

פרק ז'

סוגיה במאזן התשלומים: פתיחות לסחר בין-לאומי בישראל ובעולם

- משקל הסחר הבין-לאומי בתוצר נמוך למדי בישראל בהשוואה בין-לאומית. המדינה עשויה להפיק תועלת רבה מהסרת חסמי סחר.
- בשנתיים האחרונות התרחשה במדיניות סחר החוץ של ישראל רפורמה חשובה, שבמסגרתה הוסרו חסמי יבוא והופחתו שיעורי המכס.
- שיעור המכס על יבוא תוצרת חקלאית לישראל גבוה, והיקף היבוא החקלאי של ישראל נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD.
- הרפורמה במערך התקינה וביבוא החקלאי צפויה לתרום להגדלת רווחת הצרכן הישראלי והיעילות במשק.
- החשש מנסיגה בתהליך הגלובליזציה העיב על הציפיות לצמיחה עולמית. ארה"ב ובריטניה, שבעבר הובילו את תהליך הגלובליזציה, העלו השנה את חסמי הסחר הבין-לאומי.
- ארה"ב הטילה מכסים על שורה ארוכה של מוצרים, בעיקר על אלו שמקורם בסין; בריטניה פועלת ליציאה מגוש האירו.
- הטלת המכסים ההדדית עד כה בין ארה"ב לסין לא צפויה להסב נזק של ממש למשק הישראלי.
- העלאה של נקודת אחוז בשיעור המכס הביטורלי, כשיתר הגורמים קבועים, מקטינה את היקף היבוא ב-0.8%.

1. עיקרי הדברים

פרק זה עוסק בפתיחות לסחר חוץ ובמדיניות מכס. הדיון מתמקד בהתקדמות בפתיחותה של ישראל לסחר ובהשלכות הפוטנציאליות של נסיגה בפתיחות לסחר בעולם על המשק הישראלי. בקרב כלכלנים שוררת הסכמה גורפת באשר ליתרונות של פתיחות לסחר בין-לאומי. הסחר הבין-לאומי מאפשר למשק להתמחות בייצור מוצרים ושירותים שבהם הוא יעיל ביחס לעולם, ולרכוש מגוון רב של כאלה שיוצרו ביעילות במשקים אחרים; בכך הוא מגדיל את הפריזון ומשפר את רווחת הצרכנים. חסמי סחר מקטינים את הסחר עם העולם, ובכך פוגעים בפריזון המשק וברווחה הכלכלית. לרנר¹ (1936) הראה שההשפעה של הטלת מכס על היבוא שקולה להשפעה של הטלת מס על היצוא: מכסים יגדילו את הכדאיות לייצר לשוק המקומי במקום ליצוא, ובכך יפגעו ביצוא, ומכאן שהם גם לא יתרמו לצמצום הגירעון בחשבון השוטר². הניסיון האמפירי מלמד שמדינות אשר הנהיגו מכסים גבוהים לאורך זמן התאפיינו בפריזון נמוך ובצמיחה איטית³. אמנם הפחתת מכסים והסרת חסמי סחר עלולה להגדיל את אי-השוויון הכלכלי במדינות מפותחות, אולם מחקר שבחן 154 מדינות לאורך 50 שנים (1963 עד 2014) מצא שדווקא העלאת מכסים גררה עלייה באי השוויון ובאבטלה, וכן גררה ירידה בתוצר ובפריזון⁴.

הסחר הבין-לאומי גדל במהירות וברציפות במשך 50 שנה. משקלו בתוצר העולמי עלה מ-12% בשנת 1967 ל-31% בשנת 2008, וההכרה ביתרונותיו הביאה להפחתה הדרגתית של חסמי סחר. הפחתת שיעורי המכס והשיפורים הטכנולוגיים בענפי ההובלה והלוגיסטיקה אפשרו למשקים השונים לבסס את יתרונותיהם היחסיים בתהליכי הייצור וליהנות מסל מוצרים זול ומגוון. ככל שהעמיקה ההתמחות והתרחב מגוון המוצרים גדלו יתרונות הסחר, והתהליך התעצם. ואולם מאז המשבר העולמי הואט מאוד גידולו של הסחר העולמי, וניכרת נסיגה מסוימת מתהליך הגלובליזציה. ארה"ב, שבעבר הובילה את התהליך, פועלת בתוקף לשיפור מאזן הסחר שלה; בריטניה החליטה להתנתק מהאיחוד האירופי, ולאחרונה גברה התמיכה במתנגדי תהליך הגלובליזציה בצרפת, באיטליה ובמדינות נוספות. אמנם ההתנגדות לגלובליזציה באירופה ובבריטניה משקפת בעיקר התנגדות להגירה, ומגבלות הסחר שהטילה ארה"ב משקפות בעיקר חשש שסיין מנצלת את כוחה להשגת יתרונות לא הוגנים בסחר מולה, במטרה לשפר את מעמדה האסטרטגי – אך התגובה לתחושות אלה התבטאה גם במגבלות על הסחר. הנסיגה בתהליך הגלובליזציה השתקפה בעדכון כלפי מטה של התחזיות לצמיחת הסחר העולמי והתוצר העולמי, וקרוב לוודאי שגם בירידת היקף ההשקעות בעולם בשנת 2018.

החשש העיקרי השנה היה מהחרפת העימות בין שני המשקים הגדולים בעולם – ארה"ב וסיין – שבמהלכו הטילה ארה"ב מכסים על היבוא מסיין, סיין הגיבה באותו המטבע וחוזר חלילה. בראשית השנה היה גם חשש לגורל הסכמי הסחר של ארה"ב עם האיחוד האירופי, מקסיקו וקנדה, אולם הסכמי הסחר בין ארה"ב לבין מרבית שותפות הסחר החשובות שלה (עם האיחוד האירופי, מקסיקו, קנדה ודרום קוריאה) אושרו. במקביל נמשכה בשנת 2018 ההתקדמות בפתיחות לסחר בחלקים אחרים של העולם: נחתמו הסכמי סחר חופשי בין האיחוד האירופי ליפן ובין יפן,

הסחר הבין-לאומי מאפשר למשק להתמחות בייצור מוצרים שבהם הוא יעיל ביחס לעולם, ולרכוש מגוון של כאלה שיוצרו ביעילות במשקים אחרים; בכך הוא מגדיל את הפריזון ומשפר את רווחת הצרכנים.

מאז המשבר העולמי (2008) הואט קצב גידולו של הסחר העולמי, וניכרת נסיגה מסוימת מתהליך הגלובליזציה.

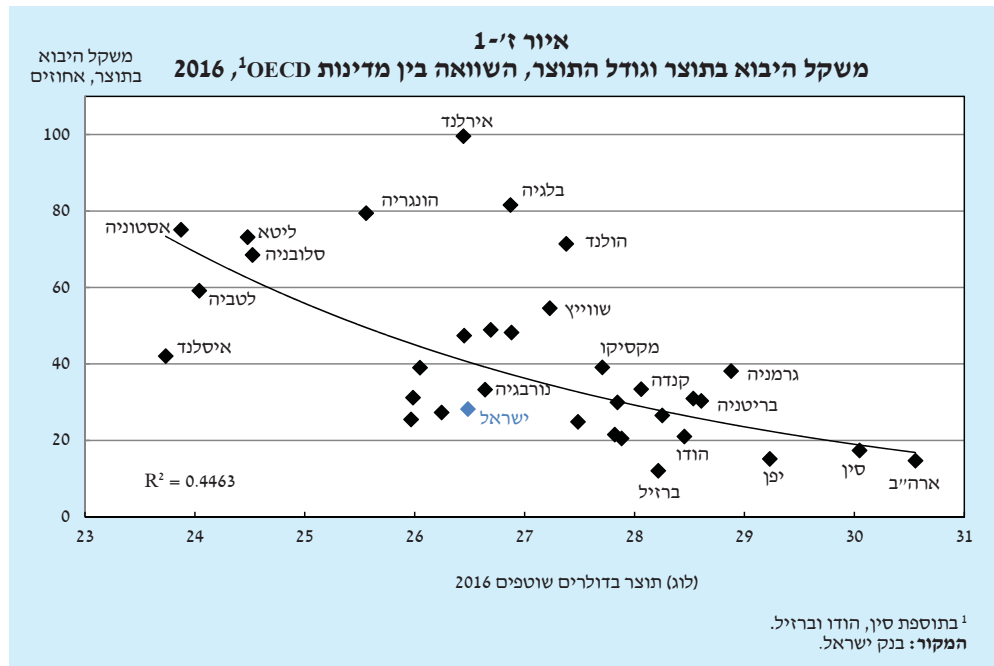
החשש העיקרי השנה היה מהחרפת עימות הסחר בין שני המשקים הגדולים בעולם – ארה"ב וסיין.

