

פרק 9:

התערבות הממשלה – שיטות נוספות

בעוד בפרק 8 דנו בהתערבות בעזרת מסים וסובסידיות, נסקור בפרק זה שיטות נוספות. יש להדגיש שהתערבות הממשלה נובעת מאי-שביעות רצון מהתוצאות המושגות בשוק, ומניעה מערכת ערכית הרואה כאחד מתפקידיה של הממשלה הגנה על קבוצות חלשות.

9.1 התערבות ע"י מחיר מינימום

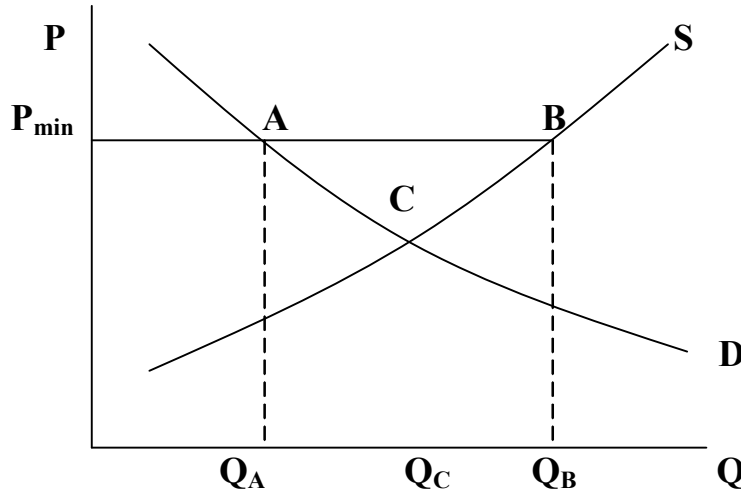
כדי להבהיר את השימוש במחיר מינימום, נסתכל על ענף בו אמצעי זה מקובל. ענף החקלאות מאופיין ע"י תנודות חריפות בהיצע שלעתיים נובעות משינויים במזג האוויר, ולעתיים מכניסה (חופשית) של יצרנים אל הענף ומיצאה ממנו. כאשר התנודות בהיצע נלוות לעקומת ביקוש שהיא קשיחה יחסית, נראה שינויים דרסטיים במחיר שיווי משקל. ההשלכות של השינויים הן בשני כוונים שונים: השלכות על מדד המחירים לצרכן, והשלכות על הכנסות החקלאים. לדוגמא, כל עלייה במחירי הירקות והפירות גוררת עלייה במדד המחירים לצרכן, בשל המשקל הגדול של הפירות והירקות בתוך הסל המשמש לקביעת המדד. הניסיונות למתן את האנפליציה שמשו בעבר צידוק להתערב בשוק. הרצון למנוע תנודות בהכנסות החקלאים, אף הוא חשוב. כאשר מחירי מוצרים חקלאיים עולים, אם עקומת הביקוש בתחום הקשיחה, הכנסות החקלאים עולות. אם המחירים פוחתים, הכנסות החקלאים פוחתות. התנודתיות במחירים ובהכנסות הביאה את הממשלה להתערב בשוק זה. איך מתערבת הממשלה?

9.1.1 שמירת מחיר מינימום – מחיר רצפה

הממשלה קובעת מחיר מינימום (שיסומן P_{min}), שאסור למכור במחיר נמוך ממנו. עם זאת, היצרנים רשאים למכור בכל מחיר גבוה יותר. אם נסתכל בתרשים 9.1 ניווכח שבמחיר המינימום לא קיים שיווי משקל בשוק – הכמות המבוקשת היא Q_A , ואילו הכמות המוצעת Q_B . כלומר, בשוק יש עודף היצע. אלמלא התערבות הממשלה, המחיר היה יורד והשוק היה מתכנס לשיווי משקל בכמות Q_C . אולם, בהנחה שעקומת ההיצע בתחום הקשיחה, אנו בתחום הפדיון השולי השלילי, והפדיון בכמות Q_C קטן מהפדיון בכמות Q_A . ההכרזה על מחיר מינימום מטרתה לשמור על הכנסות החקלאים 'במחיר' של התייקרות המוצר לצרכנים. אם מחיר המינימום המוכרז היה במחיר נמוך ממחיר שיווי המשקל, לא הייתה למחיר המינימום כל השפעה על שיווי המשקל, ושיווי המשקל היה נותר ללא שינוי.

איך מחיר המינימום יכול להתקיים לאורך זמן?

