

קידום המשק הישראלי לקראת סחר חופשי: תוכנית החשיפה של הממשלה ליבוא מוצרי תעשייה ממדינות שלישיות

שי פרמינגר*

1. תוכנית החשיפה וחשיבותה למדינת-ישראל

ב-1 באפריל 1991 ("ח בניסן התשנ"א), אישרה הממשלה את החלטת צוות השרים לעניין מדיניות חשיפת המשק ליבוא מוצרי תעשייה מארצות שלישיות¹. מדובר בביצוע תהליך הדרגתי ומבוקר של חשיפת המשק הישראלי ליבוא מוצרי תעשייה ממדינות שלישיות החל מיום 1.9.91. זאת על-ידי ביטול ההגבלות המנהליות המוטלות על היבוא ממדינות שלישיות מטעמים של הגנת תוצרת הארץ (כגון-חובת רישוי, מכסות יבוא וכיו"ב), והמתן בשיעורי מכס מקסימליים ששיעורם ירד באופן הדרגתי תוך 5-7 שנים ל-8% על תשומות ול-12% על מוצרים מוגמרים ומוצרי ביניים. הכוונה במדינות שלישיות הינה למדינות כדוגמת דרום-מזרח אסיה, דרום אמריקה ומזרח אירופה, עימן אין למדינת-ישראל הסכמי סחר כדוגמת הסכמי הסחר הקיימים בין מדינת ישראל לארה"ב ולקהיליה האירופית, אך לא מדובר בחשיפה ליבוא ממדינות עימות, מהן היבוא מוגבל. בתוכנית החשיפה אין כדי שינוי החלטת הממשלה כ"ל/67² בדבר העדפת תוצרת מקומית ורכש גומלין באמצעות רש"פת בנסיבות של יבוא טובין על-ידי גופים ממשלתיים. מטרת מאמר זה הינה לבדוק לעומקם את ההיבטים המשפטיים

* סטודנט שנה ד', בבית-הספר למשפטים של המכללה למינהל.
המחבר מבקש להודות לד"ר טליה איינהורן על תרומתה הרבה, וכן לד"ר מאיר חת ולד"ר אריה רייך על הערותיהם.

1 החלטה צ"ח/29 של צוות השרים — לעניין מדיניות של חשיפת המשק ליבוא מארצות שלישיות, 1 אפריל 1991. ההחלטה מבוססת על דו"ח הוועדה המשותפת לקידום נושאים הקשורים במדיניות הסחר מיום 27 בנובמבר 1990. צוות השרים שגיבש את העקרונות ודרכי ביצוע תוכנית החשיפה כלל את שרי-האוצר, התעשייה והמסחר, המשפטים והכלכלה. להסבר נוסף על מהות תוכנית החשיפה, ראה — א' שרון "חשיפת המשק הישראלי ליבוא מארצות שלישיות — תוכנית הפעלה ונוהלי ביצוע" הרבעון הישראלי למיסים כ' (77) (1991) 66.

2 החלטה כ"ל/67 של ועדת שרים לענייני כלכלה למתן עדיפות לרכישות מתוצרת הארץ, 19 פברואר 1984.

להחלטה זו ניתן יתר תוקף בחוק חובת המכרזים (תיקון מס' 3), התשנ"ג — 1993, ס"ח 108.

הכלכליים הנוגעים לתוכנית החשיפה. אפתח בסקירת חשיבות התוכנית למדינת-ישראל, לאור הנסיבות והאמצעים להגבלת היבוא שקדמו לביצוע התוכנית והשלכותיהם. אפרט את עיקרי תוכנית החשיפה ואדון בחוק היטלי סחר, התשנ"א – 1991 (להלן – "החוק")³ המהווה נדבך מרכזי בחקיקת הסחר הבינלאומי במדינת-ישראל. חוק זה מטרתו להגן, בנסיבות מסוימות הקבועות בו, על תוצרת הארץ מפני יבוא מתחרה ומאפשר בין היתר להתמודד עם סיטואציות בעייתיות שעלולות להיווצר עקב תוכנית החשיפה. בהמשך אשווה בין תוכנית החשיפה ליבוא של הממשלה מספטמבר 1991 לתוכניות חשיפה קודמות שבוצעו במדינת-ישראל, ואדון בהרחבה בעמידת תוכנית החשיפה, חוק היטלי סחר וההיטלים המוטלים מכוחו בדרישות GATT. אסיים בבחינת המעלות והמגרעות הגלומות בתוכנית החשיפה בהתבסס על תאוריות כלכליות ועדויות אמפיריות של תוכניות חשיפה דומות במדינות אחרות.

חשיבות החשיפה ליבוא – היתרונות הכרוכים בסחר חוץ חופשי בכלל ולישראל בפרט:

תוכנית החשיפה מהווה חריג לעיקרון ההדדיות שבין המדינות, מאחר שישראל מורידה באופן חד-צדדי (וללא קבלת תמורה כלשהי) מחסומים המוטלים על היבוא – זאת בניגוד להסכמי סחר שמטבעם מושתתים על הדדיות כלשהי. מדיניות הממשלה לביטול ההגבלות הלא מכסיות המקשות על היבוא הינה פועל יוצא מהכרתה בחשיבות הסחר החופשי. הכרה זו נובעת מעיקרון היתרון היחסי, שניסח ריקארדו, אשר לפיו החשיפה ליבוא תביא להתייעלות של כלל המדינות המשתתפות בסחר החופשי⁴. עם זאת, יש לציין שדווקא בארה"ב ניתן למצוא סיטואציות רבות בהן המדיניות שהופעלה עמדה בניגוד לעיקרון הסחר החופשי⁵. לסחר חוץ חופשי חשיבות מיוחדת במציאות הכלכלית בישראל, המאופיינת ברמה נמוכה יחסית של תחרות ובשוק מצומצם, בכל הנוגע ליבוא ולייצור המקומי כאחד, ולפיכך בשל מימדי המשק ומבנהו קיים קושי לעורר תחרותיות בין היצרנים המקומיים שתביא להעלאת יעילותם⁶. ישראל גם אינה מדינה עתירת חומרי גלם ולכן אינה יכולה לספק לעצמה את כל המוצרים הדרושים לה. לפיכך, באמצעות הסחר הבינלאומי יכולה מדינת-ישראל לאתר מקומות נוחים לרכישת מוצרים אשר לא ניתן או לא כדאי לייצרו בישראל ולהפנות את המשאבים לייצור ולייצוא מוצרים שבהם לישראל יתרון יחסי.

3 חוק היטלי סחר, התשנ"א – 1991, ס"ח 38.

4 הסבר כללי ומקיף על היתרונות הכרוכים בסחר חוץ חופשי ניתן למצוא ב: P.A. Samuelson & W.D. Nordhans: *Economics* (New York 14th ed., by McGraw-Hill 1992) pp. 677–691.

5 לדין מקיף ונרחב בסוגייה ראה – E. Grabitz & A.V. Bogdandy (eds.) *U.S. Trade Barriers: A Legal Analysis* (New-York, European Law Press Munich Oceana Publications Inc., 1991).

2. הנסיבות שקדמו לביצוע תוכנית החשיפה המעידות על היות התוכנית כורח המציאות

א. הסטת סחר [Trade Diversion]⁷ – מטרתה העיקרית של תוכנית החשיפה היתה לתת מענה לבעיה העקבית של הסטת סחר שנוצרה במדינת ישראל. מאז שנות השישים, המדיניות המוצהרת של ממשלת ישראל היתה הגברת הליברליזציה בסחר החוץ של ישראל, וזאת משום שהתברר שהגדלת היצוא מחייבת מדיניות של הדדיות על-ידי פתיחות ליבוא. מדיניות זו יושמה בשני הסכמי הסחר עם הקהילה האירופית וארה"ב, שכצפוי בשל הורדת המכסים הביאו לגידול בסחר של ישראל עם מדינות אלו. אולם בצד ההסכמים הללו גבר השימוש בהגבלות מנהליות על היבוא [כגון-חובת רישוי, תקינה, תמ"א⁸, מכסות יבוא וכיו"ב]. מתוך רצון להגן על הייצור המקומי ולצמצם את הגירעון במאזן התשלומים. בפועל, מדיניות ההגנה על-ידי רישוי כנגד יבוא היתה (כפי שאראה בהמשך) מכוונת בעיקרה כלפי היבוא ממדינות שלישיות, וזאת בנוסף להגבלות המכסיות שנתרו בעין רק לגבי היבוא ממדינות שלישיות. הגבלות אלו על היבוא ממדינות שלישיות הביאו למגמה עקבית של הסטת סחר, שנוצרה עקב הקטנת היבוא ממדינות שלישיות והגדלת היבוא מהקהילה האירופית ומארה"ב ועל-ידי כך בוצע היבוא במקרים רבים ממקורות יקרים במקום ממקורות זולים. בניגוד למדינת ישראל, רוב מדינות העולם המערבי התאימו את הסחר שלהן למפת היתרונות היחסיים על-ידי הגדלת היבוא ממדינות שלישיות. עד כי במדינת ישראל מימדי הסטת הסחר הגיעו לכך שבשנת 1990 היקף היבוא של ישראל ממדינות שלישיות היה כשליש עד שביעית מסה"כ היבוא המקובל בעולם המערבי, כש-82% מהיבוא לישראל ו-70% מהיצוא של ישראל היו עם מדינות הקהילה האירופית וארה"ב עימן לישראל הסכמי סחר. כרצוני לציין שמגמה זו של הסטת סחר אשר נראתה שולית בשנות השבעים הפכה בשנות השמונים והתשעים לבעיה בעלת משמעות כלכלית נרחבת בשל העלייה הניכרת במשקלן הכלכלי של המדינות השלישיות בשווקי הסחר הבינלאומי [בעיקר המדובר במדינות דרום-מזרח אסיה]. בנוסף, צפויה עלייה נוספת במשקלן הכלכלי של המדינות השלישיות בשווקי הסחר הבינלאומי, וזאת עקב התחזית שמשקלן הכלכלי של מדינות דרום אמריקה ומזרח אירופה בסחר הבינלאומי אף הוא יעלה בעשור הקרוב.