¹ Lerner, A. P. (1936), "The Symmetry Between Import and Export Taxes," *Economica*, 1936, 3 (11), 306–313.

² A. Costinot and I. Werning (2017). "The Lerner symmetry theorem: generalizations and qualifications", NBER working paper 23427.

³ מכסים עשויים להועיל כאמצעי הגנה זמני על תעשיות ינוקא, אך לא כמדיניות קבועה.

⁴ D. Furceri, S. A. Hannan, J. D. Ostry and A. K. Rose (2019). "Macroeconomic consequences of tariffs". IMF working paper wp/17/151.



מקסיקו, קנדה, אוסטרליה, מלזיה, וייטנאם, סינגפור, צ'ילה, פרו, ניו-זילנד וברוניי⁵ (TPP). אם המשא ומתן בין ארה"ב לסין יוכתר בהצלחה, החשש מנסיגה בתהליך הגלובליזציה יפחת מאוד. אחד המדדים המקובלים לבחינת מידת הפתיחות של משק הוא משקל יבוא הסחורות והשירותים בתוצר; על פי מדד זה ישראל מדורגת במקום ה-45 מבין 58 מדינות בעלות רמת הכנסה גבוהה (ממוצע לשנים 2010 עד 2016); הדירוג של ישראל של משקל יבוא הסחורות בתוצר נמוך אף יותר⁶. פתיחות המשק היא פונקציה של גודל התוצר, רמת התוצר לנפש וגורמים נוספים. על בסיס אמידה של משקל היבוא והיצוא בתוצר והתוצר לנפש בלבד נמצא שהיקף הסחר הבין-לאומי של ישראל אמור להיות גדול הרבה יותר משהוא בפועל: ישראל אמורה להיות מדורגת במקום ה-16 במדד הפתיחות⁷. מכאן שישנם גורמים אחרים המשפיעים במידה רבה על היקף הסחר של ישראל עם העולם.

עם הגורמים שעשויים להסביר את רמתו הנמוכה של היקף הסחר נמנים הריחוק של ישראל מהשווקים החשובים (מערב אירופה, צפון אמריקה ומזרח אסיה), הסכסוך הישראלי-ערבי, העובדה שביצוא הישראלי יש רכיב קטן יחסית של תשומות מיובאות⁸ (משום שישראל מתמחה

⁵ ארה"ב פרשה מהסכם זה בינואר 2017.

⁶ במשקל יבוא הסחורות בתוצר ישראל מדורגת במקום ה-41 מתוך 62 מדינות בעלות רמת הכנסה גבוהה. משקל יבוא הסחורות והשירותים בתוצר של ישראל הוא 32%, לעומת 46% למדינה החצינית (דרום קוריאה). (חלוקת המדינות לרמות הכנסה היא על פי מדד הבנק העולמי). הנתון מושפע מתנודות בשער החליפין, ולכן העדפנו לבחון את הממוצע לשנים 2010 עד 2016. המדד איננו מיטבי, משום שחלק היבוא המשמש כתשומה ליצוא שונה ממדינה למדינה, אך הוא מדד פשוט ונגיש, ולכן מקובל.

⁷ דירוג היקף הסחר הלא ממומש (הפער שבין משקל היצוא והיבוא בתוצר בפועל לזה החזוי) מגלה שישראל מדורגת במקום ה-95; רק ל-7 מבין 102 המדינות פוטנציאל לא ממומש גדול יותר.

⁸ מנתוני ארגון ה-OECD לשנת 2011 עולה ש-25% מיבוא הסחורות של ישראל משמש תשומת ביניים לייצור מוצרי יצוא, לעומת 30% במדינות ה-OECD (הממוצע והחציון). ישראל אינה חריגה בהשוואה למרבית מדינות ה-OECD; ל-10 מדינות החברות בארגון ה-OECD שיעור נמוך משל ישראל ול-24 שיעור גבוה יותר (ללוקסמבורג, אירלנד, הונגריה, צ'כיה וסלובקיה שיעור גבוה במיוחד). גורם זה – יבוא תשומות ביניים לייצור מוצרי יצוא – יכול להסביר פער של עד 5% בין היבוא של ישראל בפועל לפוטנציאל, אך הפער גדול הרבה יותר.

על פי המדדים
המקובלים מידת
הפתיחות של המשק
הישראלי נמוכה.

מקומה הגיאוגרפי של ישראל אינו הסיבה למשקל הנמוך של היבוא בתוצרה.

ביצוא שירותים), מדיניות המכס והתקינה של ישראל ועוד. כדי לבחון גורמים אלו אמדנו את היקף הסחר הביטורלי בין זוגות של מדינות כתלות בתוצר של כל אחת מהן, במרחק הגיאוגרפי ביניהן ובקיומם או אי קיומם של גבול משותף ומוצא לים של היבואנית. (מודל גרביטציה). סיכמנו את היקף היבוא החזוי מכל אחת מהמדינות, והשווינו אותו לסך היבוא בפועל. בסיס הנתונים מכיל 104 מדינות, המדווחות על היקף היבוא מכל אחת משותפות הסחר שלהן (בשנת 2016). מהמודל עולה שמקומה הגיאוגרפי של ישראל אינו הסיבה למשקל הנמוך של היבוא בתוצרה: משקל היבוא החזוי של ישראל נמוך ב-2% בלבד מממוצע משקל היבוא החזוי של המדינות האחרות.⁹ לוח ז'-1 מציג את תוצאות מודל הגרביטציה. מהאמידה הבסיסית עולה שהיקף הסחר הביטורלי (בסחורות) מושפע מגודל התוצר של כל אחת מהמדינות (היצואנית והיבואנית), המרחק ביניהן, קיום גבול משותף ומוצא לים (של היבואנית). בהינתן פרמטרים אלו היבוא של ישראל בפועל נמוך ב-32% מהפוטנציאל¹⁰. באמידות 2 ו-3 הוספנו למשוואת האמידה את שיעור המכס; מאחר ששיעור המכס של ישראל (הממוצע המשוקלל של המכס על כלל הסחורות) אינו שונה

לוח ז'-1
אומדני היקף היבוא במסגרת מודל גרביטציה, שנת 2016
המשתנה המוסבר – לוג היבוא בשנת 2016

4	3	2	1	
-1.30	-1.24	-1.24	-1.22	דמי לישראל
0.97	0.98	1.01	1.02	תוצר היבואנית (לוג)
1.27	1.34	1.33	1.34	תוצר היצואנית (לוג)
-1.15	-1.22	-1.27	-1.35	המרחק (לוג)
0.84	0.75	0.68	0.58	גבול משותף (דמי)
-0.40	-0.40	-0.46	-0.60	יבואנית ללא מוצא לים (דמי)
¹ -0.09	0.31	0.28	¹ 0.23	היבואנית והיצואנית חברות באיחוד האירופי
-	-	-0.02	-	שיעור המכס ממוצע פשוט
-0.03	-0.04	-	-	שיעור המכס – ממוצע משוקלל
0.38	-	-	-	הסכם סחר חופשי
+	-	-	-	התוצר לנפש – היבואנית
+	-	-	-	התוצר לנפש – היצואנית
0.692	0.688	0.691	0.690	R ²
8,452	8,452	9,299	11,002	מספר התצפיות
0.64	0.71	0.71	0.68	היבוא של ישראל ביחס לחזוי ²

¹ כל המקדמים שונים מאפס באופן מובהק למעט אלה המסומנים ב-1. כל האמידות כוללות קבוע.
² היבוא של ישראל ביחס לחזוי מבוסס על הרגרסיות הנייל ללא משתנה הדמי לישראל.
המקור: נתוני הבנק העולמי וארגון הסחר העולמי ועיבודי בנק ישראל.