שיטה אחת היא *קביעת מכסות*. אם הממשלה תקצה בין החקלאים מכסות ייצור המסתכמות לכמות המבוקשת Q_A , כי אז הכמות המוצעת תשווה לכמות המבוקשת. עקומת ההיצע תראה "רגילה" עד כמות Q_A , ובכמות זו תהפוך קשיחה לחלוטין. החיתוך בין עקומת הביקוש ועקומת ההיצע יהיה במחיר המבוקש, מחיר המינימום. החסרון של שיטה זו, הוא העלות



תרשים 9.1: התערבות בעזרת מחיר מינימום

האדמיניסטרטיבית הכרוכה בחלוקת המכסות ובפיקוח על אכיפתן. ללא אכיפה, שווי המשקל יתכנס לכמות Q_C , המחיר יפחת, והכנסות היצרנים תפחתנה.

שיטה אחרת לקיום מחיר המינימום היא התחייבות לרכישת עודפים. הממשלה מתחייבת לרכוש כל עודף שיתהווה בין הכמות המוצעת לכמות המבוקשת במחיר המינימום.

בתרשים 9.1, פירוש ההתחייבות הוא שהממשלה תרכוש את הכמות $Q_B - Q_A$, ההפרש בין הכמות המוצעת והמבוקשת. הבעיה מבחינתה של הממשלה היא, מה יעשה בכמויות אלה? אם הממשלה תחלק את 'העודפים' למוסדות ולנוזקים, הביקוש של הצרכנים יפחת והכמות שתימכר ע"י היצרנים בתמורה לתשלום תפחת מ- Q_A . לפיכך, לעיתים מזומנות נראה את הממשלות מסלקות את העודפים מהשוק המקומי. לעיתים, העודפים ייוצאו. לעיתים, כאשר אין אפשרות לייצוא של המוצרים, תבוצע השמדתם. השמדת העודפים מעוררת התנגדות, אך מטרתה הגנה אל הכנסות החקלאים. בארץ היו מקרים רבים בהם מלפפונים, כרוב או עגבניות הושמדו ע"י שריפה או ריסוס בנפט או חומרים אחרים שמנעו את צריכת המוצרים. ההשמדה בוצעה במקרים שמחיר המוצר היה נמוך ביותר ולא כיסה את עלויות הקטיף וההובלה.

בארה"ב קיים מחיר מינימום לחלב. עודפי החלב משמשים לייצור אבקת חלב אותה ממשלת ארה"ב מחלקת בארצות מתפתחות. העודפים מסולקים לפיכך מהשוק, ואינם פוגעים ביצרנים. קביעת מחיר מינימום ללא פעולה נוספת מצידה של הממשלה, יביאו לחזרה למצב הראשוני, ובשל אופי עקומת הביקוש לפגיעה בהכנסות החקלאים.

דוגמא אחרת למחיר מינימום, שכר מינימום. עקומת ההיצע בתרשים 9.1 מציגה את נכונותם של העובדים לעבוד במחירים שונים. עקומת הביקוש מציגה את הביקוש לעובדים על ידי היצרנים. הכמות מודדת את מספר המועסקים, והמחיר הוא שכר העבודה. שכר המינימום המוכרז ע"י הממשלה, מטרתו להבטיח שכר מינימלי לעובדים המשתכרים את רמות השכר הנמוכות ביותר. למשל, עובדים בתעשיית הטקסטיל או המזון. בשכר המינימום שנקבע ע"י הממשלה, הכמות המוצעת של עובדים, Q_B (מספר העובדים המוכנים לעבוד בשכר הנקוב, שכר המינימום) והכמות המבוקשת לעובדים Q_A (מספר העובדים שהיצרנים רוצים להעסיק בשכר המינימום). ההפרש, Q_B

Q_A – מודד את עודף ההיצע של עובדים, שזו האבטלה במשק. ניתן היה לטעון כנגד שכר המינימום, שמחד הממשלה הגנה על שכר העובדים המועסקים, ומאידך יצרה אבטלה. ואומנם, מעת לעת נשמעות קריאות לביטול שכר המינימום כדי להוזיל את עלויות הייצור, כדוגמא בענף הטקסטיל, כדי להפחית את האבטלה, ולהקטין את תשלומי דמי אבטלה. הביקורת כנגד שכר המינימום מועטה יחסית, בשל קיומם של מנגנונים הדואגים למובטלים, כגון דמי אבטלה, או הבטחת הכנסה.

