

מדינת ישראל
משרד הממשלה

13

משרד

מזכיר

מט. ל. י. א.

מס' תיק - (1)

ד - 66/5-66/8

תיק מס'

מחלקה

מזכיר



שם תיק: לשכת היועץ המשפטי - הסדר קבע

מס' תיק: 48355/13-גל

מס' פרט: 000cy6

טל: 77-777-77

23/01/2019

תאריך הדפסה

13

BEN-GURION UNIVERSITY OF THE NEGEV
P.O.B. 653, BEER-SHEVA 84105, ISRAEL

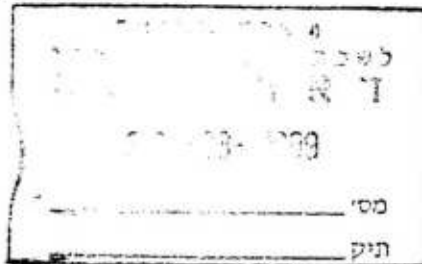


אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
ת.ד. 653, באר-שבע 84105

Faculty of Humanities and Social Sciences
Department of Economics

הפקולטה למדעי הרוח והחברה
המחלקה לכלכלה

26 באוגוסט 1999
י"ד אלול תשנ"ט



הנדון: ני"מ יכף

לכבוד,

פרופ' אבי בן-בסט
מנכ"ל האוצר
ירושלים

הנדון: עקרונות להסדר הקבע הכלכלי בין ישראל והפלסטינים

לאבי שלום,

מצורפת הצעת עקרונות להסדר הקבע הכלכלי. ההצעה מתבססת על עבודות משותפות לפרופ' גימי ויינבלט, פרופ' אביה ספיבק ואנוכי במהלך השנים האחרונות.

ההצעה עוסקת בעקרונות בלבד ודורשת, כמובן, הרחבה ופירוט.

נשמח להשתתף בכל דיון בנושא ולהסביר הן את הרקע להצעותינו והן את הביקורת שיש לנו על "מודלים", אחרים להסדר הקבע.

בברכה,

אריה ארנון

נ.ב. נודה על אישור קבלת הפקס.

ני"מ

עקרונות להסדר הקבע הכלכלי¹

1. הקדמה

היחסים הכלכליים בין הישראלים והפלסטינים עומדים לדיון במו"מ על הסדר הקבע. קיימת מגמה להפוך את הסדרי הביניים (פרוטוקול פריז), בתיקונים לא מהותיים, להסדרי הקבע. אנו מציעים שלא לעשות זאת ולעצב מסגרת חדשה ושונה ליחסים הכלכליים בין הצדדים. לדעתנו, הניסיון שני כש בחמש השנים האחרונות מחזק את הצורך בהחלפת הסדרי הביניים בהסדרים שיושתנו על קיום גבולות כלכליים בין הצדדים. גבולות אלה יהיו פתוחים יחסית ולא ימנעו קשרים כלכליים בתחומי הסחר, תנועות העובדים, תנועות ההון והכספים. אך קיומם של הגבולות יאפשר לשני הצדדים לעצב את מידת הפתיחות בתחומים אלה על פי מה שיתפס בעיני שני הצדדים כתואם את האינטרסים שלהם.

בהצעתנו יש מענה לתביעות סבירות המושמעות על יד שני הצדדים, שלהן נימוקים כלכליים ופוליטיים לגיטימיים. ההצעה אינה כופה על הצדדים מודל כלכלי שלו, כביכול, יתרונות על פי התיאוריה הכלכלית, אך שאינו ניתן ליישום, כמו פרוטוקול פריז, ובמקומו מוצעת מסגרת ברת יישום ליחסים הכלכליים בין הישראלים לפלסטינים לתקופת מעבר ארוכה, עד שהצדדים יחליטו מרצונם ובבוא הזמן להחליפה במסגרת אחרת.

2. עקרונות להסדרי הסחר

- א. האיזורים בגדה המערבית וברצועת עזה בהם יוחלט לקיים ריבונות פלסטינית ("זמדינה הפלסטינית") יחתמו על הסכמי סחר חופשי (Free Trade Agreement) עם ישראל. בהסכמה הדדית יוכלו הצדדים לחתום על הסדרי סחר מסוג זה גם עם כל מדינה אחרת. במסגרת המו"מ יובטח כי ההסכמים התקפים כיום (עם ה-EU ארה"ב וכו') לא יסתרו את ההסכם החדש.
- ב. כללי המקור (Rules of Origin) הנחוצים לקיום הסכמים מעין אלה יתחשבו בגודלו הקטן של המשק הפלסטיני יחסית למשק הישראלי.
- ג. במידה ויתעוררו קשיים בהתווית גבול הסחר הנחוץ, הגבול בו יבדקו ויאומתו מקור הסחורות וייגבו שיעורי המס המשווה, יוסכם כי אזורים מסוימים שבריבונות צד אחד ימצאו בתוך שטח הצד השני מבחינת גבול הסחר ויחולו עליהם הסדרי סחר מיוחדים. הסדרים אלה יפצו את הצד הנפגע בשל הכללת חלק מהטריטוריה שבריבונותו, בשטח של הצד השני. הסדרי הפיצוי יהיו במתכונת של חלוקת הכנסות המס על פי אמות מידה מקרו כלכליות.

¹ כתובת להבהרות:

פרופ' אריה ארנון
המחלקה לכלכלה
אוניברסיטת בן-גוריון בנגב
טל': 07-6472272/1
פקס: 07-6472827, 07-6472941
email: arnona@bgu.ac.il

4. עקרונות למעבר הון ורכישת תשתיות

- א. הצדדים יסכימו על מגבלות עקרוניות ויזטלו על העברת הון ביניהם. התחומים בהם הרשויות של כל צד יוכלו להגביל את שליטת הצד השני יכללו: רכישות של קרקעות או זכויות בקרקע, בעלות על תשתיות, על המבנים, על תעשיות מפתח וכיו"ב. זכויות הקנין הפרטי יוגבלו ולממשלות תהיה סמכות להתערב בזכויות של בעלים מצד אחד בנכסי הצד השני.
- ב. שותפויות בין בעלים משני הצדדים יותרו אך זאת בכפוף לאישור הרשויות.

5. תיאומים בתחומי המדיניות הכלכלית

- א. לשני הצדדים יותר לנהל מדינות פסיקלית מוניטרית או אחרת, לפי הבנתם בכפוף להסכמי הסחר החופשי ולמניעת הברחות.
- ב. בתחומים בהם מדיניות של צד אחד משפיעה על המתרחש בצד השני יוסכם על המסגרת לתיאום בין הצדדים. בפרט, במידה והצד הפלסטיני ירצה, הוא יוכל להנפיק מטבע משלו ולנהל מדיניות מוניטרית או לבחור בהסדר של מועצת מטבע או להמשיך בהסדר הקיים. הבחירה במשטר שע"ח ובמסגרת ניהול המדיניות המוניטרית, אם יוחלף ההסדר הנוכחי, אינה מחייבת תיאום עם ישראל. יוסכם על הסדרי מעבר אל המשטר המוניטרי שיאומץ, כולל דרך המרת מלאי השקלים הקיים במידה ויבחר משטר מוניטרי שלא ישען על השקל. המדיניות הפסיקלית, כולל מדיניות המיסים ומדיניות ההוצאות אינה מחייבת תיאום בין הצדדים בתנאי משטר הסחר שתוארו לעיל. למעט אולי, תיאום שיעור המע"מ ומניעת סבסוד מוצרים המתחרים במוצרי הצד השני.
- ג. ההיבטים הכלכליים של נושאי הסביבה, מים וכיו"ב, יוסדרו על פי עקרונות של ניהול משותף באותם תחומים בהם לא ניתן להפריד את הניהול על פי הפרדה הגיאוגרפית.
- ד. יוסדרו נושאי ביטוח, גניבות וכיו"ב, בהם ידרש תיאום בין הרשויות.

ההסדר המוזכר בסעיף זה, עשוי לעקר את הקשיים שבהעמדת הגבול בשטחים עירוניים, ובפרט באזור ירושלים. כלומר, באיזורים מסויימים הגבול הכלכלי יהיה שונה מהגבול הפוליטי.

- ד. כדי להקטין ככל האפשר תמריצים לביצוע הברחות, יסכימו הצדדים על רשימת מוצרים שהברחתם נפוצה וקלה, ועבורם יתאמו הצדדים את שיעורי החיסוי, כך שהיקף ההברחות יהיה בלתי כדאי וקטן יחסית.
- ה. הצדדים לא יקימו מכשולי סחר כלליים בפני הסחר הדו-צדדי במוצרים שמקורם בשטחי הצדדים, על פי כללי המקור המוסכמים.

3. עקרונות להסדרת תנועת העובדים

א. בין הצדדים יוסכם על מכסות עובדים שכניסתם לשטחי הצד השני תהיה מותרת. רשיונות העבודה יונפקו על ידי לשכות העבודה של הצד ממנו באים העובדים, על פי אמות מידה שיקבעו. הרשיונות יוחזקו על ידי העובדים שיאושרו על פי שיקולי שני הצדדים. יקבעו הסדרי מעבר כך שכניסתם של העובדים לשטחי הצד השני לא תימנע אלא באופן זמני ובתיאום בין הצדדים.

ב. סידורי מעבר העובדים יהיו יעילים ומהירים והצדדים ידאגו למינימום זמני ההמתנה והביקורת תוך שימוש בציוד יעיל לבדיקת העובדים.

ג. שני הצדדים יסכימו על אמצעים לאכיפת ההסדר בשני צידי הגבול. עובדים ומעבידים שלא יציתו לכללים שיקבעו יענשו באיסור עבודה וקנסות.

ד. תתקיים אבחנה בין מבקרים, חולים, תיירים וכיו"ב, החוצים אל הצד השני, ועובדים המועסקים בשטחי הצד השני. שני הצדדים יקפידו לשמור על האבחנה בין הקטגוריות השונות.

ה. זכויות העובדים בכל צד יהיו על פי הנהוג בשטחים בהם הם מועסקים; כולל שכר מינימום, ביטוח בריאות, ביטוח לאומי, זכויות סוציאליות אחרות וכיו"ב.

ו. שני הצדדים יתחייבו לא לפתוח את שוק העבודה הישראלי והפלסטיני לעובדים "זרים" אלא בהסכמת שני

ה. הצדדים יאמצו מדיניות כלכלית שתתרום לצמיחה כלכלית של שניהם; במידה ותהינה מחלוקות יובאו הנושאים לדיון ולהסכמה בדרך שתיקבע מראש.

המדיניות כלפי מדינות נוספות, ובפרט ירדן וכן מצרים ואחרות, תהיה כפופה לכל האמור לעיל.



Best, but so far Unattainable

Ezra Sadan

1. Introduction

An article titled "**The Best Way for Both Sides**," published in the first issue of this Journal, five years ago contemplated greater Palestinian exports to and through Israel, following Oslo and the successive Agreements. The original and consecutive articles in this Journal expressed an opinion that a voluntary Custom Union or an advanced FTA (free trade area) with Israel - allowing for greater exports - was the Palestinian best hope for economic growth. Interchange with the Palestinians did not play a major role in the Israeli economy. Yet, the articles envisaged the daily interaction involved as one of Israel's best guarantees of a lasting peace. All in all, a robust trade could indeed be visualized as **the best way for both sides**.

This has been and still is a most accurate assessment of the political-economic options facing the parties. But, it has been and still is an appraisal conditioned by the ability of the parties to maintain an environment of mutual trust. So far, in the absence of trust, an expansion of Palestinian exports to and through Israel did not materialize. On the contrary, exports have declined considerably from their pre-Oslo level. By 1997 the value of total Palestinian exports to Israel approximated 60% of their historical level in 1992 and merely 40% of their potential in 1997.

Furthermore, administrative developments in the post-Oslo era, reflecting an implicit spirit of mistrust, are hardly conducive to future trade. **Checkpoint Karnie** - an assemblage of concrete and electronics and officious clerks, the designated gateway for goods originating in Gaza on

their way to Israel - is a plain manifestation of the prevalent spirit. To wit, every piece of merchandize will be checked - trust is to play no role in the procedure.

2. A Detrimental Development in Israel's Labor Market

Imports of labor services and the presence of non-citizens in Israel's labor market kept rising, ever since the early 1970's. Figures processed by Israel's Central Bureau of Statistics and employed by the Bank of Israel seem to indicate that in 1970 non-citizens comprised a mere 2.1% of Israel's total employment. But eventually that percentage trebled reaching to a level of 5.6% in 1980 and 6.8% in 1990. In 1997, in spite of a recession, the percentage of non-citizen employees increased to 7.9%. It is possible to suggest that during the time-period in question real incomes and wages in Israel came close to European levels, thus attribute this influx of non-citizens to factors generating similar phenomena in Western Europe. It may be suggested that non-citizen employment in Israel have been induced by the presence of excess supplies of inexpensive daily-commuting Palestinians. But, in regards to the Israeli-Palestinian post-Oslo relations a full explanation of the pre-Oslo development is unimportant. Because, after Oslo Palestinians have been replaced in Israel's labor market by foreigners originating in the Far East and Eastern Europe. According to the data presented by the Bank of Israel and summarized by Figure 1, Palestinian employees in Israel approximated 100 thousands in 1992.¹ In 1997 the number dropped below 50 thousands. At the same time total

¹It has been argued that the data processed by Israel's Central Bureau of Statistics, supposedly, overlook unauthorized foreign and Palestinian labor, thus fall short of the "real" figures. However, the focal point of the comparative analysis presented here is differences between values recorded in 1992 and 1997 and not the recorded (supposedly biased) values themselves.