⁹ פער שאינו שונה מאפס באופן מובהק.

¹⁰ אומדן זה התקבל מרגרסיה 1 בלוח ז'-1 ללא משתנה הדמי לישראל. כל האמידות בלוח ז'-1 כללו משתנה דמי, המקבל את הערך 1 כאשר גם היבואנית וגם היצואנית חברות באיחוד האירופי (ואפס אחרת).

פרק ז': סוגיה במאזן התשלומים

שיעור המכס של ישראל אינו שונה מהמקובל במדינות המפותחות, ולכן הוא לא יכול להסביר את היקף היבוא הנמוך שלה.

מהמקובל במדינות המפותחות (לוח ז'-2), הוא לא יכול להסביר את היקף היבוא הנמוך שלה¹¹. באמידה 4 פיקחנו גם על התוצר לנפש של היצואנית והיבואנית ועל הסכמי סחר ביניהן. העובדה של ישראל תוצר לנפש גבוה יחסית והסכמי סחר משמעותיים עם האיחוד האירופי וארה"ב מגדילה את פוטנציאל היבוא שלה. (באמידה זו הפער בין היבוא הפוטנציאלי ליבוא בפועל של ישראל מגיע ל-36% והוא הגדול ביותר¹²). על פי המודל היקף היבוא של ישראל מהמדינות השכנות היה צפוי להיות גדול: היבוא החזוי ממצרים הוא כ-10% מסך היבוא החזוי של ישראל, ומירדן – כ-3%. ואולם בפועל היבוא משתי המדינות זניח (לוח ז'-3). לנוכח היקף הסחר של ישראל עם שכנותיה ניתן להשוות אותה למשקי איים שאין להם גבול משותף עם מדינות אחרות. משקל היבוא הכולל בתוצר של איים אינו נמוך בהרבה מזה של מדינות שיש להן גבול משותף עם מדינה אחת לפחות ומוצא לים, ומכאן שמשקי איים הצליחו לפצות על העדר קשרי סחר יבשתיים; זאת, בין השאר, באמצעות מדיניות מכסים ליברלית יחסית, שתרמה להגדלת היקף היבוא הכולל שלהן¹³.

לוח ז'-2				
שיעור המכס הממוצע במדינות נבחרות				
מכס על תוצרת חקלאית לפי נתוני ארגון הסחר הבין-לאומי		מכס על כלל הסחורות לפי נתוני הבנק העולמי		
מכס גבוה מ-15% ¹	ממוצע פשוט	ממוצע פשוט	ממוצע משוקלל	
81.2	78.1	4.6	2.25	ישראל
5.5	4.9	3.6	1.71	ארה"ב
23.9	11.8	5.7	1.96	גוש האירו
22.9	18	4.8	1.31	יפן
35.5	15.7	10.9	4.33	סין
75.5	57.9	13.9	4.65	דרום קוריאה
3.5	3.4	5.7	1.41	אוסטרליה
8.9	16	3.3	0.97	קנדה
40.3	45.5	9.9	0.12	שווייץ
48.5	133.5	10	0.37	נורבגיה
13.6	6.1	2.1	1.5	ניו זילנד

¹ שיעור קבוצות המוצרים שעליהם מוטל מכס של יותר מ-15%, שנת 2017.

המקור: ארגון הסחר העולמי.

¹¹ משקל ההכנסות ממיסוי הסחר הבין-לאומי בסך ההכנסות ממיסוי של ישראל (0.7% מסך ההכנסות ממסים בשנת 2015) נמוך בהשוואה לארה"ב, יפן, קוריאה, קנדה, אוסטרליה ושווייץ (1.6% בממוצע).

¹² פער זה חושב מאמידה שממנה הושמט משתנה הדמי לישראל.

¹³ משקי איים: יפן, אוסטרליה, ניו זילנד, אינדונזיה, הפיליפינים, קפריסין, איסלנד, ג'מיקה, מדגסקר, מלטה, מאוריציוס ואיי סיישל. שיעור המכס של משקי אי נמוך ב-1.1 נקודת אחוז מזה של מדינות אחרות שיש להן מוצא לים; כאשר מנטרלים את השפעת שיעור המכס מוצאים שהיבוא של אי נמוך בכ-4% מזה של מדינות אחרות שלהן מוצא לים.

לוח ז'-3
אומדני היקף היבוא הביטורלי של ישראל¹ והיבוא בפועל
בשנת 2016 (מיליארדי דולרים)

היחס, באחוזים	היבוא בפועל	אומדן המודל ¹	
53	8.1	15.2	ארה"ב
53	5.9	11.2	סין
1	0.1	8.8	מצרים
56	4.1	7.3	גרמניה
43	2.6	6.0	טורקיה
56	2.7	4.8	איטליה
40	1.7	4.2	צרפת
89	3.7	4.2	בריטניה
63	1.8	2.9	הודו
11	0.3	2.8	ירדן
89	2.4	2.7	יפן
40	0.9	2.4	רוסיה

¹ כפי שנגזר ממודל הגרביטציה המוצג בלוח ז'-1.
המקור: נתוני הבנק העולמי.

מנתונים של הבנק העולמי עולה שהליך היבוא לישראל ממושך ויקר יותר מאשר למדינות OECD האחרות (לוח ז'-4), ומכאן שפישוטו עשוי לתרום למימוש פוטנציאל הסחר של ישראל¹⁴. זאת ועוד, בישראל משמשים למעלה מ-600 תקני יבוא שונים, רבים מהם ייחודיים לה¹⁵. בעבר השתתפו נציגי התעשיינים בקביעת התקנים, ויש הטוענים שהם ניצלו זאת להגנה על התוצרת המקומית. כיום פועלת בישראל ועדה הסורקת את כל התקנים הרשמיים ומבטלת את התוספות הייחודיות לה (אלא אם כן התוספת הייחודית תאושר על ידי הוועדה, שר האוצר וראש הממשלה). מחקרים שנערכו לאחרונה¹⁶ מצאו שלהקטנת השוני בתקינה מול שותפות הסחר יש השפעה משמעותית על היקף הסחר: הפער בהיקף הסחר הביטורלי בין מדינות שהתקינה בהן דומה במיוחד לבין מדינות שבהן התקינה שונה במיוחד משל שותפות הסחר שלהן שקול לפער הנובע מהפחתה של 8 נקודות אחוז בשיעור המכס. רפורמה חשובה זו בתקינה מצטרפת לשורה ארוכה של שינויים, שצפויים להקטין את חסמי היבוא של המשק ולתרום להגדלת הפריץ ולרווחת הצרכנים.

בישראל משמשים למעלה מ-600 תקני יבוא שונים, רבים מהם ייחודיים לה. הליך היבוא לישראל ממושך ויקר יותר מאשר למדינות OECD האחרות.

¹⁴ קשה לצפות שישראל תשווה למדינות ה-OECD, כי רבות מהן חברות בשוק האירופי המשותף, שהסחר בו כמעט נטול חסמים.

¹⁵ "שימורי תירס בלי חוטים ורסק עגבניות בלי טעם: התרגילים לחסימת יבוא לישראל, הרשימה המלאה", אורה קורן, דה מרקר, 27.09.2018.

¹⁶ O. Cadot, J. Gourdon and F. van Tongeren (2018). "Estimating Ad Valorem Equivalents of Non-Tariff Measures: Combining Price-Based and Quantity-Based Approaches", OECD Trade Policy Papers, No. 215, OECD Publishing, Paris.

