

Michal S. Gal, *Competition Policy for Small Market Economies* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England, 2003)

מאת

איריס סורוקר*

ספרה היפה של מיכל (שיצר) גל מציג בפני הקוראים את השאלה המעניינת, אם גודלה של כלכלה הוא נתון רלבנטי לעיצוב מדיניות של תחרות (competition policy). המחברת מציעה לשאלה זו תשובה חיובית: גודלה של הכלכלה העומדת לדיון הוא נתון מרכזי לעיצוב המדיניות. בחיבור, הכתוב בצורה בהירה וקולחת, מציגה המחברת את הנימוקים המצדיקים התייחסות מיוחדת ל"כלכלה קטנה". רומה כי ישראל נופלת בקלות רבה למדי לגדרה של משבצת זו, הן משום אוכלוסייתה הקטנה והן משום הבידוד הגיאוגרפי שבו היא מצויה. יש לקוות, על כן, כי הספר יעורר עניין בקרב כלכלנים ומשפטנים בישראל, העוסקים בתחום ההגבלים העסקיים.

הספר פותח בשאלת סף: מהי "כלכלה קטנה"? המחברת מציעה כי מדובר בכלכלה ריכוזית המסוגלת לתמוך בכמות קטנה של מתחרים במרבית התעשיות הפועלות בה. הגדרה זו כבר חובקת את המאפיין המרכזי של הכלכלה הקטנה: ריכוזיות תעשייתית גבוהה. מקורה של ה"נכות" הבסיסית המלווה את הכלכלה הקטנה נעוץ בכך, שהיקף הביקוש הצרכני הקיים בה הוא קטן יחסית. כתוצאה מכך עלולה כלכלה קטנה שלא לספק את התנאים הנדרשים לניצול יתרונות לגודל (scale economies). יתרונות לגודל מתבטאים בהפחתת העלויות הממוצעות הנדרשות לייצור יחידה. הישג זה מתקבל אם ניתן להגדיל את היקף הייצור תוך ניצול הוצאה קבועה (fixed cost). הגדלת נפח הייצור ללא הגדלת ההוצאה הקבועה תביא לפיזור ההוצאה הקבועה על פני יחידות רבות יותר, באופן שיפחית את עלויות הייצור הממוצעות ליחידה. בדרך זו ניתן לקדם יעילות בייצור (productive efficiency). אולם, היקף הייצור מותנה במידת הביקוש: בכלכלה קטנה עלולה מידת הביקוש לפחות מרמת התפוקה המינימלית היעילה (minimum efficient scale). כלכלה קטנה, על כן, מזמינה רמות תפוקה נמוכות ממדרג הייצור היעיל.

ככל שמדרג הייצור היעיל הוא גבוה יותר ביחס למידת הביקוש, כך גדלה מידת הריכוזיות של השוק. כלכלה קטנה דוחפת למבנה של שוק ריכוזי, נוכח היחס הבלתי

* שופטת בית המשפט השלום, דוקטורנטית בפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

סימטרי שהיא מקיימת בין מידת הביקוש לבין רמת הייצור היעילה. במלים אחרות: מבנה השוק בכלכלה קטנה צריך להיות ריכוזי כדי שפירמה הפועלת בתוכו תוכל לנצל יתרונות לגודל. הריכוזיות עשויה להתבטא במגוון של מבני שוק כגון מונופול טבעי, פירמה דומיננטית או אוליגופול. המאפיין המשותף להם הוא מידה גבוהה של ריכוזיות ומידה קטנה של תחרותיות. מבנה שוק ריכוזי צופן בחובו עלויות חברתיות לא מבוטלות: התמחור המונופוליסטי גבוה מהתמחור התחרותי, והוא מעוות את הקצאת המשאבים היעילה ומעביר עושר מהצרכן לבעלי ההון; המונופול סובל מתמריץ נמוך להתייעל ועלול לפגום גם ברמת ההוצאות היעילה; התנהגותו מועדת לפורענות בשל החשש שינצל את הרווח המונופוליסטי לדחיקת מתחרים ולהגזחת מעמרו; ובהעדר איום תחרותי קיים גם חשש כי המונופול יעכב פעילות של מחקר ופיתוח מתוך שאיפה לשמר את המעמד הקיים. בצד השפעות כלכליות אלה נהוג לומר כי המונופול פוגע ביעדים חברתיים כלליים כגון ביזור החלטות, עידוד עסקים קטנים וקידום חופש הזדמנויות.

הנה כי כן, כלכלה קטנה מצויה במלכוד: מצד אחד, המאפיינים הטבועים בה דוחפים להיווצרותו של שוק ריכוזי. הריכוזיות בכלכלה קטנה תורמת לניצול יתרונות לגודל ומקדמת יעילות בייצור; אך מן הצד האחר מקימה הריכוזיות חשש להשפעות כלכליות שליליות הצומחות מקיומו של כוח שוק מונופוליסטי. מנגנון השוק לבדו אינו מסוגל לפתור את הבעיה. פתיחתו של השוק למסחר בינלאומי עשויה להחליש את המתח – אולם לא לחסל אותו לגמרי. בעניין זה נדרשת התערבות חיצונית, באמצעות מדיניות תחרות ראויה.

הפרק הראשון בספר מציג את מאפייני הכלכלה הקטנה, כאמור לעיל. הפרק השני מוקדש לשאלת ההשפעות שיש למאפיינים אלה על עיצובה של מדיניות תחרות. המחברת מבקשת לתפור לכלכלה הקטנה מודל של תחרות המתאים למידותיה. כעניין ראשון ועיקרי היא מתיחסת אל הגדרת היעד. כלכלה קטנה אינה יכולה להרשות לעצמה עמימות או דו-משמעות בהגדרת יעדיה; עליה להיות ברורה וחותרת בעניין זה. על רקע מאפייניה המיוחדים, היעד המוצע הוא היעילות הכלכלית (economic efficiency). יעד זה צריך לקבל עדיפות על פני שיקולים חברתיים סותרים. במיוחד יש לדחות את האינטרס החברתי שבעידוד עסקים קטנים, שהרי כלכלה קטנה מטבעה אינה מסוגלת לתמוך בקיומם. בצד הגדרת היעד מונה המחברת קבוצה של עקרונות הנגזרים מאופייה של כלכלה קטנה: בראש ובראשונה יש להכיר בחשיבות היחסית שיש ליעילות בייצור. מדיניות של תחרות צריכה לאזן בין יעילות בייצור, המושאת בכלכלה קטנה באמצעות מספר קטן של מתחרים, לבין העיוות בהקצאת המשאבים והפגיעה ביעילות הדינמית העלולים להיגרם כתוצאה מריכוזיות גבוהה¹. בשוק קטן ריכוזיות היא רע הכרחי ואין

1 לניתוח מפורט של המושגים יעילות בייצור ויעילות דינמית ראו בהמשך הרשימה.

לגנותה ככזו; יש לגלות הבנה כלפי גידול בתפוקה של פירמות אינדיבידואליות בדרך של צמיחה פנימית, מיזוג או מיזם משותף, העשויים לאפשר מיצוי של יתרונות לגודל. הספר מתייחס גם למישור התרופות שנועדו לתת מענה להתנהגות בלתי-תחרותית מצד פירמות ריכוזיות. על רקע אופיו של השוק מוצע להכיר במגבלות כוחם של פתרונות מבניים ולהעדיף על פניהם רגולציה התנהגותית. פתרונות מבניים, שמטרתם להפחית ריכוזיות, עשויים להימצא בלתי-מתאימים כשקיימים יתרונות משמעותיים לגודל, הדוחפים למבנה ריכוזי. כנגד זאת ניתן למזער השפעות כלכליות שליליות הצומחות מהפעלה של כוח שוק על ידי כללים דווקניים, שימנעו התנהגות מונופוליסטית לדחיקת מתחרים. המחברת מוסיפה ומזהירה מפני החלה פשטנית של נורמות תחרותיות בכלכלה קטנה. כאשר מדובר בכלכלה קטנה, הרכבת מדיניות התחרות הרצויה היא מלאכה מסובכת יותר. במיוחד אין להניח כי כוחות של תחרות יוכלו להשיג את יעד היעילות. השיקול המבני עשוי לחייב הכרה בריכוזיות – חלף תחרות – בדרך להשיא יעילות בייצור. לבסוף מציגת המחברת שקיימים תחומים של תחרות שאינם מושפעים מגודלו של השוק. זה המצב כשמדובר בפרקטיקה אנטי-תחרותית שאין לצידה יתרונות מקוּזים של יעילות. דוגמאות לכך הן המקרה של תיאום קרטליסטי בין מתחרים באוליגופול או ניצול כוח שוק דומיננטי להקמת מחסומי כניסה. פרקטיקות מעין אלו פועלות כנגד האינטרס הציבורי, יהא גודלו של השוק אשר יהא.

הפרק השני מספק תובנות חשובות לעיצוב מדיניות ראויה של תחרות כשמדובר בכלכלה קטנה. אכן, יש להכיר בכך שכלכלה קטנה מציגה מאפיינים מיוחדים הדורשים תשומת לב. אלה יוצרים אתגר מחשבתי בגיבוש המדיניות ואתגר מעשי בהחלתה. אולם, בעניין זה ראוי בעיני להקשות: האמנם אנו זקוקים לתיאוריה כלכלית שונה כלפי הכלכלה הקטנה? לדעתי, התיאוריה הכלכלית מסוגלת לכלול את העיונים המתאימים לכלכלה קטנה. על פי הגישה הכלכלית, היעד של יעילות כלכלית מגריר מטרה עליונה לעיצוב מדיניות של תחרות, יהא גודלה של הכלכלה אשר יהא. יעד זה מהווה יסוד מכונן לדיני ההגבלים העסקיים. בארצות-הברית, מאז נחקק חוק שרמן בשנת 1890, ניטש ויכוח ער וחרף בשאלת היעד שצריך להנחות את הדין. תומכי הגישה הכלכלית קראו להכיר ביעד של יעילות כלכלית כיעד בלעדי ולדחות מפניו שיקולים חברתיים "פופוליסטיים".² אחרים הציעו לנתח את דיני האנטי-טראסט כמכשיר המגבש מדיניות חברתית רחבה ולהכיר בשיקולים פוליטיים המניעים אותם, כגון ביזור החלטות כלכליות, קידומו של העסק הקטן וחירות ההזדמנויות.³ דומה כי אין מחלוקת על כך

2 לגישה המייצגת את הניתוח הכלכלי של דיני ההגבלים העסקיים ראו *Economic Analysis and Antitrust Law* (2d ed., Terry Calvani & John Siegfried eds., 1988), ch 1.