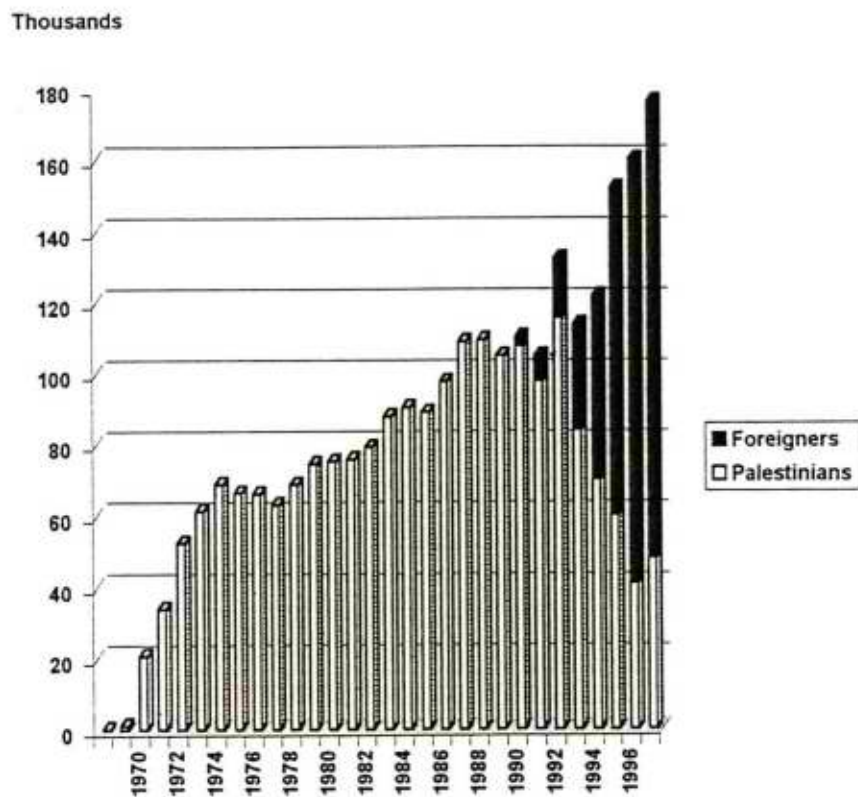
non-citizen employment rose from 132 thousand in 1992 to 176 thousand in 1997.

Relative to the historical performance in 1992, the Palestinians lost 50 thousand jobs from 1992 to 1997. But, potential employment of Palestinian labor in 1997 exceeded the performance in 1992. In an environment of trust and in the spirit of the Oslo Agreement and the adjacent Paris (Economic) Protocol, Palestinians could retain their 1992 share (87.5% of total non-citizen employment) they could have expected 154 thousand jobs in 1997. Relative to that potential their loss to foreigners approximated 105 thousand jobs, rather than the historical 50 thousand.

But, an environment of trust did not prevail. A terrorist outburst at the verge of Oslo generated a public opinion hostile to the presence of Palestinians in Israel's labor market. Even though terrorist activity was unrelated to the presence of registered Palestinian employees in Israel, the government of Israel succumbed to public opinion and resorted to closures. However, unlike the pre-Oslo experience, the post-Oslo policy allowed for tens of thousands of work-permits to foreigners. These foreigners "crowded out" the Palestinians even when closures were relaxed toward 1997 (Figure 1).

Relaxing the closures was not enough, because, in the eyes of an average employer, preference for farmhands from the Far East and for construction workers from Eastern Europe reflected a real cost consideration. Namely, even where Palestinian and foreign labor were competitive in terms of out-of-pocket expense, Palestinian labor was, supposedly, less reliable thus costlier in real terms.

Figure 1: Employment of Non-Citizens
Israel, 1969-1997*



*Source: Bank of Israel, Report 1997, Jerusalem, 1998, p. 192.

3. Discouraging Developments in the Bilateral Trade

In terms of the bilateral balance of trade, the detrimental development in Israel's labor-market implies a decline in Palestinian exports. According to data published by Israel's Central Bureau of Statistics and summarized in Table 2, Palestinian exports of services to Israel dropped from US\$ 920 million to US\$ 475 million in 1997.² This is a historical comparison. Palestinian exports of services in 1997 which amounted to US\$ 475 million fell short of a their potential calculated here as US\$ 1,520 millions (Table 1, row II column (c)). Hence, relative to, the potential, the loss in Palestinian export of services to Israel amounts to **US\$ 1,045 million**.

Palestinian exports of goods to Israel did not compensate for the detrimental development in the export of services. Exports of Palestinian goods were stagnant, US\$ 240 mullion in 1997 compared with US\$ 250 million in 1992. The pre-*intifada* level of US\$ 305 million - considered here as a proxy of the respective 1997 potential - has been recovered. Relative to that potential the loss in Palestinian export of goods amounts to **US\$ 65 million**.

At the bottom of this loss in potential trade lie hopes for an expedient development of joint ventures and sourcing alliances, which did not materialize.

Failure to expedite this development could be attributed, in part, to a deficient effort of the authorities to provide for a risk-mitigating environment. The Palestinians failed to preserve the solidity of an institutional-legal framework. Israel failed to provide generously countervailing instruments.

²See ff. 1 above.

Table 1:
Entries in the Palestinian and the Israeli Balance of Payments Attributable to
Bilateral Trade, 1992 and 1997, Million US Dollars

Row	Category	Major Item	1992*	1997	
				Historical	Potential
			(a)	(b)	(c)
Attributable Palestinian Exports = Attributable Israeli Imports:					
I	Goods	Intermediary & finished goods produced by Palestinians and procured by Israelis	250	240	305**
II	Services	Remuneration of Palestinian labor employed in Israel	920	475	1,520***
III	Total		1,170	715	1,825
Attributable Israeli Exports = Attributable Palestinian Imports:					
IV	Goods	Goods produced or processed in Israel and procured by Palestinians	1,105	1,570	1,570
V	Services	Services added by Israelis to imported goods forwarded to Palestinians	325	170	170
VI	Total		1,430	1,740	1,740

* Round figures adopted from: Israel, Central Bureau of Statistics, Statistical Abstract of Israel 1998, Ch. 7, Goods and Services Account.

** Assuming that the value materialized in the pre-intifada period (1987) is recovered.

*** Assuming that in 1997, like in 1992, the percentage of Palestinians among the non-citizens employed is 87.5%. (The concrete percentage in 1997 was 27.3%. See: Figure 1).

In the face of a decline in the Palestinian exports to Israel, the exports of goods produced or processed by Israelis and procured by Palestinians increased from US\$ 1,105 million in 1992 to US\$ 1,570 million in 1997. At the same time Israel's export of services dropped from US\$ 325 million to US\$ 170 million. This drop of US\$ 155 million is most likely to represent a transfer of intermediary commissions realized in the past by Israeli commercial-agents to their Palestinian counterparts.

Altogether, Israel registered a slight increase in total exports. Yet, in relative terms trade with the Palestinians decreased from 7.5% of Israel's

total exports in 1992 to 5.5% in 1997, reinforcing a secular trend of marginalizing Israel's economic interaction with her immediate neighbor.

This trend is contrasted with the situation on the Palestinian side, where exports to Israel are not a marginal affair. A loss of US\$ 1,045 million in potential exports of labor services and US\$ 65 million in exports of goods imply a loss of more than US\$ 1 billion in value added. For an economy capable of attaining a gross national product of US\$ 4-5 billion this is an enormous loss.

The transfer of US\$ 155 million of intermediaries' commission provides a compensation of sorts. However, the compensation is small and the loss is very large. Moreover, the enormous loss incurs to the unemployed masses while the small compensation accrues to the privileged few.

4. Concluding Remarks

In spite of the setbacks, it is not utterly impossible to reverse the tide, allow Palestinian exports of goods a genuinely free access and favor Palestinian exports of labor-services. If this is the case then Palestinian leaders should mind the real needs of the masses (rather than the desires of the privileged few) and Israeli officials should pay attention to the common cause (rather than the particular interests of farmers and contractors). In the interest of common people and the cause of peace, the "best way" should be pursued as vigorously as possible.

Administrative and fiscal measure should be employed to re-establish Palestinian labor as a leading supplier.

A proper institutional-legal framework should be instated and risk-offsetting instruments introduced in order to make a robust bilateral trade feasible.

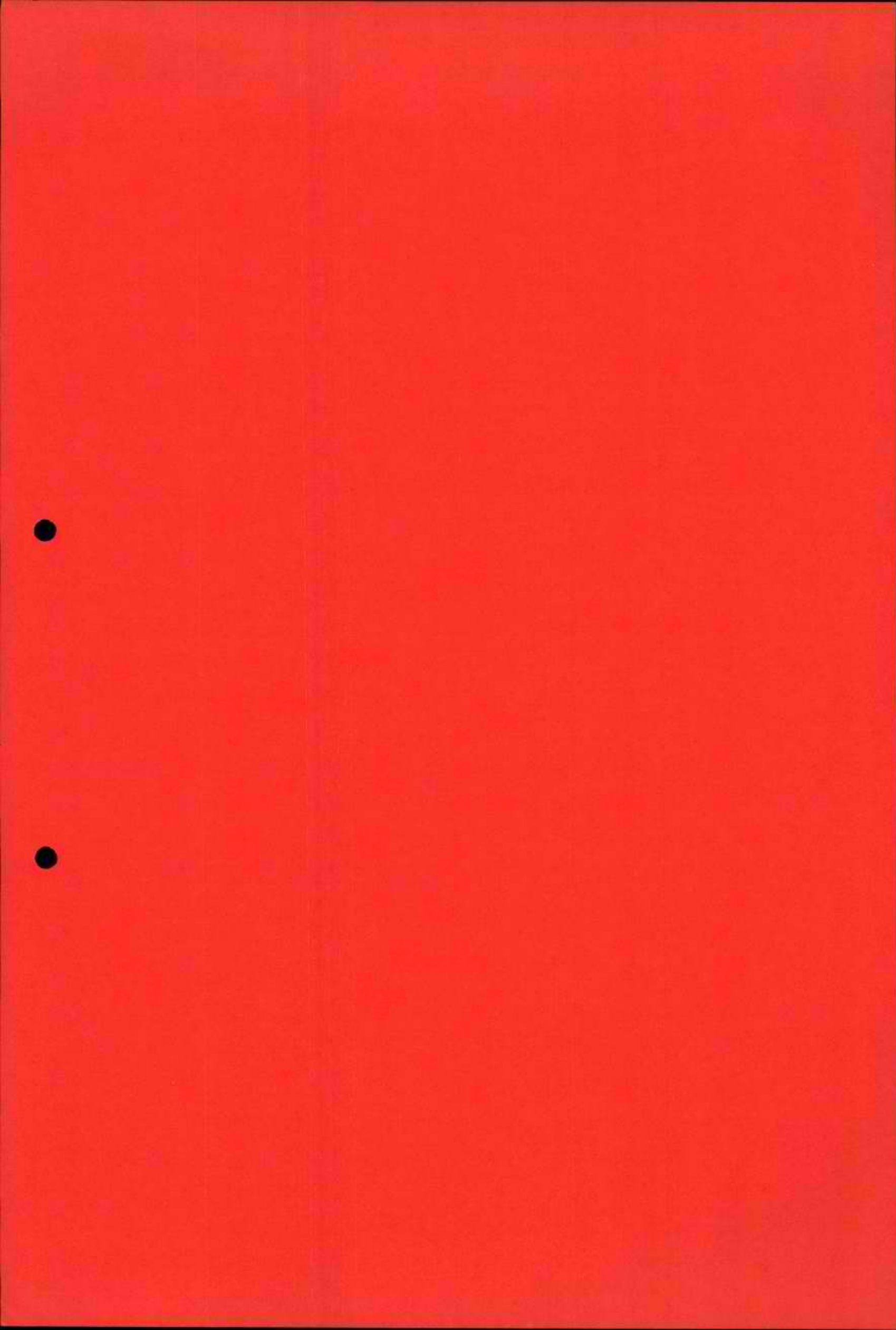
Trust should be reincorporated in the procedures affecting the movement of Palestinian goods.

But, if separation and barbed wire between Israelis and Palestinian are mandatory in Gaza, or worse all over the country - then it seems imperative to overlook the "best" and look for "second best" solutions.

Palestinian labor should, perhaps, be accorded quotas specifying the least-sensitive industries and places.

Inducements to joint-ventures should, perhaps, be picked from the arsenal of foreign-trade risk-insurance facilities.

Finally, if border-procedures cannot be molded to fit a liberal trade regime then one should be looking hard for the best among the arrangements befitting a Checkpoint Karnie.