לוח ז'-4		
חסמים בירוקרטיים ליבוא, ישראל בהשוואה למדינות ה-OECD, 2018		
OECD	ישראל	
4.2	44	הזמן הדרוש לאכיפת ציות בתחום המסמכים (שעות)
9.5	64	הזמן הדרוש לאכיפת ציות בתחום בדיקות בגבולות (שעות)
28.5	70	העלות הכספית של אכיפת ציות בתחום המסמכים, בדולרים
108.5	307	העלות הכספית של אכיפת ציות בתחום בדיקות הגבולות, בדולרים

המקור: נתוני הבנק העולמי.

2. הליברליזציה במדיניות סחר החוץ של ישראל

הרפורמה בתקינה זו מצטרפת לשורה ארוכה של שינויים, שצפויים להקטין את חסמי היבוא של המשק ולתרום להגדלת הפריון ולרווחת הצרכנים.

שיעור המכס על יבוא תוצרת חקלאית לישראל גבוה, והיקף היבוא החקלאי של ישראל נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD.

השנה החל יישום של רפורמה חשובה בנושא אישורי תקינה למוצרים מיובאים: אומצו תקנים בין-לאומיים, והוסרו חסמים לפעילותן של מעבדות תקינה פרטיות. נוסף על כך יבואנים של ציוד תקשורת אלחוטית אינם זקוקים עוד לאישור מיוחד ממשדד התקשורת (רפורמת ה-Wi-Fi), ומיבואני מזון ותמרוקים לא נדרש רישיון יבוא מיוחד (למעט מוצרים רגישים); די בהצהרת היבואן שהמוצר עבר בדיקות מעבדה ('רפורמת הקורנפלקס' ו'רפורמת הקולגייטי'). הרפורמות מפשטות את תהליך היבוא עבור מי שאינם בעלי זיכיון בלעדי, ובכלל זה בהשגת האישורים הדרושים ממשדד הבריאות ובהשגת חותמת כשרות מהרבנות¹⁷. רפורמה נוספת מעניקה פטור כמעט גורף מעמידה בתקן היבוא ליבוא אישי באינטרנט. משקי בית יכולים להזמין עד 30 פריטים בשווי מצטבר של עד אלף דולרים למשלוח, או 5 פריטים שעלותם גבוהה מאלף דולרים, בלי שהדבר ייחשב ליבוא מסחרי וללא צורך באישורי תקינה. כוח השוק של יבואנים בלעדיים בישראל¹⁸ הולך ופוחת על רקע עליית כוחן של קמעונאיות הסחר האלקטרוני העולמיות, המתווכות ביעילות רבה בין הצרכנים בישראל ליבואנים וסוחרים בעולם כולו, והדבר מוזיל את המחיר-לצרכן של מוצרים מסוימים. היקף היבוא החקלאי של ישראל נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD (לוח ז'-5), ושיעור המכס על יבוא תוצרת חקלאית לישראל גבוה בהרבה מאשר במרבית המדינות המפותחות (נתוני ארגון הסחר הבין-לאומי לשנת 2017). על רקע זה הרפורמה בענף החלב ומוצרי עשויה להקטין את יוקר המחייה, ובדרך זו להביא לשיפור ניכר ברווחת הצרכנים. הממשלה החליטה על הפחתת מכסים הדרגתית על יבוא גבינות ומוצרים דומים¹⁹, ובמקביל – על מתווה יורד למחיר (המינימום של) החלב שמוכרות הרפתות. החלטה זו תתרום להתייעלות הרפתות ומשק החלב: פתיחת המשק ליבוא תגרום לכך שייכנסו מוצרים זולים יותר ובכך היא תאלץ את היצרנים המקומיים לבחור בטווח הארוך בטכניקות ייצור שמוזילות את העלות; שינויים אלה צפויים לשפר את הקצאת המקורות של המשק ואת הרווחה הכללית. לצד זאת, בתהליך המעבר למצב החדש שיווצר בעתיד, עלולה להתקיים פגיעה ממשית ברפתנים, בעיקר בבעלי הרפתות הקטנות, שחלקן צפוי להיסגר. זאת במיוחד על רקע העובדה כי ייצור חלב מקומי כרוך בעלויות מספוא, אשר הינו יקר יותר בארץ מאשר בחו"ל. אם יתברר בעתיד שכמקווה, למשק יתרון יחסי בייצור חלב, הרי שפגיעה

¹⁷ חותמת הכשרות ניתנת למוצרים שיוצרו במפעל בחו"ל עם השגחה שנתית כללית.

¹⁸ יבואנים שקיבלו (או רכשו) מהיצרן את הזכות לשווק את מוצריו בישראל באופן בלעדי.

¹⁹ המכס על יבוא גבינות ירד בהדרגה מ-7.9 ש"ח ל-3 ש"ח לקילו (בשנת 2026). המכס על חלב ושמנת, שעומד כיום על 40%, יופחת ל-5%. המכס על ממרחי תוצרת חלב, שעומד כיום על 140%, יופחת ל-17%. המכס על תחליפי גבינה עם שומן צמחי ותחליפי גבינה עם סויה יופחת מ-25% ל-3%. כמו כן תגדל המכסה ליבוא אבקת חלב.

לוח ז'-5
שיעור היבוא החקלאי בסך היבוא, ישראל והחציון של מדינות ה-OECD
שנת 2016 (אחוזים)

0.8	0.4	פירות ואגוזים
0.7	0.5	משקאות, משקאות חריפים וחומץ
0.5	0.2	מוצרי חלב, ביצי עופות, דבש טבעי (ומוצרי מאכל מן החי לנמ"א)
0.4	0.2	ירקות, שורשים ופקעות אכילים
0.4	0.2	שומנים ושמן מן החי והצומח, מוצריהם, שעוות מן החי והצומח
0.3	0.1	בשר ודגים

המקור: אתר נתוני הסחר של האו"ם.

זו צפויה להיות קטנה. אם יתברר, לעומת זאת, שהרבה רפתות קטנות יסגרו, הממשלה תפצה אותם ולשם כך היא הקצתה סכום של 450 מיליוני ש"ח לפיצויים.²⁰

במסגרת הרפורמה ביבוא הבשר בוטל המכס על יבוא עגלים. המכס הקצוב על יבוא בשר בקר טרי הולך ופוחת בהדרגה משנת 2016, ושיעורו צפוי להתייצב על 12% בשנת 2020. על רקע הרפורמה גדל בארבע השנים האחרונות יבוא בעלי חיים ומוצריהם ב-52%; ואולם מדד המחירים לצרכן של בשר בקר ירד בין 2015 ל-2018 באחוז אחד בלבד.²¹ במטרה להזיל את המחיר לצרכן, בשנתיים האחרונות חלוקת המכסות מתבססת על מכרז בין היבואנים שהתחרו על המחיר לצרכן (כלומר, המנצח הוא היבואן שמציע את המחיר הזול ביותר). יחד עם זאת, יש לשקול האם להמשיך להשתמש בשיטת המיכסות או לנקוט בפתיחה הדרגתית של הענף תוך קביעת תקנות שיבטיחו את הסטנדרטים הנדרשים באיכות הבשר. אשר להשפעת הרפורמה ביבוא הבשר על הייצור המקומי – נתוני משרד החקלאות (עד 2017) מצביעים על יציבות בפדיון של היצרנים מקומיים.²² בסוף 2017 הכריז שר האוצר על ביטול מסי קנייה ומכסים על שורה ארוכה של מוצרים.²³ המכס על מוצרי הלבשה ירד מ-6% לאפס, והמכס על מקררים ותנורים ירד מ-12% לאפס; במקביל ירד מדד מחירי הלבשה בכ-3%, ומדד מחירי המקררים והתנורים לצרכן ירד ב-5% (מדד המחירים לצרכן ספטמבר 2018 לעומת ספטמבר 2017).²⁴ לאחר הפחתת המכסים גדל בשיעור חד היבוא של כלי בית, הלבשה והנעלה ומוצרי חשמל (לוח ז'-6); הפחתת המכסים לא הביאה לירידה חריגה בייצור המקומי (לוח ז'-7).