3 להשתלבות שיקולים פוליטיים בדיני האנטי-טראסט ראו Robert Pitofsky, "The Political Content of Antitrust," 127 *U. Penn. L. Rev.* 1051 (1979); Robert H. Lande, "Wealth Transfers as the Original and Primary Concern of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged," 34 *Hastings L. J.* 65 (1982).

שבשלהי המאה ה-19, הקונגרס האמריקני לא ראה לגד עיניו שיקולים כלכליים טהורים בעת שחוקק את החוק העיקרי המעצב את דיני האנטי-טראסט. מטרתו הייתה בעיקר להילחם ב"טראסטים" הגדולים.⁴ עם זאת, בשנים הרבות שחלפו מעת שנחקק החוק, הלכה והבשילה התיאוריה הכלכלית ובתוך כך התיאוריה של הארגון התעשייתי. מדע הארגון התעשייתי (Industrial Organization) החל לספק תובנות לגבי מבני שוק שונים ורמת הריכוזיות המאפיינת אותם, לגבי פרקטיקות של פירמות והתנהגות אסטרטגית לדחיקת מתחרים ולגבי ביצועים כלכליים. בהדרגה הלכה ובשלה ההכרה כי תחום הארגון התעשייתי מסוגל לספק ניתוח מדעי וקפדני.⁵ הגישה הכלכלית הלכה ותפסה את עמדת הבכורה. כיום מקובל בספרות, כי היעד של יעילות כלכלית נהנה מעליונות וכי הוא דוחה מעל פניו שיקולים "רכים".⁶

יעילות כלכלית היא מושג מורכב.⁷ היא חובקת שלושה סוגים פנימיים של יעילות: יעילות הקצאתית, יעילות בייצור ויעילות דינמית. היעילות ההקצאתית מתייחסת להקצאה אופטימלית של המשאבים העומדים לרשות החברה, מתוך הבנה כי אלה מצויים במחסור. המחסור מחייב את החברה להפעיל אמת-מידה שלפיה יוקצו המשאבים לשימושיהם החלופיים. מדע הכלכלה מציע להזרים את המשאבים אל מקומות הייצור שבהם הם מוערכים ביותר, מתוך הנחה כי בדרך זו יושא ערכם. לשם כך מופעל הקריטריון של נכונות הצרכן לשלם. ההנחה היא כי נכונות לשלם משקפת את העדפות הצרכנים, שבבחירתם מצביעים על שימושי המקורות המוערכים על ידיהם ביותר. יעילות בייצור מתייחסת אל השימוש האופטימלי באמצעי הייצור, באופן המונע בזבז ומאפשר להפיק את מרב התפוקה מתשומה נתונה. יעילות בייצור, כמו גם יעילות הקצאתית, מאופיינות בהיבט סטטי, באשר הן מתייחסות למערך נתון של משאבים.

4 E. Thomas Sullivan & Herbert Hovenkamp, *Antitrust Law, Policy and Procedure: Cases, Materials, Problems* ch. 1 (4th ed., 1999); Lynne Pepall, Daniel J. Richards & George Norman, *Industrial Organization: Contemporary Theory and Practice* §1.2 (1999); E. Thomas Sullivan & Jeffrey L. Harrison, *Understanding Antitrust and its Economic Implications* §1.02 (3d ed., 1998).

5 לחשיבות של מדע הארגון התעשייתי בעיצוב דיני ההגבלים העסקיים ראו Lawrence A. Sullivan & Wolfgang Fikentscher, "On the Growth of the Antitrust Idea," 16 *Berkeley J. Int'l L.* 197 (1998).

6 ראו Richard A. Posner, *Antitrust Law* 23-37 (2d ed., 2001).

7 Luis M. B. Cabral, *Introduction to Industrial Organization* §2.4 (2000); Frederic M. Scherer, "Antitrust, Efficiency, and Progress," in *Collaboration Among Competitors – Antitrust Policy and Economics* 33 (Eleanor M. Fox & James T. Halverson eds., 1991); W. Kip Viscusi, John M. Vernon & Joseph E. Harrington, Jr., *Economics of Regulation and Antitrust* ch. 4 (2d ed., 1995).

לעומתן יש להעמיד את היעילות הדינמית, הצופה פני עתיד. הכוונה היא לפעילות של מחקר ופיתוח טכנולוגיים, המכוונת לחדש ולהיטיב מוצרים כמו גם לשפר ולהוזיל תהליכי ייצור. חשיבותה של היעילות הדינמית נעוצה בכך שהיא מאפשרת לחברה להגדיל באופן דינמי את סט המשאבים העומד לרשותה. מכאן נובעת הרומינטיות שלה על פני היעילות הסטטית: שיפורים טכנולוגיים, הן בתחום המוצר והן בתחום ייצורו, דוחפים קדימה את חזית האפשרויות ונושאים עמם בשורה של התקדמות וצמיחה. משולש היעילות מספק כלים להתמודד גם עם האתגר שמציבה הכלכלה הקטנה. הכלכלה הקטנה היא ריכוזית, אך אין פירושו של דבר שאין היא יעילה. יש להבין, כי התחרות אינה אלא אמצעי להשגת יעילות ולא יעד העומד בפני עצמו.⁸ אכן, ההנחה הרווחת היא כי התחרות תוכל להשיא את יעדי היעילות בצורה הטובה ביותר. בהשוואה בין שני מבני שוק קיצוניים – תחרות משוכללת מול מונופול – יוצאת התחרות וידה על העליונה.⁹ התחרות צפויה להשיא יעילות הקצאתית משום שהיא מקרבת בין מחיר המוצר לבין עלותו השולית. בדרך כלל, סביבה תחרותית גם תעודד את היצרנים להוזיל את עלויות הייצור שלהם כדי לשרוד. לעומת זאת, הקשר בין תחרות לבין יעילות דינמית הוא פחות ברור.¹⁰ המחקר הכלכלי בעניין זה מצביע דווקא על זיקה חיובית בין מונופול לבין פעילות חדשנית.¹¹ ההנחה היא שציפייה לרווחים מונופוליסטיים היא

8 לתפקיד התחרות כאמצעי להשגת יעד היעילות ראו Harold Demsetz, *Economic, Legal, and Political Dimensions of Competition* 22-25 (1982); Phillip Areeda, "Introduction to Antitrust Economics," in *Collaboration Among Competitors*, Posner, הערה 6 לעיל, בעמ' 28.

9 בקליפת אגוז, מודל של תחרות משוכללת משווה בין מחיר המוצר לבין עלות ייצורו השולית. השוויון מאפשר לצרכנים להשוות בין מוצרים חלופיים על בסיס עלויותיהם ולבחור במוצר המועדף עליהם על פי תכונותיו. התחרות מבטיחה כי המוצר ייווצר ברמת תפוקה העונה על הביקוש וכי המשאבים יורמו לשימושיהם הרצויים ביותר. לעומת זאת, מודל של מונופול מאפשר ליצרן לצמצם את שיעור התפוקה אל מתחת לרמה האופטימלית ולגבות מהצרכן רווח עודף. המונופול יוצר אבדן חברתי נקי, בדמות ירידת התפוקה אל מתחת לסף הרצוי. הרווחים העודפים עשויים אף הם להפוך לעלות חברתית נקייה: ההנחה כי המונופול ישתמש ברנטה שצבר להוצאת מעמדו ולדחיקת מתחריים. ראו Herbert Hovenkamp, *Federal Antitrust Policy – The Law and its Practice* ch. 1 (2d ed., 1999).

10 ראו Frederic M. Scherer, David R. Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance* ch. 17 (3d ed., 1990); Dennis W. Carlton, Jeffrey M. Perloff, *Modern Industrial Organization* ch. 16 (3d ed., 2000), Cabral; הערה 7 לעיל, בפרק 16.

11 פורץ הדרך בתחום זה היה הכלכלן הנודע שמופטר, Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy* chs. VII-VIII (11th impression, 1966). מאז עבודתו המונומנטלית, כלכלנים מכשיכים להטיר את עצמם בשאלה מהו מבנה השוק האופטימלי לעורר פעילות המצאתית (ראו, בעניין זה, אסמכתאות בהערה 9 לעיל). לעניין זה ראוי להבחין בין שתי שאלות נפרדות: הראשונה מתייחסת להענקת הקניין הרוחני כתמריץ לעסוק במחקר ופיתוח. כאן ההנחה המקובלת היא כי ללא ציפייה לרווחים מונופוליסטיים לא יתקיים די תמריץ להשקיע

הכרחית כדי להניע את המשקיע ליטול את הסיכון שבפעילות המצאתית. מוסד הפטנט משתלב בדיוק בנקודה זו: זכות הקניין מבוססת על ציפייה לגרוף רווח גבוה מהרווח התחרותי.¹²

הנה כי כן, הקשרים בין תחרות לבין יעילות אינם חד-ממדיים. אין לפנינו "חיוג ישיר", היכול להוליך במסלול סרגלי אל המטרה. בדרך ליעד היעילות אנו עלולים להיתקל בהסתעפויות המסבכות את תמונת המצב. ד"ר גל מצביעה על "הסתבכות" חשובה: מבנה שוק המאופיין בכלכלה קטנה. מבנה שוק זה דוחף לאופי ריכוזי חלף תחרות. הריכוזיות בשוק קטן נהנית מהצדקה של יעילות, מתוך הנחה שבדרך זו ניתן יהיה להגיע לרמת ייצור יעילה. לכן עשוי שוק קטן לבכר מבנה המאופיין ברכיבים מונופוליסטיים ולדחות מודל תחרותי. עדיין, אופיו של השוק אינו משנה את היעד הכלכלי. היעד היה ונותר יעילות – בשוק קטן כמו בכלכלה גדולה. יעד זה מחייב לאזן בין היבטים שונים של יעילות ולהביא לפשרה אופטימלית ביניהם, יהא גודלו של השוק אשר יהא. מובן, כי מלאכה זו איננה פשוטה: היבטי היעילות עשויים להימצא בסתירה; ומבני שוק שונים עשויים לתמוך ביעד-משנה אחד אך לסתור יעד-משנה אחר. כלכלה קטנה אינה אלא מבנה שוק ייחודי המחייב התמודדות. בעיני, יש בכוחה של התיאוריה הכלכלית לספק מטריה רחבה דיה וארסנל של כלים טובים, המאפשרים לפתור גם את הדילמה של הכלכלה הקטנה.