האוניברסיטה העברית
הפקולטה למשפטים

ההסדרים בדבר מיסוי יבוא ומדיניות יבוא בין ישראל והרשות
הפלסטינית

עבודה זו מוגשת במסגרת הסמינריון - מדיניות מיסוי בינלאומי
בהדרכתו של ד"ר יורם מרגליות.

מגישה: דיינה ירום,
ת"ז 028649275

* הערה: כותבת העבודה שימשה כיועצת משפטית לנושאים הכלכליים בלשכת היועץ המשפטי לאזור יהודה והשומרון בין ספטמבר 1994 ועד לאפריל 1996. כיום היא משמשת כיועצת משפטית למן"מ עם הפלסטינים, במסגרת עבודתה בלשכת היועצת המשפטית למשרד האוצר. יובהר כי הדעות המובאות בעבודה זו הינן דעות אישיות של הכותבת, ואינן מתיימרות לשקף את מדיניות משרד האוצר בעניינים בהם עוסקת עבודה זו. מפאת הזהירות, אבקש כי לא יעשה שימוש בעבודה זו ללא קבלת אישור מראש מהגורמים המתאימים.

תוכן ענינים

4	1. מבוא
7	2. מודלים של הסכמי סחר - עקרונות כלליים
15	3. היחסים הכלכליים בין ישראל לשטחים לפני חתימת ההסכמים
15	א. מדיניות הסחר של מדינת ישראל
17	ב. כלכלת השטחים ויחסי הסחר עם מדינות חוץ
24	4. מיפוי האינטרסים של הצדדים למשא ומתן
24	א. הצד הישראלי
29	ב. הצד הפלסטיני
34	5. פרוטוקול פריז
34	א. כללי
36	ב. סעיף 111 לפרוטוקול - מדיניות יבוא ומסי יבוא
39	ג. סעיפים נוספים
42	6. בעיות ביישום הפרוטוקול וביקורת על המודל שאומץ
42	א. השלכות ההגבלות הביטחוניות
44	ב. חלוקת הכנסות ממסי יבוא - Revenue Sharing
47	ג. התנהגות אנטי תחרותית ושחיתות
50	ד. ההסכמים בין הפלסטינים לאיחוד האירופי
54	7. סיכום - סוף שהוא גם התחלה: "מבט" על הסדר הקבע

מבוא

ב- 29 באפריל נחתם "הפרוטוקול בדבר יחסים כלכליים בין ממשלת ישראל לבין אש"ף, כמייצג העם הפלסטיני" (להלן - "פרוטוקול פריס"). פרוטוקול זה צורף כחלק בלתי נפרד להסכם השלום שנחתם כשבוע לאחר מכן (ב- 4 במאי 1994), "הסכם עזה ויריחו", וכן להסכם הביניים, (שנחתם בספטמבר 1995), בשינויים קלים. פרוטוקול זה אמור היה לשמש בסיס לכל הסכם עתידי בשאלת היחסים הכלכליים בין הצדדים עד להסדר הקבע.

מפאת רוחב היריעה, אתמקד בעבודה זו בהיבטים בהסכם הנוגעים למסי היבוא ולמדיניות היבוא בלבד, מהם אבקש ללמוד על הדרך בה ביקש כל צד לקדם את המדיניות ואת האינטרסים שלו במסגרת משותפת כוללת. בהקשר זה אתמקד בהיבטי המאקרו, דהיינו - בשיקולי המדיניות העומדים בבסיס האינטרסים השונים, ובדרך בה גובשו לתוך ההסכם, ולא בהיבטי המיקרו - הנוגעים לפרוצדורות היישום בפועל של העקרונות האמורים

חשוב לזכור כי מדובר בפרוטוקול שהינו חלק מהסכם שלום כולל, אשר לו היבטים ביטחוניים, פוליטיים, משפטיים ואזרחיים, בנוסף להיבטים הכלכליים. כמו כן, אף פרוטוקול פריז כשלעצמו עוסק במספר מישורים כלכליים - המישור המוניטרי, תנועת עובדים, מישור פיסקלי (מיסוי ישיר, מיסוי עקיף על ייצור מקומי ומסי יבוא ומדיניות יבוא), יחסי סחר בין הצדדים (תעשייה, חקלאות), ונושאים אחרים (תיירות, ביטוח). נושא המיסוי הינו רק אחד ההיבטים בו, ומתוכם נושא מסי היבוא ומדיניות היבוא הינו אף ספציפי יותר. עם זאת סבורני כי מבין כל הנושאים הכלכליים ונושאי המיסוי בפרט, נושא זה הינו הנושא המרכזי בהסכם, אשר הטביע את חותמו על מכלול הנושאים האחרים, הן בתחום המיסוי והן בתחומים הכלכליים האחרים.

לסוגיית מיסוי היבוא ומדיניות היבוא, מלבד היבטים פיסקליים, יש משמעות מרכזית בנוגע להכוונת המשק, הגברת הצמיחה והעלאת רווחת כלל התושבים.

הנושא הנדון ממחיש באופן ממשי את חשיבותם של הסכמים בינלאומיים בתחום המסוי על יבוא: את השימוש במדיניות מיסוי ובהסכמי המיסוי כאמצעי להכוונת סחר וכאמצעי לפיתוח המשק, את ההשלכות המקרו-כלכליות והמיקרו-כלכליות שיש להסכם כאמור על מבנה המשק בכל מדינה, ואת הקשר הישיר בין מדיניות היבוא הבינלאומית של מדינה לבין הצמיחה הכלכלית ופיתוח המשק.

בדרך של סקירת האינטרסים והעמדות של הצדדים במו"מ לקראת גיבוש ההסכם בין ישראל לפלסטינים, בחינת ההסכם שהושג והעקרונות שנקבעו לענין מדיניות יבוא ומסי

יבוא, וכן ניתוח הבעיות שהתעוררו עם יישומו בשטח והביקורת עליו, ניתן יהיה לעמוד על שיקולים ואינטרסים שונים שנלקחים בחשבון בגיבוש מדיניות יבוא - על ידי כל מדינה בפני עצמה, וכן שיקולים ואינטרסים שיש לקחתם במסגרת הסכם משותף על כן בחרתי להרחיב דווקא לגבי נושא זה.

כמו כן, בהסכם בין ישראל לפלסטינים קיימים היבטים ייחודיים שהטביעו את חותמם על פרוטוקול פריז. להבדיל מהסכמים כלכליים אחרים בין מדינות, לצד השיקולים "הרגילים", אשר עומדים בבסיס כל הסכם סחר בין מדינות, עמדו שיקולים "חיצוניים" לאינטרסים הכלכליים גרידא, שהיה צורך לקחתם בחשבון גם במסגרת הסעיפים הכלכליים:

-מדובר בצדדים שלהם היסטוריה של כיבוש ואיבה.

-קיומם של היבטים פוליטיים להם השלכות על ההסכמים הכלכליים, כגון: שאלת הגבולות, עתיד ההתנחלויות והדין שיחול עליהן וכיו"ב.

-אין מדובר בשתי מדינות שהן צדדים להסכם, אלא במדינה וישות נוספת שאינה מדינה, אשר לה שאיפות פוליטיות לקבלת סממני ריבונות רבים ככל האפשר.

-מדובר בהסכם ביניים לתקופה של חמש שנים ולא בהסכם קבע.

בעבודה זו ננסה לעמוד על מכלול השיקולים, וננסה לבחון אף את האינטראקציה ביניהם ואת ההשפעות ההדדיות שהיו לסוגי השיקולים השונים בגיבוש ההסכם.

ראשית, אסקור בקצרה מודלים שונים של הסכמי סחר בין מדינות, ואבהיר מספר מושגי יסוד אשר ישמשו אותי בהמשך לניתוח האפשרויות השונות אשר עמדו בפני הצדדים והאינטרסים של הצדדים, אשר הכתיבו את הפתרון בדרך בה גובש לבסוף. לאחר מכן אתאר את היחסים בין הצדדים ואת המצב הכלכלי שהיה קיים ערב ההסכמים, אשר היווה את הבסיס לגיבושן של עמדות הצדדים וליצירת ציפיות מהסכמים אלו. לאחר מכן אבחן את האינטרסים השונים של הצדדים בביררה בין החלופות שעמדו על הפרק בגיבוש מודל הסחר הרצוי ומדיניות היבוא הנגזרת מכך. לעניין זה אתייחס הן לשיקולי המדיניות הכלכלית והן לשיקולים אחרים ששולבו לתוך מסגרת המו"מ הנוכחית. בהמשך אתאר את הפרוטוקול שגובש בין הצדדים. לאחר מכן אפרט את הקשיים ביישומם של ההסכם בפועל וכן אביא ביקורת על ההסכם והצעות לתיקונו.

חשיבות מיוחדת יש לנושא זה כיום, עת עומדים אנו בפתח המשא ומתן על הסדרי הקבע, לרבות הסדרי הקבע הכלכליים. במסגרת זו יהיה צורך לתת את הדעת, פעם נוספת, על המודל הרצוי לצדדים, והפעם - הסדר קבע. להבדיל מהמצב שהיה קיים ב- 94', כיום כבר הצטבר ברשותנו ידע רב נוסף היכול לשמש אותנו להסקת מסקנות מההסדרים הקודמים ולהפקת לקחים לעתיד לבוא. בסיכום הדברים אעיר מספר הערות אף בנושא זה.

מודלים של הסכמי סחר - עקרונות כלליים

יחסי הסחר בין צדדים (בדרך כלל מדינות) נשלטים בעיקרם על ידי מיסוי¹ נטייתה הטבעית של מדינה היא להגן על תוצרתה המקומית על ידי יצירת תנאים המפלים אותה לטובה לעומת התוצרת המיובאת, כך שתוכל להתמודד ביתר הצלחה בתנאי התחרות של השוק. אחת הדרכים הפשוטות ביותר לעשות כן הינה על ידי הטלת מסים, ובעיקר מכסים, על היבוא, ובכך לייקר את התוצרת המיובאת בהשוואה לתוצרת המקומית.²

עם זאת, התערבות הממשל באמצעות מסים מעוותת את ההקצאה האופטימלית בהתאם לביקוש ולהיצע המצרפיים. העיוות גדול במיוחד כאשר אותם טובין או שירותים ממוסים בשיעור שונה ובהתאם לעקרונות שונים - כפי שקורה בד"כ בסחר בינלאומי. לפיכך, התאוריות גורסות כי יש לשאוף להרמוניזציה של כללי המיסוי.³

בעשורים האחרונים, ובעיקר לאחר מלחה"ע ה-II, החלה מגמה עולמית המעודדת יצירת אינטגרציה כלכלית אזורית ושיתוף פעולה בין מדינות. אינטגרציה כלכלית כאמור כוללת יצירת מערכת חוקים משותפת למדינות החברות בנוגע לפעילות הכלכלית, במטרה להביא לסחר בהיקף גדול יותר ולשיתוף פעולה כלכלי בין המדינות.⁴ כתוצאה מכך, המדינות החברות באינטגרציה זו שותפות בהוצאות וברווחים הנובעים מהסרת החסמים לסחר, ונהנות מהתרחבות הסחר ביניהן.⁵

כיום, נדרשות המדינות להגדיל את הליברליזציה על מנת למשוך השקעות זרות, וזאת על מנת להתחרות בצורה יעילה בשווקים הבינלאומיים. כתוצאה מכך ניתן לראות מדינות

¹ וכן באמצעות חסמים לא-מכסיים נוספים - NTB.

² ג. מונין. מיסוי היבוא לפי הסכמי אזור הסחר החופשי של ישראל והמכבי" (1995), בעמ' 1. (להלן - מונין).

³ B. S. Frey & R. Richenberger, "To harmonize or to compete? That's not the question", *Journal of Public Economics*, Vol. 60 (1996), p. 335, 336 בעמ' 335.

(להלן - Frey & Richenberger).

⁴ בין השנים 1950 ל-1996 גדל היקף הסחר הבינלאומי בעשרות מונים. היצוא העולמי גדל פי תשע בהיקפו. ופי עשרים בערכו. בהתאם. בשנת 1947 החל המו"מ על הסכם GATT בהשתתפות 23 מדינות, וכיום חברים

ב-WTO 123 חברים.

(M. A. Sager, "Regional Trade Agreements: Their Role and the Economic Impact on Trade Flows".

The World Economy, Vol. 20(2), March 1997, 240 בעמ' 240.

(להלן - Sager).

⁵ M. Makhramreh, "The Prospects of Trade Between Jordan, Israel and the Palestinian National Authority - A Jordanian Prospective", *Israeli - Palestinian - Jordanian Trade Relations*, S. Bahiri, S. Hazboun, M. Makhramreh, N. Halevi (IPCRI - Israel Palestine Center for Research and Information, 1997), p. 42-3.

(להלן - Makhramreh).