6. דיון נרחב בסוגיה ניתן למצוא ב: י' גבאי "מדיניות המיסוי העקיף וההגנה על הייצור המקומי" הרבעון הישראלי למיסים י"ג (1982) 79; "מדיניות סחר החוץ של ישראל – נזקים, בעיות והצעות פתרון" דו"ח איגוד לשכות המסחר, דצמבר 1989; א.ד. גורדון צריך להתעדכן" הארץ (מוסף סחר בינלאומי) 24.3.93, 20-30.

7. לעניין התופעה של הסטת סחר והשלכותיה על המשק הישראלי ראה: דו"ח שנתי מספר 41/מינהל הכנסות המדינה (המחלקה למחקר כלכלי) 1991, 26; דו"ח שנתי מספר 42/מינהל הכנסות המדינה (המחלקה למחקר כלכלי) 1992, 244; י' גבאי "מערכת המיסים והוויכוח בנושא המשק הפתוח" הרבעון הישראלי למיסים י"ח (1990) 197; מ' ארד "15 שנה להסכם אזור סחר חופשי עם הקהילה האירופית" הרבעון הישראלי למיסים כ"ט (1991) 258.

8. להסבר מקיף לגבי שיטת הטלת מס קניה באמצעות תוספת מכסת האחוזים (תמ"א) ר"התוספת השלישית" ועל מהות אמצעים אלו, ראה – דו"ח שנתי מספר 42, לעיל הערה 7, בע' 170.

השלכות הסטת הסחר על המשק הישראלי:

1. הסטת הסחר העקבית מהווה פגיעה חמורה במערכת היתרונות היחסיים של ישראל, עיוות בהקצאת המקורות וכזבוז משאבי כוח אדם והון בשל חוסר יעילות כלכלית.
2. הסטת הסחר גרמה להפסדי מט"ח משמעותיים בתחום רחב של מוצרים מאחר שהמשק הישראלי אינו רוכש מוצרי יבוא בהתאם לעיקרון היתרון היחסי.
3. הסטת הסחר הביאה לכך שרמת המחירים לצרכן בארץ גבוהה יחסית למגוון המוצרים המצומצם ולפיכך נפגמת האפשרות להורדת האינפלציה ולהעלאת רמת החיים בישראל.

ב. מאז חתימת הסכם הסחר עם הקהילה האירופית בשנת 1975 חל כירסום ניכר באפקטיביות של העדפות המכס שקיבלה ישראל מהקהילה ואשר עבורן נתנה ישראל תמורה מלאה, מהטעמים הבאים⁹:

1. בשל ההסכמים לשיתוף פעולה ולסחר חופשי שחתמה הקהילה עם ארצות המגרב (מרוקו, טוניס ואלג'יריה) וארצות המזרח (ירדן, מצרים, לבנון וסוריה);
2. בשל הרחבת הקהילה דרומה (יוון, ספרד ופורטוגל), למדינות שמורדיהן, בתחומים רבים, מתחרים ליצוא ממדינת-ישראל בשל מבנה הייצור החקלאי, התעשייתי ורמת הטכנולוגיה הקיימים בענפים רבים בישראל;
3. וכן בשל התגברות המכשולים הלא-מכסיים שהערימו מדינות הקהילה על יצוא אליהן.

יש לציין שכיום מתנהל משא-ומתן בין ישראל לקהילה לשיפור תנאי ההסכם, אשר ניתן לצפות שבשל ההתפתחויות הפוליטיות שבאזורנו טובים סיכוייו לשאת פרי במהלך שנת 1994.

ג. צפויה התייעלות כלכלית באירופה עקב איחודה הכלכלי של אירופה ב-1992 אשר תפגע ביכולת התחרותיות של היצוא הישראלי¹⁰. בעטייה של התייעלות הכלכלית הצפויה במדינות הקהילה האירופית ליצרן הישראלי יהא קשה יותר להתחרות ביצרן האירופי בשוק המקומי בישראל. בנוסף, ייקשה על היצואנים הישראליים להתמודד בשווקי אירופה מול היצוא ממדינות שלישיות ומול הייצור המקומי האירופי שהתייעל.

ד. פתיחת שווקים חדשים [מדינות מזרח אירופה, יפן, סין, הודו וכיו"ב] עקב השפעות פוליטיות

1. התמוטטות ברה"מ וגרורותיה והפיכת אזורים אלו לאזורים המעודדים סחר חוץ

9 להסבר מקיף יותר ראה — ארד, לעיל הערה 7, בע' 263.

10 להסבר מפורט על ההשלכות למשק הישראלי עקב ההתייעלות הצפויה בקהילה האירופית עקב איחודה הכלכלי של אירופה ב-1992, ראה — דו"ח מבקר המדינה מספר 41 (1991) בע' 491.

עשויה לשנות את פרופיל המסחר הבינלאומי של ישראל (בייחוד לאור העובדה של ישראל יתרון בסחר עם מדינות אלו בשל העולים שבאו ממדינות אלו ומכירים את השפה ואת המערכת העסקית המקומית במדינות אלו).

2. כבר כיום ניתן לראות שההתקדמות בשיחות השלום עם ארצות ערב והפלשתינאים עשויה לפתוח שווקים נוספים לסחר עם ישראל. בנוסף, משנת 1992 נפתחו גם כלכלות סין והודו לסחר עם ישראל¹¹.

לסיכום – מטרת תוכנית החשיפה, לאור הנסיבות ערב ביצוע התוכנית, הינה להביא לכך שלטווח ארוך התפלגות הסחר של ישראל ביבוא וביצוא תותאם ליתרונות הכלכליים היחסיים שלה, כך שהחשיפה ליבוא תהווה מנגנון שיעלה את ישראל על מסלול של הוצאה נכונה יותר של המקורות.

3. האמצעים להגבלת היבוא טרם תוכנית החשיפה¹²

הגבלות על-ידי מיסוי ומכס – במדינת-ישראל טרם תוכנית החשיפה היתה מערכת מסועפת ומורכבת של מיסים שונים שהוטלו על היבוא:

א. מכסים – בשל הסכמי הסחר עם הקהילה האירופית וארה"ב, הנפגע העיקרי מהטלת המכסים היה היבוא ממדינות שלישיות שלגביהן לא היו הסכמי חשיפה מחייבים. על 58% מהמוצרים המיובאים הוטלו מכסים של 30%-10%; 25% מהמוצרים המיובאים היו פטורים ממכס; על פריטים בודדים הוטלו שיעורי מכס גבוהים מ-30%; ועל יתור המוצרים הוטלו שיעורי מכס הנמוכים מ-10%. כמו כן הוטלו מכסים קצובים על כ-600 מוצרי יבוא, המהווים 16% מכלל המוצרים המיובאים.

ב. מיסוי על-ידי היטל של"ג בגובה של 2%, שחל על מוצרי היבוא מכל המדינות, כולל הקהילה האירופית וארה"ב – בוטל ב-27 ביולי 1993¹³.

ג. מס קנייה ששיטת הטלתו – באמצעות התמ"א, ופטורים המכונים "התוספת השלישית", נקבעה בצורה המפלה את היבוא ובאופן העומד בניגוד להסכמים הבינלאומיים שישראל חתומה עליהם

החל מינואר 1991 קיימת ליבואן ש"בהסדר" אופציה לקבוע את בסיס מס הקנייה לא על סמך התמ"א, כפי שנקבע בתעריף המכס, אלא על בסיס מתח הרווחים בפועל. בנוסף בוטלה התמ"א על מספר מוצרים שוליים שאינם מיוצרים בארץ (כגון – טלוויזיות, מערכות וידאו, מצלמות...) ובמקביל הועלה מס הקניה על-מנת למנוע הפסד פיסקלי¹⁴

11 סקירה כללית מקיפה על המהפך שבפתיחת שער הודו וסין בפני התעשייה הישראלית: ע' כוכבי "אסיה פותחת את שעריה" הארץ (מוסף סחר בינלאומי) 24.3.93, 23-22.

12 סקירה נרחבת של האמצעים להגבלת היבוא טרם תוכנית החשיפה והשפעתם על המשק הישראלי ניתן למצוא ב: ג' הלוי "ההגנה על התעשייה על-ידי רישוי היבוא", רבעון לכלכלה (1992) 218; דו"ח איגוד לשכות המסחר, לעיל הערה 6.

13 ק"ת שעורי מק"ח 916, 1590.

14 ראה – דו"ח שנתי מספר 41, לעיל הערה 7, בע' 59, 61; דו"ח שנתי מספר 42, לעיל הערה 8.

הגבלות לא מכסיות¹⁵ — לאור הסכמי הסחר עם הקהילה האירופית וארה"ב גבר השימוש בהן ובעיקר בחובת הרישוי.

חובת הרישוי — על כ-50% מכלל היבוא הוטלה חובת רישוי. הרשיונות עצמם היו ניתנים על בסיס שרירותי על-פי אמות מידה שלא היו ידועות בציבור הרחב. לעיתים אף היו ניתנים רשיונות יבוא לתקופה מוגבלת של 3-6 חודשים אשר היו מסרבלים את תהליך היבוא ומונעים מהיבואן אפשרות תכנון לטווח ארוך. ערב תוכנית החשיפה, חויבו 1882 פריטי יבוא תעשייתיים ברישוי למטרות הגנה של התוצרת המקומית — מתוכם, בפועל, לא יובאו כלל 645 פריטים וזאת משום שההגבלה היתה מיותרת או אפקטיבית עד כדי כך שלא ניתן היה לייבא פריטים אלו. אומנם 1237 פריטי היבוא שיובאו בפועל (למרות חובת הרישוי) מהווים רק כ-7.6% מכלל היבוא של מוצרי תעשייה, אך המדובר באחוז גבוה מאד בענף הטקסטיל וההלכה (כ-80%) מכלל היבוא של הענף. לאור האמור לעיל, ומכיוון שעקב חובת הרישוי משקל היבוא התעשייתי אשר בפועל הגיע ממדינות שלישיות, היה רק 5.6% מסה"כ היבוא התעשייתי — ניתן לומר שבפועל מדיניות ההגנה כנגד יבוא על-ידי רישוי היתה מכוונת בעיקרה כלפי היבוא ממדינות שלישיות.