בפרקים הבאים בוחן הספר מצבי שוק שונים: פירמה דומיננטית יחידה, מונופול טבעי ואוליגופול. הפרק השלישי מוקדש לרגולציה של הפירמה הדומיננטית. הפירמה הדומיננטית מהווה אתגר למדיניות של תחרות בכלכלה קטנה, שכן היא מחדדת את הדילמה הבסיסית ששוק קטן מעורר: מצד אחד הדומיננטיות היא תוצר טבעי, מצד אחר עלול כוח שוק משמעותי למנוע מהשוק את היתרונות הטמונים בתהליך התחרות. על כן עשויה הרגולציה של הפירמה הדומיננטית בכלכלה קטנה לקבל דגשים שונים.

תחילה מציג הספר את השאלה בדבר מידת כוח השוק המצדיקה התערבות חיצונית. זוהי שאלת מפתח בדיני הגבלים עסקיים. "כוח שוק" מוגדר ככוחה של פירמה להעלות מחירים מעל הרף התחרותי לאורך זמן ובאופן משמעותי, מבלי להפסיד מכירות באופן שצפוי להפוך את עליית המחיר לבלתי-רווחית. ההגדרה מתייחסת לשוק מוצר נתון. היא מניחה שני שלבים: הראשון הוא הגדרת השוק הרלבנטי, והשני הוא קביעת דרגתו של כוח השוק שיש לפירמה בשוק הנתון. הגדרת שוק מבוססת בעיקרו של דבר על מבחני תחליפיות, בניסיון להעריך באיזו מידה ייתו צרכנים לעבור לצריכת תחליפים

בפעילות חדשנית. השאלה השנייה היא מהו מבנה השוק (תחרות-אוליגופול-מונופול) המסוגל להבטיח רמה אופטימלית של פעילות חדשנית. המחקרים התיאורטיים והאמפיריים שנעשו בעניין זה אינם מספקים תשובה חד-משמעית.

12 לתפקידו הכלכלי של הפטנט ראו Erich Kaufer, *The Economics of the Patent System* ch. 3 (1989); Alan S. Gutterman, *Innovation and Competition Policy* ch. 3 (1997).

במקרה של עליית המחיר. המחברת עומדת על כך שהגדרת שוק המוצר בכלכלה קטנה אינה צריכה להיות שונה מההגדרה המקובלת. עם זאת, היא מרגישה את הצורך לכלול גם ייבוא פוטנציאלי בהגדרת השוק המקומי, כדי למנוע הגזמה בייחוס כוח השוק לפירמה הנבחנת. אשר לדרגת כוח השוק, דיני ההגבלים העסקיים מחפשים אחר כוח שוק "משמעותי" מבלי לקבוע מידה מדויקת. בעניין זה מקובל להתחשב בשלושה גורמים מצטברים: גמישות הביקוש, גמישות ההיצע ונתח השוק שבירי הפירמה. גמישות הביקוש מציינת את שיעור התחליפות שבין המוצר הנבחן לבין מוצרים מתחרים. גמישות ההיצע מתיחסת אל יכולתן של פירמות להיכנס ולצאת מהשוק. אולם, מתוך הקושי להעריך במדויק נתונים של גמישות, נוטים בתי המשפט לסמוך באופן עיקרי על הגורם השלישי: נתח השוק. זוהי גישה פרגמטית, המניחה כי קיים קשר חיובי בין נתח שוק לבין כוח שוק. בעניין זה סוקרת המחברת עמדות של שיטות משפט שונות, הנעות על המנעד שבין כ-40% לכ-75% מן השוק.

ומה באשר לכלכלה קטנה? דומה כי מבחינה כלכלית אין מקום לשינוי הגדרות. גם בכלכלה קטנה אנו מחפשים אחר כוח להעלאת מחירים באופן משמעותי ולאורך זמן, וגם כאן באים לידי ביטוי שלושת המשתנים האמורים. עם זאת, מציינת המחברת, בצדק, כי הסתמכות על נתח שוק כמרכיב דומיננטי עלולה לעוות את הערכת כוח השוק. הטעם לכך נעוץ בזה שכלכלה קטנה מאופיינת ביתרונות לגודל, היוצרים חסם כניסה. אם השיטה המשפטית אינה נותנת די משקל לחסמי כניסה, יש למצער להפחית את נתח השוק הנדרש להגדרת המונופול. בדרך זו יבוטאו חסמי הכניסה ולו בדרך עקיפה.

מעניין וחשוב הדיון שעורכת המחברת ברגולציה של המונופול כשלעצמו. כידוע, שיטות המשפט חלוקות בשאלה אם יש מקום להתערב במונופול ככזה (mere monopoly), או שמא ההתערבות מוצדקת רק כשמתלווה אל המונופול פרקטיקה של דחיקת מתחרים (exclusionary practice). התערבות ב"מונופול ככזה" פירושה ניסיון לשנות את מבנה השוק או להנהיג רגולציה של מחירים בניסיון למנוע תמחור מונופוליסטי. כאשר מדובר בכלכלה קטנה, תרופות מבניות נראות בלתי-יעילות. הטעם לכך נעוץ בזה, שרכיבים מבניים הובילו להיווצרותה של פירמה דומיננטית. אם נפצל את הפירמה, יש להניח כי מתחרה אחר ינצל את ההזדמנות להגריל את התפוקה ולהויל עלויות ייצור ליחידה, באופן שמבנה השוק הקודם ישוב על כנו. שבירת המונופול בשוק קטן נראית, לכן, כפעולה חסרת תכלית. ומה בדבר רגולציית מחירים? המחברת עומדת על השיטות הנוהגות השונות. הגישה הרווחת בארצות-הברית שוללת פיקוח; שיטות משפט אחרות, ביניהן ישראל, מאפשרות לסמכות שלטונית להתערב בקביעת מחירים על ידי המונופול. האם יש לכך הצדקה?

השיטה האמריקנית שואבת מתוך ההנחה, כי השוק הוא המנגנון היעיל ביותר לתקן את עצמו. אם המונופול יעלה מחירים מעבר לרף התחרותי, צפויה כניסה של מתחרים שינסו להנות מהרנטה שמציע השוק. כניסת מתחרים תיצור תחרות עם המונופול, ותגרור את המחיר חזרה אל הרמה התחרותית. התהליך התחרותי נחזה בדרך זו להיות תהליך דינמי ורב-שלבי: מצד אחד, המאבק בין מתחרים טומן בחובו זרעים לניצחון

(זמני) של פירמה אחת על חשבון רעותיה; בה בעת, היווצרותו של מונופול מזמינה כניסת מתחרים המעוררים את התחרות מחדש. תהליך חיוני זה עלול להיפגם כאשר מדובר בכלכלה קטנה. בכלכלה קטנה, מחסומי הכניסה עלולים להיות גבוהים, נוכח קיומם של יתרונות לגודל. כאשר זה המצב, כניסת מתחרים לא תוכל לשרת מענה הולם כנגד ניסיון מונופוליסטי להעלות מחירים. על רקע זה מעניינים הממצאים המשווים שמציגה המחברת: ארצות-הברית, אירופה וקנדה, הנחשבות ל"כלכלות גדולות", אינן מנהיגות רגולציה של המונופול כשלעצמו. לעומתן נהוגה רגולציה כזו באוסטרליה, בניו-זילנד, בישראל, במלטה ובקפריסין – שניתן לאפיין כ"כלכלות קטנות".¹³ הפער, אם כן, עשוי להיות מוצדק על רקע ייחודו של השוק הקטן. עם זאת, גם כלכלה קטנה צריכה להתחשב בעלויות הרגולציה: ראשית, קיים חשש כי הרגולציה תיצור תמריץ שלילי כלפי יזמות, השקעה ופעילות חדשנית; שנית ולא פחות חשוב, לא ניתן להתעלם מבעיות המידע שמהן טובל השלטון. מידע לא סימטרי בין השלטון לפירמה עלול לעוות את המחיר ולהותיר בידי המונופול רווחים עודפים.

שאלה אחרת מתייחסת לפרקטיקות של הפירמה הדומיננטית שמטרתן למנוע תחרות ולדחוק מתחרים. פירמה דומיננטית עשויה לסרב לסחור עם מתחריה או ליצור הסכמי בלעדיות, שמטרתם למנוע גישת מתחרים אל השוק. בעניין פרקטיקות לדחיקת מתחרים מקובלת הגישה הרואה בהן ניצול לרעה של כוח שוק. כאן השאלה המעניינת היא כיצד יש להבחין בין שימוש לגיטימי בכוח שוק לבין ניצולו לרעה (use or abuse). דומה כי בעניין זה צעד בית המשפט בארצות-הברית צעד גדול קדימה, כשאמץ את מבחן הסבירות (rule of reason) כמבחן חולש ועיקרי לניתוח ההתנהגות הנבחנת. המחברת מונה את שני השלבים המקובלים ביישום המבחן: הראשון – האם לפירמה יש כוח דומיננטי בשוק הרלבנטי; השני – אם הפירמה נקטה פרקטיקה שמטרתה להנציח כוח שוק מבלי שיש לכך הצדקה של יעילות עסקית. המבחן מנסה לסנן בין התנהגות שכל עניינה הוא דחיקת מתחרים לבין התנהגות המבוססת על שיקולים מסחריים לגיטימיים. האם בעניין זה עלינו לייחד את הכלכלה הקטנה? המחברת מציעה תשובה חיובית. לשיטתה, בכלכלה קטנה יש להעדיף יעילות ורווחה על פני מאבק תחרותי. יש להבין כי היעדרם של מתחרים עשוי להוות תוצאה יעילה. מתוך כך שואבת המחברת את המסקנה כי התנהגות לדחיקת מתחרים אינה צריכה להיפסל, אם התוצאה של היעדר מתחרים נובעת מחוסר יכולתם להשיג את יתרונות היעילות של המונופול. המחברת מציעה לצמצם את הגיוני כנגד דחיקת מתחרים למקרה שבו הפרקטיקה יוצרת חסמים "מלאכותיים".

ניתן להסכים להבחנה בין חסמים "מלאכותיים" לבין חסמים "טבעיים", העשויים לאפיין שוק קטן. הבחנה כזו עולה בקנה אחד עם הפער בין מגבלות תחרותיות

13 אמנם, לניתוח על פי אמת-המידה של גודל הכלכלה יש חריגים כגון בריטניה, שחרף היותה "כלכלה גדולה" מנהיגה פיקוח כלפי המונופול ככזה; ראו הטבלה המופיעה בעמ' 91 לספר.

