדעת את עצמת השינויים הללו. ההפרשים בין שיעורי המכס אינם מלמדים בהכרח על שערי השינוי שיחולו בעקבות האחדות השערים.

3. מידת הפיזור של שיעורי המכס ומאפייניו העיקריים

(א) מידת הפיזור¹

קיימים הבדלים ניכרים בין שיעורי המכס אשר הוטלו על מוצרים תעשייתיים במסגרת הליברליזציה. ההבדלים קיימים בין ענף ראשי אחד למשנהו ובתוך כל ענף ראשי — בין המוצרים השונים. כפי שמראה לוח מס' 2 הפיזור של שיעורי המכס הוא גדול. שיעורי המכס מצויים בתחום שבין 0 — 10 אחוזים ל-500 אחוזים, רוחבו של תחום זה אינו נעוץ במקרים קיצוניים בודדים. במוצרים המהווים כרבע מכלל ערך התפוקה (רבעון עליון) המכס על יבוא מתחרה עולה על 225 אחוזים². לעומת זאת, ניכר גם חלקם של מוצרים, ששיעור המכס המוטל עליהם נמוך — ברבע מכלל ערך המוצרים, המכס נמוך מ-45 אחוזים.

(ב) המאפיינים העיקריים למידת הפיזור של שיעורי המכס

קיימים הבדלים ניכרים בין רמת המכס הממוצע בענף ראשי למשנהו (ראה לוח מס' 3). המכס הממוצע נע בין 200-230 אחוזים בענף כלי ההובלה ובענף הטקסטיל לבין 35-40 אחוזים במוצרים המינרליים האל-מתכתיים והמוצרים הכימיים.

עם זאת, רב פיזור שיעורי המכס של המוצרים השונים בתוך הענפים. בענף הטקסטיל, למשל, תחום השערים משתרע בין מכס בגובה 60 אחוזים לבין מכס בגובה 250 אחוזים. בענף המכונות התחום משתרע בין 25 ל-125 אחוזים.

חלק מן ההסבר טמון ביעוד המוצר. בתוך כל ענף ראשי, שיעורי המכס המוטלים על מוצרי הצריכה הינם גבוהים תמיד מאלה המוטלים על חומרי גלם וציוד תעשייתי. אילו היה נמצא שיעור מכס אחיד בתוך כל ייעוד, היה ניתן לומר, שבייעוד טמון ההסבר לרמת המכס, וההבדל בין רמת המכס הממוצע בין הענפים היה, במקרה זה, תוצאת שוני במשקלי הייעודים השונים בתוך הענף. כך למשל, אם המכס המוטל על מוצרי צריכה גבוה מהמכס המוטל על נכסי השקעה, ואם בענף הטקסטיל גבוה משקל מוצרי הצריכה מאשר בענף המתכת, מביא דבר זה למכס ממוצע גבוה יותר בענף הטקסטיל. ברם, התברר (ראה לוח 4), כי קיים שוני רב גם בין רמות שיעורי המכס בתוך כל ייעוד. המכס על מוצרי צריכה נע בין 56 ל-234 אחוזים, על מוצרי ביניים — בין 25 ל-79 אחוזים ועל נכסי השקעה בין 35 ל-250 אחוזים. (המכס על נכסי השקעה, למעט כלי רכב, נע בין 35 ל-80 אחוזים).

¹ עיקר הדיון בסקירה זו יוחד להבדלים בין השערים השונים המוטלים על היבוא ולא להפרשים שביניהם לבין שער החליפין הרשמי.

² כולל אף את המוצרים שלגביהם הוחלט להמשיך בהגנה מינהלית, ומוצרים אשר הוחלט להשאירם במסגרת ה"שוק המקביל" — בו שערי המכס גבוהים מיוחד.