9.2 התערבות ע"י מחיר מכסימום – מחיר תקרה

לעתים, הממשלה מתערבת על ידי קביעת מחיר מרבי, *מחיר מכסימום*. הממשלה נוקבת במחיר לחם אחיד, ואסור למכור במחיר גבוה יותר. בדומה, הממשלה נוקבת במחירם של מוצרים רבים אחרים. בחלקם מוצרים חיוניים שחוששים שאם מחירם יהיה גבוה מדי השכבות החלשות תפגענה, מוצרים כגון חלב, ביצים, או שכר דירה. לעתים הממשלה נוקבת במחיר מוצרים כדי לסבסד את הייצור. כגון קביעת מחיר המים לחקלאות או לתעשייה.

כאשר נקבע מחיר מכסימום, היצרן יכול לגבות מחיר הנמוך מהמחיר שנקב, אך אינו יכול לגבות מחיר הגבוה מהמחיר הנקוב. מחיר המכסימום הוא אפקטיבי רק אם מחיר שווי המשקל ללא התערבות, יהיה גבוה מהמחיר הנקוב, כי אז אמנם תהיה הפחתת מחיר. לעקומת הביקוש האפקטיבית אותה רואה הפירמה שני תחומים: התחום הגמיש לחלוטין במחיר P_{max} ועקומת ביקוש "רגילה" היורדת משמאל לימין, במחירים הנמוכים מ- P_{max} .

כאשר נקבע מחיר מכסימום נוצר עודף ביקוש. הכמות המבוקשת גדולה מהכמות המוצעת. הבעיה היא איך להקצות מוצר שהוא במחסור. בחלק גדול מהמוצרים נראה מדיניות של 'כל הקודם זוכה'. רק המקדימים לרכוש את המוצר זוכים להשיגו.

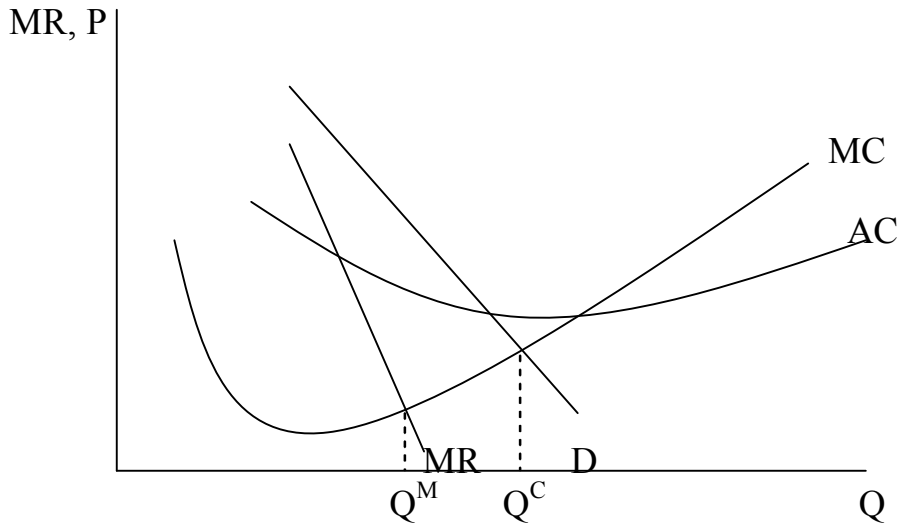
בארצות הגוש המזרחי לשעבר היו מחירי מכסימום לרב המוצרים. הכמות המבוקשת הייתה גדולה בהרבה מהמבוקשת, והיה מחסור במוצרים. המחסור שם נפתר ע"י תורים, תשלום ע"י זמן בנוסף לתשלום בכסף.

יש ארצות בהן נפתר המחסור ע"י קיצוב. חלוקת הקצבה ע"י תלויים לכל אחד מהתושבים (למשל בתקופת הצנע בשנות החמישים, תקופת שר האוצר דב יוסף) בנוסף לתשלום בכסף נדרש תשלום בתלויים.

במקרים רבים, מחיר המכסימום מלווה בשוק לא חוקי למוצרים, 'שוק שחור'. בשוק השחור מחיר המוצרים גבוה ממחיר המכסימום, ובדרך כלל גבוה ממחיר השוק התחרותי.

