



עו"ד גיל נדל

מכס, אמצעי הגנה והיטל היצף - קווים לדמותה של ההגנה על הייצור המקומי מפני יבוא מתחרה

המצב הכלכלי השורר ברחבי המשק, לרבות במגזר התעשייתי, מעלה את שאלת ההגנה על תוצרת הארץ ("כחול-לבן") על סדר היום. נטען, לא אחת, כי הטלת מכסים והיטלים על היבוא המתחרה תסייע לתעשייה המקומית לשרוד ולעבור את המשבר הכלכלי. באופן זה, מכסים והיטלים שונים על היבוא מוזכרים ומדווחים בעיתונות הכלכלית, באופן גובר והולך, תוך שכולנו נחשפים למושגים הנראים כלקוחים מז'רגון משפטי סתום ונעלם - "אמצעי הגנה", "היטל בטחה", "מכסי מגן", "היטל היצף", ועוד. במאמר הבא ננסה לעשות קצת סדר בעולם המושגים לעיל.

מדוע השימוש בהטלת מכסים הולך ופוחת?
מעמדו של המכס, כמכשיר הגנה על הייצור המקומי, הולך ונשחק במהלך השנים האחרונות. שלושה טעמים עיקריים חוברים לשחיקת מעמדו של המכס: ראשית, כבר באמצע שנות ה-60 של המאה הקודמת מדינת ישראל הצטרפה להסכם גאטט - אמנה לעידוד הסחר הבין-לאומי ולצמצום ההגבלות עליו (General Agreement on Tariffs and Trade) [להלן - "GATT"]. בין שאר תנאי ההסכם, מדינת ישראל התחייבה לכבול את המכסים החלים בשטחה ולהפחיתם בהדרגה על פני השנים. התחייבות זאת עודכנה ושודרגה עם הצטרפותה של מדינת ישראל לארגון הסחר העולמי (World Trade Organization) [להלן - "WTO"] בשנת 1995.

שנית, מתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, משרד האוצר מנהיג את תכנית החשיפה ליבוא. על-פי תוכנית זאת, המכסים המוטלים על מוצרים מיובאים מופחתים בהדרגה, וזאת בקצב מהיר יותר מן הקצב, שמדינת ישראל התחייבה לו בהסכם GATT. שיעור המכס המרבי, החל כיום על מוצרים תעשייתיים, הוא 12%.

שלישית, בשנים האחרונות ישראל מצטרפת באופן גובר והולך להסכמי אזור סחר חופשי (הסכמי אס"ח) עם מדינות זרות. בין הסכמי האס"ח הבולטים נציין

המצב הכלכלי השורר ברחבי המשק, לרבות במגזר התעשייתי, מעלה את שאלת ההגנה על תוצרת הארץ ("כחול-לבן") על סדר היום. נטען, לא אחת, כי הטלת מכסים והיטלים על היבוא המתחרה תסייע לתעשייה המקומית לשרוד ולעבור את המשבר הכלכלי. באופן זה, מכסים והיטלים שונים על היבוא מוזכרים ומדווחים בעיתונות הכלכלית, באופן גובר והולך, תוך שכולנו נחשפים למושגים הנראים כלקוחים מז'רגון משפטי סתום ונעלם - "אמצעי הגנה", "היטל בטחה", "מכסי מגן", "היטל היצף", ועוד. במאמר הבא ננסה לעשות קצת סדר בעולם המושגים לעיל.

מכס - אמצעי ותיק ומוכר

האמצעי הוותיק והמקובל להענקת הגנה לתוצרת הארץ מפני יבוא מתחרה הוא המכס (Customs)



ירידת קרנו של המכס אינה דבר מפתיע. להיפך, הפחתת מכסים הייתה אחת ממטרותי המוצהרות של הסכם GATT שכבר נעשה בשנת 1947

בבד, הממונה מקיים בירור מקיף, שבסופו על הממונה להעביר את המלצותיו לשר התמ"ת/החקלאות (על-פי העניין) בשאלה: האם לנקוט אמצעי הגנה? התקופה שבה יתקיים הבירור כולו, עד לנקיטת אמצעי ההגנה, מוגבלת בזמן; כתשעה חודשים לכל היותר.

