

המכון
למדיניות
רגולציה

מכון אלי הורביץ
לניהול אסטרטגי

פורום הגבלים עסקיים ורגולציה



רקנאטי
הפקולטה לניהול
אוניברסיטת תל-אביב

קביעת מחיר מופרז

ד"ר רועי שלם
הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב

- אחד מתפקידיה המרכזיים של רשות ההגבלים העסקיים הינו פיקוח על מונופולים.
- חוק ההגבלים העסקיים קובע כי מי שמחזיק בידו למעלה ממחצית מכלל אספקת נכסים/שירותים או רכישתם בשוק הינו "בעל מונופולין".
- החוק אוסר על בעל מונופולין לנצל לרעה מעמדו בשוק, ובכלל זה באמצעות "קביעה של רמת מחירי קניה או מכירה בלתי הוגנים של הנכס או השירות שבמונופולין".
- היסטורית לא נאכף סעיף זה על רמת מחירים מופרזת של בעל מונופולין.
- לפני 5 חודשים פרסמה רשות ההגבלים טיוטת גילוי דעת בה היא מצהירה כי מחיר מופרז הינו הפרה של סעיף זה ומתווה מתודולוגיה המגדירה מחיר מופרז מהו, על מנת לצמצם את אי הודאות העומדת בפני בעל המונופולין ככל הניתן.



טיוטת גילוי הדעת בקליפת האגוז

- הטיוטה דנה בשאלה האם קביעת מחיר מופרז היא הפרה של דיני ההגבלים העסקיים
 - בדין האמריקאי כשלעצמה לא מדובר בהתנהגות אסורה
 - על פי פסיקת בתי המשפט המחוזיים האיסור על קביעת מחיר בלתי הוגן כולל גם איסור על גביית מחיר מופרז.
 - בפרסומים אחרים של הרשות נטען כי בכל מדינות ה-OECD, למעט ארה"ב ומקסיקו, קיים איסור על תמחור מופרז על ידי מונופולים. באירופה, וגם במדינות אחרות, ישנם כבר מספר תיקים שמתנהלים נגד מחירים מופרזים של מונופולים.
- הרשות קובעת את עמדתה לפיה האיסור על קביעת רמת מחירים בלתי הוגנת חל גם על קביעת מחיר מופרז.

- ככלל, מחיר מופרז הינו מחיר העולה על המחיר שהיה נקבע בתנאי תחרות.
- זיהוי מחיר מופרז – יישום מעשי:
 - בחינת הפער בין מחיר המוצר לעלות הייצור (זהו המבחן המרכזי)
 - ניתוח רווחיות
 - מבחן ההשוואה

- השוואה בין מחיר המופרז לעלות ייצורו
- עלות הייצור:
 - על פי עלויות בפועל (ולא עלות נורמטיבית), אבל בכפוף להיותן עלויות סבירות
 - Long Run Average Incremental Cost (LRAIC) – כולל עלויות קבועות ומשתנות.
- היתרון – מתבסס רק על נתונים הקיימים אצל בעל המונופולין
- הפער בין המחיר לעלות: המבחן נקבע באופן עמום "בהתאם לנסיבות..."
- "נמל מבטחים" – פער של עד 20%

• רווחיות החברה בפועל ביחס למדד ייחוס.

– חישוב WACC

– חישוב TIRR

– חישוב ROCE

- השוואת המחיר שגובה בעל המונופולין או רווחיותו ביחס:
 - למחיר מוצרים מתחרים
 - למחיר הנגבה מאת לקוחות שונים
 - למחיר מוצר דומה בשוק גיאוגרפי אחר
 - למחיר בתקופה אחרת (לפני או אחרי התקופה הנבחנת)
- תוך התאמה בגין הבדלים רלוונטיים שיאפשרו השוואה.

- רק מונופול מוכרז.
- הגעה למעמד מונופוליסטי לא כתוצאה מיתרונות תחרותיים.
- קיומם של חסמים מבניים או אחרים המונעים כניסת מתחרים.
- קיומו של רגולטור ענפי שבידיו כלי הסדרה אפקטיביים.
- ענף המצריך השקעות מו"פ גדולות או פעילות בסיכון גבוה.
- מחיר מופרז הנגבה לאורך תקופה ארוכה.
- מוצר בסיס.
- נתח השוק של בעל המונופולין.

- הטלת עיצום כספי על בעל המונופולין.