לוח 2

התפלגות רמת שיעורי המכס לפי ערך התפוקה במוצרים
שנידונו בפני הוועדה הציבורית להגנת תוצרת הארץ

שעורי המכס באחוזים	האחוז מסך התפוקה	האחוז המצטבר
פטור	0.2	
9-1	0.1	0.3
19-10	0.7	1.0
29-20	6.3	7.3
39-30	9.2	16.5
49-40	8.6	25.1
69-50	20.4	45.5
99-70	8.9	54.4
124-100	6.1	60.5
149-125	1.1	61.6
174-150	4.1	65.7
199-175	8.5	74.2
249-200	0.7	74.9
299-250	2.6	77.5
349-300	2.0	79.5
500	5.5	85.0
שוק מקביל	0.8	85.8
הגנה מינהלית	14.2	100.0
הממוצע	121.0	
רבעון תחתון	45.0	
הציון	70.0	
רבעון עליון	225.0	
התחום היחסי	24.2	

שיעור המכס הממוצע לענף ראשי והתפוקה בתוך הענף * לפי רמת שער המכס

(למעט ענף היהלומים)

שם הענף	משקל הענף בתפוקת התעשייה	הממוצע הענפי	עד 39	69-40	70 ומעלה **	סך הכול
מזון ומוצרי טבק	19.5	79	—	19	81	100
טקסטיל	8.5	231	2	14	84	100
הלבשה	10.3	178	—	1	99	100
עץ ונגרות	8.3	60	19	81	—	100
נייר קרטון ומוצריהם	5.3	50	17	12	71	100
עור ומוצריו	2.9	130	8	19	73	100
גומי ופולסטיקה	3.0	55	10	44	46	100
כימיקלים	6.8	40	38	6	56	100
זיקוק דלקים	3.6	40	—	94	6	100
מינרלים אל מתכתיים	5.1	35	61	21	18	100
מתכת בסיסית	2.8	37	69	19	12	100
מוצרי מתכת	6.8	46	28	56	16	100
מכונות וציוד חשמלי	4.4	48	24	58	18	100
ציוד לבית ושונות	4.3	69	1	68	31	100
כלי הובלה	5.9	201	—	3	97	100
סך הכול	*100.0	121	17	29	54	100

* לוח מפורט יותר מצוי בנספח א.
** כולל אף מוצרים, שלנביהם החולט להמשיך בהננה מינהלית ומוצרים, אשר החולט להשאירם במסגרת ה"שוק המקביל".

מודדי הפיזור המובאים בלוח 5 מצמצמים את השפעתם של הערכים הקיצוניים אך התמונה אינה משתנה, בעיקרה — הפיזור בתוך כל ייעוד הינו רב. ראוי לציין, שמידת הפיזור של שיעורי המכס המוטלים על מוצרי ביניים וציוד להשקעות (לוח 5) גבוהה בשיעור ניכר ממידת הפיזור של שיעורי המכס המוטלים על מוצרי צריכה. לעומת זאת, רמת המכס הממוצע על מוצרי צריכה גבוהה בהרבה מרמת המכס הממוצע המוטל על מוצרי ביניים וציוד להשקעות.

עד כאן נמצא, שהמכס אינו אחיד הן בתוך ענף, והן בתוך ייעוד. ייתכן, שההבדלים בין שיעורי המכס מוסברים הן על ידי הענף והן על ידי הייעוד של המוצר. נערכה בדיקה אם בענף, שבו שיעור המכס הממוצע גבוה משל חברו, שיעור המכס המוטל גבוה גם בכל ייעוד וייעוד. תוצאות הבדיקה הצביעו על מובהקות הן של השפעת הייעוד והן של השפעת הענף. הווה אומר, ההבדלים הכלליים, שבין שיעורי המכס מושפעים הן מן ההבדלים שבין הייעודים ומן ההבדלים שבין הענפים.¹

¹ לוח ניתוח השונות מופיע בנספח (לוח 2).

שיעורי המכס לפי הייעודים והענפים*

שיעור המכס הממוצע לפי הייעוד			הממוצע הענפי	הענף
נכסי השקעה	מוצרי ביניים	צריכה		
(אחוזים)				
—	30	79	79	מזון ומוצרי טבק
80	38	234	231	טקסטיל
35	—	178	178	הלבשה
63	59	60	60	עץ ונגרות
—	34	80	50	נייר ומוצריו
39	42	164	130	עור והנעלה
63	54	56	55	גומי ופלסטיקה
—	35	59	40	מוצרים כימיים
—	45	—	40	זיקוק דלקים
35	32	58	35	מינרלים אל מתכתיים
27	59	—	37	מתכת בסיסית
49	40	57	46	מוצרי מתכת
46	52	60	48	מכונות וציוד חשמלי
53	71	70	69	ציוד לבית ושוונות
250	79	223	201	כלי הובלה
57	43	163	121	סך הכול

* הלוח כולל מוצרים שנידונו בוועדה הנ"ל. הממוצע הענפי אינו כולל, כמובן, את המוצרים, שהוחלט להשאירם במסגרת הננה מינהלית. שכן, מבחינת ההנדרה, אין לזה שער מספרי מסויים. ככל שגדול חלקם של מוצרים אלו ככל התפוקה של מוצרים שנידונו, כן מוטא הממוצע הענפי כלפי מטה (ראה לוח 5).