"עירומות" לבין מגבלות שהיעילות עומדת לצידן. עם זאת, דומה כי גישת המחברת עלולה להקל עם פירמה דומיננטית הפועלת בכלכלה קטנה, מתוך שהיא מסיטה את המבט מהפרקטיקה הנבחנת (התנהגות לדחיקת מתחרים) אל התוצאה (היעדר מתחרים). אולם, השאלה מה הוביל למצב הנתון (היעדר מתחרים) אינה פשוטה להערכה. יש לשים לב כי דווקא בשוק קטן קיימת חשיבות לשמירה מתמדת על פוטנציאל של כניסת מתחרים, שיוכלו לאיים על המונופול הקיים. גם אם השוק אינו מסוגל לתמוך בפירמות רבות, עשוי מתחרה חדש להחליף את המונופול הקיים באמצעות טכנולוגיה חדשה, שיטת ייצור מוזלת או שירותים משופרים. תחרות "על השוק" היא בעלת תרומה נכבדה ליעילותו: היא מתפקדת כגורם שיטור ופיקוח כנגד התנהגות המונופול הנוכחי.¹⁴ מדיניות של תחרות צריכה לאפשר למתחרה היעיל ביותר לנצח, גם אם פירוש הדבר זכייה בשוק כולו. זאת ועוד: שוק המקיים בזמן נתון מונופול "טבעי" עשוי להיפתח לתחרות עם היווצרותה של טכנולוגיה חדשה שלא הייתה קיימת קודם לכן. דומה כי שוק הטלפוניה מהווה דוגמא טובה לכך: האפשרות להשתמש בתשתית הכבלים, למשל, כדי להשיג תקשורת טלפונית, מקימה תחרות עם תשתית "בזק" ושלולת "מונופול טבעי". הבנה זו מחייבת בעיני דווקא להקפיד עם הפירמה הדומיננטית בכלכלה קטנה ולמנוע ממנה פרקטיקות העלולות ליצור או להגביר חסמי כניסה.

הפרק הרביעי בספר עוסק במונופול הטבעי ובסוגיית המשאב החיוני. המונופול הטבעי (natural monopoly) הוא בראש ובראשונה מונופול, קרי: פירמה יחידה הנהנית מכוח שוק דומיננטי. אולם, זהו מונופול מיוחד, בהיותו "טבעי". הטבעיות שבו נובעת מקיומם של יתרונות לגודל (economies of scale). פירוש הדבר הוא כי פירמה יחידה מסוגלת לספק את תפוקת השוק בעלויות נמוכות יותר בהשוואה לעלויות שהיו נדרשות לשם כך מקבוצת מתחרים. דוגמאות רווחות למונופול טבעי הן המקרים של שדה תעופה, טרמינל רכבות או תשתית להולכת גז וחשמל. במקרים מסוג זה קיימת תשתית ייצור יקרה. הפקת התפוקה המרבית מתוך התשתית הנתונה צפויה למזער את עלויות הייצור לכל יחידה. התוצאה היא שיהא זה יעיל יותר אם פירמה בודדת תספק את כל התפוקה. בדרך זו נקשר הנושא של המונופול הטבעי לסוגייה של המשאב החיוני (essential facility). במינוח זה הכוונה היא למשאב ייצור ייחודי שאינו ניתן לשכפול מבחינה טכנית, או שלמצער אינו ניתן לשכפול בעלות כלכלית סבירה. גם כאן קיים יתרון בניצול מרבי של המשאב ובמניעת הבזבוז שבשכפול תשתיות. המשאב החיוני ניתן לניתוח כמקרה פרטי של מונופול טבעי, שכן שליטה על "משאב חיוני" צפויה

14 לתחרות "על השוק" יש משמעות רבה בכלכלה של מערכות-רשת (כגון מערכות תקשורת ומערכות מחשבים), במיוחד נוכח "אפקט הרשת" (network effect), המחזק את המעמד של הטכנולוגיה הקיימת ויוצר חסם לכניסת טכנולוגיה חדשה. ראו Richard A. Posner, "Antitrust in the new Economy," 68 *Antitrust L. J.* 925 (2001).

להפוך את בעל השליטה למונופול. על כן, נכון עשתה המחברת כשבחרה לדון בשתי הסוגיות תחת קורת גג אחת.

סוגיית המונופול הטבעי נקשרת באופן טבעי אל מבנה שוק המאפיין כלכלה קטנה. כלכלה קטנה, על פי ההגדרה המוצעת בספר, ניתנת לחיבור כמצב המבטא מונופול טבעי. בשוק קטן צומחים יתרונות לגודל, הנובעים מכך שרמת הביקוש (הקטנה יחסית) אינה מסוגלת לתמוך בריכוזי מתחרים. ולהפך הוא הנכון: התפוקה של השוק כולו צפויה להיות מסופקת בעלות הזולה ביותר על ידי פירמה יחידה (או מספר קטן של פירמות). כל חוספת של ספקים צפויה להעלות את רמת עלויות הייצור פר יחידה. על רקע זה, ההסדרה המשפטית של המונופול הטבעי אינה אלא הסדרה משפטית של מאפיין מרכזי בכלכלה קטנה. יש להסכים עם המחברת כי גודלו של השוק אינו צריך לשנות מבחינה איכותית את המדיניות כלפי המונופול הטבעי; עם זאת, מובן כי הדומיננטיות של המונופול הטבעי כמאפיין של הכלכלה הקטנה הופכת את העיסוק בו לעיקרי ולמשמעותי.

מהם, אם כן, העקרונות המנחים לטיפול במונופול הטבעי? מובן מאליו כי המונופול הטבעי לא יגונה ככזה (per-se). אמנם מונופול, באשר הוא מונופול, מביא עמו עלויות חברתיות לא מבוטלות; אולם אם מבנה השוק דוחף להיווצרותו מטעמים של יעילות, יש להכיר בו כרע הכרחי. על פגמי התמחור המונופוליסטי מציעה המחברת להתגבר באמצעות אימוץ הפתרון המסורתי של רגולציית מחירים. פיקוח מחירים כלפי מונופול טבעי הוא מוצדק חרף הבעיות הידועות הכרוכות בו, שכן ההנחה היא כי לכוחות השוק במקרה הזה אין השפעה מרסנת.

שאלה מעניינת יותר מתייחסת לסוגיית הסירוב לסחור (refusal to deal). הכלל המשפטי המקובל מקנה למונופול חירות עסקית לעצב את התקשורתיו, ובתוך כך גם כוח שלילי לסרב לעשות עסקים. אולם, המקרה של המשאב החיוני מציג אתגר מיוחד לכלל הרגיל. במקרה כזה ההנחה היא כי המשאב הוא חיוני לפעילות מתחרים, וכי ללא גישה אליו הם לא יוכלו לפעול. חיוניות המשאב מכוססת על היעדר יכולת מעשית לשכפל, בין מטעמים טכניים ובין מטעמים הנעוצים בעלויות. טלו לדוגמא את המקרים המפורסמים בעניין טרמינל הרכבות¹⁵ או בעניין התשתית להולכת חשמל.¹⁶ האם במקרים כאלה רשאי המונופול לייחד את שימושי המשאב לעצמו, או שמא הוא

15 ראו *U.S. v. Terminal R.R. Assoc.*, 224 U.S. 383 (1912), פסק הדין מאוחר בספר, בעמ' 123, בטקסט שליד הערה 21.

16 ראו *Otter Tail Power Co. v. U.S.* 410 U.S. 366 (1973). פסק הדין אינו מאוחר בספר. באותו עניין דובר בחברה ששלטה בתשתית הולכת החשמל באזור גיאוגרפי מסוים. יישובים מסוימים ביקשו לספק לעצמם חשמל, אך לשם כך הם נזקקו לתשתית ההולכה של Otter Tail. החברה סירבה לאפשר גישה לתשתית. בית המשפט כפה זאת עליה: נפסק כי הגישה לתשתית ההולכה היא חיונית ליצירת אלטרנטיבה תחרותית להספקת חשמל, וכי אין הצדקה כלכלית ליצירת תשתית נוספת נוכח העלויות הגבוהות שבהן מדובר.

חייב להעמידו גם לרשות מתחרים? שאלה מטרידה זו העסיקה שיטות משפט שונות ואלה הציעו הסדרים קרובים, בגוונים כאלה או אחרים. המחברת סוקרת את גישת המשפט בארצות-הברית, את מדיניות האיחוד האירופי ואת שיטת המשפט האוסטרלית. בקליפת אגוז: דוקטרינת המשאב החיוני בארצות-הברית מאפשרת לבית המשפט לכפות על המונופול לאפשר גישה למשאב שברשותו בתנאים בלתי-מפלים. בתי המשפט נוהגים להציב בעניין זה חמישה תנאים: (א) שליטה של המונופול על המשאב החיוני; (ב) חוסר יכולת של המתחרה לשכפל את המשאב באמצעים סבירים; (ג) סירוב של המונופול לסחור עם המתחרה; (ד) היתכנות השימוש המשותף במשאב; (ה) ולבסוף – למונופול אין סיבה עסקית לגיטימית העשויה להצדיק את הסירוב. אם למשל יכול המונופול להצביע על ניצול מרבי של התפוקה או על שיקולי יעילות התומכים בהתנהגותו, בית המשפט לא יכפה עליו לתת גישה.

באיחוד האירופי הגישה היא מרחיבה יותר. אמנם, גם כאן נקודת המוצא נעוצה, לכאורה, בכך שאין על המונופול חובה כללית לסייע לצרכניו או מתחריו. עם זאת, פירמה בעלת כוח שוק דומיננטי אינה יכולה לסרב לסחור ללא הצדקה, אם הסירוב מפחית באופן ממשי את רמת התחרות בשוק. המחברת מצביעה על כך שבניגוד לגישה האמריקנית, בית המשפט האירופי לצדק מכיר במעט מאוד מקרים המצדיקים סירוב. למעשה, גישתו מטילה על המונופול חובה פוזיטיבית למצוא פתרונות לטובת מתחריו. בית המשפט האוסטרלי הלך אף רחוק יותר כשהציג גישה המתמקדת בהשפעת הסירוב על מתחרים ספציפיים. מובן, שכאשר המטרה היא להיטיב עם ניזוקים ספציפיים צפויה רמת כפייה גבוהה יותר. אולם, דומה כי בעניין זה הציג בית המשפט הישראלי את העמדה הקיצונית ביותר. בפרשת דובק¹⁷ קבע בית הדין להגבלים עסקיים כי מערך שיווק להפצת סיגריות הוא "משאב חיוני" שעל המונופול (יצרנית הסיגריות דובק) להעמיד לטובת יבואני סיגריות "קטנים". בית המשפט הבחין בין יבואנים "קטנים" ל"גדולים" וכפה על המונופול לאפשר גישה רק ל"קטנים". ייחודה של הגישה שמציג פסק הדין היא בשניים: ראשית, בית המשפט קבע כי "חיוניות" של משאב עשויה להיות יחסית. אין היא עניין אובייקטיבי העומד בפני עצמו, כי אם נתון העשוי להשתנות על פי זהות השחקנים המעורבים. שנית, בית המשפט הסכים לראות במערך שיווק משום משאב חיוני, חרף העובדה שהמתחרים יכולים להקים מערכי שיווק משל עצמם (וכך גם מצופה מהם בדרך כלל לעשות). בכך מתח בית המשפט בישראל את דוקטרינת המשאב החיוני הרכה מעבר לגבולותיה המוכרים בשיטות משפט אחרות.