ביקורת אפשרית על הרגולציה המוצעת

יעילות סטטית מול יעילות דינאמית

- עקרונית, מנסה מנגנון הפיקוח לקבוע בצורה מלאכותית את רמות המחירים שהיו נקבעות בשוק בצורה תחרותית (וללא כשלי שוק אחרים).
- הבעיה העיקרית בפיקוח מחירים היא יצירת תנאים ליעילות כלכלית דינאמית.
- בשוק בריא הרצון להגדיל נתח שוק ולייצר רווחים הוא מה שמניע את צד ההיצע. האם היינו רוצים לקבוע לכל השווקים מחיר השווה לעלות השולית?
- קיים מתח בין יעילות בטווח הקצר לבין יעילות בטווח הארוך.
- בהכללה ניתן לומר כי מתח זה מתעצם ככל שמדובר בתעשייה אשר הינה יותר עתירת הון. **דוגמא: אם עלויות כניסה לשוק הן בגובה 100 ש"ח והעלות השולית בייצור המוצר היא 1 ש"ח, אזי במידה והפירמה יודעת שבמידה ותכנס לשוק המחירים יקבעו ברמה של 1 ש"ח, היא לא תצליח לכסות את עלויות הכניסה ולכן תוותר על כניסה לשוק.**

הרגולציה כפיקוח מחירים דה-פאקטו

- טיוטת גילוי הדעת אינה קובעת פיקוח מחירים, אולם היא עשויה להתפרש בפועל כפיקוח מחירים דה-פאקטו במצבים שונים.
- האם לא נכון יותר לעשות מהלכי פיקוח מחירים ככל הניתן באמצעות רגולציה אקס-אנטה ולא אקס-פוסט, קרי על פי הקבוע בחוק הפיקוח (חוק פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים, התשנ"ו-1996), באמצעות המנגנונים הנהוגים כגון ועדת מחירים, שימועים וכיו"ב?
- בהקשר של פיקוח על הרווח אקס-פוסט או אקס-אנטה, שווה להרהר גם בדוגמא הבאה.
- נניח כי ההסתברות להגיע לשוק עם מוצר חדש היא 10% וכי הרווחיות במקרה של הצלחה היא 50%. במקרה זה הרווחיות אקס-אנטה היא נמוכה מאוד (לפני התחשבות בעלויות הוודאיות שיש להשקיע במוצר, הרי שתוחלת הרווחיות עומדת על 5% בלבד).
- במקרה כזה סביר כי חסמי הכניסה לשוק קשורים דווקא לתוחלת הרווח הצפויה. על כן רגולציה שתגביל את המחיר שיוכל לגבות המונופול מחמירה עוד יותר את חסמי הכניסה.

- כאשר פירמה למשל רוצה להישאר בתחומי "נמל המבטחים", ניתן לחשוב על הרגולציה ככזו שקובעת לה מידי תקופה שיעור תשואה של 20%.
- סוג כזה של פיקוח מחירים נקרא RoR.
- זהו סוג רגולציה מיושן עם בעיות קשות:
 - יתכן כי הפחתה בעלויות הייצור תאלץ את הפירמה לבצע הפחתה מקבילה בהכנסותיה, כך ששיעור הרווח שלה לא יעלה מעבר לנדרש – על כן סביר שתמנע מהפחתת עלויות מלכתחילה.
 - שיפורים במוצר אשר היו מביאים לשיפור בתועלת הצרכן לא יאפשרו לפירמה העלאת מחירים בהתאם, ועל כן לא תשקיע בשיפורים מסוג אלו.
 - תמריצים לאגלומרציה של ההון הפעיל (Averch-Johnson Effect) ועיוותים באמצעי הייצור אותם בוחרת הפירמה.

- דוגמא משוק התקשורת בארה"ב (מספר המדינות בארה"ב שהחילו את סוג הרגולציה בכל שנה):

Year	Rate of Return Regulation	Rate Case Moratoria	Earnings Sharing Regulation	Price Cap Regulation	Other
1985	50	0	0	0	0
1986	45	5	0	0	0
1987	36	10	3	0	1
1988	35	10	4	0	1
1989	29	10	8	0	3
1990	23	9	14	1	3
1991	19	8	19	1	3
1992	18	6	20	3	3
1993	17	5	22	3	3
1994	20	2	19	6	3
1995	18	3	17	9	3
1996	14	4	5	24	3
1997	12	4	4	28	2
1998	13	3	2	30	2
1999	11	1	1	36	2
2000	7	1	1	40	2