עד כאן נסב הדיון בגדלים ממוצעים, המסקנות על מובהקות ההשפעה של הענף ושל הייעוד חלות על שיעור המכס הממוצע של הענף ושל הייעוד. אך מאחר שהבדלי שיעורי המכס בין הענפים הם הרבה יותר גדולים מאשר בין המוצרים בתוך הענפים (השוונות בין שיעורי המכס הממוצעים של הענפים גדולה בערך פי שלוש מהשוונות בין שיעורי המכס של המוצרים בתוך כל ענף).

שיעורי מכס וערכי התפלגות, לפי הייעוד

הייעוד			סך הכול	מאפייני ההתפלגות
השקעות	מוצרי ביניים	צריכה		
(אחוזים)				
57	43	163	121	הממוצע
40	30	65	45	הרבעון התחתון (Q ₁)
50	40	135	70	החציון (Q ₂)
180	125	225	225	הרבעון העליון (Q ₃)
2.80	2.37	1.19	2.57	התחום היחסי *

$$\frac{Q_3 - Q_1}{Q_2} \cdot$$

ניתן להסיק מכך, שההבדלים בשיעורי המכס בין המוצרים נעוצים אף הם, במידה רבה, בייעוד המוצר ובענף הראשי, שלו שייך המוצר. ראוי לציין, כי כמה מסימני ההיכר של אי אחידות זו דומים מאד לאלו, שציינו את מערכת השערים האפקטיביים בתקופה שקדמה לפיחות¹.

(ג) גורמי האפליה בין השערים את ההבדלים בין השערים אפשר להסביר על ידי שילובם של שני קווי מדיניות: זה שלפיו קיים הבדל בין מחירי הדולר הנחסך בין מוצרים שונים, וזה שלפיו יש צורך בשוני בין שערים לפי ייעודו הכלכלי של המוצר.

1. ההבדל הנוכחי במחיר הדולר הנחסך בענפים השונים הליברליזאציה נעשתה מתוך כוונה להגביר את מידת היעילות של התעשייה. בעתודות הייעול ניתן להבחין בשני סוגים עיקריים: האחד — עתודת הייעול הקיימת בתחומו של המפעל הבודד. האיום מצד היבוא המתחרה יביא, כך ניתן לצפות, לניצולן של עתודות אלה. פירושו של דבר: ניצול גבוה יותר והקצאה נאותה של גורמי הייצור העומדים לרשותו של המפעל. הסוג השני הוא עתודת ייעול העומדת לרשות המשק כולו. גם כאן המטרה היא לנצל ניצול רב ונאות יותר את גורמי הייצור העומדים לרשות המשק. ברם, במקרה זה הקצאה נאותה יותר של גורמי הייצור כרוכה בהסטה של גורמי ייצור מענף לענף וממפעל למפעל, והיא עשויה לחייב גם סגירת מפעלים². אולם, החשיפה נעשתה עד כה תוך מגבלה להבטיח את קיומם של כלל המפעלים הפועלים כיום במשק. פירושה של מגבלה זו, כי במידה וקיים הבדל בין מידת היעילות בייצור מוצרים שונים, מן ההכרח, שיהא קיים הבדל בין שיעורי המכס המוטלים על מוצרים מתחרים מן היבוא. ההבדל בין שער לשער משקף איפוא — לפחות בחלקו — שוני ביעילות הייצור (במחיר הדולר הנחסך) בין מוצר למוצר.

11. ההפליה לפי ייעודים. כאמור לעיל, הראתה הבדיקה שיש בייעוד כדי להסביר חלק מן ההבדלים בין שיעורי המכס. תוצאה זו, כשלעצמה, אינה מעידה בהכרח על כוונה להפלות בין ייעודים במדיניות היבוא הנוכחית. בעיה זו מתעוררת נוכח המגבלה בה בוצעה הליברליזאציה עד כה — הבטחת קיומם של כלל המפעלים.