השאלה החשובה היא, כמובן, מהי המדיניות הראויה לאימוץ כלפי סוגיית המשאב החיוני. יש להסכים עם המחברת, הטוענת כי הרציונל המונח ביסוד הדוקטרינה הוא כלכלי. על כן, יש להעמיד את היעד של יעילות כלכלית (גם כאן) כיעד מנחה. זוהי תזכורת מרעננת, משום שהיא מאפשרת לראות – כפי שהמחברת אמנם מציעה – כי

17 מוני' 1/93 הממונה על הגבלים עסקיים נ' חברת דובק (לא פורסם, 17.1.1995).

מטרת הדוקטרינה אינה להיטיב עם מתחרה ספציפי זה או אחר. גם הפעם, מתחרים ותחרות מהווים אמצעי להשגת היעד אך לא יעד עצמאי. מובן כי המונחים "רווחה" או "יעילות" טעונים תרגום משפטי, באופן שיאפשר לישמם על מקרים המובאים לדיון. בעניין זה מציעה המחברת להעזר בכללים שונים כגון אימוץ הכלל האוסר על מונופול להפלות, התנאת הכפייה בציפייה להוזלת מחירים, כמו גם הימנעות מכפייה אם המשאב כבר מנוצל במלואו. כאן ראוי לדעתי להוסיף עיון במתח הבסיסי שסוגיית המשאב החיוני מעוררת: מצד אחד, קיים חשש כי המשאב החיוני ייצור חסם כניסה אל השוק. גישה אל המשאב מצד מתחרים עשויה לפתח תחרות מצדם, הן ברמת המוצר והן ברמת השירותים. מנגד עלינו להתחשב בשלושה שיקולים סותרים: הראשון – כפיית גישה עלולה ליצור אפקט מקפיא (chilling effect) כלפי יזמות מצד המונופול. כך, למשל, אם הכפייה מתייחסת לקניין רוחני, אנו עלולים להחליש את התמריץ לחדש וליצור. אם הכפייה מבקשת להמשיך סטטוס-קוו של שיתוף פעולה בין המונופול לבין מתחריו – קיים חשש להרתעה מפני כניסה מלכתחילה למצבים של שיתוף פעולה. שיקול שני, חשוב בעיני לא פחות, מתייחס אל המוטיבציה של המתחרים לפתח חלופות תחרותיות עצמאיות. ככל שנגדיר את המשאב החיוני באופן חופשי וגמיש יותר, וככל שנאפשר ביתר קלות גישה לנכסי המונופול, כך גדל החשש להסתמכות יתרה מצד המתחרים על המצב הקיים וליצירת תמריץ שלילי לפתח חלופות ממשיות. לבסוף, אין לשכוח את עלויות הרגולציה, ובראשן החשש לטעות שיפוטית הן בצד עצם הכפייה והן בצד תמחור הגישה הכפויה.¹⁸

מסענו בספר מגיע אל פרקו החמישי, המוקדש לתופעת האוליגופול. אוליגופול פירושו "מעט מוכרים". שוק אוליגופוליסטי מאופיין במספר קטן של פירמות מתחרות, שאף אחת מהן אינה מחזיקה במעמד דומיננטי משל עצמה. באופן טבעי, מיעוט הפירמות בשוק יוצר תלות הדדית. התנהגות רציונלית של הפירמה בשוק כזה תתחשב

18 המתח הכרוך בסוגיית המשאב החיוני ניתן להדגמה באמצעות התבוננות במקרה של טכנולוגיית הרשת, המבוססת על השתלבות של מוצרים משלימים לכלל מערכת אחת (כגון שמדובר במערכות מחשב או מערכות תקשורת). התרת גישה של מתחרים למערכת של יצרן פלוני עשויה ליצור סטנדרט טכנולוגי ולאפשר פיתוח של תואמים תחרותיים. תאימות לסטנדרט טכנולוגי מאפשרת לצרכן להשוות בין מוצרים מודולריים ולרכוש את המוצר הטוב ביותר במחיר הנמוך ביותר. תאימות מגוונת את אפשרויות הבחירה ומקדמת תחרות בין מוצרים חלופיים. אולם, אם נכפה על המונופול גישה חופשית אל הסטנדרט – אנו עלולים לשלם את המחיר המוכר: ראשית, התמריץ לעסוק במחקר ופיתוח עלול להיחלש. אם בעל הקניין הרוחני חשוף לכפיית גישה למתחרים, ייתכן שהפעילות החדשנית תשתלם לו פחות. תוצאה שנייה, קשה יותר, לדעתי, מצויה בחשש כי העמדת גישה חופשית לסטנדרט תחליש את המוטיבציה של המתחרים ליצור סטנדרט חדש, חלופי. בדרך זו אנו עלולים לפעול דווקא להנצחת מעמדו של המונופול הקיים. ראו Richard N. Langlois, "Technological Standards, Innovation and Essential Facilities: Toward a Schumpeterian Post-Chicago Approach," in *Dynamic Competition and Public Policy: Technology, Innovation, and Antitrust Issues* 193 (Jerome Ellig ed., 2001).

בתגובה הצפויה של יתר הפירמות. שוק אוליגופוליסטי מקים, לכן, תשתית נוחה לתיאום גלוי או סמוי ולהפחתת פעילות תחרותית. גם במקרה זה מסכל מבנה השוק את האפקטיביות של כוחות השוק לפעול כגורם מרסן. גודלו של השוק ושיקולים של יעילות בייצור דוחפים למבנה אוליגופוליסטי ויוצרים אצל הפירמות הפרעות תמריצים חזקים לתיאום.

המחברת עומדת על שלוש דרכים הפתוחות בפני פירמות בשוק אוליגופוליסטי לתיאום ביניהן: הסכם גלוי או סמוי; התנהגות מקבילה; התנהגות מקבילה הנתמכת בפרקטיקות להקלת התיאום. הסכם לתיאום התנהגות (collusive agreement) הוא החלטה משותפת של הפירמות על תפוקה, מחירים או תנאי מסחר. הוא מונע מתוך השאיפה של הפירמות לחקות את התנהגות המונופול ולהרים את רווחיהן אל מעבר לרף התחרותי. כדי שההסכם יצליח על הפירמות המתאמות להתגבר על שלושה מכשולים: להגיע להסכם, לעקוב ולפקח על התקיימותו ולענוש פירמות הסוטרות מההסכם ומפרות אותו. המחברת מציינת, בצדק, כי תיאום קרטליסטי חשוף לתמריץ של כל פירמה לרמות את הפירמות האחרות. פירמה בודדת שתגדיל במידת-מה את התפוקה ותפחית מחיר (בניגוד להסכם), תוכל לגרוף מכירות על חשבון רעותיה. נקודה זו היא חשובה, משום שהיא מערערת את יציבות הקרטל מיסודו. אם כל פירמה תנהג במרמה כלפי חברותיה, הקרטל צפוי להגיע באופן טבעי לקצו. בהתקיים לחצים פנימיים להתפרקות הקרטל, מהי ההצדקה לרגולציה חיצונית שלו? המחברת מציינת כי בפועל הוכח שהסכמי תיאום בשוק ריכוזי מצליחים להחזיק מעמד לאורך זמן.

בעניין זה ראוי בעיני להוסיף את ההיבט התיאורטי, התומך בממצא העובדתי. כוונתי היא לתורת המשחקים (game theory). ענף מתמטי זה מספק תובנות חשובות בדבר התנהגותם הצפויה של שחקנים באירוע רב-משתתפים, הפועלים מתוך תלות הדדית ביניהם. תורת המשחקים מאפשרת ניתוח קונפליקטים בין-אנושיים, שבהם החלטה רציונלית של פרט אחד נעשית מתוך תלות בהתנהגותו של פרט מעורב אחר. כל פרט (שחקן) מתחשב בתגובתם הצפויה של שאר השחקנים בעת שהוא עורך את בחירותיו. התלות ההדדית דוחפת את השחקנים לפעול בדרך אסטרטגית, שלא בהכרח תשיא את הרווחה המצרפית של השחקנים. מבנהו המיוחד של שוק אוליגופוליסטי – מיעוט של פירמות התלויות זו בזו – מזמין ניתוח על פי תורת המשחקים.

בקליפת אגוז: המודל המפורסם של דילמת האסיר (prisoner's dilemma) מספק כלי אפקטיבי לחיזוי התנהגות של פירמה בשוק אוליגופוליסטי.¹⁹ דילמת האסיר מדגימה

19 ה"סיפור" שמאתורי וילמת האסיר עוסק בשני שותפים לשוד שנתפסו וכידם נשק ללא רישיון. כל עצור מוחזק בנפרד, באופן שמונע מהם לחאם את תשובתם. בפני כל עצור עומדות שתי אפשרויות: להודות או להכחיש. בידי המשטרה יש ראיות להרשעה כעבירה הפחותה בחומרתה של החזקת נשק ללא רישיון, אולם היא מודה בפני העצורים כי אין בידה די ראיות לשם הרשעה בשוד. המשטרה מציעה לכל עצור תגמול בעד הודאה שתפיל את האחר. המשטרה אומרת לכל עצור: אם תורה בביצוע השוד, וגם חברך יודה, תסתפק התביעה בעונש מופחת בגין השוד (נניח –

ניגוד עניינים בין שחקנים. הניגוד נובע מתוך כך שכל שחקן יכול לבחור במהלך העשוי לשפר את מצבו על חשבון רעהו. ניגוד העניינים הטבוע במשחק צפוי להכשיל תיאום: כל שחקן נחשף לפיתוי להפר את ההסכמה שהושגה.