9.3 התערבות ע"י מחיר מכסימום, מקרה פרטי – המונופול הטבעי

מקרה מיוחד של מונופול הוא המונופול הטבעי. זהו המקרה של חברה בה העלויות המשתנות קטנות יחסית לעלויות הקבועות. למשל, בהקמת חברת כבלים היחס בין עלות השידור ועלות הנחת מערכת ההולכה בין תחנת השידור לבתי המנויים, הוא קטן יחסית. או, בהספקת חשמל – עלות ייצור החשמל לעומת עלות הקמת תחנות כוח ומערכת הולכה. כתוצאה מהעלויות הקבועות הגבוהות, נקודת האיזון היא בתפוקה גבוהה יחסית לעקומת הביקוש.



תרשים 9.2: קביעת תפוקה במונופול טבעי

אם נסתכל בתרשים 9.2, נראה שלו פעלה הפירמה בתנאי תחרות משוכללת, היינו רואים, חיתוך בין עקומת הביקוש לעקומת ההיצע במחיר בו הפירמה אינה מכסה את כל עלויות הייצור (מחיר שווה המשקל נמוך מנקודת האיזון). אם הפירמה תפעל בתחרות משוכללת היא תפסיק לפעול, ובשוק לא יוצע המוצר.

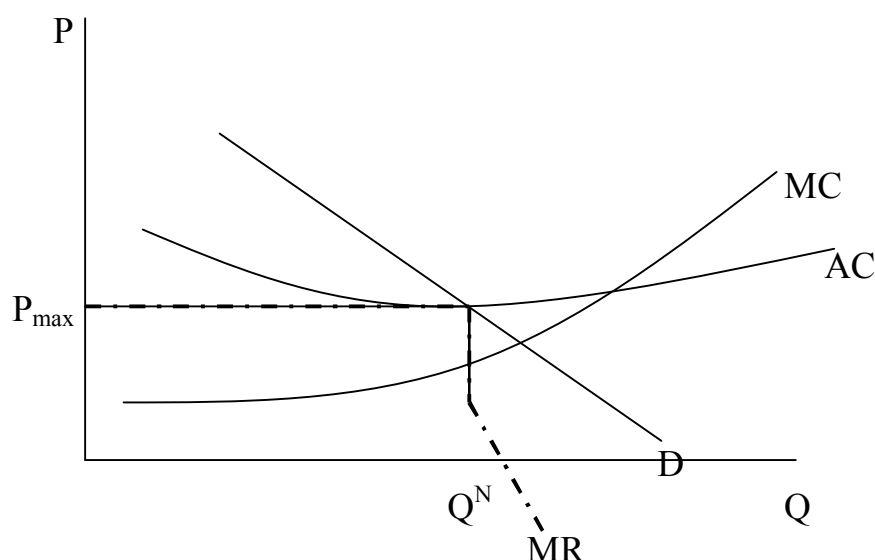
כאשר דנים במוצרים שהם חיוניים כגון שירותי חשמל, טלפון, או גז, בהרבה מדינות מקבל היצרן זיכיון לפעול כמונופול. אנו מכנים מקרה זה המונופול הטבעי.

אם הפירמה תפעל כמונופול, היא תשווה בין MR לבין MC, כפי שראינו בפרק 7, ולכן תקטין את הכמות המיוצרת, תעלה את מחיר המוצרים, ולעיתים גם תזכה ברווחים על-נורמליים (ההפרש בין הפדיון לעלויות הייצור הכוללות גם את המחיר האלטרנטיבי של ההון ושל כל גורמי הייצור). הממשלה, שהעניקה לחברה זיכיון לפעול כמונופול, אינה יכולה להסכים למחיר הגבוה הנגבה, ויכולה על פי חוק להתערב בתעריפים הנגבים.

המטרה של הממשלה, למנוע את הרווחים העל-נורמליים של המונופול. לא יהיו רווחים על-נורמליים, רק כאשר הפדיון שווה בגודלו לעלויות הייצור. מצב זה קורה אם מחיר המוצר שווה לעלות הכוללת הממוצעת ($P=AC$); ניתן להגיע למצב זה אם הממשלה תתערב ותביא את המונופול לייצר את הכמות בה עקומת הביקוש חותכת את עקומת העלויות הכוללות הממוצעות. שיטת התערבות אפשרית היא קביעת מחיר מכסימום. משמעות מחיר המכסימום היא, שהיצרן יכול לגבות מחיר הנמוך מהמחיר שנגקב, אך אינו יכול לגבות מחיר גבוה יותר. כפי שציינו לעקומת הביקוש האפקטיבית לפירמה שני תחומים: התחום הגמיש לחלוטין במחיר P_{max} ועקומת

ביקוש "רגילה" היורדת משמאל לימין, במחירים הנמוכים מ- P_{max} .