הסרת חסמי סחר ומכסים מיטיבה עם המשק ותורמת לרווחה, אך הסרת מכסים חדדית טובה עוד יותר. ישראל מנהלת משאיים ומתנים דו-צדדיים על הסכמי סחר חופשי עם שורה של

המכס הקצוב על יבוא בשר בקר טרי הולך ופוחת בהדרגה משנת 2016, והוא צפוי להתייצב בשיעור של 12% בשנת 2020.

בסוף 2017 בוטלו מסי קנייה ומכסים על שורה ארוכה של מוצרים, ובעקבות זאת גדל מאוד היבוא של מוצרי טקסטיל ואלקטרוניקה.

²⁰ יבוא מוצרי חלב גדל ב-14% אחוזים בשנת 2017 וב-36% בשלושת הרבעונים הראשונים של 2018 לעומת התקופה המקבילה אשתקד. יבוא גבינות קשות במסגרת מכסה פטורה ממכס החל בשלהי 2014.

²¹ מחירי הבקר בארה"ב ירדו באותה התקופה בכ-10%.

²² המתנגדים לפתיחת המשק ליבוא חקלאי טוענים שהדבר יפגע ביישובים קטנים בפריפריה הרחוקה, הנשענים ברובם על חקלאות (ובעקיפין גם בערי המחוז בפריפריה), יסכן את הספקת המזון בשעת חירום, יפגע בנוף ועוד.

²³ הפחתה הוגדרה כהוראת שעה לשנה, אך הוארכה שוב ל-2019. מחצית מעלות המהלך יוחסה לביטול המכס על יבוא מוצרי טקסטיל (מ-6% לאפס). וקרוב למחצית – לביטול מכסים ומסי קנייה על יבוא מוצרי חשמל ואלקטרוניקה; מוצרים שהמכס עליהם אופס מ-12%: תנורים, מקררים, מערבלי מזון, מנורות, נברשות, צעצועים ותמרוקים. בוטל מס קנייה בשיעור 15% על מקרנים, צגי LCD ומסכי תצוגה, כרטיסים חכמים, ממירים, מגברים, מכשירי וידאו, כרטיסים חכמים ומיקרופונים.

²⁴ במהלך התקופה יוסף שער החליפין הנומינלי של השקל ב-4% מול סל המטבעות. נזכיר שמחיר המוצר לצרכן כולל עלויות מקומיות (שיווק, הובלה, ביטוח וכו').

לוח ז'-6			
שיעור הגידול של יבוא מוצרי צריכה נבחרים בשנת 2017 ובשנת 2018 (אחוזים)			
	מוצרי חשמל	כלי בית	הלבשה והנעלה
2018 ¹	9	31	11
2017	-4	3	0

¹ ינואר עד אוגוסט ביחס לתקופה המקבילה אשתקד.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

לוח ז'-7				
שיעור השינוי במדדי הייצור תעשייתי של ענפים נבחרים, 2017 ו-2018 ¹ (אחוזים)				
	טקסטיל	מוצרי הלבשה	מוצרי עור ואביזרים נלווים	טכנולוגיה מסורתית
2017	-2	4	1	0
2018	-3	1	0	2

¹ ינואר עד אוגוסט ביחס לתקופה המקבילה אשתקד.
המקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

ישראל מנהלת משאים ומתנים על הסכמי סחר חופשי עם שורה של משקים גדולים וחשובים: הודו, סין, תאילנד, דרום קוריאה ווייטנאם.

רפורמת "השמיים הפתוחים" הביאה לגידול ניכר של פעילות חברות התעופה הזרות בארץ והכפילה את היקף היציאות של ישראלים לחו"ל בדרך האוויר.

משקים גדולים וחשובים: הודו, סין, תאילנד, דרום קוריאה ווייטנאם. חתימת הסכמי סחר עם מדינות אלו תאפשר ליצואנים הישראליים להשתלב בשווקים הגדולים והצומחים של אסיה ביתר קלות, ותגביר את עמידות היצוא הישראלי לעזוועים אזוריים. הפחתה חד-צדדית של שיעורי מכס מקטינה את התמריץ של שותפות הסחר להסרת מכסים הדדית, ובכך חסרונה²⁵. בהקשר זה נציין שלאחרונה נחתם הסכם סחר חופשי בין ישראל לאוקראינה, והורחב הסכם הסחר החופשי בסחורות בין ישראל למדינות אפטי"א (שווייץ, נורבגיה, איסלנד וליכטנשטיין) כך שיכלול גם מוצרי מזון וחקלאות רבים.

ישראל עשויה להפיק תועלת רבה מפתחת המשק ליבוא שירותים, שחלקם בסחר העולמי הולך וגדל בהדרגה. כך, לדוגמה, ההסכם על הסדרי התעופה בין האיחוד האירופי לישראל (רפורמת "השמיים הפתוחים") הביא לגידול ניכר של פעילות חברות התעופה הזרות בארץ והכפיל את היקף היציאות של ישראלים לחו"ל בדרך האוויר (מ-3.9 מיליון יציאות בשנת 2012 ל-7.8 מיליון בשנת 2018). הרפורמה הביאה לעלייה של כמעט 50% בתיירות הנכנסת לישראל (מספר התיירים הנכנסים דרך האוויר גדל מ-2.5 מיליון בשנת 2012 ל-3.6 מיליון תיירים בשנת 2018), תרמה ליעול חברות התעופה הישראליות, והגדילה את הרווחה של הנופש הישראלי. בדרך כלל החשיפה לתחרות מחו"ל כרוכה בתהליך התאמה כואב ופוגעת בענף הנחשף, אך במקביל היא תורמת לצמיחת ענפים אחרים שבהם יש למשק יתרון יחסי; אולם במקרה זה הענף הנחשף לא נפגע: בשנת 2018 הגיע שיעור התפוסה בבתי המלון ל-68%, לעומת 64% בחמש השנים הקודמות, בממוצע²⁶, וכן גדל מספר הטסים ב"אל על" (מ-4.1 מיליון בשנת 2012 ל-5.6 מיליון נוסעים בשנת 2018).

²⁵ בשווייץ ובנורבגיה נהוג מכס גבוה, והפטור ממנו מקנה ליצואן הישראלי יתרון של ממש.

²⁶ 46% מסך הלינות היו של תיירים – לעומת 41% בלבד בחמש השנים הקודמות.

חברות זרות פעילות מאוד בתחומי התשתיות: בהקמה של נמלי הים, של הרכבת התחתית בגוש דן והרכבת הקלה בירושלים, בסלילת קווי רכבת חדשים, בחשמול הרכבת, בחציבת מנהרות הכרמל ועוד (בחלק מהמקרים בשיתוף חברות מקומיות). כנגד זאת פעילותן של חברות זרות בענף הבנייה למגורים מצומצמת. באוקטובר 2016 ניתן ל-6 חברות בנייה זרות גדולות היתר לפעול בענף הבנייה למגורים. לכל אחת משש החברות אושר להעסיק עד אלף עובדים זרים בעבודות רטובות (שלד ובנאות). מכסות אלה ניתנו במכרז, שבו השתתפו 50 חברות זרות, בתנאי שהן ישתפו פעולה עם קבלן מקומי. בהסתכלות קדימה חשוב לוודא שהכללים שנקבעים על ידי הממשלה יביאו לידי ביטוי את היתרונות הפוטנציאליים של פירמות זרות הכוללים שימוש בטכניקות בנייה מתקדמות, ניהול מתקדם ומקצועיות בכוח אדם, כך שהדבר יקבל ביטוי בהמשך בהגברת התחרות, בהגברת השימוש בהון פיזי ובהוזלת מחירי הדירות. בהקשר זה חשוב לוודא שתיווצר תחרות הוגנת ביחס לשכירת עובדים זרים, דבר שמחייב הגבלה של שכירת עובדים זרים על ידי פירמות אלה.

השוואת הרכב ביבוא השירותים של ישראל לזה של מדינות ה-OECD מלמדת שהיבוא של שירותי ביטוח ופיננסים בישראל נמוך: יבוא זה מהווה 2.7% בלבד מסך יבוא השירותים, לעומת 9.7% במדינות ה-OECD. משקלות היבוא של שירותי מחשוב ותקשורת ושל יבוא שירותי התיירות ביבוא השירותים בישראל וב-OECD דומים למדי. משקל יבוא שירותי התחבורה ביבוא השירותים גבוה יותר בישראל (29% לעומת 23% ב-OECD).