התמריץ המניע את האסיר מאפיין גם פירמות הפועלות בקרטל, ומשום כך אין להניח כי הקרטל ימשיך לפעול אך ורק מכוח האינרציה. אמנם, פירמה שתגדיל את התפוקה בניגוד להסכם צפויה לקבל מחיר נמוך יותר עבור כל יחידה, אולם הגידול בהיקף המכירות הכולל צפוי לפצותה על ההפסד בגין הפחתת המחיר ליחידה. מכפלת המחיר המוזל בכמות הייצור המוגדלת עשויה להוביל לסך רווחים גבוה מזה שניתן להשיג על פי ההסכם. תוצאה זו מותנית בכך שכל שאר הפירמות ימשיכו לתמחר באופן גבוה, כפי שהוסכם, ורק המפר יתמחר באופן נמוך. באופן כזה תוכל הפירמה המפירה לגרוף נתח שוק על חשבון מתחריה.

הנה כי כן, דילמת האסיר מלמדת שהקרטל סובל מדחף פנימי להרס עצמי. ואמנם, המציאות מספקת דוגמאות המאוששות באורח אמפירי את המסקנה הנובעת מהתיאוריה. המקרה של קרטל המחירים משנת 1957 בין היצרניות הגדולות של ציוד

4 שנים). אם לא תודה, וגם חברך לא יודה בביצוע השוד, תוכל התביעה לדרוש רק הטלת עונש בגין החזקה נשק ללא רישיון (נניח – שנה אחת). אם תודה בשוד, אך חברך יכחיש, תהפוך לעד מדינה ולא יוגש נגדך שום אישום. במקרה כזה צפוי העצור המכחיש לספוג את העונש המרבי בגין השוד (נניח – 8 שנים). נהוג לתאר את הדילמה באמצעות מטריצה, המרכינה את ההחלטות האפשריות של כל עצור (ה"אסטרטגיות") ואת התוצאות הצפויות לגביהן מהן ("פונקציות התמורה"):

	הודאה בשוד – עצור 2	הכחשת השוד – עצור 2
הכחשת השוד – עצור 1	8, 0	1, 1
הודאה בשוד – עצור 1	4, 4	0, 8

מהמטריצה עולה שלכל עצור עדיף להימצא במצב שבו הוא לבדו מודה ואילו האחר מכחיש. במצב כזה, העצור שהודה יצא ללא פגע (0 שנות מאסר). אולם, הנאתו של העצור שהודה באה על חשבון האחר: העצור שהכחיש צפוי לספוג את מרב הנזק: 8 שנות מאסר. כל עצור משקלל לעצמו מטריצה ומעריך מה תהא התנהגות האחר. כל אחד מהם חושש ביותר מהאפשרות שבה האחר יודה ואילו הוא יכחיש. כל עצור יידחף לכן להודות בביצוע השוד: במקרה כזה, אם האחר יכחיש, הוא יצא פטור לגמרי; ואילו אם גם האחר יודה, הוא יסיים בעונש מופחת (4 במקום 8 שנות מאסר). במצב דברים זה, לכל עצור יש אסטרטגיה דומיננטית אחת – להודות. האסטרטגיה הדומיננטית מובילה את העצורים לנקודת שיווי-משקל – שבה כל אחד מהם "זוכה" ל-4 שנות מאסר (משבצת 4, 4). אלא, שזוהי נקודה בעלת איכות נחותה: שני העצורים היו מעדיפים נקודה אחרת על פניה – שבה שניהם מכחישים ומקבלים שנת מאסר אחת בלבד (1, 1). מצב של הכחשה משותפת עדיף לשניהם.

אלקטרוני בארצות-הברית מהווה דוגמא טובה. באותו עניין דובר בארבע פירמות: ג'נרל אלקטריק, ווסטינגהאוס, אליס-צ'למס ופדרל פסיפיק. החברות תיאמו ביניהן לחלק את שוק הצרכנים. הבעיה התעוררה כשאחד מהלקוחות הגדולים שכנע את ווסטינגהאוס לתת לו הנחה במחיר. ווסטינגהאוס התפתחה לכך ורימתה את שאר חברותיה. תרמית זו נחשפה על ידי ג'נרל אלקטריק, שמיהרה להציע הנחה משלה. הדבר הוליד תגובת שרשרת, שבה כל יצרנית מעניקה הנחות ומוזילה מחירים. לבסוף קוצץ המחיר בכ-60% מהמחיר המוסכם. בכך, כמובן, כא קצו של אותו קרטל.²⁰

אם כל פירמה צפויה להפר את התיאום, צפוי השוק לחזור למצבו התחרותי. אולם, בנקודה זו משתלב ההיבט של המשחק החוזר (repeated game). כאשר מתחרים פועלים בשוק זה מול זה, פעילותם בדרך כלל אינה מסתיימת ב"סיבוב אחד". האינטראקציה ביניהם היא נמשכת. כל שחקן צריך להתחשב בהשפעה הצפויה של התנהגותו במשחק הראשון על מצבו במשחקי ההמשך. המציאות המסחרית מאופיינת בדרך כלל במפגשים חוזרים שסופם קשה לחיזוי מדויק. מציאות זו מאפשרת להעזר במודלים של משחקים חוזרים לחיזוי מהלכים של מתחרים.

משחק חוזר שאין לו סוף ידוע נקרא "סופר-משחק" (supergame).²¹ שחקן רציונלי המשתתף במשחק כזה צפוי לבחון את יחסי הגומלין בין רווח שיוכל להפיק מהתנהגות בוגדנית במשחק אחד לבין רווחים שיוכל להשיג במשחקים מאוחרים אם ישמור על שיתוף פעולה. כל שחקן מבין שבגידה בסיבוב הראשון צפויה לגרום תגובת שרשרת של בגידות עוקבות מצד חבריו. החברים צפויים להגיב להתנהגות הבוגדנית בהתנהגות דומה, שהרי בסופו של יום אין לאף אחד מהם סיבה טובה לשמור על שיתוף פעולה אם השאר מרמים וגורפים רווחים על חשבון משתפי הפעולה. לכן, התנהגות בוגדנית בסיבוב הראשון חושפת את הבוגד לסיכון של שבירת התיאום. לעומת זאת, כל עוד מצפה השחקן להתנהגות הדדית אוהדת, יש להניח כי הוא ייטה לשותף פעולה – מתוך הנחה שהרווח שיפיק מכך במשחקי ההמשך עולה על רווח הבגידה.

כאשר מדובר בקרטל, המתחרה ששוקל לתת הנחות על המחיר המוסכם צריך להתחשב בכך שפעולתו צפויה לגרום אחריה תגובת שרשרת של הוזלות עוקבות מצד שאר חברי הקרטל. עליו להעמיד זה מול זה את רווחיו הצפויים מההוזלה שהוא מציע בעסקה זו או אחרת – כאשר השאר עדיין שומרים על המחיר הקרטליסטי אך צפויים לסגת ממנו בעסקאות עוקבות – אל מול הרווח שיכול היה לגרוף בעסקה הנוכחית ובעסקאות ההמשך, אם כולם ישמרו על המחיר המוסכם. יש להניח, כי ה"עונש" הצפוי בגין שבירת התיאום יקזז את הרווח שנקצר מבגידה במשחק מסוים. ככל שכמות המשחקים החוזרים הנצפית היא רבה יותר, כך פוחת התמריץ לרמות את הקרטל. ככל

20 ראו Viscusi, Vernon & Harrington, הערה 7 לעיל, בעמ' 120-121.

21 ראו Douglas G. Baird, Robert H. Gertner & Randal C. Picker, *Game Theory and the Law* 167 (1994).

שגדל הרווח שצופן העתיד משיתוף הפעולה הקרטליסטי, כך קטן התמריץ להפר. כך גם להפך: ככל שחיייו הצפויים של הקרטל הם קצרים והרווח המידי הצפוי מהבגידה הוא גדול – כך גדל התמריץ להפר.

במשחקים חוזרים אינסופיים, כל שחקן צריך לשקלל איוון בין רווחים לטווח קצר לבין רווחים לטווח ארוך. ניסויים אמפיריים הראו כי דבר זה מוביל לאסטרטגיה מועדפת של "מידה כנגד מידה" – *tit for tat*.²² פירושו של דבר הוא כי השחקן ישתף פעולה כל עוד האחר משתף פעולה ויגיב בבגידה על התנהגות בוגדנית של האחר. להבדיל מדילמת אסיר חד-פעמית, כאן נכנס העתיד לתמונה. בשקלול האינטרסים לטווח הארוך עשוי השחקן להעדיף לשתף פעולה עתה כדי להבטיח לעצמו שיתוף פעולה מצד שאר השחקנים בעתיד. על פי אסטרטגיה זו השחקן מתחיל בשיתוף פעולה, ובסיבובים העוקבים פועל כפי שפעל השחקן שמולו. כאן בדיוק נעוץ השוני בין דילמה חד-פעמית לבין דילמה נמשכת: בדילמה חד-פעמית השחקן מעדיף לבגוד; בדילמה נמשכת, לעומת זאת, ההעדפה המקורית היא לשתף פעולה והשחקן רק מגיב על התגרות. השחקן בוחר (או נאלץ) לבגוד אם האחר בגד ובכך יוצר הד להתנהגותו של האחר.

שוק אוליגופוליסטי מאופיין במשחקים חוזרים. יישום של דילמת אסיר נמשכת בשוק כזה מוביל למסקנה, שהפירמה צפויה לשמור על המחיר הקרטליסטי כל עוד שאר חברי הקרטל שומרים עליו. הפירמה תפחית מחיר רק כתגובה להפחתת מחיר על ידי אחד המתחרים. פעולה של הפחתת מחיר על ידי היריב צפויה, ברגיל, להעביר אליו לקוחות ולגרום לנגיסה בנתח השוק של הפירמה. לכן נדחפת הפירמה להגיב בדרך של הוזלת מחירים משל עצמה, בניסיון להשיב את נתח השוק הנגזל. לאף אחד מהמתחרים אין תמריץ לשמור על המחיר הגבוה ולחזות כיצד מתחריו "גונבים את השוק". האם פירושו של דבר הוא שמעתה ואילך התמחור יהא תמיד נמוך? לא בהכרח. מכיון שמדובר באסטרטגיה של תגובה, הרי שהתמחור הנמוך נעשה אך ורק כ"עונש" בגין ההפרה. אם המפר ישוב אל המסלול המוסכם, יש לצפות כי הפירמה תגיב בהעלאת מחירים מקבילה. בסופו של יום, כל השחקנים מבינים כי אף אחד מהם לא ירוויח ממלחמת מחירים. שיקולים לטווח ארוך עשויים, לכן, להחזיר את המתחרים למסלול הקרטל, אף אם הופר באחד הסיבובים.²³

בשוק אוליגופוליסטי, שיקולים לטווח ארוך מצביעים על העדפת האסטרטגיה של שמירת הקרטל. פירמה הצופה את סוף הקרטל – כגון משום שהיא עומדת לצאת מן

22 הרעיון של "מידה כנגד מידה" פותח על ידי המלומד רוברט אקסלרוד. בהקשר של ניתוח משפטי ראו ספרם של Baird, Gertner & Picker, הערה 21 לעיל, בעמ' 171.