רבות, מכל קצווי העולם, בשלבים שונים של התפתחות, ועם פילוסופיות כלכליות שונות לחלוטין עוברות תהליכי ליברליזציה ותחרות.⁶

בבסיס מגמה זו עומדת ההנחה שסחר חופשי בין מדינות מאפשר לייעל את כלכלת המדינות החברות באותם הסכמים אזוריים, בייצור ובצריכה, בתנאים של תחרות, לרווחת כלל תושבי המדינות: הוא מאפשר לצרכנים לבחור בטובין הזולים ביותר (במונחים של עלות/תועלת), ובדרך כלל מרחיב את אפשרויות הבחירה ומשפר את רמת המוצרים.⁷ יתרונות נוספים נובעים מיתרונות לגודל - על ידי "איחוד" המשקים מגדילים את שוק ההיצע ואת שוק הביקוש, וכתוצאה מכך עלויות הייצור קטנות. בנוסף, הסכם סחר חופשי מאפשר חדירת ידע ופיתוחים טכנולוגיים שיוצרו במדינות אחרות⁸ ומאפשר לכל מדינה להתמחות בייצור טובין ושירותים שהיא יכולה ליצר ביעילות מרבית, בהתבסס על יתרונה היחסי בשוק.⁹

בנוסף, ניתן להצביע גם על סיבות פוליטיות לאינטגרציה כלכלית - על המערכת הפוליטית מופעלים לחצים, הן מצד הסקטורים היצרניים, הדורשים הגנה על הייצור המקומי, והן מצד הסקטורים הצרכניים, הדורשים קיום אפשרות ליבוא זול. תהליך אינטגרציה מאפשר יבוא זול יותר, בתנאים מבוקרים, ומאיך פותח בפני הסקטור היצרני שווקים חדשים בתנאים נוחים יותר.¹¹

כמו כן, קיימות אינטגרציות כלכליות שהוקמו כתגובה פוליטית למצב נתון, ולא דווקא בשל קרבה גיאוגרפית או הוצאות שינוע נמוכות, כגון: הסכם אזור סחר חופשי בין ישראל לארה"ב משנת 1985.¹²

⁶ C. F. Bergsten, "Globalizing Free Trade", *Foreign Affairs*, June 1996, 105 בעמ'.

(להלן - Bergsten).

⁷ מונין, עמ' 4.

⁸ S. Edwards, "Openness, Productivity and Growth: What Do We Really Know?", *The Economic Journal*, Vol. 108, March 1998, 383 בעמ'.

⁹ Makhramreh, p. 42-3.

¹⁰ מדינה מגדילה בדרך כלל את יעילות הכלכלית, ככל שהשוק שלה נעשה יותר פתוח וככל שהכלכלה שלה נעשית יותר תחרותית מול שווקים של מדינות אחרות, על המדינות לייצר טובין שהם תחרותיים, במחיר ובאיכות, עם כלכלות אחרות. על מנת לעמוד בתחרות זו, מדינה מגדילה בד"כ את יעילותה הכלכלית ככל שהשוק שלה נעשה יותר פתוח. ככל על המדינות להתמקד בטובין בהם הן יותר יעילות בייצור (- יתרון יחסי), ביתרון יחסי גלום אחד ממושגי היסוד בסחר בינלאומי. קיומו של יתרון יחסי בין שותפות לסחר יכול להעלות את יעילות הייצור של שתיהן, כאשר הן מתמחות בטובין, שלכל אחת מהן יש יתרון יחסי בו.

למדינה א' יש יתרון יחסי כאשר יש לה יכולת לייצר טובין יותר בזול מאשר מדינה ב' (במחלת כסף) עבודה/ עלויות ייצור אחרות). כאשר מוצר זה מיוצר במדינה א' ומשווק במדינה ב', הרווחה בשתי המדינות עולה. הסדר זה מיטוב עם שתי המדינות, כי כל אחת עוצרת את הייצור "היקר", ומשתמשת בהן שנחסך לרכישת אותם מוצרים להורדת המחיר. בנוסף, כל מדינה מוכרת יותר ממוצר זה בו יש לה יתרון יחסי.

ככל שיש יותר פעילות כלכלית באזור נתון, החוזרים מהשקעות יגדלו וחולקו ביתר יעילות. ככל שתגבר התחרות, האווירה הכלכלית הכללית תשתפר, מכיוון שמונופולים פחות נפוצים, וקיים תמריץ לחפש אחר דרכים לשיפור תהליך הייצור וניצול טוב יותר של הטכנולוגיה.

S. Bahiri & T. Charm, "Israeli - Palestinian - Jordanian Trade Relations, background and Introduction", *Israeli - Palestinian - Jordanian Trade Relations*, S. Bahiri, S. Hazboun, M. Makhramreh & Halevi (IPCRI - Israel Palestine Center for Research and Information, 1997), 6-7 עמ'.

(להלן - Bahiri & Charm).

¹¹ מונין, עמ' 4, Frey & Richenberger, בעמ' 338.

¹² Sager, בעמ' 242.

ובשווקים המקומיים, אלא מפיתוח יוזמות עסקיות המתרכזות בייצור מוצרים לייצוא כגון: מוצרי תעשייה, תוצרת חקלאית מודרנית ומתועשת ושירותי תיירות¹⁷.

בהסכמי סחר אזוריים עם מדינות מפותחות מרוויחות המדינות העניות יותר כניסה מובטחת לשווקים של המדינות העשירות יותר, תוך הבטחה של המדינות העניות לאמץ, עם הזמן, כללי ליברליזציה. א-סימטריה זו הינה מוצדקת מבחינתן של המדינות העשירות, מכיוון שהיא מעודדת את המדינות העניות לקבוע מדיניות ליברלית, הפתוחה לסחר חוץ ולהתאים את עצמם לסטנדרטים העולמיים¹⁸, ובטווח הארוך - הרווח משותף לכולם.

הסכמי סחר אזוריים הינם בעלי צורות שונות. הם מגוונים בדרגות שיתוף הפעולה והאינטגרציה הכלכלית בין המדינות החברות בהן¹⁹:

א. פרוטוקול סחר:

בסוג זה של הסכם, המדינות החברות מסכימות על רשימת טובין לגביהם נקבעים שיעורי מכס מיוחדים בסחר בין המדינות. התעריפים יכולים להיות שווים או גבוהים מאלה שניתנים למדינות אחרות. כמו כן, המדינות יכולות לקבוע הגבלות כמותיות על הטובין הנסחרים בהתאם לתנאים המועדפים שנקבעו בהסכם. אין הכרח כי שיעורי המכס שיקבעו יהיו שווים, דהיינו - יתכן מצב שבו מדינה אחת תעניק "הנחות" גדולות יותר בתעריפיה מאשר מדינות חברות אחרות. הכל בכפוף להסכמה בין המדינות.

ב. הסכם העדפת סחר (MFN):

הסכם זה מאפשר לכל מדינה חברה את הסחר הפתוח ביותר ואת תעריפי המיסוי על היבוא הנמוכים ביותר הניתנים למדינות אחרות ע"י המדינה אליה מגיעים הטובין (למעט הסכמי העדפה ייחודיים). במילים אחרות, הסכם זה יוצר עבור כל מדינה חברה יחסי סחר עם יתר המדינות החברות בהסכם, בתנאים שאינם גרועים מכל מערכת יחסי סחר אחרת שיש לאותן מדינות עם מדינות נוספות.

ג. הסכם סחר חפשי חלקי:

זוהי וריאציה על הסכם סחר חופשי (ר' להלן). מדובר בסחר חפשי חלקי, מכיוון שהוא מוגבל לסקטורים או טובין מסוימים.

¹⁷ עזרא סדן "סחר חופשי בין ישראל לבין תעשיות הייצוא הפלשתיניות" רבעון לכלכלה 41 (התשמ"ד) 5 (להלן - סדן), בעמ' 5.

¹⁸ Bergsten, בעמ' 112.

¹⁹ Bahiri & Charm, בעמ' 2-6.

ד. הסכם סחר חופשי (FTA):

הסכם אזור סחר חופשי הוא מקבץ של מדינות שהורידו מכסים על הסחר בינן לבין עצמן, אך מטילות מכסים נפרדים על שאר מדינות העולם²⁰ (לדוגמה: הסכם נפט"א). הסכם מסוג זה מנטרל מכסים וחסימים לא-מכסיים (NTB) לסחר בין המדינות החברות, ביחס למוצרים שמקורם במשקים של המדינות השותפות לו, ומתיר תנועה חופשית של טובין אלה. עם זאת, הסכם אזור סחר חופשי מאפשר לכל אחת מהשותפות בו לנהל מדיניות יבוא משלה כלפי שאר העולם²¹, דהיינו - כל מדינה חופשית להחיל תעריף מכס עצמאי בגין יבוא מדינות שליטיות.

במצב זה, כדי למנוע הטיית סחר על ידי הכנסת טובין למדינה חברה בהסכם כאמור שתעריף המכס החיצוני שלה נמוך יותר, ולאחר מכן העברתה מכס למדינה המתקשרת השניה, שתעריף המכס החיצוני שלה גבוה יותר, נוהגות המדינות לדרוש ליווי הטובין בתעודות מקור²².

להסכם סחר חופשי שלושה חסרונות כלליים בולטים, ביחס להסכמים יותר אינטגרטיביים:

א. הסכם אזור סחר חופשי מחייב הקמת גבולות בקרה לבדיקת מרכיבי היבוא החיצוני של הסחורה המיובאת לכל מדינה, וגביית מכס מהטובין שאינם עומדים באמות המידה של כללי המקור. משמעות הדבר הינה כי מתקיימות בדיקות מכס בגבולות, אשר מוסיפות עלויות לסחר - הן עלויות להקמת המערכת ולהפעלתה והן עלויות הנובעות מהצורך בהוכחת עמידה בתנאי המקור (טפסים, בדיקות וכיו"ב).

ב. יש להגיע להסכמה על כללי מקור (אשר קובעים מתי יחשבו טובין כאילו יוצרו בשטחי המדינה ממנה מובאים הטובין, וכאשר מדובר בטובין אשר תהליך ייצורם נעשה במספר מדינות - מהו הערך המוסף המינימלי שצריך להיווסף לטובין במדינה החברה על מנת שיחשבו כאילו יוצרו בה, ולפיכך יהיו פטורים ממכס). נושא זה הינו מורכב ביותר ולפיכך עלול להעלות שאלות רבות שתהיינה שנויות במחלוקת.

ג. יכולתה של כל מדינה להגן על התעשיות הצעירות שלה נחלשת, בשל הזכות למעבר חופשי של טובין שיוצרו בשאר המדינות החברות, ללא הגבלה²³.

²⁰ אלחנן הלפמן "אינטגרציה כלכלית" רבעון לכלכלה 41 (התשמ"ד) 28 (להלן - הלפרמן). עמ' 28.

²¹ פרופ' אפרים קליימן "בשולי ההסכם הכלכלי עם הפלשתינאים" רבעון לכלכלה 41 (התשמ"ה) 678 בעמ' 684 (להלן - קליימן).

²² מוניו, עמ' 2.

²³ העלויות של פיתוח תעשייה צעירה (ינוקא) הינן גבוהות בשלבים הראשונים, ולכן בשלב הראשוני ימכרו המוצרים המיוצרים על ידי ביוקר, לכיסוי עלויות ההקמה. רק לאחר זמן-מה, עם התבססות התעשייה והתגברות על העלויות הראשוניות תוכל תעשיית ינוקא להפחית מחירים. במצב של שוק פתוח, ללא כל הגנה, יקשה מאד על תעשייה כאמור לעמוד בתחרות ולהתבסס התבססות ראשונית. גם אם בטווח הרחוק יותר היא יכולה להיות יעילה יותר וזולה יותר מהחלופות הקיימות בשוק (דוגמה מובהקת לכך ניתן למצוא בשווקים אוליגופוליסטיים, כגון: משק הזלק וכיו"ב).

ה. הסכם איחוד מכס:

איחוד מכס הוא אזור סחר חופשי שהחברות בו מאחדות את שיעורי המכס החיצוניים ובכך מכוונות מעטפת מכסים משותפת כלפי מדינות שלישיות²⁴. בכך מתבטל הצורך באבחנה בין טובין שיוצרו במדינות החברות בהסכם לבין טובין שיובאו מחוץ למדינות אלה, ולפיכך אין צורך בכללי מקור ובתעודות מקור. לפיכך, מרגע שטובין מסוימים נכנסו לתחום איחוד המכס, תנועתם ברחבי איחוד המכס חופשית.

היתרונות של איחוד מכס נובעים בעיקר מהעדר גבולות מכס בין הצדדים להסכם. משמעות הדבר הינה כי הסחר חופשי יותר, עלויות הסחר נמוכות יותר במידה ניכרת, ואין צורך בכללי מקור וביצוע בדיקות עבור טובין שנסחרים בין המדינות החברות להסכם. במלים אחרות, לאיחוד מכס יתרונות משמעותיים במישור היעילות - הן לגבי הפשטות של המנגנון - אין צורך במערך גבולות ופיקוח גבולות מורכב כמו בהסכם אזור סחר חופשי. כמו כן, מודל זה הינו הרבה יותר ניטרלי, מכיוון שהוא מתייחס באופן שווה לכל הטובין בתוך המערכת, להבדיל מהמצב בו כללי המקור יוצרים אבחנה בין הטובין לפי מקום ייצורם, ואף תתי-אבחנות בנוגע למוצרים מורכבים (שחלק מהליכי הייצור שלהם נעשה במדינה שלישית וחלק מהליכי הייצור נעשו במדינה שותפה להסכם), לגביהם יש לחשב את שיעור הערך המוסף ולקבוע אם יחול עליהם מכס או לא.