לסיכום, בשנתיים האחרונות קודמו שורה של חוקים ותקנות, המהווים יחד מעין רפורמת סחר. המשק אימץ תקני יבוא בין-לאומיים מקובלים, תהליך היבוא הפך פשוט ומהיר יותר, הופחתו מכסים על שורה ארוכה של מוצרי צריכה, והייתה התקדמות בחשיפת חלק מענפי השירותים והחקלאות ליבוא. הליברליזציה צפויה לתרום לשיפור רווחת הצרכנים ולהגדלת הפריון באמצעות העצמת התחרות עם היבוא והעמקת התמחותו של המשק בענפים שבהם יש לו יתרון יחסי. מאחר שהרפורמה מתנהלת בזמן שהאבטלה במשק נמוכה, עלות תהליכי ההתאמה הנובעים ממנה מצומצמת.

באוקטובר 2016 ניתן ל-6 חברות בנייה זרות גדולות היתר לפעול בענף הבנייה למגורים, אולם פעילותן של חברות זרות בענף עדיין מוגבלת מדי.

היבוא של שירותי ביטוח ופיננסים בישראל נמוך בהשוואה למדינות ה-OECD.

הליברליזציה ביבוא צפויה לתרום להגדלת הפריון ולשיפור רווחת הצרכנים.

3. השינוי במדיניות הסחר של ארצות הברית

בתחילת 2018, כשנה לאחר שנבחר הנשיא הנוכחי, החליטה ארה"ב להעלות את שיעורי המכס על פנלים סולריים ומכונות כביסה (בפברואר) ועל פלדה ואלומיניום (במארס); ביולי הוטל מכס של 25% על מגוון מוצרים המיובאים מסין בהיקף של 50 מיליארד דולרים; בספטמבר הוטל על מוצרים המיובאים מסין (בהיקף של 200 מיליארד דולרים) מכס של 10%, שתוכנן להעלותו ל-25% בינואר 2019. (ההעלאה הוקפאה תחילה לשלושה חודשים, ובהמשך הוקפאה שוב עד למיצוי המשא ומתן.) ארה"ב איימה להטיל מכס של 25% גם על יתר המוצרים המיובאים מסין (בהיקף של 260 מיליארד דולרים). בתגובה הטילה סין מכס על סחורות בהיקף של 110 מיליון דולרים המיובאות מארה"ב, ואיימה להטיל מכס גם על יתר המוצרים המיובאים ממנה (בהיקף של 40 מיליארד דולרים).

בספטמבר הטילה ארה"ב מכס של 10% על מוצרים המיובאים מסין, ואיימה להעלותו ל-25%.

א. השפעת השינוי במדיניות הסחר של ארה"ב על כלכלת ישראל

מנקודת המבט של ישראל השאלה המרכזית היא באשר להשפעת העימות בין ארה"ב לסין על המשק הישראלי. ארגון ה-OECD מעריך שהטלת המכסים הביטורלית תפגע במדיניות האחרות, ובפרט במדיניות שלהן קשרי סחר הדוקים עם ארה"ב וסין. כך למשל הארגון צופה שהטלת מכס בשיעור של 25% על כל הסחר בין סין לארה"ב תגרור ירידה של רבע אחוז בתוצר של קנדה

הטלת המכסים ההדדית בין ארה"ב לסין לא צפויה להסב נזק של ממש למשק הישראלי.

ומקסיקו, שמחצית מיצוא הסחורות שלהן מיועד לארה"ב²⁷. על פי אותו ההיגיון, היות שרבע מיצוא הסחורות של ישראל מיועד לארה"ב, גם התוצר של ישראל צפוי להיפגע. לעומת זאת העריכה קרן המטבע הבין-לאומית (וכן ה-CPB בהולנד) שאירופה צפויה להפיק תועלת מינורית מהעלאת מכסים הדדית בין סין לארה"ב²⁸. הטלת מכסים הדדית תגרום להסתת סחר: היבוא של ארה"ב מסין (ושל סין מארה"ב) יוחלף בחלקו ביבוא יקר יותר ממדינות אחרות, שעשויות לצאת נשכרות מהמאבק. מכאן שהטלת המכסים ההדדית בין ארה"ב לסין לא צפויה להסב נזק של ממש ליתר המשקים בעולם, וישראל בתוכם²⁹. חשיבות גדולה יותר תהיה להסדר שיושג בין ארה"ב לסין בסיוע "מלחמת הסחר": ישראל תפיק תועלת אם סין תפחית את שיעורי המכס שלה ותסיר חסמי סחר מול כל המדינות, ותינזק אם סין תפחית את חסמי היבוא רק ליבוא שמקורו בארה"ב³⁰.

ישראל צפויה להגדיל את היקף היבוא הביטחוני מארה"ב, ואולי גם את היקף היבוא החקלאי.

חשוב לציין כי השינוי במדיניות הסחר של ארה"ב לא נגע רק להעלאת שיעור המכס, אלא השתקף במגוון רחב יותר של צעדי מדיניות – ביניהם שינוי שיטת המיסוי על חברות רב-לאומיות בבעלות אמריקאית במסגרת רפורמת המס שהונהגה בארה"ב ב-2018. התפתחות נוספת הרלוונטית לישראל נוגעת להסכם הסיוע החדש של ארה"ב לישראל (שנחתם בתקופת כהונתו של הנשיא הקודם). ההסכם קובע שרכיב הסיוע אשר ניתן לממשו ברכש מהתעשיות הישראליות יילך ויקטן בהדרגה מ-815 מיליון דולרים בשנת 2019 ל-450 מיליון בשנת 2025 ולאפס בשנת 2028. נוסף על כך צה"ל לא יוכל עוד להשתמש בכספי הסיוע לרכישת דלק סילוני מארצות הברית, והכספים יופנו להגדלת הרכש של מוצרים אמריקניים. התפתחות חשובה נוספת היא ניהול משא ומתן להפחתת חסמי סחר על יבוא מוצרי חקלאות מתוצרת ארה"ב לישראל.

ב. גורמים להטלת מכסים

הטלת מכסים אינה רצויה, ומה עוד שהיא מונעת לעיתים משיקולים קצרי טווח או מאינטרס צר.

בקרב כלכלנים שוררת, כאמור, הסכמה גורפת לגבי היתרונות של הסרת חסמי סחר בכלל ומכסים בפרט. כיצד ניתן אפוא להסביר את העובדה שהמכס הוא מס כה נפוץ? הסיכוי להטלת מכסים גובר במשקים שלהם גירעון גדול ומתמשך בחשבון השוטף: החשש שגירעון כזה יסתיים בפירות חד ופתאומי ובמשבר כלכלי עשוי להניע את קובעי המדיניות להגביל את היבוא. הטלת מכס גם מגדילה את הביקוש המקומי לתוצרת המקומית, ובכך עשויה לאפשר לממשלה לרשום הישג קצר טווח בהורדת שיעור האבטלה. הסבר כלכלי אחר להטלת מכס הוא מתחום הכלכלה הפוליטית: לפיו הפעלת לובי פוליטי בעד הטלת מכס על מוצר מסוים כדאית למפעיליו, משום שהרווח ממנו מתחלק בין מעטים, ואילו ההפסד מתחלק בין רבים³¹. הטלת מכס על שותפת סחר ספציפית יכולה להוות מהלך אסטרטגי שנועד לאלץ את שותפת הסחר להסרת מכסים הדדית. כאמור, הרווח מהסרת חסמי סחר הדדית גדול יותר מן הרווח מהסרת חסמי סחר חד צדדית, ולכן יש פוטנציאל

²⁷ התרחיש חוזה כי אם יוטל מכס הדדי של 25% על כל הסחר בין סין לארה"ב התוצר של ארה"ב יירד ב-0.75%. ארגון ה-OECD העריך שהעלאת המכסים ההדדית בין סין לארה"ב (כולל זו שהייתה מתוכננת לראשית 2019) תגרענה 0.5% מהתוצר של כל אחת מהן (בשנת 2020).