בעבר יצרה המדיניות מערכת שערים אפקטיביים אשר הפלתה בין ייעודי היבוא השונים. מדיניות כזו גורמת, במרוצת הזמן, להבדלים מקבילים, פחות או יותר, במחירי הדולר הנחסך. הפלייתם של ענפים מסויימים לטובה גרמה לכך, שהיעילות היחסית שלהם — מנקודת ראות המשק — תהיה ירודה, ועתה הוענקו להם שיעורי הגנה גבוהים כתנאי לעצם המשך קיומם. באופן כללי ניתן לומר, שמחירי הדולר הנחסך במוצרים סופיים לצריכה הינם גבוהים ממחירי הדולר הנחסך בייצור מוצרי ביניים וציוד להשקעות. בנסיבות אלו, די היה בעקרון, שיש להמנע מלקבוע שערי יבוא אפקטיביים ברמה נמוכה ממחיר הדולר הנחסך בענף, כדי להבטיח שהבדיקה הסטטיסטית תצביע על מובהקות השפעת הייעוד על רמת המכס. נזקקנו איפוא לאינפורמציה נוספת, על מנת לבדוק האם גם היום מהווה הייעוד גורם להבדלים ברמת המכס.

מעיון בפרטיכלי הוועדה התברר, שעל חומרי גלם שאינם מיוצרים בארץ הציעה הוועדה להטיל מס שאינו עולה — ברובם הגדול של המקרים — על 15–20 אחוזים. ההצעה נומקה בכך, שיש למנוע את ייקור הייצור המקומי של המוצרים, שבהם משמשים חומרי הגלם תשומות לייצור. שיקול זה — שיקול "הוזלת הייצור" — לא יוחד לחומרי גלם מיובאים דווקא. בשל אותו נימוק, גדול היה הלחץ לקבוע מכסים נמוכים ככל האפשר. כמו-כן הונח אותו שיקול עצמו ביסוד

¹ לוח ניתוח השונות מופיע בנספח, לוח 2.

² ראה: י. ברוך, "היסטילי יבוא וסובסידיות היצוא בישראל בשנים 1955 עד 1961", סקר בנק ישראל, מסי' 18, ירושלים, 1962.

ההחלטות לגבי נכסי השקעה. לעומת זאת, על מוצרים המיועדים לצריכה ישירה הוטלו מכסים גבוהים פי כמה.

בעיקרו של דבר, מבטאים שיקולים אלו את הגישה הגורסת, כי את הצריכה יש לרסן על ידי ייקור היבוא, את הייצור יש להוזיל על ידי ביטול, כמעט מוחלט, של מכס על חומרי גלם שאינם מיוצרים בארץ, ואת ההשקעות יש לעודד על ידי הטלת מכס נמוך, יחסית, על ציוד. המסקנה היא איפוא, שמערכת השיקולים אשר הביאה בעבר לריבוי שערים אפקטיביים ביבוא, לפי הייעוד הכלכלי של המוצר, מצויה גם היום ביסוד מדיניות היבוא. לא נרחיב את הדיון בעיוותים הנגרמים על ידי כך, שכן נושא זה כבר נידון רבות. נזכיר בקצרה רק מספר הערות סיכום:

(א) המכס הנמוך, יחסית, מעודד שימוש מופרז בתשומה ה"מוזלת" ושימוש מועט בתשומות תחליפיות שהן כדאיות יותר, מנקודת ראות המשק.
 (ב) ייתכן שלא היה מוטל על מוצרי הביניים שיעור מכס גבוה יותר, היו מתגלים מוצרים אשר ייצורם המקומי כדאי יותר מייצור מוצרי צריכה סופיים, אשר זכו להגנה גבוהה יותר. הקשר בין המיסוי הגבוה של מוצרי צריכה סופיים מן היבוא לבין שיעור החיסכון מוטל בספק. לעומת זאת, אינה מוטלת בספק העובדה שהייצור המקומי של המוצרים הללו, זוכה לעידוד, הנובע ממיסוי זה.