החסרון המרכזי באיחוד מכס הינו אבדן השליטה של המדינות על מדיניות סחר החוץ שלהן, כתוצאה מהצורך לקבוע מעטפת מכס משותפת, והעדר יכולת להגן על תעשיות צעירות.

ו. שוק משותף:

בשוק משותף מתקיימים כל התנאים שבאיחוד מכס, וכן מתאפשרת תנועה חופשית של חברי המדינות, ושל גורמי ייצור: עבודה והון.

היתרונות בשוק משותף כוללים את היתרונות שפורטו לעיל בנוגע לאיחוד מכס, ובנוסף, מכיוון שאין הגבלות על גורמי הייצור, יתרונות אלה מתחזקים אף יותר.

החסרונות של מודל זה הינם שכל מדינה מאבדת את שליטתה על מדיניות סחר החוץ, ואת יכולתה להגן על תעשיות צעירות בתחומה, וכן מאבדת שליטה על תנועת גורמי ייצור בתחומה.

²⁴ הלפרמן. עמ' 29.

מכיוון שמידת האינטגרציה בהסכם מסוג זה הינה גבוהה במיוחד, הסכם זה חל בדרך כלל רק לאחר שמתקיימים תנאי סחר "נורמלים" בין המדינות החברות.

ז. איחוד כלכלי:

כאשר שוק משותף מגדיל את האינטגרציה בין המדינות החברות בו, וכולל איחוד של מדיניות כלכלית, מוניטרית, חוקי עבודה, ייצור וצריכה - הוא הופך לאיחוד כלכלי²⁵. בנוסף להחלת מדיניות סחר משותפת כלפי מדינות שליטיות, מפותח אף השיתוף במדיניות החוץ בנוגע לאמצעי הייצור ולסקטורים הכלכליים²⁶.

זוהי אינטגרציה קשה ביותר להשגה, ומתרחשת בדרך כלל לאחר תקופה ממושכת של הסתגלות ואינטגרציה, ברמה זו או אחרת של המדינות המתקשרות²⁷.

* * *

הספרות התיאורטית הבסיסית הדנה באינטגרציה כלכלית בין מדינות מטפלת בהשלכות סטטיות של אינטגרציה כאמור, ומאבחנת שתי תוצאות אפשריות היכולות לנבוע מהסכמים כאמור:

• **יצירת סחר (Trade Creation)** - יצירת סחר הינה אחת מההשפעות המיידיות של סחר חופשי. עם הסרת החסמים, שני סוגים של יצירת סחר יכולים להתרחש: האחד, כאשר מדינה מייצרת כמות גדולה יותר של טובין כתוצאה מניצול היתרון היחסי שלה או כתוצאה מייצרת כלכלה מאוזנת. השני, כאשר מדינה מפסיקה לייצר דבר-מה שהשותפה לסחר מייצרת ביותר יעילות, ובכך מפנה משאבים לייצר דבר מה אחר באופן יותר יעיל. לפיכך יצירת סחר מועילה לשתי המדינות²⁸.

• **הסטת סחר (Trade Diversion)** - כיוון שהיבוא ממדינה-חברה להסכם נעשה זול יותר יחסית ליבוא ממדינה שאינה צד להסכם (בגלל הורדת מכסים חיצוניים), יכולה להיווצר הסטת סחר. להסטת סחר יכולות להיות השלכות חיוביות או שליליות. לדוגמה, אם מדינה מחליפה את מקור היבוא ממדינה רחוקה (שממנה הוצאות ההעברה, לרבות מכס, הינן גבוהות), למדינה שותפה להסכם שבה יש יעילות דומה אך הוצאות העברה נמוכות יותר, ההשפעה על הרווחה הינה חיובית. אם הסיבה להסטת הסחר הינה שהטובין הפכו זולים יותר כאשר מייבאים אותם מהמדינה השותפה רק כתוצאה

²⁵ קיימות אף דרגות ביניים של איחוד כלכלי - איחוד המדיניות הכלכלית בלבד. איחוד מדיניות כלכלית ומוניטרית וכיו"ב. הנושא חורג מחסגרת הדיון שלנו ועל כן לא ארחיב בעניין זה.

²⁶ מונין, בעמ' 3

²⁷ מונין, בעמ' 3

²⁸ Bahiri & Charm, עמ' 7.

מהסרת התעריפים - ההשפעה החיובית היא פחות חד משמעית²⁹, מכיוון שמדינה
כאמור יכולה למצוא את עצמה משלמת מחיר ריאלי גבוה יותר בעבור פריטי יבוא
מסוימים^{30 31}.

התוצאה החיובית של יצירת סחר נגרמת ע"י צריכת מוצרים ו/או תחליפיהם המיוצרים
יותר בזול על ידי השותפים לאזור הסחר. ההסכם מביא לחסכון בגורמי יצור מחד, ולעלייה
בצריכה של אותם מוצרים מאידך. הסטת סחר הינה תוצאת לוואי שלילית של הסכמי
סחר, הנגרמת על ידי מעבר לצריכה של מוצרים המיוצרים יותר ביוקר על ידי השותפות
להסכם מאשר על ידי מדינות שלישיות שאינן צד להסכם. במישור הסטטי נמדדת תועלתו
של הסכם הסחר אקס-אנטה, על ידי ההפרש בין התועלת שבו (יצירת הסחר) לבין העלות
שכרוכה בו (הסטת סחר)³².

ניתן להדגים הסטת סחר במה שאירע לאחר מלחמת ששת הימים: על השטחים נכפה
איחוד מכס (אם כי לא באופן מושלם, מכיוון שחלק מהסחורות נאסרו בכניסה לישראל).
מבחינת השטחים נוצרה הסטת סחר גדולה מאוד ביבוא - עד אז לא היה כל יבוא מישראל,
וכל מעבר ליבוא מישראל שבא על חשבון יבוא אחר היווה הסטת סחר. במקביל, היתה
יצירת סחר גדולה מאד בייצוא שנבעה מפתחת השוק הישראלי בפני תוצרת מהשטחים³³.

* * *

יש הטוענים כי קיומה של דרגת אינטגרציה נמוכה, והרצון לבצעה באופן מוצלח, יוצר
תמריץ להתקדם לדרגת האינטגרציה הבאה³⁴.

מכיוון שמערכת היחסים בין הרש"פ לישראל עובר לחתימת ההסכמים היתה בדרגת
התפתחות גבוהה יותר משלושת השלבים הראשונים ("פרוטוקול סחר", "הסכם העדפת
סחר" ו-"MFN"), כפי שיתואר להלן, המו"מ לגיבושם של ההסכמים וכן הדיון בהמשך
יתמקד באפשרויות המפותחות יותר מבין האפשרויות המנויות לעיל - החל מהאפשרות
לכונן הסכם אזור סחר חופשי ואילך.

²⁹ Bahiri & Charm, עמ' 7-8.

³⁰ הלפרמן, עמ' 29.

³¹ מצב זה נוצר בישראל. לאחר חתימת הסכמי סחר חופשי עם ארה"ב ועם האיחוד האירופי. עם ארה"ב ועם
אירופה היה תהליך של הטיית סחר - הרחבת היבוא מהן. אך במקביל חל ניוון ביבוא משאר העולם. מדינת
ישראל רכשה יבוא מארה"ב ומאירופה גם כאשר היה זול יותר לרכוש את אותם טובין במדינות אחרות. אך זה
לא השתקף במחיר הסופי לצרכן הישראלי בשל מיסי היבוא שחלו על אותם טובין.

³² נתן זוסמן "הסכמי הסחר כחלק מהסכמי שלום - מבט מההיסטוריה" רבעון לכלכלה 41 (התשמ"ה) 630
(להלן - זוסמן), בעמ' 632.

³³ אפריים קליימן "שלום וסחר עם שכנים" רבעון לכלכלה 41 (התשמ"ד) 32 (להלן - קליימן/שלום וסחר),
בעמ' 41.

³⁴ מוניץ, בעמ' 2.

היחסים הכלכליים בין ישראל לשטחים לפני חתימת ההסכמים

כנקודת מוצא לבחינת ההסדר שסוכם בפרוטוקול פריז, עלינו להתייחס למצב שהיה קיים בשטח ערב ההסכמים. על מנת להיטיב ולהבין את עמדותיו של כל צד להסכם, עלינו לבחון את הרקע הכלכלי והפוליטי בישראל ובשטחים, וכן את האינטראקציה ביניהם עובר להסכם.

* * *

מדיניות הסחר של מדינת ישראל³⁵

מדינת ישראל נחשבת למדינה קטנה, המוגבלת באוצרות הטבע שלה וביכולת לייצר בעילות מגוון של מוצרים ושירותים אותם היא מבקשת לצרוך, לפיכך היא חייבת להסתמך במידה רבה על סחר בינלאומי. בדרך כלל, מדינות שכנות מצופות לסחור האחת עם השנייה בסחר פנים-אזורי, המקביל לסחר הפנים-מדינתי במדינות גדולות.³⁶ בנסיבות רגילות - ישראל היתה מתפתחת יותר טוב אם היתה מנצלת את יתרונה האזורי היחסי. אולם, מכיוון שישראל ושכנותיה הערביות נותרו במצב של חרם - הסחר נעשה רק עם מדינות רחוקות יותר.³⁷

עד שנת 1962, נקטה ישראל במדיניות סחר בינלאומית הגנתית, אשר השתקפה במערך הגנת מחירים, שיעורי חליפין ותעריפי יבוא, באופן שהפך את היבוא ללא-תחרותי מול הייצור המקומי. מדיניות זו העניקה הגנה לתעשיות המקומיות. עם הקמת השוק האירופי המשותף החלה מגמת ליברליזציה בסחר. בתחילת 1962 הוכרזה מדיניות כלכלית חדשה, שבמרכזה עמד הרעיון של פתוחת השוק הישראלי לתחרות זרה. המדיניות כללה שני שלבים, חופפים בחלקם: האחד, המגבלות הכמותיות שהוטלו על יבוא טובין הוחלפו בתעריפי מכס, אשר בתחילה היו גבוהים דיים על מנת לספק את אותה דרגת ההגנה, ולאחר מכן הורדו התעריפים בהדרגה.³⁸ השלב השני כלל התמודדות עם מדיניות ההגנה שננקטה נגד מדינות המזרח הרחוק, אשר גרמה להסטת סחר ממקורות זולים יותר

³⁵ N. Halevi. "Future Economic Relations Between Israel and its Neighbors - An Israeli Perspective". *Israeli - Palestinian - Jordanian Trade Relations*, S. Bahiri, S. Hazboun, M. Makhamreh N Halevi (IPCRI - Israel Palestine Center for Research and Information, 1997), 68 בעמ'

(להלן - Halevi).

³⁶ Halevi, בעמ' 68-69.

³⁷ Halevi, בעמ' 68-69.

³⁸ Halevi, בעמ' 69.

למקורות יותר יקרים, בעיקר באירופה³⁹. עד סוף ספטמבר 91' נעשתה התאמה של התעריפים גם על טובין שיובאו ממדינות אלה. עד תאריך זה הוסרו המגבלות הכמותיות על טובין תעשייתיים, בוטלו דרישות הרישוי לגבי רוב הטובין, למעט אלה הפגיעים באופן מיוחד, ויושם רישוי אוטומטי למטרות בקרה סטטיסטית ואפשרויות בדיקה עתידיות⁴⁰.

לתהליך הליברליזציה המתואר לעיל היו שני חריגים. חריג אחד נוגע למוצרים חקלאיים ולתעשיית המזון, אשר היו פטורים מהתחייבויות לליברליזציה שקיבלה ישראל על עצמה במסגרת הסכמי GATT⁴¹. חריג שני נוגע לשימוש בחסמי סחר לא מכסיים (NTB), ובעיקר בתקינה. התקינה מיועדת להגנה על הציבור ממוצרים לא בטוחים או פגומים. עם זאת, נעשה שימוש בתקינה על מנת להגן על התעשייה הישראלית על ידי אימוץ תקנים לפי ספציפיקציות של המוצרים הישראליים. הגנה נוספת ניתנה באמצעות דרישות אריזה וסימון, שהוחלו על טובין מיובאים בלבד. NTB's נוספים היו בדרך של מיסוי על היבוא שאינו מכס (כגון: היטל היצף, מס קנייה וכיו"ב), וכן היתה הפלייה אינהרנטית שנבעה מעלויות הביקורת על היבוא והעיקובים בהליכי הביקורת, אשר נתנו למוצרים הישראליים יתרון תחרותי⁴².

בהתאם להסכמי אזור סחר חופשי שחתמה ישראל עם השוק המשותף (1975), ארה"ב (1995) ואפ"א (1993), התעשייה הישראלית שוב לא היתה מוגנת ע"י מגבלות כמותיות או תעריפי מכס מיבוא תחרותי המיוצר באזורים אלה, והחל תהליך של יצירת סחר ושל הרחבת היבוא ממדינות אלו. במקביל, הגדילה ישראל את ההגנות בפני יבוא משאר העולם (דרום מזרח אסיה, דרום אפריקה וכו')⁴³. כתוצאה מכך נוצר ניוון בסחר עם שאר העולם - הסטת סחר.