תקינה — המדובר בשימוש בתקינה כמכשיר לחסימת היבוא וזאת על-ידי "תפירת תקנים" למידות הייצור המקומי; עיכובים ו"טריטוריום" להשגת האישורים הנדרשים ממכון התקנים, המלווים בגביית תעריפים מופרזים עבור הבדיקות של מכון התקנים. דרישות סימון מוצרים — דרישה כדוגמת זו שהסימון חייב להיעשות בחו"ל ולא במחסני הערובה בארץ, מהווה הגבלה לא מכסית על היבוא. בנוסף, הוטלו הגבלות נוספות על היבוא לישראל תוך שימוש בלתי הולם בצורך בתעודת כשרות, אישור וטרינרי וכיו"ב.

לסיכום — 70% מכלל הפריטים המיובאים היו נתונים מעבר לתשלומי מכסים גם בהגבלות לא מכסיות.

4. פירוט עיקרי תוכנית החשיפה¹⁶

א. רישוי היבוא — החל מיום 1.9.91 בוטלה חובת הרישוי על יבוא מוצרי תעשייה שנבעה מטעמים של הגנה על תוצרת הארץ, בסייג של "מוצרים רגישים"¹⁷ שיבואם נשאר כפוף לרישוי אוטומטי לצורכי רישום ומעקב עד ל-1.9.94 אז תתבטל כל חובת

15 על מהות המונח "הגבלות לא מכסיות" (non tariff barriers), ראה — נ' מונין "הגנה על הייצור המקומי בישראל — ההיבט המשפטי" הרבעון הישראלי למיסים י"ח (1990) 301.

16 לפירוט מקיף ומעמיק יותר של פריטי תוכנית החשיפה בהיבטיה שונים, ראה — לעיל הערה 1; ראה גם דו"ח שנתי מספר 41, לעיל הערה 7, בע' 192.

17 "מוצר רגיש" — מוצר המיוצר בישראל וחשיפתו ליבוא גורמת או עלולה לגרום לפיטורי עובדים, בייחוד על רקע אפשרויות התעסוקה החלופיות באזור המפעל ויכולת המפעל להתאים את עצמו לתחרות בינלאומית. בעיקר מדובר במוצרים מענפי ההנעלה, הטקסטיל, ההלבשה, העור, לכיידים ודשנים.

הרישוי שמטרתה הגנה על תוצרת מקומית¹⁸. לגבי "מוצרים רגישים", תחוייב הרשות המוסמכת לתת את הרישיון תוך שבועיים מיום הגשת הבקשה לרישיון. הוגשה הבקשה לרישיון כדן והאישור לא ניתן תוך 14 ימים כנדרש – תיראה הבקשה כאילו אושרה. ב. מכסים – מכסים בערכים מקסימליים של 75%–20% הוטלו על מוצרי תעשייה המיובאים ממדינות שלישיות אשר ההגבלות הלא-מכסיות לגביהם בוטלו מכוח תוכנית החשיפה. שיעורי המכס ההתחלתיים נקבעו לאחר התייעצות בין נציגי המכס למשרד התעשייה והמסחר על-פי הקריטריון של "מידת ההגנה הדרושה למוצר המקומי כלפי מוצרי היבוא המתחרה". שיעורי המכסים המוטלים על היבוא יופחתו בהדרגה באופן אחיד ולינארי תוך 5 שנים (7 שנים לגבי "מוצרים רגישים") עד לשיעורים הסופיים שלא יעלו על 8% על חומרי גלם ו-12% על מוצרים סופיים ומוצרי ביניים. החלטה זו בוצעה מכוח צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מספר 36), התשנ"א – 1991¹⁹, הידוע גם בשם "צו החשיפה". חשוב לציין שההגנה המכסית, המופחתת בהדרגה, מהווה בפועל מכשיר כלכלי להתאמת חשיפת המשק ליבוא מוצרי תעשייה ממדינות שלישיות.

מכסים קצובים לגבי "מוצרים רגישים"²⁰

במסגרת התוכנית הוטלו לתקופה מוגדרת מכסים קצובים על יבוא מוצרים סופיים רגישים, שמחירים נמוך ממחצית מחיר היבוא של מוצר דומה שמקורו במדינות עימן לישראל הסכם סחר, ולגבי חומר גלם רגיש כאשר מחירו נמוך ברבע. המכס הקצוב יופחת במקביל ובשיעורים זהים לשיעור הפחתת המכסים האמורה לעיל כאשר בסוף התקופה יבוטלו המכסים הקצובים ויוותרו רק המכסים הרגילים בשיעוריהם המופחתים. שיעורי המכס הקצובים נקבעו ברמה שהוערכה כשוות ערך לשיעורי מכס של 70% על מוצר זהה מארצות הקהילה האירופית, זאת בכדי שישמשו הגנה יעילה כלפי יבוא זול במיוחד של "מוצרים רגישים" ממדינות שלישיות. אולם מאחר שהמוצרים המיובאים ממדינות שלישיות זולים בממוצע מיבוא דומה מאירופה, עולה, שבפועל שיעורי המכסים הקצובים שהוטלו על יבוא מוצרים ממדינות שלישיות גבוהים מ-70% מערך המוצרים בארצות אלו. בנוסף, יש לציין שעקב תוכנית החשיפה הוטל מכס קצוב על 122 פריטים שהיו פטורים ממכס קודם לכן. בתוכנית נקבע עוד שלגבי "מוצרים רגישים במיוחד" בענפי הטקסטיל, ההלבשה והעץ יוטלו, לתקופה של שנה, מכסים קצובים על-פי שיקול-דעתו של שר-התעשייה והמסחר, או שתידחה תחילת מהלך החשיפה במוצרים אלה עד ל-1.9.92. בפועל, נקבעו שיעורי מכס גבוהים ביותר המעידים על כך שהוחלט לדחות את חשיפתם של מוצרים אלה בשנה. בספטמבר 1992 הורדו המכסים

18 דיון ברישוי האוטומטי ובקריטריונים לקביעת "מוצר רגיש", ראה – ע' טרמצ'י "שנה לתוכנית החשיפה" הרבעון הישראלי למיסים כ"א (1993) 61.

19 צו תעריף המכס והפטורים ומס קנייה על טובין (תיקון מס' 36), התשנ"א – 1991, ק"ת שצור מק"ח 818, בע' 1639. הצו פורסם ב-26.8.91.

20 להסבר מקיף לגבי מהותם ודרך הטלתם של המכסים הקצובים, ראה – שרון, לעיל הערה 1; הליר, לעיל הערה 12.

במוצרים אלו ממאות אחוזים ל-110%. בנוסף נקבע בתוכנית שתימשך מגמת ההפחתה של מיסים עקיפים (כגון — מס קנייה) על יבוא תשומות ומוצרי ביניים שאינם מיוצרים בישראל. הפחתה זו תושלם ב-1993, בכפוף לאופציה שניתנה לוועדת המנכ"לים להאריך או לקצר מועד זה מטעמים מיוחדים. עוד הוחלט שלא יוטלו מכסים חדשים, או שלא יועלה שיעור המכסים הקיימים, מלבד ההעלאות הנובעות מתוכנית החשיפה.

ג. סיוע להיערכות התעשייה המקומית עם היבוא מארצות שלישיות הממשלה תיתן סיוע לייצור המקומי שיצטרך לעבור תהליך של התייעלות עקב תוכנית החשיפה ליבוא מתחרה ממדינות שלישיות, בכדי שיוכל להתחרות בעתיד ביבוא מוצרי תעשייה ממדינות אלו. דבר זה היה דרוש משום שהמפעלים בענפי תעשייה שהיו מוגנים טרם תוכנית החשיפה על-ידי ההגבלות הלא-מכסיות על היבוא, ייחשפו עקב תוכנית החשיפה לתחרות בינלאומית אשר תאלץ אותם להתאים עצמם למצב החדש זאת, בדרך כלל על-ידי הגברת יצוא מוצריהם — דבר שידרוש מצידם תהליך של התייעלות שיכלול שינויים בטכנולוגיות הייצור ובשיטות הניהול והשיווק.

מהות הסיוע: 1. קרן היערכות לחשיפה — העמדת אמצעים לרשות מפעלי תעשייה שנפגעו, או שעלולים להיפגע עקב תוכנית החשיפה ושיגלו יכולת לבצע תהליכי התייעלות שיאפשרו להם למרות תוכנית החשיפה לעמוד בתחרות כנגד היבוא המתחרה כאשר בין היתר, הסיוע ניתן לצורך הסבת הייצור מהשוק המקומי לייצוא. תנאי הסיוע המקסימליים למפעל תעשייתי שתוכנית ההיערכות שלו תאושר הינם: מתן 20% מסך ההשקעה כמענק ו-30% כערבות מדינה לצורך קבלת אשראי. המדובר בהטבות מקבילות לאלו הקבועות בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959²¹, אך יש להדגיש שאין המדובר בהטבות מס. יש לציין שניתן לקבל הטבות אלו גם בלא שתהא כנגד ההשקעות הרחבת תפוקה וגם ללא דרישה ליצוא — זאת בתנאי שיתמלאו התנאים שלעיל. 2. הקמת מרכזים לאבחון תעשייתי ולמידע שסייעו למפעלים הפונים אליהם לקבוע אם למפעל סיכוי להתמודד עם החשיפה ליבוא ממדינות שלישיות. המרכזים אף יציעו למפעלים הפונים אליהם מידע על כלי סיוע נוספים הקיימים במערכת כגון: הקרן לעסקים קטנים, הקרן לעידוד השיווק בחו"ל וכיו"ב.