- כאשר פירמה מוכרת מספר מוצרים/שירותים נשאלת השאלה כיצד להעמיס את עלויותיה הקבועות בין המוצרים השונים.
- בספרות הכלכלית ידוע הדבר כי כאשר פירמה מוכרת ממספר מוצרים/שירותים בשווקים בלתי תלויים, אזי המחירים (הליניאריים) היעילים מבחינה חברתית (ואלו הממקסמים את עודף הצרכן) הינם כאלו המקיימים כי הרווחיות השולית בכל שוק פרופורציונית הפוך לגמישות הביקוש. מחירים אלו ידועים כמחירי Ramsey-Boiteux (או לעיתים "מחירי רמזי").
- על פי טיוטת גילוי הדעת עולה כי בחינת המחיר המופרז תעשה על כל מוצר או שירות שבמונופולין בנפרד. בחינה כזאת עבור פירמה מרובת מוצרים/שירותים היא כאמור בניגוד לתובנות מהתיאוריה הכלכלית לגבי רגולציה המבקשת להשיא את רווחת הצרכנים.
- כך לדוגמא – נניח כי חברת החשמל רוצה להיכנס לתחום תשתיות האינטרנט (לשם הדוגמא, נתעלם מהרגולציה הקיימת הקובעת את מחירי החשמל ונניח כי המחירים נקבעים על ידי החברה באופן חופשי, בכפוף לחוק ההגבלים העסקיים). סביר להניח כי הביקוש לחשמל קשיח בהרבה מהביקוש לתשתיות אינטרנט. מכאן כי תמחיר אופטימלי יביא לרווחיות שולית גבוהה בהרבה בתחום החשמל מאשר בתחום האינטרנט (וכך יראה הדבר גם כאשר בוחנים את הרווחיות הכוללת תוך שימוש בשיטות העמסה סטנדרטיות עבור העלויות המשותפות). במידה ותוגבל רווחיותה של חברת החשמל בתחום החשמל תאלץ להעלות את מחיריה בתחום תשתיות האינטרנט על מנת לכסות את עלויותיה הקבועות. כל פעולות אלו יחדיו (גם אם ישאירו את חברת החשמל באותה רמת רווח) צפויות לפגוע בסך עודף הצרכן במשק.

השוואה בין מכירה בשוק המקומי למכירה בחו"ל

Market 1 (US):

$$P_{US} = 12000 - Q_{US}, \quad MC_{US} = 3000$$

Market 2 (Japan):

$$P_{Japan} = 14000 - 3 * Q_{Japan}, \quad MC_{Japan} = 2000$$

- פתרון בעיית המקסימיזציה של המונופול מביא למחיר של 10,000 ביפן ו- 7,500 בארה"ב. כלומר קיבלנו כי המחיר בשוק המקומי, יפן, גבוה ב- 33% מהמחיר בארה"ב, למרות העלויות השוליות גבוהות יותר במכירה לארה"ב. הסיבה לכך היא כי הביקוש למוצר ביפן קשיח יותר מהביקוש למוצר בארה"ב. במקרה זה אם נניח כי העלויות הקבועות של המונופול הינן 36.25 מיליון דולר, אזי נקבל כי הרווח הכולל של המונופול הוא אפס.
- האם במקרה זה ניתן להסיק כי למרות שהרווח של המונופול הוא אפס, המחיר בשוק המקומי (יפן במקרה זה) הינו מופרז? בדוגמא זו כל שינוי במחירים יביא את המונופול להפסד. כלומר, ללא המכירות לשוק בחו"ל ככל הנראה לא היה ניתן לקיים כלל לאורך זמן את המכירות לשוק המקומי.

עיוותים במוטיבציה של פירמות להתרחב

- מאחר ובעל מונופולים מוגדר כנתח שוק של 50% או יותר, הרי שהתמריצים של חברות לגדול עד למעלה ממחצית מהשוק קטנים כתוצאה מחוק ההגבלים העסקיים.
- הרגולציה המוצעת בטיוטת גילוי הדעת צפויה להחמיר באופן חד את העיוות הזה.
- כך למשל אם נניח שחברה לא יכולה להרוויח רווחים הגבוהים מהמוגדר ב"נמל המבטחים" (20%). במקרה זה למשל אם לפירמה היום 80% שולי רווח ונתח השוק שלה הוא 49% אזי בוודאי לא תרצה לגדול לנתח שוק של 50%.
- הדרך הפשוטה עבור החברה להימנע מלגדול אל מעבר ל- 50% נתח שוק הוא העלאה נוספת במחיר (שיתכן שהיה מופרז מלכתחילה).

קביעת מחיר מופרז בשוק דו-צידי

- בעמוד 14 בטיוטת חוות הדעת ישנה התייחסות ליישום הרגולציה המוצעת בשוק דו-צידי:
"יצוין כי כאשר בעל המונופולין פועל בשוק דו-צידי או רב-צידי, יתכן שמחיר מופרז שהוא גובה בצד אחד של השוק מסבסד הלכה למעשה מחיר נמוך מן העלות הרלוונטית הנגבה מצד אחר בשוק. בהקשר זה ככל שהמחיר הגבוה מופנה לקבוצה שונה ומנותקת הנהנית מן המחיר הנמוך, יראה בכך הממונה ניצול מעמד לרעה לכאורה."
- ככלל קביעת מחיר בשוק דו-צידי תחרותי נעשית על ידי שילוב של שלושה פקטורים: העלות השולית של כל אחד מהצדדים בשוק; גמישות הביקוש בכל אחד מהצדדים בשוק; וההשפעות החיצוניות שיש לכל אחד מהצדדים בשוק על הצדדים האחרים בו.
- ללא ההשפעות החיצוניות, הרי שכלכלית מדובר בשיקולים הדומים למכירה לשוק נפרד לחלוטין (גם שם מחיר נמוך אינו בהכרח מעיד על סבסוד צולב, כאמור). ההשפעות החיצוניות מוסיפות נדבך נוסף שיכול להשפיע על המחירים בצורה דרמטית. אולם חשוב להבהיר כי הפנמת ההשפעות החיצוניות הינה בגדר תמחור יעיל!