²⁸ קרן המטבע העריכה שההשפעה על אירופה חיובית בטווח הקצר וזניחה בטווח הארוך. ה-CPB העריך שבטווח הארוך (2030) התוצר האירופי יגדל ב-0.2%, והתוצר של ארה"ב וסין יקטן ב-0.3% וב-1.2% בהתאמה. זאת בהתייחס למכסים שהטילה ארה"ב על סחורות מסין בהיקף של 50 מיליארד דולרים, וכן למכסים שהטילה ארה"ב על יבוא אלומיניום ופלדה והמכסים המקבילים שהטילה סין.

²⁹ להוציא תרחיש קיצוני (שסבירותו נמוכה), אשר לפיו תהיה פגיעה חמורה באמון המשקיעים.

³⁰ היצוא של ישראל מוטה לשוק האמריקאי, ולכן הסכם סחר שייטיב עם כלכלת ארה"ב עשוי לתרום בעקיפין גם לישראל.

³¹ M. G. Grossman and E. Helpman (1994). "Protection for sale", *The American Economic Review* 84, No. 4, 833–850.

להתפתחות מלחמת סחר, במיוחד בין משקים גדולים. באשר ליחסי סין-ארה"ב נציין שבשנים האחרונות ניכר שינוי בהתנהלות של סין: העודף בחשבון השוטר שלה הצטמצם בהדרגה מ-9 אחוזי תוצר (בשנים 2006 עד 2008 בממוצע) ל-1.4 אחוזי תוצר בשנת 2017, והחסמים על יבוא סחורות ושירותים ועל תנועות בין-לאומיות של הון וכספים הולכים ופוחתים. למעשה, יש כמעט זהות אינטרסים בין סין לארה"ב, משום ששתי המדינות יפיקו תועלת מהמשך הסרת החסמים לתנועות סחורות, שירותים והון. משום כך אין לשלול את האפשרות שהעימות הנוכחי יסתיים דווקא בסביבה בין-לאומית פתוחה יותר לסחר.

4. כימות ההשפעה של שינויים בשיעורי המכס על היקף הסחר

מחקר של Bergstrand et al. (2015)³² בחן את ההשפעה הממוצעת של 42 הסכמי סחר חופשי שנחתמו בשנות השמונים והתשעים³³. המחקר מצא שהסכם סחר חופשי הגדיל את היקף הסחר הביטורלי בסחורות ב-50% בממוצע במהלך 20 שנה (בהשוואה למצב היפותטי שבו לא היה נחתם הסכם סחר). Caliendo and Parro (2009)³⁴ מצאו שלהסכם נפט"א הייתה השפעה גדולה במיוחד על היקף הסחר: שיעור המכס שהטילו מקסיקו, קנדה וארה"ב על יבוא מחברות נפט"א האחרות לפני ההסכם עמד על 12.5%, 4.2% ו-2.7%, בהתאמה, והוא ירד בהמשך לאפס. במחקר נמצא שבעקבות ההסכם גדל הסחר של מקסיקו, קנדה וארה"ב עם חברות נפט"א האחרות ב-118%, 11% ו-41%, בהתאמה. מחקרים מעטים יחסית³⁵ אמדו באופן ישיר את ההשפעה של שינוי בשיעור המכס על היקף הסחר. מחקר של Baier and Bergstrand (2001)³⁶ מצא שעלייה של אחוז אחד בשיעור המכס תקטין את היקף הסחר הביטורלי ב-2%–4% (כלומר גמישות של 2 עד 4, בערך מוחלט). במחקר של Haveman et al. (2003)³⁷ נמצאה השפעה נמוכה יותר – גמישות של 1.6.

הסכמי סחר חופשי הגדילו את היקף הסחר הביטורלי בסחורות ב-50% בממוצע במהלך 20 שנה.

כדי לבחון את השפעת המכס על היקף הסחר השתמשנו בנתונים מפורטים שפרסם לאחרונה הבנק העולמי. הנתונים כוללים את שיעורי המכס שמטילות 165 מדינות על כל אחת משותפות הסחר שלהן בכל אחת מ-96 קבוצות מוצרים שונות³⁸. הנתונים מתייחסים לשנים 1996 עד 2013 (אך הם אינם מלאים³⁹). בחרנו להתמקד ביבוא שמקורו ב-36 משקים בלבד. מדינות המקור נבחרו על פי מידת חשיבותן בסחר העולמי: הן המקור לרובו. האמידות שערכנו מתבססות על מודל גרביטציה. המשתנה המוסבר הוא היקף היבוא של המדינה המדווחת משותפת הסחר

³² S. L. Baier, J. H. Bergstrand and M. Feng (2014). "Economic integration agreements and the margins of international trade", *Journal of International Economics* 93, 339–350.

³³ ובהם הסכם של האיחוד האירופי, הסכם הסחר של צפון אמריקה (נפט"א), הסכם הסחר של מדינות דרום אמריקה והסכמים בילטרליים, ובכללם הסכמי הסחר של ישראל עם ארה"ב, האיחוד האירופי, אפט"א, קנדה, הונגריה, טורקיה ומקסיקו.

³⁴ L. Caliendo and F. Parro (2015). "Estimates of the Trade and Welfare Effects of NAFTA", *Review of Economic Studies*, Oxford University Press, 82(1), 1–44.

³⁵ ספרות מחקרית ענפה בוחנת את השאלה אם גידול הסחר נובע מגידול היצוא של פירמות שלא ייצאו קודם לכן או מגידול היצוא של הפירמות המייצאות הוותיקות. ראו למשל:

T. Chaney, (2008). "Distorted Gravity: The intensive and extensive margins of international trade", *American Economic Review*, 98 (4), 1701-1721.

³⁶ S. Baier And J. Bergstrand (2001). "The growth of world trade: tariffs, transport costs, and income similarity", *Journal of International Economics*, 2001, 53, issue 1, 1–27.

³⁷ J. Haveman, D. U. Nair-Reichert and J. G Thursby (2003). "How Effective are Trade Barriers? An Empirical Analysis of Trade Reduction, Diversion, and Compression", *Review of Economics and Statistics* 85(2), 480–485.

³⁸ המאגר אינו מציג את היבוא של מדינות האיחוד האירופי ברמה פרטנית.

³⁹ על מספר מדינות יש נתונים משנת 1989. הנתונים לשנים שלפני 1995 דלילים מאוד.

פרק ז': סוגיה במאזן התשלומים

שלה. המשתנים המסבירים כוללים את גודל התוצר של המדינה המדווחת (היבואנית), את גודל התוצר של שותפת הסחר (היצואנית), המרחק הגיאוגרפי וקיומו או היעדרו של גבול משותף בין שתי המדינות (משתנה דמי).

העלאה של נקודת אחוז
בשיעור המכס הביטורלי,
כשיתר הגורמים קבועים,
מקטינה את היקף היבוא
ב-0.8%.

באמידות 1 ו-2 בלוח ז'-8 נמצא שהעלאה של נקודת אחוז בשיעור המכס הביטורלי הקטינה את היקף הסחר ב-0.8%, אומדן נמוך בהשוואה למרבית המחקרים המצוטטים לעיל. גידול של אחוז אחד בתוצר של המדינה המייבאת הגדיל את היקף הסחר הביטורלי ב-0.7%, וגידול של אחוז אחד בתוצר של המדינה המייצאת הגדיל את היקף הסחר ב-0.75%. כצפוי נמצאה השפעה מובהקת של המרחק הגיאוגרפי ושל גבול משותף. האומדן של השפעת המכס על היקף הסחר נותר ללא שינוי כאשר הושמטו משתני הדמי לשנים⁴⁰, ופחת מעט (מ-0.8% ל-0.7%) כאשר נוספו משתני דמי למדינות היבואנית ולמדינות היצואנית; הוספת משתני דמי לכל קבוצת סחורות הקטינה את האומדן ל-0.4% בלבד (טור 4 בלוח ז'-8).