(ד) טענת המוניטין וטענת ענפי הינוקא

טענה רווחת היא כי קיים גורם "מוניטין" והוא מצדיק את ההבדלים בשיעורי המכס. דומה, שהטוענים בזכות אפליה בין שיעורי מכס, לפי עצמת ההשפעה של גורם המוניטין, כרכו יחד שתי טענות, שאינן ממין אחד. נראה לנו שהאבחנה ביניהן הינה חשובה.

לוח 6

חלקם של מוצרים, אשר הוחלט להשאירם במסגרת הגנה מינהלית, בתוך כל ייעוד ובכל ענף*

שם הענף	צריכה	מוצרי ביניים	נכסי השקעה	סך הכול
(אחוזים)				
מזון ומוצרי טבק	48	—	—	48
טקסטיל	6	—	—	6
הלבשה	1	—	—	1
עץ ונגרות	—	—	—	—
נייר ומוצרי	16	68	—	60
עור והנעלה	—	—	—	—
גומי ופלסטיקה	3	10	92	44
מוצרים כימיים	26	54	—	47
זיקוק דלקים	—	6	—	6
מינרלים אל מתכתיים	22	13	—	13
מתכת בסיסית	—	1	—	1
מוצרי מתכת	1	19	1	10
מכונות וציוד חשמלי	26	—	16	14
ציוד לבית ושונוות	5	13	12	6
כלי הובלה	3	59	44	33
סך הכול	7	25	21	14

* חלקם בערך תפוקת המוצרים, אשר הובאו לדיון בפני "הוועדה הציבורית להגנת תוצרת הארץ".

האחת מדברת על מוניטין, שמקורו בכך, שלמוצר המיובא, או למפעל המייצר אותו, היתה שהות מספיקה כדי להוכיח את טיבו, בעוד שלמוצר המקומי לא ניתנה שהות כזו. אך זו אינה אלא הטענה בזכות העידוד, שלו זכאים ענפי ינוקא. מן הראוי שגורם זה יידון במסגרת דיון כולל על עידוד מפעלים חדשים.

לפי הטענה האחרת, המכונה אף היא "גורם מוניטין" מעדיף הצרכן מוצרי יבוא בתור שכאלו, מבלי לתת את דעתו על טיבו של המוצר. איננו רוצים להיכנס לוויכוח על עצם נכונותה של טענה זו.¹ נאמר רק שטענה זו הינה תמוהה באשר לפיה, נקבע באופן מינהלי מה "טוב לצרכן".

באיו מידה יש בגורם המוניטין להסביר הבדלים בין רמות שיעורי המכס? על פי הגירסה הראשונה של טענה זו — טענת ענפי ינוקא שלפיה זקוק הייצור המקומי ל"ארכת זמן" על מנת להוכיח שאין הוא נופל ממוצר היבוא — היה מקום לצפות שההשפעה החזקה ביותר תימצא בענפי המכוונות והעידוד. אך דווקא בסעיפים אלו נמצאו שיעורי המכס הנמוכים ביותר.

לסיכום, נראה, כי ההבדלים בין שיעורי המכס אשר הוטלו על מוצרים אשר הובאו עד כה לדיון בפני הוועדה הציבורית להגנת תוצרת הארץ, הינם גדולים מכדי שיוסברו על ידי הבדלי מוניטין או ניסיון לעודד מפעלי ינוקא, באמצעות שער החליפין האפקטיבי.

4. המשך ההגנה המינהלית

חלק מן המוצרים, אשר נידונו בפני הוועדה, הוחלט להשאירו במסגרת ההגנה המינהלית. החלטות אלו מגבילות, בדרך כלל, את תוקף ההחלטה לתקופה של שנה עד שנתיים. ברם, לא נקבע כי בתום המועד הנקוב, יעמוד הענף בפני הגנה פיסקאלית. ההחלטה היא, כי עם תום התקופה הנקובה יועמד הנושא לדיון מחודש.²

מחוך לוח 6 ניתן לראות, כי ההחלטה על המשך ההגנה המינהלית מהווה גורם ניכר רק בחלק מן הענפים. חלקם של המוצרים הללו בכלל המוצרים שנידונו גבוה בעיקר בענפי המזון, הכימיה, כלי הובלה, ניר ומוצריו וגומי ופלסטיקה.