23 עם זאת, מכיוון שמדובר במהלכים של תגובות הדדיות, עלולה לחיוצר מעגליות: המפר ירצה לחזור לתמחור גבוה, אך יימנע מכך כדי להעניש את המגיב על תגובתו. הדבר עלול ליצור שרשרת של תגובות שתוביל לשבירת התיאום.

השוק או נוכח מצב של מיתון – היא בעלת תמריץ לרמות. לעומת זאת, ככל שהשחקנים צופים יציבות בחיי הקרטל וסופו אינו מוחשי, כך צפוי לגדול משקל השיקולים לטווח הארוך. על רקע זה יש להניח כי המפר הפוטנציאלי יתנגד לפיתוי הבסיסי לרמות וירבוק בקרטל. מכיון שכל המתחרים הרציונלים חושבים בדרך זו, נוצרת מגמה של נאמנות טבעית לקרטל.²⁴

הבנת התמריצים הפועלים על פירמות בשוק אוליגופוליסטי מסייעת לעצב מדיניות תחרות ראויה. מיעוט הפירמות, התמריץ שלהן לשתף פעולה וקיומם של חסמי כניסה – כל אלה הופכים את האוליגופול לשוק "מועד לפורענות" הצפוי לסבול מתיאום. יש להסכים עם המחברת, כי תיאום שאינו נהנה מיתרונות פרו-תחרותיים, ראוי לגינוי ככזה. עם זאת, יש להכיר ביתרונות שהשיתוף עשוי להשיג כגון שמדובר במיזם משותף למחקר ופיתוח או בפעילות ייצור משותפת להוזלת עלויות. במקרים כאלה יש להגדיר את תועלות ההסדר לצד עלויותיו ולאון ביניהם. המלאכה, כמובן, איננה פשוטה. המחברת מציעה להדגיש בכלכלה קטנה את היבטי היעילות הדינמית: שיתוף פעולה בין פירמות עשוי לפזר את הסיכון הכרוך בפעילות חדשנית ולהוות מנוף למימון ההשקעה הכרוכה בפעילות זו.

דילמה מרכזית המתעוררת בשוק אוליגופוליסטי היא הדילמה של התנהגות מקבילה (conscious parallelism). במינוח זה הכוונה היא להתנהגות של מתחרים, המבוססת על הנטייה המאפיינת שוק אוליגופוליסטי לחאם מדיניות עסקית באופן ספונטני וללא צורך בהסכם. התנהגות מקבילה מושגת על ידי כך שכל שחקן מעריך את תגובת השחקנים האחרים ומכלכל את צעדיו בהתאם. בחירתו היא עצמאית, אך מניחה התנהגות מקבילה (עצמאית גם כן) מצד המתחרים. המחברת מציגה את השאלה המתבקשת: האם יש בעניין זה מקום להתערבות חיצונית? שיטות המשפט נרחעות מלהתערב בהתנהגות מקבילה משלושה נימוקים: שיקולי צדק, בעיות תרופתיות והיקף הבעיה. במישור הצדק נטען, כי אין זה הוגן לאסור על פירמה לנהוג באופן רציונלי כפי שמבנה השוק מחייב. במישור התרופות ההנמקה משכנעת יותר, שכן היא מבוססת על היעדר התכלית שבהטלת איסור על התנהגות מקבילה ככזו. לא ניתן – באופן אפקטיבי – לאסור על פירמה להתבונן במחירים שמציעים מתחריה לפני שהיא קובעת את מחירה שלה. שיקולים אלה נתמכים בהנחה כי בשווקים גדולים הבעיה אינה כה חמורה. ככל שהכלכלה גדולה יותר כך יש לצפות למידה נמוכה יותר של תלות הדדית בין הפירמות, וממילא – לרמה נמוכה יותר של התנהגות מקבילה. המחברת מעירה כי שיקול זה אינו בהכרח חקף כשמדובר בכלכלה קטנה: מיעוט פירמות וחסמי כניסה גבוהים,

24 ראו G. A. Hay, "Oligopoly, Shared Monopoly, and Antitrust Law," in *Economic Analysis and Antitrust Law* 162-163 (2d ed., Terry Calvani & John Siegfried eds., 1988).

המאפיינים את הכלכלה הקטנה, מובילים בהכרח למבנה אוליגופוליסטי ולתלות הרדית בין המתחרים.

המחברת מזכירה את האפשרות להתמודד עם התנהגות מקבילה בכלים מבניים: הסרת מחסומי כניסה מלאכותיים ומניעת מיזוגים הצפויים ליצור אוליגופול. מניעת מיזוגים נראית בעייתית, שכן היא מתנגשת עם האפשרות לנצל יתרונות לגודל בכלכלה קטנה דווקא באמצעות מיזוגים. מתאים יותר לקיים פיקוח על פרקטיקות שמטרתן להקל על תיאום בין מתחרים. פרקטיקה אופיינית בהקשר זה היא חילופי מידע בין מתחרים, למשל בדרך של הכרזה מוקדמת על עלייה צפויה של מחירים. כפי שמציינת המחברת, מטרת חילופי המידע היא להקטין את חוסר הוודאות של השחקנים ולאפשר תיאום אפקטיבי ביניהם. בדרך זו נוצר קונצנזוס סביב תנאי מסחר מסוימים, באופן המקדם דבקות של השחקנים בהתנהגות בלתי-תחרותית. מדיניות המפקחת על פרקטיקות מעין אלה (תוך ניסיון להבחין בין פרקטיקות הנחמכות בהצדקה עסקית לבין פרקטיקות שמטרתן הוא תיאום), עשויה להחליש את המוטיבציה לתאם.

לבסוף מציגה המחברת פתרון מקורי לבעיית האוליגופול. הפתרון המוצע מבוסס על סובסידיה ממשלתית שתינתן לאחת הפירמות הפועלות באוליגופול (a maverick firm). מטרת התמיכה היא להפחית את מחיר המוצר הנסחר לרמת עלותו השולית. בתמורה לסובסידיה תתחייב הפירמה הנתמכת לשווק את המוצר שלה במחיר עלותו. הסובסידיה תשלים את הפער בין העלות השולית לבין המחיר שהפירמה גבתה קודם לכן (מחיר האוליגופול). הפחתת המחיר על ידי הפירמה הנתמכת תאלץ את מתחריה, בתגובת שרשרת, להוריד גם את מחיריהם. בדרך זו צפויה סובסידיה לחברה פלונית לגרוף אחריה שינוי בשוק כולו, עד כדי גירירתו לרמת מחירים תחרותית. מודל מעניין זה אינו נקי, בעיני, מקשיים: ראשית (כפי שגם המחברת מודה), סובסידיה ממשלתית מחייבת התערבות ממשלתית ישירה בשוק הנתמך. קביעת שיעור הסובסידיה כרוכה בהערכה נכונה של העלויות ובקביעת מחירים. מדובר בחישובים ובהערכה המבוססים על מידע שברובו אינו זמין לשלטון. פערי המידע הצפויים בין השלטון לבין הפירמה הנתמכת עלולים לפתוח פירצה לניצול לרעה מצד הפירמה. שנית, מקורה של הסובסידיה הוא בקופה הציבורית. ניתן להניח שעלות הסובסידיה לחברה אחת נמוכה ממצרף הפחתות המחיר לצרכן המתקבלות לאורך כל חזית הפירמות הפועלות, אלא שהמשוואה אינה יכולה להסתכם בכך. לא ניתן להתעלם מהעלויות שהסובסידיה עצמה מביאה עמה: סובסידיה אינה אלא מס, הנושא עמו עיוותים חברתיים ידועים (כגון פגיעה בתמריצי עיסוק). מימון מהקופה הציבורית מעורר גם את חוסר הצדק שבפיוור הנטל על הציבור כולו, ללא זיקה בין התשלום לבין צריכת המוצר הנתמך. לבסוף יש להעיר, כי אופיו של הפתרון הוא זמני, אלא אם הממשלה תתמיד בסובסידיה לאורך זמן. מעת שתיפסק הסובסידיה יש לצפות להעלאה שיטתית ומקבילה של המחירים על ידי המתחרים. ספק אם ניתן לסמוך על ה"איום" בהתערבות ממשלתית כשוט מרסן: מה מונע מהשחקנים ליהנות בינתיים, עד לכניסת הממשלה, ממחירים גבוהים?

הפרק השישי חותם את הספר ועניינו מדיניות כלפי מיוזגים. המחברת פותחת בניתוח ההשפעות הכלכליות של המיזוג, שהבנתן היא תנאי מוקדם לבניית מדיניות ראויה. בעניין זה נהוג להבחין בין שלושה סוגי מיוזגים: אופקי, אנכי וקונגלומראטי. המיזוג האופקי הוא מיזוג בין מתחרים הפועלים על אותה חוליית ייצור. כתוצאה מהמיזוג עלול להיווצר מונופול, או שהשוק יהפוך ריכוזי יותר. מיזוג אופקי מעורר חששות ברורים, הנובעים מהציפייה להתנהגות מונופוליסטית או להפחתת רמת התחרותיות בין מתחרים ישירים. המיזוג האנכי עוסק בחיבור בין פירמות הפועלות על מקטעי ייצור שונים. החשש הוא שאינטגרציה אנכית תעלה את מחיר הכניסה של מתחרים חדשים ובדרך זו תגביר את כוחו המונופוליסטי של הגוף המאוחד. לעומת זאת, הקונגלומראט מהווה איחוד בין פירמות הפועלות בשווקים נפרדים ואין ביניהן קשר אופקי או אנכי. כאן החשש הוא להפחתת התחרות הפוטנציאלית, לצד שיקולים חברתיים כלליים כמו ריכוז של כוח כלכלי בידי מעטים. לצד החששות, מיזוג עשוי להביא עמו בשורה של יעילות: הוא מאפשר לפירמות לאחד כוחות ומשאבים. יתרונו בכלכלה קטנה הוא מובהק: הוא מקדם ניצול של יתרונות לגודל ומשיא יעילות בייצור. עימות בין עלויות המיזוג לבין תועלתיו הוא מלאכה מורכבת והדעות לגביה חלוקות. המחברת מזכירה את הכלכלן אוליבר וויליאמסון, שהציע כי די בתועלת קטנה בצד היעילות כדי לקזז את הנזק הצפוי כתוצאה מתמחור מונופוליסטי. המודל מציע ניתוח פשוט, בעוד שהפרקטיקה מחייבת חישוב מסובך יותר. עם זאת, הוא מאיר את הצורך באיזון בין יתרונות לחסרונות. האם בעניין זה ניתן לסמוך על הצמיחה הטבעית של הפירמה כתחליף למיזוג? המחברת עונה על כך בשלילה. צמיחה טבעית היא איטית ביתס למיזוג ואינה תמיד מאפשרת השגה של מלוא היעילות שהמיזוג מציע.