במה נשתנו אמצעי ההגנה החדשים לעומת הטלת מכסים?

קיים שוני רב, בפרמטרים רבים, בין אמצעי ההגנה החדשים לבין המכס הוותיק. בין היתר קיימים ההבדלים הבאים:

ראשית, הטלת המכס מוגבלת לתקרה שמדינת ישראל התחייבה לה במסגרת הסכמי WTO, בעוד נקיטת אמצעי הגנה אינה מוגבלת בתקרה מסוימת.

שנית, הטלת מכסים אסורה (ובנוגע למוצרים חקלאיים - היא מוגבלת בהיקפה) על פי הסכמי אזור סחר חופשי שישראל תתומוה עליהם, בעוד נקיטת אמצעי הגנה אפשרית על-פי ההסכמים.

שלישית, נקיטת אמצעי הגנה מתבצעת בידי שר התמ"ת, בעוד הטלת מכסים נעשית בידי שר האוצר, וגלוי וידוע ששני המשרדים אינם רואים עין בעין את סוגיית חשיפת המשק ליבוא מתחרה ואת ההגנה על תוצרת הארץ.

רביעית, המכס מטבעו הוא אמצעי פיסקלי (מס), בעוד אמצעי הגנה יכולים להיות בצורה של היטל, אך גם בצורה של מכסות (קוטרות).

חמישית, הטלת מכס אינה מעוגנת בפרוצדורה מסוימת, והיא נתונה לשיקול דעת רחב ביותר של שר האוצר, בעוד נקיטת אמצעי הגנה מוסדרת בפרוצדורה ברורה, ונעשית על פי פרמטרים מוגדרים, באופן שמרווח שיקול הדעת של הגורמים המקצועיים הוא צר יותר.

שישית, הטלת מכסים אינה מוגבלת לתקופה מסוימת, בעוד אמצעי ההגנה מוגבלים במשכם לארבע שנים, עם אופציה להארכה.

היטל היצף

במקביל למכס ולאמצעי ההגנה - שאפשר לנקוט נגד יבוא הוגן ולגיטימי, לרשות התעשייה המקומית עומד מכשיר רב עוצמה נגד יבוא במחירי היצף, הנחשב ליבואן לא הוגן.

את ההסכם עם ארה"ב, הקהילייה האירופית, קנדה, ועוד. אחד מן היסודות המרכזיים בהסכם אס"ח הוא הענקת פטור ממכסים למוצרים, שמקורם במדינות המתקשרות להסכם. חלק ניכר מן היבוא של מדינת ישראל נעשה ממדינות, שעמן לישראל יש הסכם אס"ח, ונמצא כי יבוא זה פטור עקרונית ממכס (כפוף להוראות ההסכמים).

ירידת קרנו של המכס אינה דבר מפתיע. להיפך, הפחתת מכסים הייתה אחת ממטרותיו המוצהרות של הסכם GATT שכבר נעשה בשנת 1947 (כאמור, ישראל הצטרפה אליו באמצע שנות ה-60). עם זאת, המדינות החברות בהסכם חששו מאובדן טוטלי של היכולת להגן על תוצרתם המקומית מפני יבוא מתחרה. "מה יקרה" - כך הן שאלו - "אם נפחית את המכסים אצלנו עד לביטולם המוחלט, ולאחר מכן יזרמו לשטחנו כמויות עצומות של טובין מיובאים במחירים זולים? כיצד נוכל לספק הגנה על התעשייה המקומית? כיצד נמנע פיטורים מסיביים של עובדים?"

אמצעי הגנה - הכוכב החדש-ישן

לצורך כך הומצא מכשיר נוסף, המהווה מעין "שסתום ביטחון". על-פי הסכמי הסחר, אפשר יהיה לנקוט לימן מוגבל אמצעים כנגד היבוא - באמצעות הטלת היטל, או באופן אחר - כאשר יבוא מתחרה בכמויות מוגברות גורם (או מאיים לגרום) לנזק חמור לתעשייה המקומית של מוצר דומה, או של מוצר מתחרה ישירות. המדינות רשאיות לעשות כן גם כאשר הן מנועות מלהטיל מכס. מכשיר זה קרוי בהסכמי הסחר Safeguard Measures, ובעברית: אמצעי הגנה. מקורם של אמצעי ההגנה הוא בהסכם GATT, והם שוכללו ופותחו במסגרת ארגון הסחר העולמי (Agreement on Safeguards). גם הסכמי אזור סחר חופשי מתירים את הפעלתם.