תהליך החשיפה היה הדרגתי, והתרחב עם הזמן גם למדינות השלישיות. עם זאת, עדיין קיימים חסמים על יבוא תעשייתי ממדינות אלו, מכיוון שאין להן הסכם עם ישראל (8% לטובין סופיים ו- 12% לטובין לייצור)⁴⁴.

ישראל מסתמכת במידה ניכרת על סחר בינלאומי: בשנת 1995 היווה היבוא 48% מהתל"ג. היצוא הינו רק כשני שלישי בגודלו מהיבוא.

³⁹ Halevi, בעמ' 71.

⁴⁰ Halevi, בעמ' 71-72.

⁴¹ בסיבוב אורוגוואי של GATT נקבעו תנאים לליברליזציה גם בתחום זה. אך לישראל ניתנה ארכה גדולה מאד.

⁴² Halevi, בעמ' 73-74.

⁴³ Halevi, בעמ' 72-73.

⁴⁴ Halevi, בעמ' 72-73.

המדינות אשר שיעורי היבוא מהן הינם הגבוהים ביותר הינן המדינות המתועשות: ב- 1995 58.7% מהיבוא הגיע ממדינות השוק המשותף ואפט"א, ו- 18.6% מארה"ב. לכך יש להוסיף את היבוא מהשוק היפני. היבוא ממדינות אלה מהווה כ- 70-80% מכלל היבוא לישראל⁴⁵.

שוק היצוא של ישראל הינו - 34.3% למדינות האיחוד האירופי ואפט"א, וכ- 30% נוספים לארה"ב⁴⁶. כאמור לעיל, בשל המצב הפוליטי, לא היו לישראל כל קשרי סחר עם מדינות ערב.

בהתאם לנתונים, כ- 8.4% מהיצוא הכולל של ישראל מיועד לשטחים (יש מי שמשתמש בנתונים אלה על מנת לטעון לחשיבות השוק של השטחים לישראל, שהינו שני לאחר ארה"ב, ובכך לטעון לתלותה של מדינת ישראל בשוק זה, לא פחות מהתלות של השטחים ביצוא לישראל (כפי שיפורט להלן). עם זאת, נתון זה אינו מדויק כי הוא כולל גם את היבוא שנעשה במישורין לשטחים ועובר דרך נמלי ישראל, בהעדר נמלי ים/אוויר אלטרנטיביים בשטחים)⁴⁷.

בשנות ה- 90 ישראל דומה בדרגת התפתחותה ובמבנה הכלכלי שלה למדינות המתועשות. עם זאת עדיין קיימות מספר בעיות בסיסיות שנותרו ללא פתרון. החמורה בהן הינה בעיית מאזן התשלומים - יבוא הטובין והשירותים עלה על היצוא בשנת 1996 ב- \$127,701,000. בנוסף, על ישראל למצוא דרך לאזן בין המטרות הנוגדות של הגברת הצמיחה, תעסוקה מלאה, הורדת האינפלציה והורדת המעורבות הממשלתית.

* * *

כלכלת השטחים ויחסי הסחר עם מדינות חוץ⁴⁸

איו"ש היה חלק משטח המנדט הבריטי על פלשתינה/ארץ ישראל עד 1948. בעקבות מלחמת העצמאות השתלטה ירדן על איו"ש, ובשנת 1950 אף ניסתה לספח אותו. הסיפוח לא זכה להכרה במישור המשפט הבינ"ל. רצועת עזה היתה אף היא חלק משטח המנדט הבריטי עד 1948, ולאחר מכן נוהל אזור זה על ידי מצרים⁴⁹.

⁴⁵ Halevi, בעמ' 75-76.

⁴⁶ Halevi, בעמ' 75-76.

⁴⁷ Halevi, בעמ' 76.

⁴⁸ בהקשר של השטחים לא ניתן לדון ב"מדיניות סחר", כפי שיתואר להלן בפרק זה. במשך זמן רב נמצאו השטחים - הן איו"ש והן אזורי תחת כיבוש זר, ולא ניהלו מדיניות סחר עצמאית זו או אחרת.

⁴⁹ ט. איינהורן, "איחוד המכסים בין ישראל לרשות הפלסטינית - הכללים הנודרשים במשפט הסחר הבין-לאומי ובמשפט הפנימי". מחקרי משפט י"ד 439, בעמ' 448 (להלן - איינהורן).

מיד לאחר '67, עם כניסת ישראל לשטחים, הוקם צוות כלכלנים ישראליים בראשותו של פרופ' מיכאל ברונו, אשר התבקש לבדוק מספר אלטרנטיבות ליחסים כלכליים בין ישראל לשטחים במצב החדש שנוצר (בצוות היו חברים יורם בן פורת, חיים בן שחר, נדב הלוי, גיורא חנוך, עזרא סדן ואיתן ברגלס)⁵⁰.

הצוות הגיש המלצותיו בספטמבר '67. בדו"ח שהוגש, המליץ הצוות על יישום מעבר חופשי של טובין בין השטחים לישראל. עם זאת, הצוות המליץ שלא לאפשר מעבר חופשי של גורמי ייצור, ובפרט לא של גורמי עבודה. הצוות קבע כי מנקודת ראות כלכלית, שמירת האחיזה הישראלית בשטחים לא תהווה נטל גדול מדי על הכלכלה הישראלית. המלצות הצוות התבססו, בין השאר, על נתוני כלכלת ישראל, כפי שהיו בשנת הוצאת הדו"ח - שיעורי אבטלה גבוהים (כ- 11% בשנת '66/7). הצוות היה ער לכך כי תנאים אלה יכולים להשתנות, וכי בעתיד יכולה להתעורר דרישה לכוח עבודה. במצב אפשרי זה, המליץ הצוות לשקול אישור סלקטיבי של תנועת עובדים. עמדה דומה נקט הצוות בנושא של תנועת הון. דהיינו, כאשר השוק יהיה בתפוסה תעסוקתית מלאה, יהיה סביר לאפשר גם תנועת הון חופשית.⁵¹

בקרב חברי הממשלה באותה עת היו קיימות שתי דעות נוגדות בנוגע לקשרים הרצויים בין הכלכלה הישראלית לכלכלה הפלסטינית. עמדה אחת, שננקטה ע"י שר הביטחון דאז, משה דיין, תמכה במתן אפשרות לתנועה חופשית של עבודה והון. הרעיון שעמד בבסיס עמדה זו היה להפוך את שני האזורים ליחידה כלכלית אחת. העמדה השנייה, שננקטה ע"י שר האוצר דאז, פנחס ספיר, דחתה את רעיון ביטול גבולות העבודה בין ישראל לשטחים, ותמכה בעידוד יצירת מפעלים חדשים בשטחים.⁵²

כפי הנראה, מצב הדברים במועל לא התפתח על בסיס המלצות הצוות, ולא על בסיס החלטות מדיניות מכוונות, אלא על בסיס מתן פתרונות מיידיים, בהתאם למציאות הכלכלית שנוצרה⁵³: ההחלטה לשמור על גבולות סגורים ולא לערב בין שתי הכלכלות היתה מובילה את הכלכלה הפלסטינית להתדרדרות מהירה ולירידה ברמת החיים. מצב זה היה מוביל לחוסר שקט ולהתקוממויות.

לאינטגרציה עם ישראל היו היבטים חיוביים עבור הפלסטינים. הצמיחה הכלכלית בשטחים, בפרט ב- 10 השנים הראשונות לכניסת ישראל לשטחים, ניזונה במידה רבה מאפשרויות הסחר שנפתחו בפני המשק הפלסטיני. הסכמי הסחר החופשי עליהם חתמה

⁵⁰ A. Arnon, I. Luski, A. Spivak, J. Weinblat, *The Palestinian Economy - Between Imposed Integration and Voluntary Separation* (Brill, Leiden - New York, Keln, 1997), 2-3 בעמ'

(להלן - *The Palestinian Economy*)

⁵¹ *The Palestinian Economy*, 2-3 בעמ'

⁵² *The Palestinian Economy*, 4 בעמ'

ישראל עם הקהילייה האירופית (מ-1975) ועם ארה"ב (מ-1985) יצרו באופן אפקטיבי סחר חופשי בין השטחים לבין אירופה וארה"ב.⁵⁴ הגישה לשווקים הישראליים היתה רחבה מספיק על מנת להאיץ את הפיתוח במספר ניכר של עסקים בשטחים, ובפרט התפתחות טכנולוגית ניכרת בתחום החקלאות ובתחום הבנייה.⁵⁵ התל"ג הפלסטיני עלה במהירות עקב הגידול המהיר בתעסוקה בישראל. כל אלה הביאו לעלייה דרמטית ברמת החיים בשטחים.⁵⁶

הכללת השטחים בתחום מכס המגן הישראלי גרמה אמנם להסטת הסחר בשטחים לסחר עם ספקים ישראליים (אשר בגינם לא היה צריך לשלם כל מכס), אך היא גם אפשרה, בו בזמן, גישה של היצרנים הפלסטינים לשוק הישראלי, ולשווקים נוספים שעומים קיימה ישראל יחסי סחר.⁵⁷ על פי הנתונים הקיימים, תוצרתם של המפעלים הפלסטינים הופנתה מלכתחילה לשווקי הצריכה והייצור הישראליים, בין כסחורות מוגמרות ובין כמרכיבים ב"סחורות מורכבות" - הטומנות בחובן ערך מוסף של עסקים פלסטינים וישראלים. מוצרים אלה ואחרים שווקו בישראל ואף יוצאו לחו"ל.⁵⁸ בשל הגבולות הפתוחים, נהנו היצרנים הפלסטינים מעדיפות לעומת יבואנים מחו"ל.⁵⁹

בנוסף, התקיימה תנועה חפשית, ועד למלחמת המפרץ למעשה בלתי מבוקרת, של עובדים מהשטחים לישראל. גורם זה היה הגורם העיקרי לשגשוג הכלכלי חסר התקדים של השטחים. ישראל סיפקה עבודה לכמעט כל היצע של כח עבודה מהשטחים. בשנת 1992 עבדו בישראל קרוב לארבע עשיריות (4/10) מכלל תושבי השטחים.⁶⁰

האינטגרציה בין הכלכלות הושלמה עד 1972, אך היתה בעלת מבנה ייחודי:⁶¹ ראשית, היא לא היתה וולנטרית - ראשית, מדיניות הסחר בין 67' ל-94' בשטחים נקבעה באופן בלעדי על ידי ישראל. לפיכך, תעריפי המכס וההיטלים השונים יושמו באופן אוטומטי על יו"ש ועזה. שנית, האינטגרציה היתה חלקית, במספר מובנים -

1. ננקטה מדינות הגנה לטובת החקלאות הישראלית;

⁵³ The Palestinian Economy, בעמ' 4.

⁵⁴ במקביל, הוחלה על השטחים גם המדיניות הישראלית בנוגע להעדר סחר עם מדינות אסלאמיות, כמו אינדונזיה ומלזיה, ובגין כך נמנעה האפשרות לקיים יחסי סחר עם מדינות אלה.

⁵⁵ The Palestinian Economy, בעמ' 7.

⁵⁶ סדן, בעמ' 6, 9.

⁵⁷ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 6.

⁵⁸ סדן, בעמ' 10.

⁵⁹ The Palestinian Economy, בעמ' 36.

⁶⁰ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 5-6.

⁶¹ בגלל ההפרש העצום בין גודלי המשקים, העובדים הפלסטינים לא היוו מעולם יותר מ-7% מכלל המועסקים בישראל, אולם בענפים מסוימים משקלם היה גבוה מכך בהרבה. בפרט בבנייה, בה הם היוו כ-44.3%, ובחקלאות כ-52.8% מהעובדים השכירים בענף. דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 6.

⁶² The Palestinian Economy, בעמ' 5.

2. הסחר במוצרי תעשייה היה נתון לאילוצים מנהליים מסוימים בשל מדיניות המנהא"ז, באותה עת, שנועדה להרתיע תעשיינים פלסטינים מלהתחרות בשווקים הישראליים⁶³. אילוצים אלה עיכבו השקעות ביצוא לישראל וביבוא תחליפים.

3. תנועת הסחר היתה כפופה לסייגים בטחוניים מסוימים⁶⁵.

כמו כן, התשתיות הכלכליות בשטחים לא התפתחו באופן משמעותי באותה תקופה, וזאת ממספר סיבות⁶⁶:

• השלטונות הישראליים, באמצעות הממשל הצבאי, השקיעו השקעות נמוכות מאד בפיתוח תשתית הכלכלה המקומית (למעט מודרניזציה של החקלאות המקומית)⁶⁷.

• השתלבות כוח העבודה הפלסטיני בשוק העבודה הישראלי במימדים משמעותיים, הביאה לעלייה בשכר הראלי בשטחים. כתוצאה מכך, יצרנים פלסטינים היו צריכים להרוויח יותר על מנת לכסות עלות עבודה נוספת זו בכדי להתחרות בעלות העבודה בישראל.