הספר מונה שורה של עקרונות לעיצוב מדיניות מיוזגים בכלכלה קטנה. בראש ובראשונה יש לשים לב כי בכלכלה קטנה – ריבוי מתחרים או קידום העסק הקטן אינם יכולים לעמוד כיעדים עצמאיים. עליהם להידחות מפני שיקולים של ניצול יתרונות לגודל ויעילות בייצור. כן יש להביא בחשבון היבטים של תחרות בינלאומית. מיזוג עשוי לאפשר לחברות מקומיות להתמודד עם ייבוא וכן להגיע לגודל יעיל שיאפשר להן לייצא. שאלה נוספת היא, אם מדיניות מיוזגים צריכה לקדם את רווחת הצרכן (consumer welfare) או את רווחת החברה בכללותה (total welfare). בעוד שרווחת הצרכן מתמקדת בעודף הצרכן (consumer surplus), הרווחה הכוללת מסתכלת על המצורף המתקבל מחיבור עודף הצרכן עם עודף היצרן (producer surplus), ללא התחשבות בשיקולים חלוקתיים. באופן מעשי, מיזוג היוצר או מגדיל כוח שוק משמעותי צפוי להביא עמו תמחור מונופוליסטי ונגיסה כרווחת הצרכן. חרף זאת, תועלתו הכוללת עשויה לעלות על עלויותיו – למשל משום החיסכון שהוא מציע בעלויות ייצור. במקרה כזה, איזו רווחה ראוי להעדיף?

גיכרת התלבטות של המחברת בעניין זה. מצד אחד, שיקולים של כלכלה קטנה תומכים במיזוג המסוגל להוזיל עלויות ייצור אף אם כתוצאה מהמיזוג יגברו המאפיינים המונופוליסטיים של השוק. לכך יש להוסיף את היבט התחרות הבינלאומית, התומך אף

היא במדיניות מקילה כלפי מיזוגים. מצד שני, אם הפירמה נשלטת על ידי בעלי מניות זרים, גישה המקדמת רווחה כוללת עשויה להתנגש עם שאיפה לקדם רווחה מקומית. גישה המפלה בין פירמות על פי זהות בעלי המניות עלולה להימצא בעייתית – למצער בהיבט הבינלאומי. משום כך, ייתכן שרצוי להעדיף את רווחת הצרכן שבאופייה היא מקומית. על רקע השיקולים הסותרים מציעה המחברת להעדיף את היבטי הרווחה הכוללת, לצד הותרת פתח לגישה מאזנת, המאפשרת לתת לכל סוג של רווחה משקולות שונים. אולם, גישה "מאזנת" כזו אינה נותנת פתרון ברור ליעד שאותו ראוי להעדיף. בעניין זה ראוי, לדעתי, לתמוך בגישה הרואה ברווחה המצרפית יעד עליון. ראשית, רווחה מצרפית אינה בהכרח מנוגדת לרווחת הצרכן. כך, למשל, אם המיזוג יאפשר השקעה במחקר ופיתוח, צפוי גם הצרכן ליהנות מתוצרי החידוש. הפגיעה שיסבול כתוצאה מתמחור מונופוליסטי צפויה להתקזז אל מול התועלת הנובעת מפיתוח מוצרים משופרים. שנית, ניתן להבטיח את רווחת הצרכן בגדרם של תנאי המיזוג. במסגרת זו אפשר לחייב את האישיות הממוזגת לשתף את הציבור ב"חלק הוגן" מרווחי המיזוג. תנאי המיזוג יכולים להוות מסגרת ראויה לפיקוח על מחירים מונופוליסטיים, כמו גם על התנהגות המונופול.

בהיבט המעשי, הספר מנתח שתי גישות אפשריות כלפי מיזוג. האחת מדגישה את ערכה המוחלט של התחרות (the absolute value of competition approach). על פי גישה זו יש לפסול כל מיזוג העלול להפחית תחרות, בלי לתת משקל להיבטים של יעילות. הגישה האחרת היא גישה מאזנת, המביאה לכלל ביטוי שיקולים של פגיעה בתחרות מול שיקולים של יעילות. על פי גישה זו, המיזוג ייבחן על פי השפעותיו האנטי-תחרותיות, לצד יתרונות יעילות שהוא מציע. המחברת מציינת, ובצדק, כי גישה המעניקה ערך מוחלט לתחרות אינה מתאימה לכלכלה קטנה. בכלכלה קטנה, פגיעה בתחרות עשויה להיות נסבלת נוכח שיקולים הכרוכים במיצוי יתרונות לגודל ויעילות בייצור. גישה מאזנת היא עדיפה לכלכלה הקטנה, שכן היא מסוגלת לבטא שיקולים של יעילות. בעיני, ראוי להוסיף כי גישה הרואה בתחרות חזות הכל אינה ראויה – גם לא כשמדובר בכלכלה קטנה. ניתוח כלכלי של המיזוג אינו מתמצה במשמעות התחרותית הטמונה בו, אלא בכך שהוא חובק את היבטיה המגוונים של היעילות. יש להכיר בכך, שלעיתים נדרשים דווקא רכיבים של מונופול כדי לקדם את יעדי היעילות. כפי שכבר ציינתי קודם לכן, תופעה זו מודגמת במקרה של פטנט שנועד לקדם יעילות דינמית. הכלכלה הקטנה מציגה מקרה דומה, שבו דווקא ריכוזיות צפויה לתרום ליעילות בייצור. במקרים אלה יש להשיב לתחרות את מקומה הטבעי כאמצעי, ולא לראות בה את היעד.

הסקירה ההשוואתית שעורכת המחברת מצביעה על כך שבדרך כלל אימצו שיטות המשפט גישה מאזנת, המאפשרת להעריך את המיזוג במבט כולל. פירוש הדבר הוא עימות בין חסרונות אנטי-תחרותיים לבין יתרונות של יעילות שהמיזוג עשוי לקדם. בארצות-הברית עברה הגישה כלפי מיזוגים שינוי משמעותי בשנות ה-80 של המאה שעברה. חלף גישה המקדשת את ערכה המוחלט של התחרות אומצה גישה המכירה

ביתרונות אפשריים של המיזוג, אף אם הוא מביא עמו ריכוזיות גבוהה. המחברת מונה את התנאים שמציגות הרשויות האמריקניות להתחשבות בשיקולי יעילות: היבטי היעילות צריכים להיות ממשיים; המיזוג הוא הכרחי להשגתם ולא קיימת לשם כך דרך אחרת, פוגענית פחות מבחינת התחרות; על היעילות המוצעת להיות גדולה דיה כדי לקזז את הנזק הפוטנציאלי הצפוי מהפגיעה בתחרות; ולבסוף – הרווח הנובע מהמיזוג צריך לעבור לצרכנים. גישה המרוממת שיקולי יעילות אומצה גם בקנדה. שם הכלל הוא, כי במקרה של סתירה בין פגיעה בתחרות לבין קידום היבטים של יעילות, יש לאפשר את המיזוג. באוסטרליה ובניו-זילנד קיימת גישה דומה. גישה אחרת מציג האיחוד האירופי, הגותן משקל מכריע לדומיננטיות של הגוף הממוזג. כפי שהמחברת מעירה, גישה זו עשויה להיות מוסכמת על בסיס הפילוסופיה המיוחדת שביסוד אמנת רומא והשאיפה להשיג איחוד של השוק.

הכרה ביעילות כשיקול רלבנטי להערכת המיזוג אינה מסמנת את סוף הדרך. עתה יש לעצב את התנאים הנדרשים לשם הוכחתה. בעניין זה יש להתייחס אל נטל ההוכחה המוטל על הצדדים המתמזגים; למידת הראיה הנדרשת מהם כדי להוכיח יעילות; לקביעת הסטנדרט המנחה (רווחת הצרכן או רווחת כוללת), ולתנאים נוספים כמו הכרחיות המיזוג ודיותו. ככל שהתנאים להוכחת היעילות קשים יותר, כך ייקשה על הצדדים לקבל אישור למיזוג. בעניין זה מציעה המחברת "אני מאמין": כלכלה קטנה יכולה ליטול את הסיכון הנובע מריכוזיות משום שאין בה הנחה מוקדמת השוללת ריכוזיות ככזו. הגישה כלפי מיזוגים בכלכלה קטנה צריכה להיות אוהדת, מתוך הנחה כי הם משרתים אינטרס ציבורי.

המשכו של הפרק עוסק בנושאים נוספים: מדדי ריכוזיות, היבטים מיוחדים הכרוכים במיזוג קונגלומראטי והיבטים בינלאומיים הנובעים מהאופי הגלובלי המאפיין את המסחר המודרני. בסיכומם של דברים מדגישה המחברת את הצורך להכיר בתפקידה של מדיניות מיזוגים ככלי למניעת ריכוזיות עודפת, אם זו אינה מבוססת על חיסכון במשאבים.

הגענו לסופו של הספר. בהערכה כוללת, זהו בעיני ספר חשוב. הוא מאיר את אופייה של הכלכלה הקטנה ומציג שיקולים רלבנטיים לעיצוב מדיניות של תחרות ראויה. התיזה העיקרית של הספר, כפי שהוא מעיד על עצמו, היא כי גודלה של הכלכלה צריך להשפיע על התוכן של דיני התחרות שהיא מאמצת. כפי שהצגתי בראשית הביקורת, היעילות הכלכלית צריכה להוות גם כאן יעד מנחה ועליון. עם זאת, יש להכיר בכך שאופייה המיוחד של הכלכלה הקטנה מחייב איזון מורכב בין שיקולי היעילות השונים. האיזון כרוך בהבנה כי ריכוזיות עשויה להיות רע הכרחי להשגת יעדים של יעילות בייצור ויעילות דינמית. בעניין זה יש, לכן, להיזהר מאימוץ אוטומטי של תיאוריות כלכליות המתאימות לכלכלות גדולות. התאמת התיאוריה לגודלו של השוק למעשה יוצרת "תיאוריה של כלכלה קטנה".