ד. פיקוח — נקבע שוועדת מעקב, המורכבת מנציגי האוצר ומשרד התעשייה והמסחר, תעדיך את ועדת המנכ"לים, בהרכב מנכ"ל האוצר ומנכ"ל משרד התעשייה והמסחר, על ההתפתחות במגמות היבוא לישראל עקב תוכנית החשיפה ליבוא ממדינות שלישיות, והשפעותיה על התעשייה המקומית, כאשר לוועדת המנכ"לים הסמכות לבצע האצה או האטה בקצב החשיפה.

5. חוק היטלי סחר, התשנ"א — 1991²² — הגנה על תוצרת הארץ מפני יבוא מתחרה²³

חוק היטלי סחר שנכנס לתוקפו ב-1 לינואר 1991 מהווה נדבך מרכזי בחקיקת הסחר הבינלאומי של מדינת-ישראל. החוק מאפשר, בין היתר, להתמודד עם סיטואציות שעלולות להתרחש עקב תוכנית החשיפה, בהן מוצרים ממדינות שלישיות הנגועים בהיצף או בסבסוד, עלולים למצוא את דרכם לשוק הישראלי תוך גרימת נזק לתעשייה המקומית. החוק מעניק לממשלה אמצעי להפחתת הנזק לתעשייה המקומית, וזאת בהיותו מאפשר סנקציה של הטלת היטלים על המוצרים המיובאים, בנסיבות שבהן היבוא גורם לנזק ממשי לתעשייה המקומית. החוק הביא לביטול, עדכון, ריכוז ושינוי האמור בתקנות שעת חרום (תשלומי חובה), התשי"ח — 1958²⁴; ובחוק מניעת היצף, התשל"ז — 1977²⁵. אולם, יש לציין שעד כה רוב השימוש באמצעים הקבועים בחוק נעשה לשם הגנה כנגד יבוא ממדינות הקהילה האירופית וארה"ב, וזאת כפועל יוצא מחשיפת המשק הישראלי למדינות אלו בעקבות הסכמי הסחר שנחתמו בינן לבין מדינת-ישראל. היתרון בחוק הינו במניעת הסיטואציה שהיתה קיימת בעבר לפיה ההתגוננות מנוהגי סחר נפסדים, או יבוא מזיק, נעשה באמצעות הסדרים "בחדרי חדרים" ועל-פי שיקול-דעת הפקידות. החוק מאמץ תפישה ליגליסטית בטיפול בהסדרת עניינים חשובים בסחר החוץ ולפיכך ביצוע החוק גם כפוף לביקורת שיפוטית. נוהג פסול זה שבו הוטלו היטלים במשך שנים מכוח חקיקה לשעת חירום זכה לביקורת קשה של ביהמ"ש העליון כבג"צ 256/88 מדאנווסט נ' משרד הבריאות ואח"כ²⁶ קיימים בחוק מספר ליקויים הנוגעים לעניינים:

ראשית, מתן שיקול-דעת לשר-התעשייה והמסחר להטיל היטלים תוך התחשבות, בין היתר, ביחסי החוץ של ישראל עם מדינת המוצר המיובא ובנימוקים הנוגעים למשק בכללותו — הדבר פותח פתח ללחצים שונים על השר ובכך עלול להחליש במידה ניכרת את ההגנה שהחוק מעניק לתעשייה המקומית.

שנית, אין בחוק סעד מיוחד, כנהוג בארה"ב, כנגד יבוא ממדינות שבהן אין כלכלת שוק, גם כאשר יבוא זה אינו נגוע בנזק נפסד כבהיצף או בסבסוד.

שלישית, סעיף 2 (א)(3), הדין בהיטל בטחה, אינו מאפשר נקיטת סנקציות כנגד חברות המפלגות לרעה את ישראל כתוצאה מהחרם הערבי. לגישתי, מוזר שדווקא במדינת-ישראל אין חוק המטפל בבעיה החמורה של החרם הערבי בשעה שבארה"ב ובצרפת קיימת חקיקה המכוונת לסייע לישראל להילחם בבעיה חמורה זו.

22 חוק היטלי סחר, לציל הערה 3.

23 דיון בהיבטים שונים הנוגעים בחוק היטלי סחר ניתן למצוא ב: א' דורות (פולישוק) "חוק היטלי סחר, התשנ"א — 1991: הגנה על תוצרת הארץ מפני יבוא מתחרה" מיסים ה' (1991) א' — 36; "פוטשברצקי "היטלי סחר" מיסים ה' (1991) א' 33.

24 תקנות שעת חירום (תשלומי חובה), התשי"ח — 1958, ק"ת 576. בוטלו בעקבות חקיקת חוק היטלי סחר.

25 חוק מניעת היצף, התשל"ז — 1977, ס"ח 53. בוטל בעקבות חקיקת חוק היטלי סחר.

6. השוואה בין תוכנית החשיפה ליבוא של ממשלה מספטמבר 1991 לתוכנית חשיפה קודמות שברצו בישראל:

השוואה למדיניות החשיפה ליבוא משנת 1962 — התהליך דומה, אולם בתוכנית החשיפה מספטמבר 1991 החלפת צורת ההגנה, מרישוי והגבלות לא מכסיות אחרות למכסים, היתה מיידית. לעומת זאת, תהליך החשיפה משנת 1962 היה איטי, וכלל שלב ממושך של החלפת הגנה מנהלית בהגנה מכסית שהושלם רק ב-1969 ושלב ממושך נוסף של הורדת ההגנה המכסית. בסיכומי של דבר, רמת ההגנה המכסית האפקטיבית על התעשייה הישראלית הורדה באופן ממוצע מ-90% ב-1969 ל-25% ב-1977.²⁷

השוואה לחשיפה ליבוא מהקהיליה האירופית משנת 1975 ומארה"ב משנת 1985 — בחשיפה ליבוא מהקהיליה האירופית ומארה"ב, בצד הורדת מכסים הדרגתית על-מנת להגן על התוצרת המקומית, עשתה ישראל שימוש בכלים לא מכסיים נכונ — תקינה לצורכי הגנה; "התוספת השלישית" לפיה ניתן פטור ממס קנייה על מוצר מוגמר כאשר שולם מס קנייה על תשומה; ניצול לרעה של שיטת התמ"א לחישוב מס קנייה וכיו"ב²⁸

7. עמידת תוכנית החשיפה וחוק היטלי סחר בדרישות GATT

הסכם GATT²⁹ [General Agreement on Tariffs and Trade], אשר נכנס לתוקף ב-1.1.1948, נועד לעודד את הסחר הבינלאומי על-ידי צמצום הדרגתי של שיעורי המכס, ביטול מכסות ומחסומי יבוא אחרים. ההסכם תרם במשך השנים לגידול בסחר הבינלאומי ולצמיחה כלכלית בעולם כולו. ישראל חברה ב-GATT מ-5.7.1962,³⁰ בנוסף להיותה חתומה על ההסכם הצטרפה באופן וולנטרי לחלק מהקודים ב-GATT, כולל קוד הרכישות הממשלתיות, קוד התקינה וקוד הסובסידיות. סעיף 1 להסכם GATT אוסר על קביעת שיעורי מכס המפלים בין מדינות חברות. מכוח סעיף 2 להסכם GATT העוסק ב-"Schedules of Concessions" — מדינה המצטרפת כצד להסכם מצרפת נספח ובו רשימת מוצרים לגביהם היא מתחייבת שלא להעלות את המכסים

26 בג"צ 256/88 מדאניווסט נ' מרכז רפואי הרצליה בע"מ ואח', פ"ד מ"ד (191).

27 N. Halevi & J. Baruh "Liberalizing Foreign Trade: The experience of Israel", Vol. 3 of D. Papagodsriov, M. Michaely & A. Chksi (eds.) Liberalizing Foreign Trade, Basil Blackwell, Oxford, 1991

28 ראה לעיל הערה 14.

29 לבחינת הרקע ההיסטורי שהביא להיות GATT המסגרת החוקית לסחר בינלאומי, ולהסבר המערכת החוקית שנקבעה בהוראות הסכם GATT. E.U. Petersmann: "The EEC as a GATT Member-Legal Conflicts Between Gatt Law and European Community Law" The European Community and GATT, *Studies in Transnational Economic Law* (Vol. 4) by H. Meinhard & J. Francis, Kluwer — Deventer — Boston 1989. כמו כן, J. John & H. Davey and J. William *Legal Problems of International Relations — Cases, Materials and text*, second ed. by West Publishing Co., 1990. GATT, BISD [Basic Instruments and Special Documents], 11th SUPP. (1962) 16 30

מעבר למה שנקבע בנספח. סעיף 11 להסכם GATT קובע איסור כללי על הגבלות כמותיות ביבוא.