נמל המבטחים (20% רווחיות)

- הגדרתו של נמל המבטחים היא צעד חשוב ביישום הרגולציה המוצעת ליצירת איזונים ומידתיות.
- אולם, נמל המבטחים מוגדר כשיעור מעל עלויות הייצור. לרוב (ובפרט בענפים עתירי הון) נהוג להגדיר מחיר בשיטת cost+ כמחיר המכסה את עלויות הייצור וכן תשואה הוגנת על הנכסים המשמשים לייצורו. נראה כי ראוי היה לתכנן את נמל המבטחים בהתאם לתשואה על ההון המשמש לפעילות. כך הנהוג גם לרוב בפיקוח המחירים בישראל. הסיבה לכך היא כי ההכרה בעלויות הפחת מגלמת את עלויות השימוש בנכסים, אולם אינה מגלמת את התשואה הנדרשת על הצורך בשימוש בהון הבעלים ובהלוואות לצורך קיום העסק. הון זה מורכב משני חלקים עיקריים: רכוש קבוע והון חוזר תפעולי נטו, הון זה נקרא בספרות המימונית "קפיטל".
- נניח כי בעל מונופולין מייצר במפעל 100 יחידות של המוצר בעלות של 1 ₪ ליחידה. המפעל יושב על קרקע ששוויה 1 מיליון ₪ (ולא ניתן לייצר את המוצר ללא השימוש בקרקע). נניח כי קרקע מופחתת לתקופה של 20 שנה עד לערך של 30% ממחיר הרכישה ההיסטורי. במקרה זה העלות השנתית של המונופול בייצור היא 100 ₪. בנוסף מוכרות לו עלויות הפחת העומדות, על פי הנחות אלו, על 35,000 ₪ בשנה. על כן יוכרו למונופול עלויות בגובה 35,100 ₪. על פי טיוטת גילוי הדעת המונופול יעמוד בכללי נמל המבטחים כל עוד לא יחרוג ב- 20% מעלויות אלו. נניח כעת כי התשואה הנדרשת על הקרקע היא 10%. המשמעות היא שעל מנת להמשיך ולעשות שימוש בקרקע לצורך הייצור (ולא לעשות בה שימוש אלטרנטיבי) יש צורך בנוסף בהכנסות של 100,000 ₪ (10% x 1 מיליון) בגין התשואה הנדרשת על הנכס. כלומר קיבלנו במקרה זה כי נמל המבטחים רחוק מאוד מהמחיר הסביר עבור המוצר, מאחר ואינו לוקח בחשבון תשואה ראויה על הנכס המשמש לצורך הפעילות.

- למחיר יש תפקיד חשוב בויסות הביקוש וההיצע. צריך לתת תשומת לב מיוחדת בהקשר של מחיר מופרז לענפים בהם
- יש מגבלת קיבולת מסיבה כלשהי (למשל – שווקים בהם יש לבצע השקעות בקיבולת כמו ייצור חשמל או מלט או שווקים בהם נוצר מחסור בתקופות מסויימות למשל חמאה בזמנים בהם יש מחסור בחלב). שם עקרונית המחיר היה מצליח לאזן בין הביקוש להיצע אבל אם מגבילים את המחיר יכול להיות שנגיע למצב של מחסור / אי אספקה.
- במצב כזה נושא הקצאת המוצר (rationing) הוא סוגיה משמעותית. היתרון במנגנון מחיר לויסות הוא שהוא באופן יעיל מנפה את מי שהנכונות לשלם שלו נמוכה. ברגע שמגבילים מחיר באופן מלאכותי אפשר שנפגע בצרכנים (ובפרט בצרכנים שהמוצר שווה להם הרבה).



סיכום ונקודות נוספות

- נראה כי הכיוון הכללי הוא החלת הרגולציה גם על בעלי מונופולין שאינם מוכרזים.
- יכול לגרור תביעות ייצוגיות בהיקפים הגבוהים מהקנס המנהלתי שיכולה הרשות להטיל.
- עלויות אכיפה גבוהות? נראה כי על פי גישת הרשות דווקא להיפך.