• מערכת פיסקלית לא מפותחת והעדר אופציות חסכון והשקעה: ב-67, עם כניסת ישראל לשטחים, נסגרו הבנקים. חוסר היציבות הפוליטית, בשילוב עם תנאי כלכלה לא טובים "תרמו" להעדר התפתחות במערכת הפיננסית⁶⁸. גם לאחר שהוקמה מערכת בנקאית, היא נותרה בלתי מפותחת. למרות שהפלסטינים היו יכולים להשתמש בשירותי הבנקאות בישראל ולהשקיע

⁶³ סדן, בעמ' 9.

⁶⁴ המדיניות התבררה כחסרת תועלת בשנות ה-90 המוקדמות. כאשר התעשייה הישראלית נחשפה ליבוא מאירופה ומצפון אמריקה, במסגרת הסכמי הסחר החופשי עם השוק המשותף זארה"ב. במצב זה היוותה התעשייה הפלסטינית חלק מזערי וזניח. סדן, בעמ' 9.

⁶⁵ דו"ח ועדת בן שחר, עמ' 5.

⁶⁶ *The Palestinian Economy*, בעמ' 5-7.

⁶⁷ השוואת שיעורי המיסוי לעומת שיעורי התל"ג מראה כי הוצאות הממשל הצבאי על צריכה ציבורית בשטחים עומדות על כ-7-8% בלבד מהתל"ג, בעוד שבמדינות ערב אחרות היחס הוא של כ-20-15% ובישראל 29%, נכון לשנת 1989. נתונים אלה מצביעים על מעורבות נמוכה של הממשל באספקת או במימון הצרכים הציבוריים. לפיכך היו הצרכנים של שירותים אלה צריכים לרכוש במישרין מהסקטור הפרטי. כפי הנראה, זו אחת הסיבות לנתון המצביע על צריכה פרטית גדולה מאד בשטחים. בדרך כלל, הוצאות גדולות יותר ממומנות ע"י שיעורי מיסוי גבוהים יותר. אמנם, הסכומים האמורים לעיל גדלו לקראת שנות ה-90, אך עדיין אינם משתווים לעלייה בתל"ג באותה תקופה. (*The Palestinian Economy*, בעמ' 16, ו-31-32).

בהקשר זה יש להעיר כי לאינתיפאדה היתה השפעה מרכזית על השקעות הממשל הצבאי בשטחים. שכן היא העלתה מאד את הוצאות הקיום של הכוחות הישראליים באזור והורידה במידה משמעותית את ההכנסות ממסים ומאגרות שירותים. כתוצאה מכך לא היה מנוס מהורדת ההוצאות הציבוריות. ב-88 - 89 היתה ירידה בהיקף ההוצאות של 36% ביו"ש ו-22% בעזה. עיקר הפגיעה כתוצאה מכך היתה בתחום פיתוח התשתיות (U. Amit-Kohn, R. Yarach, C. B. Glick, N. Biton, *Israel, The "Intifada" and The Rule of Law*, Israel Ministry of Defense Publication (Israel 1993), 161-162. בעמ'.

בשוק המניות הישראלי, אופציה זו לא מוצתה מסיבות לאומיות ואי-אמון במערכות בישראל⁶⁶.

• הגדרה חלשה של זכויות קניין ואי תפקוד המערכת המשפטית בשטחים.

• אי היציבות הפוליטית היוותה חסם בפני השקעות.

לפיכך, רוב ההשקעות בשטחים הופנו לתחום הפרטי ולא להון היצירני (78% מהתל"ג ביו"ש ו-84% מהתל"ג בעזה⁷⁰)⁷¹. עם זאת, הייצור החקלאי גדל מאוד, וכן התפתח ייצור תעשייתי, אף כי ברובו זעיר⁷².

היחס הגבוה של הכנסה (תל"ג) המיועדת לצריכה פרטית מאפיינת מדינות עניות ולא מפותחות (במדינות מפותחות הנתונים הם של כ-55-65% בלבד)⁷³. מ-68 ועד 90 היתה עלייה משמעותית בצריכה, אשר יותר מהכפילה את עצמה. עלייה זו מתקשרת לעלייה הגדולה בתל"ג בשטחים, ובעובדה שעיקר התל"ג הושקע בצריכה פרטית

במישור החקיקה - חקיקת הביטחון שנחקקה במהלך השנים באזורים בנושאים כלכליים שונים, ובעיקר בתחום המכס, המע"מ והפיקוח על המטבע, היתה דומה מאוד לחקיקה בישראל. חקיקה זו נבעה אף היא מהעיקרון המנחה של התהוות אזור כלכלי אחד, והצורך להתאים את הנמצב המשפטי באזורים בתחומים אלה למצב המשפטי החל בישראל. לפיכך, החקיקה לפיה נוהלו כלכלות ישראל והשטחים היתה דומה, בקוויה הכלליים לחקיקה הנהוגה בישראל⁷⁴. כך, למרות הבסיס החוקי השונה לכאורה, הוחלו בשטחים אלה אותם

⁶⁶ The Palestinian Economy, בעמ' 6.

⁶⁷ The Palestinian Economy, בעמ' 16.

⁷⁰ The Palestinian Economy, בעמ' 14.

⁷¹ הנתונים לגבי חסכון והשקעות יכולים להיות מוסברים במונחים של היצע וביקוש: ישנם מספר מקורות מימון פוטנציאליים להשקעות - חסכוניות פרטיים, הקצאה ממשלתית, השקעות זרות והשקעות בנקים. בשטחים, דק המקור הראשון היה רלוונטי. ההשקעות בייצור היו מסוכנות. תפקיד הממשל היה מוגבל, ורוב ההשקעה הפרטית נותבה להשקעה במכנים למגורים (The Palestinian Economy, בעמ' 17).

⁷² דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 6.

⁷³ The Palestinian Economy, בעמ' 15.

⁷⁴ מדיניות זו הועמדה למבחן משפטי כשהוחל חוק מע"מ בשטחים. מנגנון המע"מ, המבוסס על מס רב שלב, שבו מנכים מע"מ ששולם ממע"מ שהתקבל, הפך את האפשרויות לסחר רווחי מול השטחים לבלתי אפשרי, במצב שהמע"מ מוטל רק בצד אחד. על בסיס הקשר ההדוק בין הכלכלת ישראל וכלכלת השטחים, הכיר בג"צ בצורך בהתאמת החקיקה הכלכלית בין האזורים (אינתיפאדה ושלטון החוק, בעמ' 157), בבג"צ 493/81, 69 אבו עיטה ואח' נ' מפקד אזור יהודה והשומרון ואח', פ"ד ל"ז (2) 197 (להלן - בג"צ אבו עיטה) קבע, כב' הנשיא דאז, שחגר (בעמ' 320-321):

"...שילוב וכריכה של כלכלות - תוצאותיהן לטוב ולרע, וכפי שמצאו ביטויין בהתפתחות ובשינויים ברמת החיים, כך גם חייבו הקפדה על הכוונת ההתפתחויות הפיסקליות באופן מקביל... משמע, התפתחויות כלכליות או פיסקליות, שהן בעלות משמעות בישראל, משפיעות, במישורן, לחיוב ולשלילה, על השטחים, וטובתה של אוכלוסיית השטחים וצרכיה של ישראל גם יחד משפיעים - בצורה שאינה ניתנת להפדה יעילה וברורה - על ההכרעה בשאלה, אם יונהגו אמצעים פיסקליים מקבילים ובו-זמניים בישראל ובשטחים, דרך ההתמודדות עם בעיות כלכליות בישראל לא יכולה, ככל הנראה, להיעצר בקו התיחום הישן מלפני 1967. הפתוח כיום למעבר אנשים וסחור, וכלכלה

מסים עקיפים כמו בישראל, ובאותם שיעורים. כך גם כמעט שלא היו הבדלים בשיעורי מס ההכנסה.⁷⁵

כלכלת השטחים נחשבה לכלכלה פתוחה - 85% מהתל"ג בעזה ו- 65% ביו"ש נובע מיבוא. עם זאת, אין להסתפק בנתון זה כפשוטו, מכיוון שרוב היבוא והיצוא הגיע מישראל או אליה, לפי העניין: 80-90% מהיבוא לשטחים מקורו בישראל, וכן כ- 80-85% מהיצוא הוא לישראל (ר' נספח א').⁷⁶

ישראל, באופן משמעותי, היתה (ועודנה כיום) השותפה הגדולה ביותר לסחר עם השטחים. ירדן הינה השנייה בגודלה, אך בהיקף הרבה פחות משמעותי.^{77, 78}

בהתאם לנתונים לעיל, ובפרט לאור נתוני היבוא/יצוא בין האזורים, עולה כי למעשה נוצר שוק משותף בין ישראל והשטחים. למעט מגבלות על יבוא של תוצרת חקלאית מהשטחים לישראל, וסייגים ביטחוניים מסוימים לא התקיימו מכשולים כלכליים לתנועת סחורות חופשית ביניהם.⁷⁹

האינתיפאדה, והאמצעים שננקטו לדיכוייה, שיבשו את החיים הכלכליים בשטחים, אולם המאפיינים העיקריים של המשק הפלסטיני וקשריו עם המשק הישראלי, לא השתנו מהותית.⁸⁰ שיעורי הצמיחה בשטחים היו די גבוהים, ולמרות שמתחילת האינתיפאדה היתה ירידה משמעותית בתמ"ג, כעבור שנה עלו נתונים אלה מחדש. לפיכך ניתן להסיק כי לאינתיפאדה היתה רק השפעה זמנית על השיעור של הפעילות הכלכלית המקומית.⁸¹

על הקשר ההדוק שנוצר בין כלכלת ישראל וכלכלת השטחים עמד ביהמ"ש בהרחבה בבג"צ 493,69/81 אבו עיטה ואח' נ' מפקד אזור יהודה והשומרון ואח'.⁸² העתירה הוגשה בעקבות הוצאת צווים שעיגנו את חקיקת המע"מ באזור (במקום מע"מ נקרא מס זה בשטחים - מס בלו מוסף) בסמוך לאחר הנהגת מס זה בישראל. כב' הנשיא דאז, שמגר, קבע כי -

"לאור מערכת הנתונים הכלכליים כונו יחסי הסחר בין ישראל לשטחים על ידי M. Nissan:

נתמכת. הנשענות על כלכלתה של ישראל מבחינות רבות ומגוונות. תושפע מיידית לרעה, אם ייעשה ניסיון להחזיר את יחסיה הכלכלה למצבם מלפני 1967...".

⁷⁵ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 6.

⁷⁶ The Palestinian Economy, בעמ' 34.

⁷⁷ The Palestinian Economy, בעמ' 18.

⁷⁸ נספח ב' מפרט סבלאות יבוא/יצוא של יו"ש ושל אח"ע בשנים '69 - '93.

⁷⁹ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 6.

⁸⁰ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 6.

⁸¹ The Palestinian Economy, בעמ' 17.

" a de facto common market between Israel and the Administered Territories"

... עיקרו של דבר, ישראל הפכה לשותף עיקרי בסחר עם השטחים... מערכת הנתונים המוצגת לעיל מצביעה על תלות רבתי של כלכלת השטחים בזו של ישראל, וממילא מובן, כי כל ניתוק של הכלכלות, כל עוד ישראל שולטת בשטחים - אם בכלל בר-ביצוע לאור הרצף הטריטוריאלי והמשך התנועה החופשית - עלול היה להיות בעל תוצאות הרסניות מיידיות על כלכלת השטחים ועל רווחת אוכלוסייתם. הפסקת התנועה החופשית הייתה מביאה להשלכות מיידיות חמורות עוד יותר מבחינת כוח העבודה בשטחים ומבחינת גורמי הסחר והתעשייה.

סיכומו של דבר, לאור המציאות הכלכלית, הנובעת ממסכת נתונים מדינית (הממשל הצבאי) וגיאוגרפית (הרצף הטריטוריאלי), וכרוכה במישרין בהיקפן היחסי של המערכות המשקיות ובמאפייניהן ובמגזרים הכלכליים המרכיבים אותן (החקלאיים, התעשייתיים והתעסוקתיים), נקשרה כלכלת השטחים בטבורה לכלכלתה של ישראל. על כן הוחלט עוד עם ראשית כינונו של הממשל הצבאי, כי אין לקיים ניתוק בין הכלכלות, שישען כביכול על קווי שביתת הנשק מלפני יוני 1967. ניתוק כאמור היה פוגע באפשרות להחזיר את החיים לתקנם ומונע קיום אפקטיבי של החובה בדבר הבטחת ה-Vie publique...

סבירה על כן טענת המשיבים, כי ההתפתחויות הכלכליות במשקי החוץ, איתם מקיימים ישראל והשטחים קשר כלכלי הדוק, לא יכלו לפסוח על כלכלות השטחים...⁸³

⁸³ בג"צ אבו עיטה, בעמ' 319-321.