הנימוקים להמשך הגנה אדמיניסטרטיבית היו כדלקמן:

(א) הסכמה להוריד מחירים בשיעור כלשהו;

(ב) התחייבות להעמיד את המוצר תחת ביקורת טיב ומחיר של מוסד מוסמך;

(ג) הסכמת לפתיחת משא ומתן על הורדת מחיר;

עד כאן, אמור הדבר בהחלטה פורמאלית על המשך קיומה של הגנה מינהלית. אך מן הראוי לציין, כי חלק מן השערים נקבעו, במסגרת ההגנה הפיסקאלית, ברמה, אשר מבחינת השפעתה המעשית, כמוה כהגנה מינהלית. המכס הוא, למעשה, מכס מונע יבוא. יתרה מזו, קיים גם תחום, שבו מחירי המוצרים יכולים אף לעלות מבלי להשפיע כמעט על הכמות המבוקשת מן היבוא. הוזה אומר — והוא הדבר המעניין לגבינו — ניתן להעלות את המחירים היחסיים בשוק המקומי (כאשר אין כלל יבוא מתחרה במוצר האמור) מבלי שתהא קיימת כמעט השפעת תחלופה מצמצמת על הביקוש המקומי העומד בפני היצרנים המקומיים.

¹ קיימות דוגמאות של מוצרים מייצור מקומי אשר קנו להם אחיזה בשוק כמרוצת השנים ויש בהן כדי להעמיד בספק את מידת חשיבותה של קביעה זו. אנו נוטים לראות כי הטענות השונות מתמצות, בסופו של דבר, על ידי הטענה הראשונה — טענת ענפי ינוקא ומפעלים חדשים.

² בדיקה העלתה, כי רב מספר המקרים, שבהם פג המועד שהוקצב. חלפו חודשים והענף עדיין נהנה מתנאי הגנה מינהלית, מבלי שיתקיים כל דיון. המצב היה שונה לחלוטין לוא היה ידוע מראש, שתוקף ההגנה המינהלית פג בתאריך מסוים, ולוא היה ידוע גובה המכס. שכן, יש להניח, שהדבר היה משפיע על מדיניות ההשקעות והייצור של המפעל.

5. הערה לגבי רמת שיעורי המכס אשר נתקבלו

האומדנים, שעליהם התבסס הניתוח דלעיל, מוטים, למעשה, כלפי מטה, דבר זה נעוץ בשיטת החישוב. להלן מנויים הגורמים העיקריים:

1. שיעור הגנה על הערך הנחסך (שהוא, כמובן, האינדיקטור ההולם למדידת מידת ההגנה) הינו גבוה מזה המשתקף בשיעורי המכס, בשל ההבדל הקיים בין רמת המכס על המוצר המוגמר לבין המכס המוטל על חומרי גלם. שיעורי המכס על חומרי גלם מיובאים, שאינם מיוצרים בארץ, נעים בין 0 ל-15 אחוזים. ההגנה על הערך הנחסך הינה גבוהה איפוא מזו המשתקפת בשיעורי המכס.

2. שיעורים אלו אינם כוללים מס קנייה המוטל גם על הייצור המקומי. אולם, מס הקנייה המוטל על מוצרי יבוא מוטל על מלוא הערך (ad valorem) לרבות המכס המוטל עליו. חישוב מדויק יותר של שיעור ההגנה, נקי משני פגמים המתוארים בסעיפים (1) ו-(2), היה מעלה איפוא את הרמה הכללית של השיעורים אשר הובאו לעיל.

ענפים שונים יושפעו ודאי במידה שונה מן התיקון האמור. אולם נוכח גודל ההבדלים בין שיעורי המכס המוטלים על המוצר המוגמר, אין בכך כדי לשנות את המסקנות העיקריות. קיימת סיבה נוספת להטיה כלפי מטה. המס הקצוב מוגדר, כאמור, כמס על יחידת כמות. מן ההכרח היה להמיר את יחידת הכמות ביחידת ערך על מנת "לתרגם" את המס הקצוב למונחי מס המוטל על מלוא הערך (ad valorem). עמדנו בפני סדרת מחירים שונים, לסוגיו השונים של המוצר. סדרה זו השתרעה לעיתים קרובות, על פני תחום מחירים די נרחב. מתוך כוונה לקבל אומדן מוטה כלפי מטה נעשה שימוש במחירים, שהיו גבוהים מן המחירים בתחום הנאמד כשכית. האומדנים המוטים כלפי מטה הועדפו על מנת להגביר את מהימנות המסקנות. ניתן להגדיר אומדנים אלה כאומדני "קל וחומר".