ממש לאחרונה, בתחילת חודש דצמבר 2008, תוקן חוק היטלי סחר, ונוסף עליו פרק חשוב העוסק באמצעי הגנה. על-פי החוק החדש, אפשר לנקוט אמצעי הגנה - היטל או מכסות - אם קיים גידול משמעותי (מוחלט או יחסי) בהיקף ייבוא טובין. זאת, כאשר אותו הייבוא גורם, או מאיים לגרום, פגיעה כוללת ומשמעותית בעניין היצרני של טובין דומים או תחליפיים לטובין המיובאים. אמצעי הגנה אלה מחליפים, ברוב המקרים, את היטל הביטחה הוותיק ש בעבר הועלו כלפיו טענות רבות על-כך שהוא אינו תואם את הוראות ההסכמים הבין-לאומיים.

נקיטת אמצעי הגנה מתבצעת בעקבות בקשה של הענף היצרני המקומי לקיום בירור לצורך הפעלת אמצעי ההגנה. את הבירור מנהל הממונה על היטלי סחר במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה (התמ"ת) (או במקביל, הממונה במשרד החקלאות, כאשר יש מוצרי חקלאות בלתי מעובדים). במסגרת הבירור, הממונה שומע את טענותיהם של הענף היצרני, היבואנים, וצדדים נוספים. כבר לאחר תקופה קצרה של חודשיים, הממונה רשאי להוציא החלטה מקדמית על הפקדת ערובה זמנית לתשלום היטל עתידי, אם יוטל. בד

מקורם של אמצעי ההגנה הוא בהסכם GATT, והם שוכללו ופותחו במסגרת ארגון הסחר העולמי (Agreement on Safeguards). גם הסכמי אזור סחר חופשי מתירים את הפעלתם



מהי מכירה במחירי היצף?

וכך, למשל, לבקשת חברת גמל שריד, יצרנית דיסקיות חיתוך והשחזה, שייצג אותה החתום מטה, הוטל היטל בשיעור 118%. ועוד לאחרונה, הממונה על היטל היצף במשרד התמ"ת, ראובן פסח, קבע כי טוטל ערובה זמנית בשיעור של 10%-31% על מחברים ועל אביזרים לחיבור צנרת מסין, בהמשך לחקירת היצף שנפתחה ביום 24.3.08. הממונה מצא, בעקבות תלונתה של חברת מודגל מתכת 99 בע"מ, שהגיש החתום מטה עם הכלכלן ערן הורוביץ, כי לכאורה מתקיים יבוא בהיצף, הגורם לנזק לענף היצרני המקומי, ובהתאם לכך קבע את שיעור הערובה הזמנית. הערובה נגבית כדי למנוע את הנזק, העלול להיגרם לענף היצרני המקומי במהלך החקירה.

כיצד נפתחת חקירת היצף?

ההליך נפתח בתלונה של יצרן מקומי נגד יבוא בהיצף, המוגשת לממונה על היטלי סחר במשרד התמ"ת. אם הממונה מוצא כי קיים יסוד, לכאורה, לתלונה הוא פונה ישירות ליבואנים וליצרנים הזרים הנזכרים בתלונה ומורה להם להגיב על התלונה בתוך זמן קצוב (כמו כן הממונה מפרסם הודעה בעיתונות, המכריזה על קיום חקירת היצף וקוראת לצדדים המעוניינים להתייחס לתלונה להגיב עליה).

לאחר קבלת תגובות הצדדים, הממונה על היטלי הסחר עורך בדיקה מקדמית. אם הממונה מוצא, כי נגרם נזק לתעשייה המקומית עקב יבוא בהיצף, הוא קובע היטל משוער ורשאי להורות ליבואנים להפקיד ערובה זמנית על פי סך ההיטל המשוער, עד שייקבע היטל סופי.