נבחן בתרשים 9.3 את השפעת קביעת מחיר מכסימום על המונופול הטבעי.



תרשים 9.3: התערבות במונופול ע"י מחיר מכסימום

היות שהפירמה ממשיכה לפעול כמונופול, היא שבה ומחשבת את עקומת הפדיון השולי. לעקומה זו שני תחומים, בדומה לשני התחומים בעקומת הביקוש; בתחום עקומת הביקוש הגמישה לחלוטין, עקומת הפדיון השולי מתלכדת עם עקומת הביקוש. בתחום היורד של עקומת הביקוש, עקומת הפדיון השולי נמצאת מתחתיה. בין שני התחומים קיימת נקודת אי-רציפות, בכמות בה עקומת העלות השולית, MC , חותכת את עקומת הפדיון השולי. בתרשים 9.3 אי הרציפות מתבטאת בקו שבר (בברך) בכמות Q^N .

המחיר נקבע ע"י המונופול בעזרת עקומת הביקוש. המונופול גובה את המחיר אותו מוכנים הצרכנים לשלם עבור כמות Q^N , ומחיר זה שווה בדיוק למחיר המכסימום. תיאורטית, מחיר המכסימום ביטל את הרווחים העל-נורמליים של המונופול. יחסית לכמות שיוצרה ללא התערבות נראה $Q^M < Q^N$, כלומר המונופול 'אולץ' להגדיל את הכמות המיוצרת. המחיר לצרכן נמוך מהמחיר ללא התערבות. אם נחשב את עודף הצרכן ועודף היצרן (ראה סעיף 7.3) נסיק, שהרווחה החברתית עלתה. הקושי בפתרון זה הוא בחישוב עלויות היצרנים לצורך חישוב נקודת החיתוך בין AC לבין עקומת הביקוש. גם אם נניח שהממשלה מכירה את עקומת הביקוש ולכן את עקומת הפדיון השולי, עליה להכיר גם את עלויות הייצור. המטרה היא אספקת מוצרים כמו חשמל, גז, טלפון, שירותי תחבורה, ללא מתן כוח מונופוליסטי. בטכנולוגיות המוכרות, המוצרים לא ייוצרו. מתן כוח מונופוליסטי לחברות מחייב ביקורת על המחירים כדי למנוע רווחים על-נורמליים למונופול.

9.3.1 דוגמא 9.1 (המשך דוגמא 8.4 בסעיף 8.6.3): התערבות בקרטל ע"י מחיר מכסימום

כפי שהממשלה מתערבת במונופול טבעי, היא יכולה להתערב בקרטל ע"י קביעת מחיר מכסימום השווה למחיר שהתקיים בתחרות משוכללת. הממשלה מתערבת כדי למנוע רווחים על נורמליים מהמונופול. בסעיף 8.6.3 דנו באפשרות להתערב ע"י סובסידיה, שחסרונה שהיא גורמת לעלות גבוהה לממשלה. בסעיף זה נדון באפשרות להתערב ע"י מחיר מכסימום.

עקומת הביקוש נתונה והיא:

$$P = 110 - 3Q$$

הממשלה תכריז על מחיר מכסימום בגובה המחיר שהושג בתחרות משוכללת, שפירושו שלא ניתן לגבות מחיר גבוה מ- $P = 80$, אולם ניתן לגבות מחיר נמוך יותר. עקומת הביקוש החדשה היא בעלת שני תחומים. תחום גמיש לחלוטין במחיר 80 ועקומת ביקוש יורדת במחירים נמוכים יותר:

$$P = \begin{cases} 80 & \dots\dots\dots Q < 10 \\ 110 - 3Q & \dots\dots\dots Q \geq 10 \end{cases}$$

המונופול יקבל החלטות לגבי הכמות המיוצרת ע"י השוואת הפדיון השולי לעלויות השוליות. פונקציית הפדיון השולי היא:

$$MR = \begin{cases} 80 & \dots\dots\dots Q < 10 \\ 110 - 6Q & \dots\dots\dots Q \geq 10 \end{cases}$$

אם נחשב את החיתוך בין עקומת MR ועקומת MC, נקבל אותה תפוקה אופטימלית שייצר הענף בתחרות משוכללת.

נסכם, מחיר המכסימום שצריך להיקבע הוא $P = 80$, המחיר שהתקיים בתחרות משוכללת. קביעת מחיר מכסימום אינה כרוכה בעלויות לממשלה, אך דורשת מידע שבדרך כלל אינו זמין, לגבי מצב היפותטי, שיווי משקל בשוק תחרותי.