ערכנו גם אמידות בשיטת Fixed Effects, המאפשרות לעקוב אחר הסחר בין זוג מדינות בקבוצת מוצרים נתונה לאורך זמן. (אמידה זו שקולה להוספת מספר גדול של משתני דמי למודל 1 בלוח ז'-8 – משתנה דמי נפרד לכל תנועת סחר בין כל זוג מדינות בקבוצת מוצרים⁴¹). בשל מגבלה טכנית ביצענו אמידות נפרדות לכל אחת מ-96 קבוצות המוצרים. בכך יש יתרון, משום שכל אחת מהקבוצות מושפעת באופן שונה מהמשתנים המסבירים (חלקן רגישות לגידול בתוצר, חלקן למרחק וכו'). האמידות כללו את המשתנים המסבירים הקודמים: התוצרים של המדינה המייבאת ושל המדינה המייצאת, המרחק ביניהן וקיומו של גבול משותף; שני משתנים נוספים: שיעור המכס שהמדינה המדווחת מטילה על יבוא משותפת הסחר בקבוצת הסחורות הרלוונטית; ומשתנה נוסף – שיעור המכס הממוצע (המשוקלל) שהמדינה המדווחת מטילה על יבוא מיתר

לוח ז'-8				
אמידת השפעת שיעור המכס על היקף הסחר הביטורלי ^{2,4} במסגרת מודל גרביטציה, 1996 עד 2013				
4	3	2	1	
-0.004	-0.007	-0.008	-0.008	שיעור המכס הביטורלי ³
0.745	0.626	0.703	0.701	תוצר היבואנית (לוג)
1.263	1.159	0.744	0.737	תוצר היצואנית (לוג)
-1.393	-1.192	-0.835	-0.833	המרחק (לוג)
0.9	0.814	1.223	1.245	גבול משותף (דמי)
+	+	+	-	דמי לשנה
+	+	-	-	דמי ליבואנית
+	+	-	-	דמי ליצואנית
+	-	-	-	דמי לקבוצת מוצרים
0.480	0.305	0.237	0.235	overall R-sq
3,425,509	3,425,509	3,425,509	3,425,509	מספר התצפיות

¹ כל המקדמים שונים מאפס באופן מובהק.
² המשתנה המוסבר הוא היקף הסחר הביטורלי בין זוג מדינות בקבוצת מוצרים ספציפית בשנה ספציפית. כל תצפית מציינת את היקף היבוא של אחת מ-165 מדינות מאחת מ-36 שותפות סחר נבחרות באחת מ-96 קבוצות מוצרים ספציפיות, בשנה ספציפית, בדולרים שוטפים.
³ שיעור המכס הוא ממוצע (פשוט) של שיעורי המכס שמטילה היבואנית על יבוא משותפת סחר מסוימת בקבוצת מוצרים מסוימת.
המקור: נתוני הבנק העולמי ועיבודי בנק ישראל.

⁴⁰ אמדנו גם משוואות נפרדות לכל שנה ומצאנו שהאומדן יציב לאורך השנים.

⁴¹ שקול להוספת 165*36*96 משתני דמי (פחות אחד), שכל אחד מהם מתייחס לתנועת הסחר בין זוג מדינות ספציפיות בקבוצת מוצרים ספציפית.

המדינות, בקבוצת סחורות זו⁴². בדרך זו אמדנו את ההשפעה של שינוי במכס הביטרלי כאשר כל יתר המשתנים, ובהם המכס המוטל על יתר המדינות, נשארים ללא שינוי. לוח ז'-9 מציג את הערך הממוצע של 96 המקדמים ואת סטיית התקן שלהם וכן את הערך החציוני של המקדמים. עלייה של נקודת אחוז בשיעור המכס שמטילה מדינה א' על מדינה ב' תקטין את היבוא של מדינה א' ממדינה ב' ב-1.3%, בממוצע. המקדם החציוני מצביע על השפעה מתונה הרבה יותר – 0.6% בלבד⁴³. חזרנו שוב על כל התהליך לאחר שהוספנו לרשימת המשתנים המסבירים 25 משתני דמי, אחד לכל שנה; האומדן הממוצע והאומדן החציוני נותרו ללא שינוי (טור 2). באמידות בשיטת Random Effects נמצא שההשפעה הממוצעת של העלאת שיעור המכס על היקף הסחר גדולה מעט יותר – 1.4% (טור 3 בלוח ז'-9).

על פי האומדן (אמידה 2 בלוח ז'-9) הטלת מכס בשיעור של 25% על כל הסחר בין סין לארה"ב צפויה להקטין את היקף הסחר ביניהן בכ-16%, ירידה השקולה לחצי אחוז מהסחר העולמי⁴⁴. האומדנים שהתקבלו נמוכים מההערכות של ארגון ה-OECD⁴⁵ וגבוהים רק מאלו של Linde and Pescatori (2017)⁴⁶. האמידות מרמזות שירידת שיעור המכס אינה הגורם המרכזי לגידול המואץ של הסחר העולמי: על פי המדגם שבידנו שיעור המכס הממוצע בעולם ירד במהלך השנים 1995 עד 2013 ב-6 נקודות אחוז, בעוד שהיקף הסחר העולמי גדל באותו הזמן ב-150% (ועל פי נתוני הבנק העולמי אף יותר). על פי האומדן הפחתת המכס הגדילה את היקף הסחר העולמי בשיעור שעד 8%. נציין שהעדר נתוני מכס וסחר ברמת המוצר הבודד מטה את האומדן כלפי מטה, ואילו העובדה שלעיתים הפחתות המכסים הן חלק ממהלך כולל לעידוד היבוא מטה אותו כלפי מעלה.

הטלת מכס בשיעור של 25% על כל הסחר בין סין לארה"ב צפויה להקטין את היקף הסחר ביניהן בכ-16%, ירידה השקולה לחצי אחוז מהסחר העולמי.

לוח ז'-9
ההשפעה של העלאת שיעור המכס בנקודת אחוז על היקף הסחר
אומדנים לשנים 1989 עד 2013

3	2	1	
Random Effect	Fixed Effect	Fixed Effect	
-0.655	-0.632	-0.634	חציון 96 המקדמים
-1.413	-1.29	-1.262	ממוצע 96 המקדמים
(1.81)	(1.72)	(1.70)	(סטיית התקן)
יש	יש	אין	משתני דמי לשנים

המקדמים התקבלו מאמידות נפרדות ל-96 קבוצות המוצרים. המשתנה המוסבר הוא היקף הסחר (היבוא) בין כל זוג מדינות בקבוצת מוצרים ספציפית. המשתנים המסבירים: התוצרים של המדינה המייבאת ושל המדינה המייצאת, המרחק ביניהן, קיומו של גבול משותף, שיעור המכס שמטילה היבואנית על שותפת הסחר בקבוצת המוצרים, ושיעור המכס הממוצע (המשוקלל) שמטילה היבואנית על יתר המדינות בקבוצת המוצרים.

המקור: נתוני הבנק העולמי ועיבודי בנק ישראל.

⁴² הממוצע המשוקלל של שיעור המכס על כל המדינות האחרות.

⁴³ הפער הגדול בין הממוצע לחציון מלמד שהשפעת המכס על הסחר בקבוצות המוצרים השונות אינה מתפלגת באופן סימטרי: היקף הסחר בקבוצות מוצרים אחדות רגיש במיוחד להטלת מכס.

⁴⁴ בשנת 2016 עמד שיעור המכס הממוצע על הסחר בסחורות (לא חקלאיות) בין סין וארה"ב על 5%.

⁴⁵ ארגון ה-OECD העריך שהטלת מכס של 25% על כלל הסחר בין סין לארה"ב תקטין את הסחר העולמי ב-1.25%. הסחר העולמי של כלל המדינות למעט ארה"ב וסין צפוי לרדת ב-0.9%.

⁴⁶ J. Lindé and A. Pescatori (2017), "The Macroeconomic Effects of Trade Tariffs: Revisiting the Lerner Symmetry Result", IMF Working Paper WP/17/151.