המשך ההליך

הממונה על היטלי הסחר עורך חקירה יסודית ובוחר, על סמך נתונים שמגישים לו הצדדים להליך, האם קיים יבוא בהיצף, והאם בגלל ההיצף נגרם נזק לתעשייה המקומית. ממצאי הממונה מועברים לוועדה המייעצת (שהוקמה על פי חוק היטלי סחר), השומעת את הצדדים להליך, ואשר מגישה את מסקנותיה ואת המלצותיה לשר התמ"ת. שר התמ"ת בוחר גם את אינטרס המשק בכללותו, ובשיתוף עם שר האוצר הוא רשאי להטיל את ההיטל.

לסיכום

לצדו של התעשיין יש כלים בעלי עוצמה להתמודדות עם יבוא מתחרה. שימוש נכון ומושכל בהליכים, אשר לפני הגורמים הרלוונטיים, עשוי להביא מזור לתעשייה המקומית. ■

האמור לעיל הוא מידע כללי, ואינו מהווה חוות דעת משפטית. לקבלת ייעוץ משפטי יש לפנות לעורך דין עם מלוא פרטי המקרה הספציפי.

עו"ד גיל נדל עוסק בדיני יבוא ויצוא, מסים עקיפים, סחר חוץ, הובלה ושילוח בין-לאומי וקניין רוחני. אפשר להוריד מאמרים נוספים, מפרי עטו של עו"ד

גיל נדל, באתר האינטרנט: www.nadel-law.co.il

מידע על ספרים מפרי עטו של עו"ד גיל נדל, אפשר למצוא באתר האינטרנט: www.tradelibrary.co.il

ככלל, היצף הוא פרקטיקת סחר לא הוגנת, המהווה אפליית מחירים בין שווקים שונים, שבמסגרתה יצרן מוכר את מוצריו לשוקי היצוא במחיר נמוך יותר מן המחיר, שבו הוא מוכר את מוצריו בשוק המקומי. ארגון הסחר העולמי מכיר בהיצף כנוהג סחר לא הוגן, ומאפשר הטלת היטלים שיבטלו את השפעת אפליית המחירים.

מדינת ישראל, כמו מדינות רבות בעולם, מגינה על התעשייה המקומית מפני יבוא במחירי היצף. אם מתברר, בעקבות תלונה של יצרן ישראלי, שהמוצר הזר מיובא לישראל במחירי היצף, אפשר יהיה להטיל על הלוחות המיובאים היטל (מס) בסכום של עד לשיעור ההיצף (עשרות אחוזים!), אשר יעלה את מחיר המוצר המיובא לרמת מחירו בחו"ל. היטל היצף יוטל, אם המתלוננים - יצרן/יצרנים של מוצר דומה יוכיחו, שנגרם נזק לתעשייה המקומית בעקבות היבוא במחירי היצף.

נזק לתעשייה המקומית יכול לבוא לידי ביטוי באחד, או ביותר מן הגורמים הבאים: אובדן נתח שוק, ירידה ברווחיות, פגיעה במכירות, חיתוך מחירים (כאשר המוצר המיובא נמכר במחירים נמוכים ממחירי המוצר המקומי), מניעת העלאת מחירים, פגיעה בתעסוקה, ועוד.

השפעת המצב הכללי במשק על הצלחת ההליך

גם בתנאי מיתון או מצב קשה אחר במשק, ניתן לנקוט ביעילות הליכים להטלת היטל היצף, שכן די שהיצף יהיה רק אחד מן הגורמים לנזקי התעשייה המקומית, ואין חובה שההיצף יהיה הגורם היחיד לנזקי התעשייה המקומית כדי שיוטל היטל.

יעילות ההיטל

במרבית המקרים, שבהם התנהלה חקירת היצף בישראל, הוטל היטל היצף על המוצר המיובא בשיעור של עד עשרות אחוזים ממחירו. היטל זה הוא שווה ערך למכס, כך שאפשר לראותו כאילו מוטל מכס על המוצר המיובא בשיעור עשרות אחוזים. ההיטל מוטל לתקופה של עד חמש שנים, ואפשר לפנות למשרד התמ"ת לשם חידושו.