בחינת תוכנית החשיפה במסגרת דרישות GATT³¹
בתוכנית החשיפה נעשה מאמץ לקיים את עקרונות היסוד כמו גם את רוחו של הסכם GATT — בהקשר זה ניתן להעלות את הנקודות הבאות:
א. במדינת-ישראל טרם תוכנית החשיפה, רווח השימוש בהגבלות לא מכסיות על היבוא, תוך הצדקתן בבעיותיה המיוחדות של ישראל הנובעות מגירעון במאזן התשלומים ומהרצון לשמור על יתרות מט"ח. הסכם GATT מכיר בסעיף 12 שבו בהגבלות שמטילה מדינה חברה על היבוא, עקב בעיות במאזן התשלומים, וזאת בתנאים הקבועים בסעיף הכוללים התייעצות עם המדינות החברות, בחינת פתרונות חלופיים וכיו"ב. בנוסף סעיף 18 להסכם GATT מאפשר לישראל כ"מדינה מתפתחת" (Developing Country) סטייה זמנית מהתחייבויותיה בתנאים הקבועים בסעיף³². בתוכנית החשיפה ממשלת ישראל המירה את ההגבלות האדמיניסטרטיביות המוטלות על היבוא במכסים. פעולה זו הינה מותרת וקבילה על-פי GATT, וזאת משום שהמוצרים שהועלו לגביהם המכסים בתוכנית החשיפה אינם כלולים במסגרת הנספח הישראלי המעודכן להסכם GATT מנובמבר 1983³³. בנספח הישראלי להסכם GATT, מופיעה רשימת המוצרים שישראל הסכימה "לכבול" להסכם GATT וזאת מכוח סעיפים 28, 2, להסכם GATT, שלפיהם לכל מדינה יש "Schedule of Concessions". לפיכך, מכיון שהמוצרים שהועלו לגביהם המכסים בתוכנית החשיפה אינם נכללים בגדר רשימת הכבילות הקיימת של מדינת-ישראל מכוח הסכם GATT, הרי שהעלאת המכסים כאמור בתוכנית החשיפה לא עמדה בניגוד להסכם.
ב. תוכנית החשיפה מבטיחה ביטול מיידי של הגבלות לא מכסיות המוטלות על היבוא לישראל, ובטווח הארוך — הפחתה לינארית הדרגתית של המכסים. משום כך, מדובר בתוכנית של ממשלת ישראל התורמת להגברת הסחר החופשי העולמי — עיקרון יסוד של GATT. על-כן, למרות הבעייתיות שבעמידת העלאת המכסים הזמנית (המהווה חלק מתוכנית החשיפה) בדרישות GATT, הרי שבטווח הארוך המטרה הינה שמדינת-ישראל תחדל מהטלת הגבלות לא מכסיות על היבוא לישראל תוך הצדקתן בגירעון במאזן התשלומים, מכוח סעיפים 12, 18 להסכם GATT.

31 Tumlr, Jan: "GATT Rules and : כיום The European Community Law — A Comparison of Economic and Legal Functions" *Community and GATT*, *supra* note 27, at pp. 1-10

32 מדינת-ישראל היתה בין ה"מדינות המתפתחות" החברות ב-GATT שאשרו את הפרוטוקול המתייחס לסחר של מדינות מתפתחות אשר נכנס לתוקף ב-1973 — ראה, "GATT Activities" 1993, June — An Annual Review of the Work of the GATT Switzerland, June 1993, pp. 111

33 TAR/69/Add. 1, Schedule 62 — ISRAEL: Submission on Loose-Leaf Schedules, Committee on Tariffs Concessions, 24 November 1983

ג. מכוח הוראות סעיף 7 להסכם GATT Restriction to Safeguard the) (Balance of Payment Governmental Assistance to Economic) (b) 18 וסעיף 18 (Development) מדינות אשר הקשיים במאזן התשלומים הובילו אותן לנקוט באמצעים להגבלת היבוא, נדרשות לקיים התייעצות עם הוועדה למאזן התשלומים באופן סדיר כל זמן שהינן מגבילות את היבוא מהטעמים שלעיל. מסקנות והמלצות הוועדה למאזן התשלומים מאומצות על-ידי מועצת GATT. מדינות מתפתחות מקיימות התייעצויות עם הוועדה למאזן התשלומים כל שנתיים מכוח סעיף 18 (b) להסכם GATT ולא כל שנה כאמור מכוח סעיף 21 להסכם GATT.³⁴

בשנת 1989, במסגרת ההתייעצויות התקופתיות שמקיימת מדינת-ישראל עם מוסדות GATT, המליצה הוועדה למאזן התשלומים שישראל תקבע עד למועד ההתייעצויות הבאות לוח-זמנים מפורש להפחתה ניכרת בשימוש הרב שעושה ישראל בהגבלות הלא מכסיות.³⁵ המלצה חד-משמעית זו מצד הוועדה למאזן התשלומים נבעה מקיום עדויות שהצביעו על שיפור במצב הכלכלי בישראל, עד כדי כך שאף מאזן התשלומים של מדינת-ישראל היה משתפר לולא העלייה המאסיבית. לאור האמור לעיל, עולה שתוכנית החשיפה של הממשלה מספטמבר 1991 מהווה יישום המלצות הוועדה למאזן התשלומים מנובמבר 1989, ועל-כן תוכנית החשיפה לא רק שלא עמדה בניגוד לדרישות GATT, אלא בוצעה על-ידי מדינת-ישראל כפועל יוצא מהמלצת GATT. ראוי לציין שבמסגרת ההתייעצויות שקיימה ישראל בנובמבר 1991 עם הוועדה למאזן התשלומים בירכה הוועדה את מדינת-ישראל על כך שבתוכנית החשיפה ביטלה ישראל את רוב ההגבלות הלא-מכסיות שהוטלו קודם לכן מטעמי הגנה על מאזן התשלומים.³⁶ הוועדה עודדה את ישראל להמשיך בתהליך החשיפה ליבוא תוך שמירה על לוח-זמנים להפחתת המכסים כפי שנקבע בתוכנית המקורית.

ד. ניתן ללמוד לעניין זה גם מהשוני בהתייחסות GATT לתוכנית החשיפה, לעומת ההתנגדות העזה של GATT להיטל שלום הגליל.³⁷ הטענה ב-GATT לגבי היטל שלום הגליל היתה, שהמדובר במכס לכל דבר היוצר הפליה בלתי מוצדקת כנגד היבוא לישראל ולפיכך יש לבטלו. בעניין היטל שלום הגליל לא הועילה טענת הנגד של ישראל שדנה בזכותה של ישראל להשתמש במס כללי על היבוא מסיבות של מצב קשה במאזן התשלומים, הנובע בין היתר מהעלייה המאסיבית לישראל בשנים האחרונות, ולפיכך ב-27 ביולי 1993 נאלצה מדינת-ישראל לבטל סופית את היטל שלום הגליל כתוצאה מהתנגדות GATT.³⁸

טענה אפשרית כנגד תוכנית החשיפה הינה שבשל המשא-ומתן הרב-צדדי המתנהל במסגרת GATT מאז שנת 1986 [המכונה "סיבוב אורוגווי"] התקיימו נסיבות של —

34 ראה — "GATT Activities 1989 — An Annual Review of the Work of the GATT" 34
Switzerland, June 1990, pp 49–50.

35 *ibid*, at pp. 110–111

36 לעיל הערה 34.

37 ראה לעיל הערה 34 והערה 35.

38 לעיל הערה 13.

"stand still" כלומר, מן הדין שישארל כחברה ב-GATT לא תשנה באופן מהותי וחד-צדדי עניינים הנוגעים לסחר הבינלאומי הנדונים כעת ב"סיכוב אורוגאווי". כנגד טענה זו, ניתן לטעון שתוכנית החשיפה אינה צעד חד-צדדי ועצמאי מצד מדינת-ישראל, אלא המדובר בתוכנית שבאה עקב המלצות הוועדה למאזן התשלומים של GATT³⁹. בנסיבות העניין, יש לדרות את הטענה שהיה מקום שישארל תבקש Pre-ruling מ-GATT בנוגע לעמידת תוכנית החשיפה בדרישות GATT, זאת משום שב-GATT לא מתקיים הסדר שכזה, ובנוסף תוכנית החשיפה כשלעצמה הינה (כאמור לעיל) יישום של המלצות הוועדה למאזן התשלומים מנובמבר 1989.

לגבי חובת הרישוי האוטומטי⁴⁰ לצורכי רישום ומעקב שחלה ביבוא של "מוצרים רגישים"⁴¹ – יש להדגיש ששיטת הרישוי האוטומטי מקובלת בעולם כולו, ואינה נחשבת כהפרת הסכמי סחר בינלאומיים מצד ישראל, ובכלל זה גם הסכם GATT. הרישוי האוטומטי מספק מידע מוקדם על היבוא, ועל-ידי כך מאפשר מעקב אחר היבוא בטרם הגיעו ארצה, כך שניתן מראש למנוע פגיעה בלתי מוצדקת של היבוא בייצור המקומי. כך לדוגמא, במקרה של היצף, מידע מראש על כמירות ומחירי יבוא הינו חיוני לשם מניעת פגיעה חמורה בייצור המקומי.

עמידת חוק היטלי סחר בדרישות GATT⁴²

מקריאת הצעת חוק היטלים מיוחדים, התשמ"ח – 1987⁴³, ניתן ללמוד שבחקיקת חוק היטלי סחר (להלן – "החוק") היה ניסיון להתאימו להתחייבויותיה הבינלאומיות של ישראל. על-פי כללי הסחר הבינלאומיים, משק הנחשף ליבוא מתחרה רשאי להתגונן כנגד נהוגי סחר פסולים (כגון-היצף וסובסידיות) או לחילופין להגן באופן זמני על התעשייה המקומית מפני יבוא מתחרה, כדי שלמשק המקומי תהא שהות להתאים את עצמו לתנאי התחרות החופשית. יש לציין שהתרופה היחידה הקבועה בחוק הינה הטלת היטל, ואין החוק מסמך לנקוט בצעדים אחרים (כגון – הגבלות על היבוא על-ידי מכסות יבוא). אומנם, הגבלות כמותיות על היבוא ניתן להטיל מכוח חוקים אחרים כגון – פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש]⁴⁴, אולם הפעלת סמכות מכוח חוקים אלו, שלא בהתאם לקריטריונים הקבועים בחוק היטלי סחר, אינה עולה בקנה אחד עם הסכם GATT הכללי, ועם התחייבויות ישראל על-פי ההסכם עם הקהילה האירופית ועל-פי הסכם הסחר החופשי עם ארה"ב. ברצוני לציין שההסכם המוצע בעקבות "סיכוב אורוגאווי" נפקות רבה לעניינו, וזאת בשל העיקרון המונח בבסיס ההסכם, אשר לפיו על המדינות לאמץ את סעיפי ההסכם כמקשה אחת ("single package") ללא שתהא לכל

39 לעיל הערה 34.