נספחים

נספח

התפלגות התפוקה בין

הענף	פטור	9-1	-10 19	-20 29	-30 39	-40 49	-50 69	-70 99	-100 124
מכרות ומחצבים	—	—	—	100.0	—	—	—	—	—
מזון ומוצרי טבק	—	—	—	—	—	18.0	1.0	—	21.0
טקסטיל	—	—	—	1.0	1.0	—	14.0	32.0	4.0
הלבשה	—	—	—	—	—	1.0	—	—	24.0
עץ ונגרות	—	—	—	—	19.0	—	81.0	—	—
נייר קרטון ומוצרי	—	2.0	1.0	14.0	—	—	12.0	9.0	2.0
עור ומוצרי	—	—	—	—	8.0	19.0	—	2.0	—
גומי ופלסטיקה	—	—	—	2.0	8.0	3.0	41.0	2.0	—
כימיקלים	1.0	—	1.0	3.0	33.0	6.0	—	4.0	1.0
זיקוק דלקים	—	—	—	—	—	94.0	—	—	—
מינרלים אל-מתכתיים	1.0	—	4.0	34.0	22.0	20.0	1.0	5.0	—
מתכת בסיסית	—	—	—	61.0	8.0	7.0	12.0	11.0	—
מוצרי מתכת	—	—	3.0	13.0	12.0	34.0	22.0	4.0	2.0
מכונות וציוד חשמלי	—	—	1.0	3.0	20.0	30.0	28.0	4.0	—
ציוד לבית ושונות	—	—	—	—	1.0	3.0	65.0	13.0	7.0
כלי הובלה	—	—	—	—	—	3.0	—	13.0	3.0
סך-הכול	0.2	0.1	0.7	6.3	9.2	8.6	20.4	8.9	6.1
צריכה	—	—	0.1	0.2	0.9	2.4	22.1	13.5	10.3
מוצרי ביניים	0.7	0.2	1.7	14.8	21.3	13.7	19.4	3.0	0.1
נכסי השקעה	—	—	1.1	13.6	17.3	24.3	14.4	2.1	1.2

רמות שיעורי המכס

סך- הכול	שוק מקביל	הגנה מינהלית	1000	500	400	-300 349	-250 299	-200 249	-175 199	-150 174	-125 149
100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100.0	48.0	11.0	—	—	—	—	1.0	—	—	—	—
100.0	6.0	—	—	31.0	—	1.0	2.0	2.0	—	2.0	4.0
100.0	1.0	—	—	—	—	13.0	2.0	2.0	56.0	—	1.0
100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100.0	60.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	71.0	—
100.0	44.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100.0	47.0	4.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100.0	6.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100.0	13.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100.0	1.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100.0	10.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100.0	14.0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100.0	6.0	—	—	—	—	—	—	—	—	2.0	3.0
100.0	33.0	—	—	—	—	—	48.0	—	—	—	—
100.0	14.2	0.8	—	5.5	—	2.0	2.6	0.7	8.5	4.1	1.1
100.0	7.0	1.3	—	9.7	0.1	3.6	3.6	1.3	14.9	7.1	1.9
100.0	25.0	—	—	—	—	—	—	—	—	0.1	—
100.0	20.9	—	—	—	—	—	5.1	—	—	—	—

נספח ב

ניתוח השונות

(בענפים שלהם שלושת הייעודים)

שיעור המכס לפי הענף ולפי הייעוד

הענף	הייעוד	
	צריכה	מוצרי ביניים
טקסטיל	234	38
עץ ונגרות	60	50
עור והנעלה	164	42
גומי ופולסטיקה	56	54
מינרלים אל-מתכתיים	58	32
מוצרי מתכת	57	40
מכונות וציוד השמלי	60	52
ציוד לבית ושונות	70	71
כלי הובלה	223	70
נכסי השקעה		80

לוח ניתוח השונות

מקום ההבדלים	סכום הריבועים	דרגות החופש	ממוצע הריבועים	היחס F	היחס ה-5% התיאורטי
ייעודים	16,695	2	8,348	4.16	3.63
ענפים	52,320	8	6,540	3.26	2.59
שארית	32,091	16	2,006	—	—
סך הכול	101,106	26	—	—	—