40 לעיל הערה 18.

41 לעיל הערה 17.

42 לדיון מקיף בסוגייה והתייחסות לעמידת כל היטל [המוטל מכוח חוק היטלי סחר] בדרישות GATT, ראה לעיל הערה 23.

43 הצעת-חוק היטלים מיוחדים, התשמ"ח – 1987, ה"ח 56.

44 פקודת היבוא והיצוא [נוסח חדש], תשל"ט – 1979, נ"ח 625.

מדינה אפשרות לברור לעצמה את החלקים הנוחים ביותר עבורה. משמעות עיקרון זה לגבי ישראל מבחינה מעשית ומשפטית, הינו שאימוץ ההסכם המוצע ב"סיבוב אורוגאווי" יגרור הצטרפות אוטומטית של מדינת-ישראל לקודים בענייני רישוי יבוא, הערכת מכס והיצף — בהם איננו חברים כיום. יש לציין עם זאת, שלגבי הקודים בענייני רישוי היבוא והיצף, בניגוד לקוד בעניין הערכת מכס, השוני אינו משמעותי הואיל ובאופן הדין הפנימי של מדינת-ישראל תואם את הוראותיהם.

היטל בטחה — בסעיף 2(א)(3) לחוק, הדין בהיטל הדרוש לשם הגנה על ייצור מקומי מפני נזק ממשי שנגרם על-ידי יבוא מתחרה, מוענקת סמכות לשר-התעשייה והמסחר להגן על הייצור המקומי על-ידי הטלת היטל בטחה. סמכות זו אינה עולה בקנה אחד עם סעיף 19 להסכם GATT [המכונה גם — "The Escape Clause"], הקובע את זכות מדינה חברה להגן על תעשייתה לפרק זמן מוגדר מפני נזק ממשי הנגרם לה מיבוא מתחרה. זאת משום שעל-פי החוק אין צורך להוכיח, בניגוד להסכם GATT, כי חל גידול בהיקף היבוא בתקופה שקדמה להטלת ההיטל וגידול זה הוא המהווה את הסיבה לנזק שנגרם לתעשייה המקומית. עם זאת, ניתן לטעון שלכאורה אין סתירה אינהרנטית בין החוק לסעיף 19, משום שהחוק רק מעניק את הסמכות לשר-התעשייה והמסחר ואינו מחייב להשתמש בה, ולפיכך הכל תלוי באופן השימוש בפועל בסמכות האמורה. **היטל משווה** — החוק תואם את סעיף 16 להסכם GATT ואת קוד הסובסידיות שבמסגרת GATT (אליו הצטרפה ישראל בשנת 1985), שמכוחם מותר להטיל היטל משווה לקיצוז הסובסידיה בנסיבות של מתן סובסידיה ליצוא המהווה פגיעה בתחרות ההוגנת. התאמה זו הושגה, לאחר שמנוסח החוק הסופי שהתקבל בכנסת, הושמטה הוראה שנכללה בהצעת החוק, אשר פירטה סוגים שונים של תמיכות ממשלתיות וביניהן תמיכות שאינן קשורות ליצוא (כגון — מתן תמריץ כספי לייצור שניתן לשם תמיכה באזורי פיתוח), המהוות עילה להטלת ההיטל.

היטל היצף — סעיף 6 להסכם GATT דן בהיצף אולם בהיותו כללי לא ניתן לקבוע שהחוק אינו תואם את הוראותיו. אומנם במסגרת GATT קיים קוד ההיצף, אולם מכיוון שישאל לא הצטרפה לקוד זה אין מקום לטענה שהחוק והיטל ההיצף המוטל מכוחו — עומדים בניגוד לקוד ההיצף. ברצוני להוסיף, שההסכם המוצע במסגרת "סיבוב אורוגאווי" אינו מאפשר סלקטיביות לעניין צערי בטחה, אלא במקרים של שימוש במכסות, ולפיכך ניתן לצפות שיגבר השימוש במכסות כמותיות. ישראל דווקא משתמשת בהטלת היטלים בצורה סלקטיבית נגד יבוא בהיצף — דבר שאותו מבקש ההסכם המוצע ב"סיבוב אורוגאווי" למנוע, למעט במקרים של הסכמי סחר בין מדינות⁴⁵.

חובה לומר שישאל אינה המדינה היחידה שהוראות הדין הפנימי שלה עומדות בניגוד ל-GATT כפי שניתן ללמוד מהחוק האמריקאי המעניק סמכות להטיל היטל משווה בגין כל סובסידיה, כולל סובסידיות פנימיות, כאמור ב-Section 1312 of the

Omnibus Trade and Competitiveness Act, 1988⁴⁶ חוק אמריקאי זה עומד בניגוד לקוד הסובסידיות של GATT, אשר מאפשר להטיל היטל משווה רק בעקבות סובסדיה ליצוא המהווה פגיעה בתחרות ההוגנת. בנוסף, החוק אינו מעניק זכות טיעון ליבואן, או ליצרן הזר, טרם הטלת ההיטל, ואף אין חובה לקיים דיון בפני ועדה מייעצת בדומה לדיונים בנושאי יבוא בהיצף או במחיר נתמך. גם בדיון בוועדת הכספים של הכנסת אשר צריכה, תוך חודשיים מהטלת ההיטל, לאשר בדעבד את ההיטל — אין חובה לתת ליבואן או לנציגו להשמיע עמדתו, אם כי בפועל נעשה הדבר. יש לציין שערעור מכוח סעיף 50 לחוק יתאפשר רק למי שחוייב בהיטל או כשהוגשה השגה כאמור בסעיף 49 לחוק. אולם לא יתאפשר ערעור לבית-המשפט למי שאינו זכאי להשיג מכוח סעיף 49 לחוק במידה ואינו החייב בהיטל. כפועל יוצא מכך, מתחרי יבואן במידה שאינם אלו שהגישו את התלונה על יבוא בהיצף או במחיר נתמך, לא יהיו זכאים לערער לבית-המשפט מכוח סעיף 50 לחוק.

8. בחינת מעלותיה ומגרעותיה של תוכנית החשיפה של הממשלה מספטמבר 1991

א. היתרונות הטמונים בתוכנית החשיפה של הממשלה מספטמבר 1991⁴⁷

1. לטווח ארוך, תוכנית החשיפה תביא להגדלת היבוא ממדינות שלישיות כך שינתן פיתרון הולם לבעיית הסטת הסחר והשלכותיה השליליות על המשק הישראלי (כמפורט לעיל), וזאת על-ידי התאמת הסחר של מדינת-ישראל למפת היתרונות היחסיים שלה.
2. החלפת שיטת ההגנה כנגד יבוא ממדינות שלישיות [מהגבלות לא מכסיות-למכסים] כשלעצמה מהווה יתרון בשל האומדן ("שקיפות") למידת ההגנה והחיסוי על היצור המקומי, וזאת בניגוד למצב שקדם לביצוע התוכנית.
3. התייעלות הייצור המקומי — החשיפה תמריץ את היצרנים המקומיים להתייעל על מנת להתאים את עצמם למציאות חדשה. מציאות בה אינם נהנים יותר משוק מוגבל, אשר בו הצרכן הישראלי הוא שמממן את ההגנה הניתנת לתעשייה המקומית כפועל יוצא מאי-יעילותה. תהליך ההתייעלות שידרשו היצרנים המקומיים לעבור כולל שינויים בטכנולוגיות הייצור ובשיטות השיווק והניהול, ויביא להגברת היעילות הכלכלית במשק הישראלי בכללותו.
4. תוכנית החשיפה תביא להקצאה יעילה יותר של המקורות העומדים לרשות המשק הישראלי, להתמחות ולמעבר משאבים לענפים שבהם למדינת-ישראל יתרון יחסי. טובת המשק בכללותו דורשת ביטול כל ההגנות המלאכותיות כך שהענפים שבהם לישראל חיסרון יחסי (אשר שורדים רק בשל התמיכה הממשלתית) — יתכווצו ואולי אף יעלמו.

46 P.L. 100-418, pp 1184.

47 לפרוט והסבר נוסף ראה — צדקה — רזין — שיינין — פרלמן "מונופולים ומיוזגים בתנאי חשיפה" רבעון לכלכלה (1992) 53; שרון, לעיל הערה 1; הלוי, לעיל הערה 12; גבאי, לעיל הערה 16. לניתוח כלכלי מקיף, ראה — Samuelson, לעיל הערה 4.

5. החשיפה ליבוא מקטינה באופן ניכר את הכוח המונופוליסטי או הקרטליסטי שהיה ליצרנים המקומיים או ליבואנים, אשר קיבלו בפועל רשיונות יבוא. לפיכך, תוכנית החשיפה תביא באמצעות כוחות השוק להקטנת רווחי היתר של גופים אלו. ליתרון זה נפקות מיוחדת במדינה קטנה כישראל שבה קיים קושי לקיים שוק תחרותי רק בין היצרנים המקומיים.

6. תוכנית החשיפה עשויה לתרום לקידום היחסים הפוליטיים בין ישראל למדינות שלישיות. בייחוד אמורים הדברים לגבי מדינות דרום-מזרח אסיה ומזרח אירופה.

7. תוכנית החשיפה תביא להגדלת הכנסות המדינה ממסים, וזאת בשל החלפת שיטת ההגנה כנגד היבוא מהגבלות לא מכסיות למכסים ה"תורמים" מקור הכנסה נכבד לאוצר המדינה. זאת בתנאי שבפועל המכסים שיקבעו לא יהיו בשיעורים אשר יהפכו את היבוא לישראל ממדינות שלישיות לבלתי כדאי מבחינה כלכלית⁴⁸.

8. הורדת שיעורי המכסים באופן הדרגתי כאמור בתוכנית החשיפה במתכונתה הנוכחית מעניקה לגורמי היצור שהות למצוא לעצמם שימושים חלופיים — לכך משמעות בעיקר לגבי מעבר כוח אדם מענפים שאינם "יעילים" לענפים "יעילים".

9. הסיוע הממשלתי להיערכות התעשייה המקומית לחשיפה יביא לכך שלא כל המעמסה הכלכלית הנובעת מתוכנית החשיפה תוטל על כתפי התעשיינים המקומיים.

10. יש הטוענים שהשארית שיעורי מכס מינימליים גם בסוף תהליך החשיפה תמנע הווצרות סיטואציה אפשרית מסוכנת למשק הישראלי לפיה התעשייה המקומית תתמחה בתחום ספציפי בלבד, ואז כל עתידה הכלכלי של מדינת-ישראל יהא תלוי על יתד יחידה (קרי — מניעת משק "חד ענפי", מונוקולטרי). בנוסף, יתכן שהרציונל להשארית שיעורי מכס מינימליים גם בסוף תהליך תוכנית החשיפה הינו להותיר בידי מדינת-ישראל את האפשרות להעניק "דבר מה" במסגרת מו"מ עתידי על הסכמי סחר עם מדינות שלישיות בו ישראל תשאף להגיע להסכמים הקובעים הפחתת מכסים הדדית ומלאה.

11. הטלת מכסי מגן לתקופת מעבר ארעית על ענפי "תעשיות ינוקא" עד הגיעם למלוא היכולת הטמונה בהם, יתרונה בהגנה על התעשיות הללו אשר לישראל יתרון יחסי פוטנציאלי בהן כאשר יגיעו למלוא יכולתן הפוטנציאלית. אולם, קיים חשש שבפרקטיקה ענפים "קשישים" (שבהם אין לישראל יתרון יחסי פוטנציאלי), יהיו מסוגלים להפעיל לחץ פוליטי על הגוף המחוקק והם שיזכו להגנה זו המיועדת לשמש אך ורק ענפי "תעשיות-ינוקא".

12. תוכנית החשיפה מקבלת חשיבות מיוחדת בייחוד בנסיבות שבהן סה"כ היצוא למדינות השלישיות, המהוות כיום את שוק הצרכנים הגדול בעולם ונזקקת לטכנולוגיות מודרניות ולידע מעושר בתחומים של ישראל יתרון יחסי בהם, גדל בשנים האחרונות; ולאור המיתון בשווקים המסורתיים של מערב אירופה וארה"ב⁴⁹ לפיכך, חשיפת המשק הישראלי ליבוא ממדינות שלישיות תגדיל את האפשרות ליצירת קשרי סחר הדדיים בין

48 דו"ח שנתי מספר 40/מינהל הכנסות המדינה (המחלקה למחקר כלכלי), 1990, 182.

49 להרחבת הסוגייה, ראה — ד"ר א' קאטן ופרופ' ד' בן-אשר "האתגר המזרחי — אסיה, והיצוא הישראלי" גלובס 21.4.93, 13.

ישראל למדינות שלישיות, אשר יביאו להגדלת פוטנציאל היצוא של ישראל.
 13. מאחר שסחר חופשי מביא תועלת לכל המדינות המשתתפות בו, (בהנחה שהוא מתקיים לפי היתרונות היחסיים של כל מדינה) — דווקא החשיפה ליבוא ממדינות שלישיות, אשר משקן שונה בהיבטים רבים מהמשק הישראלי, תביא תועלת רבה יותר למדינת-ישראל, מאשר החשיפה הקיימת מכוח הסכמי הסחר עם הקהילה האירופית וארה"ב, שהידע המדעי ושכר העבודה הנהוגים בהן דומים לאלו שבישראל, או אף גבוהים יותר⁵⁰.

ב. בחינת טענות המתנגדים לתוכנית החשיפה של הממשלה מספטמבר 1991⁵¹

1. תוכנית החשיפה תביא להגברת האבטלה במשק הישראלי:

לגישת המתנגדים לתוכנית, הליברליזציה כיבוא תביא לסגירת מפעלים בארץ, בייחוד לאור העובדה שהמדובר בחשיפת המשק הישראלי ליבוא ממדינות שלישיות, שבהן שכר העבודה נמוך בהרבה מהשכר המקובל במשק הישראלי. לטענתם, במימדי האבטלה הגבוהים השוררים כיום במשק הישראלי, ובייחוד על רקע העלייה — אין לאפשר יצירת אבטלה נוספת בשל תוכנית החשיפה. לגישתם, בנתוני האבטלה הקיימים בארץ, גם אם תוכנית החשיפה תביא לטווח ארוך ליעילות כלכלית, הרי שיש להעדיף בנסיבות הקיימות את שיקול התעסוקה על פני שיקול היעילות הכלכלית. מנגד, ניתן לטעון שלתוכנית החשיפה תהא לטווח ארוך השפעה חיובית במאמץ להקטנת האבטלה, ובנוסף, התועלת שחצמח למשק בישראלי עקב התוכנית עולה בחשיכותה על האבטלה שעשויה להיווצר במשק הישראלי עקב התוכנית וזאת מהטעמים הבאים:

א. התאוריה הכלכלית המקובלת, מניחה שהתמחות כלכלית הנובעת מחשיפה תביא לטווח ארוך, למעבר כוח אדם מענפים שבהם אין לישראל יתרון יחסי [אשר מדרך הטבע זקוקים ליותר הגנה כנגד יבוא מתחרה מאשר ענפים "יעילים"], לענפים שיש לישראל יתרון יחסי בהם. לפיכך, לטווח הארוך תביא תוכנית החשיפה להקטנת מימדי האבטלה בשל המעבר לענפים "יעילים" והגדלת היצוא ליצוא. בנוסף, חשיפת המשק ליבוא מתחרה תגרור הפחתת מחירים, אשר תביא להגדלת רווחיות התעשייה המקומית (עקב הקטנת תשלומי תוספת היוקר). כפועל יוצא, יגדל כושר התחרות של השוק המקומי כנגד יבוא מתחרה, ויווצר ביקוש נוסף לעובדים בתעשייה ובענפים נוספים שיהנו מתוספת הכנסה למשק בכללותו שתיווצר גם עקב השגשוג הכלכלי הנובע מתוכנית החשיפה. יישום התאוריה הכלכלית מקבל חשיבות רבה בייחוד במדינת-ישראל שבה משקל היצוא מהתל"ג הינו מהגבוהים בעולם ומגוון מוצרי היצוא רב ביותר ולפיכך לא קיים "מחסום יכולת". לגבי הטווח הקצר: המדובר בהורדת שיעורי המכס

50 לעיל הערה 49.

51 לדיון כלכלי מקיף בטענות המתנגדים לתוכנית החשיפה כולל תוצאות חשיפה במדינות אחרות, ראה — Samuelson, לעיל הערה 4; דו"ח שנתי מספר 41, לעיל הערה 7. לעניין הסוגייה המעניינת של חשיפת המשק הישראלי ליבוא ממדינות שבהן שכר העבודה נמוך בהרבה מהמקובל במשק הישראלי, ראה — ד"ר ס' פלאט "יבוא — היצף, המצאה של אינטרסים" גלובס 1.3.93, 55; "לוי" יבוא בהיצף, רעה חולה" גלובס 11.3.93, 35.

באופן הדרגתי אשר תסייע להיערכות התעשייה לחשיפה וכך ימנע משבר אבטלה פתאומי וחריף.

ב. הממצאים האמפיריים, הנובעים ממחקר שערכו פרופ' מיכאלי ופרופ' דוקסי מהבנק העולמי במדינות אחרות שעברו תהליך חשיפה, ותוצאות הביניים לתוכנית החשיפה⁵², מאמתים את הנחת התאוריה הכלכלית המובאת לעיל. ברוב התצפיות, החשיפה ליבוא הגדילה את מספר המועסקים בתעשייה כבר בשנה הראשונה לחשיפה מכיוון שהשיפור התעסוקתי מתקיים גם בתוך התעשייה עצמה וזאת בשל ההתמחות בתוך כל ענף בתעשייה.

ג. כמו כן, ניתן לבקר את גישת המתנגדים לתוכנית החשיפה [לפיה בנסיבות מימדי האבטלה הקיימים במדינת ישראל, יש להעדיף את שיקול התעסוקה על פני שיקול היעילות הכלכלית], בהיותה יכולה להוביל למסקנה אבסורדית לפיה ניתן למנוע גם את האבטלה הקיימת, וזאת על-ידי יצור כל המוצרים בישראל והוצאה משימוש של ציוד מודרני "שפוגע" בתעסוקת התושבים.

ד. הסקטור התעשייתי אינו יכול למלא תפקיד משמעותי בקליטת עובדים, ולפיכך לביטול תוכנית החשיפה לא תהיינה השלכות חיוביות משמעותיות על מימדי התעסוקה במשק, אלא רק תמנע התייעלות המשק הישראלי. בנוסף, חלק מהתעשיות הקיימות במשק הישראלי היו חשופות ליבוא מתחרה גם טרם תוכנית החשיפה, ואילו בתעשיות שטרם נחשפו ואשר החשיפה עשויה להוות גורם תחרותי עבורן — מועסקים לא יותר מ-40 אלף עובדים אשר מהווים רק 2.4% מכלל המועסקים במשק. כמו כן, יש לציין שבחמש השנים שקדמו לתוכנית החשיפה (1986–1991) לא נקלטו כלל עובדים בתעשייה [ובשנת 1989 אף נפלטו 15 אלף עובדים], ומנגד דווקא בשנת 1991 נקלטו בתעשייה 10 אלפים עובדים, ובשנת 1992 נקלטו בתעשייה 18 אלף עובדים, וזאת למרות ואולי בעקבות תוכנית החשיפה⁵³.

ה. מכיוון שתוכנית החשיפה למדינות שלישיות תביא לכך שכוח העבודה במשק הישראלי יועסק בענפים שבהם לישראל יתרון יחסי (כגון בתחום High Technology), הרי שתוכנית החשיפה תביא להפניית פועלים המועסקים בישראל בעבודות כפיים קשות לעבודות קלות יותר מבחינה פיזית, ובכך תסייע התוכנית גם לשיפור רווחת המועסקים בישראל.

2. תוכנית החשיפה תביא לעליית היבוא ולפיכך תיווצר פגיעה במאזן התשלומים של ישראל: כחיוקן לטענה זו יכולים המתנגדים לתוכנית להצביע על כך שבשנת 1992 עלה משקל היבוא (באחוזים) מהתל"ג ובנוסף גדל בשנה זו הגירעון המסחרי של ישראל⁵⁴.

52 דיון בתוצאות תוכנית החשיפה במדינות אחרות — לעיל הערה 51. פירוש תוצאות הביניים לתוכנית החשיפה: הרבעון לסטטיסטיקה של סחר חוץ, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מ"ג (3) יולי-ספטמבר, 1992; הירחון הסטטיסטי לישראל מ"ד (3), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1993, אדר-מרס; שנתון סטטיסטי לישראל (43) — הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 1992.

53 ג' עשת "ב" 92 נוספו 18 אלף משרות בתעשייה" ידיעות אחרונות 20.5.93, 30.

54 לעניין זה, ראה — מחקלאות לתעשייה — פרופיל המסחר הלאומי של ישראל, הארץ (מוסף סחר בינלאומי) 24.3.93, 16–17.

מנגד, ניתן לטעון שבעצם המדובר בעלייה הדרגתית ביבוא לישראל משנת 1989, ובנוסף גם משקל היצוא (באחוזים) מהתל"ג גדל בשנת 1992 [לכך משמעות בייחוד לאור הירידה במשקל היצוא מהתל"ג בשנת 1991]. בנוסף, לפי התאוריה הכלכלית המקובלת וממצאים אמפיריים ממדינות אחרות שעברו תהליך של חשיפה ליבוא, התרכזות בענפים בהם לישראל יתרון יחסי תביא להגדלת היצוא, כך שלטווח ארוך יוטב מצב מאזן התשלומים של ישראל.

3. תוכנית החשיפה תביא לסגירת מפעלי תעשייה ופיטורי עובדים שיגררו האטת הצמיחה במשק הישראלי – מנגד, לפי התאוריה הכלכלית המקובלת, התייעלות המשק תגרור גם גידול בצמיחה; ובנוסף עדויות אמפיריות מעידות שכרוב המדינות שעברו תהליכי חשיפה ליבוא, שיעורי הצמיחה עלו עקב הפעלת מדיניות החשיפה.

4. תוכנית החשיפה תביא לירידת רמת החיים בישראל – מנגד, לטווח ארוך רמת החיים תעלה בשל העלאת מגוון המוצרים לצרכן הישראלי בצד השיפור באיכות והורדת מחירים.

5. לא רצוי שמדינת ישראל תוריד באופן חד-צדדי הגבלות שהוטלו על היבוא ללא שהיצוא מישראל יהנה מהטבות הדדיות – מנגד, על-ידי הטלת הגבלות על היבוא ישראל פוגעת גם באינטרסים שלה. זאת משום, שבנסיבות שבהן לא ניתן להגיע להסכם בילטרלי על הורדה הדדית של הגבלות המוטלות על היבוא, כדאי למדינת ישראל מאינטרסים כלכליים עצמיים, לבטל באופן חד-צדדי את ההגבלות על היבוא (כמוסבר לעיל), ולקוות שבעתיד תשמש החשיפה כקטליזטור לזרז חתימת הסכמי סחר חופשי בין ישראל למדינות שלישיות.

9. סיכום

כאמור בדו"ח קרן המטבע הבינלאומית⁵⁵, תוכנית החשיפה מהווה התקדמות רבה בתחום חשיפת המשק הישראלי לתחרות חיצונית, אשר תביא להעלאת יעילותו הכלכלית של המשק הישראלי.

באמצעות תוכנית החשיפה יוכל המשק הישראלי להתנער מעיוותי העבר ולהסתגל לשינויים בסחר העולמי על-ידי השתלבות בו בהתאם לעיקרון היתרון היחסי. מעבר לכך, הנסיבות שקדמו לתוכנית החשיפה (המפורטות לעיל), מעידות על היות התוכנית כורח המציאות. בפועל, בשל מכסי המגן ההתחלתיים הגבוהים שהוטלו בספטמבר 1991, ניתנה שהות לתעשייה המקומית להתייעל לקראת התחרות הצפויה לה מצד היבוא התעשייתי מ"מדינות שלישיות", החל משנת 1994. תוכנית החשיפה מהווה שלב

55 דו"ח קרן המטבע הבינלאומית, ישראל – 1993 (הערות סיכום ראשונות) 28 בפברואר 1993; "דו"ח ביניים של קרן המטבע הבינלאומית: יש מקום לאכזבה נוכח הכשלון להוציא לדרך הפרטה רצינית בישראל" גלובס 1.3.93, 2. לדו"ח קרן המטבע הבינלאומית חשיבות רבה לדימוי הכלכלי של ישראל ולדירוג הסיכון לצורך קבלת אשראי בחו"ל מממשלות ומוסדות כספיים אחרים.

משמעותי להשלמת מדיניות ישראל לפתיחת השוק הישראלי לסחר חופשי, המתווסף לשורה של צעדים שמטרתם להביא לקידום מדינת-ישראל לקראת ליברליזציה בסחר: — ההסכם עם הקהילה האירופית ב-1975.

— ההסכם עם ארה"ב ב-1985.

— ההסכם עם מדינות אפס"א שנכנס לתוקף ב-1.3.93.⁵⁶

אולם, תוכנית החשיפה של הממשלה ליבוא מוצרי תעשייה ממדינות שלישיות מספטמבר 1991 תמלא את מטרותיה אך ורק אם הממשלה:

א. תימנע מפשרות נוספות בקצב ביצוע תהליך החשיפה, הנובעות מלחצים של גופים בעלי אינטרסים צרים שאינם עולים בהכרח בקנה אחד עם האינטרס הלאומי של מדינת-ישראל. לגישתי, רצוי להקשות על היכולת לשנות את קצב תהליך ביצוע תוכנית החשיפה, זאת על-ידי עיגון תוכנית החשיפה בחקיקה ראשית והוצאת הסמכות לשנות את קצב ביצוע החשיפה מידי שר-התעשייה והמסחר ושר-האוצר והעברתה לידי הכנסת. המדובר בפשרות נוספות לזו שנקבעה על-ידי שר-האוצר ושר-התעשייה והמסחר באפריל 1993, בה הוארך תהליך חשיפתו של ענף הטקסטיל בשנתיים נוספות.⁵⁷ פשרה זו זכתה לביקורת חריפה מצד בכירי הכלכלנים בישראל, (בשל החשש שהיא תפגע בסיכויי הצלחת תוכנית החשיפה, וכן בשל התקדים השלילי שבסטיית הממשלה מהחלטותיה עקב לחצים, העלול להביא לפגיעה אפשרית באמינות הממשלה) וברו"ח קרן המטבע הבינלאומית.⁵⁸

ב. לא תגביל את היבוא מטעמים של הגנה על תוצרת הארץ, תוך שימוש לרעה במכשירים העומדים לרשותה מכוח חוק היטלי סחר, או באמצעים אחרים.

ג. לא תעניק הגנה ותמיכה מקרן החשיפה, למפעלים "קשישים" שלהם לובי פוליטי וזאת בשם ההגנה על "תעשיות-ינוקא".

ד. תדאג להעמיד את המקורות הדרושים: למכס — לשם פיקוח על אכיפת חוקיות היבוא (כגון — בחינת מקור הטובין); למשרד התעשייה והמסחר — להפעלה תקינה של חוק היטלי סחר (כגון — הצורך בעריכת חקירות היצף וסיכוד), שאלמלא כן יהיה החוק לאות מתה בספר החוקים של ישראל.

ה. תתאים את החוק לדרישות GATT, לרבות ההסכם המוצע ב"סיכוב אורוגואוי".⁵⁹

56 הסכם זה הינו תוצר לוואי של התפתחויות בינלאומיות שונות שבראשן חתימת ההסכם לכינון "מרחב אירופי כלכלי" [E.E.A.] בין מדינות אפס"א לקהילה האירופית.

57 ז' קליין "שושן וחורש" בחנוים פשרה בנוגע להמשך החשיפה ליבוא" גלובס 2.4.93, 1. יחדיו וחשיבותו של ענף הטקסטיל נובעים מהיותו ענף עתיר עבודה וזוהו שהינו בעל רגישות רבה לתחרות עם יבוא מתחרה ממדינות שלישיות שבהן שכר העבודה נמוך בהרבה מהמקובל בישראל.

58 לעיל הערה 55.

59 ההתאמות הנדרשות: 1. חובת התייעצות בין מדינות, קודם להטלת היטל משווה או היטל היצף. 2. חובת חודשיים מפורסם ההודעה על החקירה, קודם להגשת בקשה לערובה זמנית. 3. מכוח קוד הערכת מכס — הקטנת מספר ימי העבודה למתן רשיון אוטומטי מ-14 ל-10. 4. מעבר מנקיטת צעדים סלקטיביים (מכסות) לצעדים כמותיים.