מיפוי האינטרסים של הצדדים למו"מ

כפי שציינתי במבוא, ניתן לסווג את האינטרסים ואת עמדות הצדדים לקראת המו"מ על פרוטוקול פריז לשני סוגים:

- שיקולים כלכליים, המבוססים על המצב הכלכלי הנתון של כל אחד מהצדדים והיתרונות הצפויים לכל צד, במונחים כלכליים, במסגרת החלופות השונות האפשריות.
- שיקולים אחרים - פוליטיים, ביטחוניים וכיו"ב, הנובעים מהמסגרת הכוללת בה נדון פרוטוקול פריז, ומנסיונם של הצדדים "לקבוע עובדות בשטח" (או להימנע מקביעתן של עובדות כאמור), אשר יוכלו להתפרש כמחייבות גם בעניינים אחרים הקשורים להסכם או כמחייבות בעתיד.

מטבע הדברים, בין האינטרסים האמורים היתה אינטראקציה, אשר השפיעה על העמדות הסופיות שגיבש כל צד, וכתוצאה מכך על ההסכם עצמו.

להלן אסקור את השאלות השונות שעלו על הפרק בהקשר של גיבוש ההסכם, את האינטרסים השונים של שני הצדדים, ואת סוגי השיקולים שנסקלו.

* * *

הצד הישראלי

לקראת הדיונים בפאריז, מינה שר האוצר דאז, מר אברהם שוחט, צוות ייעוץ כלכלי למו"מ המדיני, בראשותו של פרופ' חיים בן שחר. צוות זה הגיש לשר האוצר בתאריך 19.7.93 דו"ח מפורט ובו המלצותיו.

בבסיס העמדה הישראלית, כפי שבאה לידי ביטוי בדו"ח שהגיש הצוות, נקבעו מספר הנחות היסוד:

1. מבחינת המשק הישראלי בכללותו, משק השטחים הינו זניח⁸⁴. ההבדל בין הכלכלה הישראלית לפלסטינית היה משמעותי ביותר - התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) בשטחים עמד על סך 1.8 מיליארד דולר ביו"ש ו- 673 מליון דולר בעזה, לעומת 42 מיליארד דולר

⁸⁴ קליימן, בעמ' 678-679.

בישראל⁸⁵. נובע מכך שהתל"ג בשטחים היה בערך 6% מהתל"ג בישראל באותה שנה^{87,86}. התוצר המקומי הגולמי (להלן - תמ"ג) בשטחים היה בערך 5% מהתמ"ג בישראל בתקופה המקבילה⁸⁸. הייצוא מהשטחים לפני האינתיפאדה היווה כ- 2-3% בלבד מכלל יבוא הסחורות לישראל⁸⁹.

2. לישראל יש עניין ברווחה כלכלית בשטחי האוטונומיה הפלסטינית. "שכנים שבעים עדיפים על שכנים רעבים". ההנחה היא שהמצוקה הכלכלית של מחנות הפליטים בעזה היו אחד הגורמים שהכשירו את הקרקע לפרוץ האינתיפאדה. מניעת ההתדרדרות במצב הכלכלי של השטחים והבטחת שיפור משמעותי בו נראו תנאים הכרחיים (אף אם בלתי מספיקים כשלעצמם) לייצובו של ההסדר המדיני⁹⁰.

3. למרות החשיבות השולית של משק השטחים למשק הישראלי, ברמת הסחר, אם האוטונומיה תספק מקלטי מס לתושבי ישראל, תוך עקיפת מערכת המיסוי או מערכת הפיקוח על המט"ח היא עלולה לגרום לנזק פיסקלי משמעותי למדינת ישראל. לפיכך, שיקול מרכזי בעמדה הישראלית, היה למנוע מהאוטונומיה להיהפך לערוץ דרכו יוכלו תושבי מדינת ישראל לעקוף את מדיניות היבוא, המיסוי והפיקוח על המט"ח⁹¹.

4. בתקופת הממשל העצמי הזמני לא יתקיימו גבולות פיזיים בין האזורים לישראל, למעט לצורכי ביטחון, לפי הנסיבות⁹². הנחיה זו לא היתה מבוססת על שיקולים כלכליים אלא הוכתבה משיקולים מדיניים (בסופו של דבר, על אף הנחיה זו, בהסכם עזה ויריחו הכתיבו השיקולים הביטחוניים הקמת גבול, אך מכיוון שכוונת הצדדים היתה שבבוא העת יוחלו ההסדרים הכלכליים שיסוכמו גם ביו"ש, ההנחיה המדינית פסלה כל הסדר המותנה בקיומו של גבול פיזי)⁹³. ההתנחלויות ימשיכו להוות חלק מהמשק הישראלי, ולא יהיו חלק ממשק השטחים.

על בסיס הנחות אלה ניתח הצוות את המצב הקיים ואת החלופות האפשריות להסכם סחר משותף.

⁸⁵ בנתוני 1989. (אין נתונים מדויקים לגבי השטחים לאחר שנת 1993. אך סביר להניח שהרווח גדל כתוצאה, בין השאר, מכך שבחמש השנים שחלפו היתה עלייה כלכלית מהירה כתוצאה מהגירה גדולה מברא"מ לשעבר).

⁸⁶ The Palestinian Economy. בעמ' 12.

⁸⁷ נספח ג' מפרט את מרכיבי התל"ג הפלסטיני בשנים '63 - '90.

⁸⁸ The Palestinian Economy. בעמ' 12.

⁸⁹ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 8.

⁹⁰ קליימן. בעמ' 678-679.

⁹¹ קליימן. בעמ' 678-679.

⁹² דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 4-5.

⁹³ קליימן. בעמ' 684.

הצוות קבע כי, בשל היחס בין גודלם של המשקים, המשק הישראלי יוכל לעמוד ללא קושי בקשת שלמה של אפשרויות לסחר, החל מניתוק מוחלט של כל קשר כלכלי עם השטחים, דרך הפרדה באמצעות גבולות מכס, ועד לברית מכס ולשוק משותף. בגלל קוטנם של משקי השטחים ביחס למשק הישראלי, ההפסדים שהיו צפויים לישראל מצמצום הקשרים הכלכליים עימה, או אף מניתוקם המוחלט, הם זעירים ביחס למשאביה. מכאן, מבחינת ישראל, אופי היחסים הכלכליים עם משקי השטחים יכול היה להיקבע בעיקר על ידי שיקולים מדיניים-ביטחוניים⁹⁴.

עם זאת, לאור הנחות היסוד שנקבעו, כמפורט לעיל, אשר הכתיבו אינטרס ישראלי להבטחת רווחה כלכלית בשטחים, נקבע כי יש לאפשר המשך קיום קשרים כלכליים הדוקים בין השטחים לישראל⁹⁵.

יתרונות להסכם סחר בין משק לא מפותח למשק מפותח: בהקשר הישראלי-פלסטיני, חשיבותו של הסכם סחר אזורי היתה מרכזית - החשיבות למשק זעיר, כגון זה של השטחים⁹⁶, של השתלבות באמצעות סחר ביחידה כלכלית רחבה יותר, הינה מרכזית. רק ייצוא בהיקף גדול יותר יכול היה להבטיח גידול משמעותי ברמת החיים של תושבי השטחים⁹⁷. על ידי ניצול הנכס האסטרטגי היקר ביותר שיש לפלסטינים, דהיינו - הקרבה הצמודה למשק מפותח פי עשרים מגודלו, וצינורות שיווק קיימים המובילים לשווקים המערביים יכול המשק הפלסטיני "להינצל מגורלו" של משק העולם השלישי, אשר בד"כ יש לו קשיים ניכרים להשתלב בתוך הכלכלה המערבית ולהתחבר אל השווקים הגדולים. למטרה זו, זקוק המשק הפלסטיני לגישה חופשית לשווקים ולצינורות השיווק של ישראל, במסגרת ערבות של הסכמי סחר חפשי מחייבים⁹⁸.

אופי הסחר בין האזורים ויתרונות סחר גבולין: בנוסף, האופי של המשק הישראלי, הוא יותר משלים מאשר מתחרה למשק השטחים. יתרונם היחסי של השטחים על ישראל הוא במוצרים עתירי עבודה זולה, שייצורם בישראל היום כדאי רק בזכות הזמינות של עבודת תושבי השטחים. הקרבה הפיזית ללקוח הישראלי, שמזערה את הוצאות ההובלה והקלה

⁹⁴ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 9-10.

⁹⁵ להבדיל מהגישה הישראלית, לפיה השוק הפלסטיני זניח לעומת השוק הישראלי ואין לו חשיבות מבחינת ישראל, הפלסטינים האמינו כי הקשר הכלכלי עם השטחים חשוב ביותר למשק הישראלי שיתמוסס ללא עבודת פועלי השטחים. וכן חשיבות השוק הפלסטיני כשוק ל"ייצוא" פחורות ישראליות (קליימן, בעמ' 678-679).

⁹⁶ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 10.

⁹⁷ על פי קריטריונים מקובלים לסיווג דרגת ההתפתחות הכלכלית של מדינות, לאור שיעורי התעשייה הנמוכים מתור התמי"ג (7% ביו"ש ו-12% בעזה), ניתן לסווג את השטחים בין הכלכלות הפחות מפותחות (Low Income Economies), (The Palestinian Economy, בעמ' 18).

⁹⁸ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 12-13.

⁹⁹ עם זאת, ברמה המיקרו-כלכלית, בכל שותפות, יחמה משותפת או עסקה בין יזמים ישראליים לבין יזמים פלסטינים, הצורך בשיתוף פעולה יכול להיות דרוש עבור כל אחד משני הצדדים, וכל צד יכול לקוות במידה שווה לדיבידנדים מסחריים (סדן, בעמ' 6).

¹⁰⁰ סדן, בעמ' 6.

על התקשורת עימו, אפשרה את מיצויו של יתרון יחסי זה במידה שאינה אפשרית בשווקים רחוקים יותר. ספק אם ניתן למצוא לשטחים שוק חליפי ליצוא בהיקף כזה, גם אם המכשולים הנוכחיים על היצוא לירדן ולארצות ערב אחרות היו מוסרים¹⁰¹.

סחר כחלופה לשירותי עבודה: שיקול כלכלי נוסף שהיה רלוונטי בהקשר זה - ייצוא מוצרים הוא גם חלופה לייצוא שירותי עבודה: כדי להעסיק בשטחים עצמם את התושבים העובדים כיום בישראל, צריכים להימצא משקיעים שיקימו שם מפעלים, מה שמותנה בקיומו של שוק לתוצרתם¹⁰².

לאור המסקנות האמורות, שהצביעו באופן חד משמעי על הצורך בהמשך אינטגרציה בין המשקים, היה צורך להכריע בדבר המודל הרצוי להשתלבות המשק הישראלי ומשק השטחים במסגרת אזורית רחבה. בהקשר זה נבחנו בעיקר האפשרות של הקמת אזור סחר חופשי ושל איחוד מכס¹⁰³. עמדת הועדה היתה כי החלופה הטובה ביותר - והמעשית ביותר - הינה הקמת איחוד מכס.

עמדה זו התבססה הן על הצרכים הכלכליים של שני המשקים (ובעיקר הפלסטיני), והן על בסיס ההנחיות שניתנו לוועדה בנוגע להעדר גבולות פיזיים בין ישראל והאזורים¹⁰⁴. השיקול הכלכלי שעמד בבסיס עמדה זו היה כי, בדרך כלל, שני הצדדים לאיחוד מכס יוצאים נשכרים, כאשר השותף הקטן יותר הוא הנהנה העיקרי. במקרה הנדון, התועלת לכלכלת השטחים תהיה מכרעת. בעקבות איחוד המכס יוכלו השטחים לתעל את כלכלתם לפיתוח תעשייתי וחקלאי המיועד לייצוא לישראל¹⁰⁵.

החלופה של כינון אזור סחר חופשי נשללה משלושה נימוקים:

הנימוק הראשון, הסדר אזור סחר חופשי יחייב את המשקים להקים גבולות ביניהם. להקמת גבולות כאמור יש השלכות הן במישור הפוליטי - עניין אשר לא תאם את ההנחיות הפוליטיות שהוכתבו לצוות, והן במישור הטכני-גיאוגרפי - בין ישראל ויר"ש משתרע גבול ארוך. להקמת גבול בשטח וכן להקמת מערך מכס מלא לאורך גבול זה עלויות גדולות, וכן צורך במערך טכני שספק רק אם ניתן היה להקימו תוך זמן קצר. עמדת חברי הצוות היתה כי צפוי שהממשל העצמי הפלסטיני יתקל בקשיים בגביית מסים, ולכן הוא עשוי לגלות נכונות להסדר שיספק לו משאבים פיסקליים מבלי שיטיל עליו את מלא האחריות

¹⁰¹ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 7.

¹⁰² דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 12-13.

¹⁰³ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 10.

¹⁰⁴ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 44.

¹⁰⁵ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 44.

הציבורית לשיעורי המיסוי הנדרשים לשם כך או לגבייתם. חיזוק המעמד הפיננסי של הרש"פ, הינו - בהתאם להנחות היסוד - אף אינטרס ישראלי¹⁰⁶.

הנימוק השני, נבע מהניתוק הפיזי בפועל בין עזה ליו"ש, והצורך לאפשר מעבר חופשי של סחורות בין האזורים הללו (שכן מבחינת ההגדרות מעבר טובין בין אזורים אלה נחשב כאילו נעשה בשטחו של צד אחד בלבד¹⁰⁷, על אף שבפועל הוא "חוצה גבולות" פעמיים)¹⁰⁸.

הנימוק השלישי נבע מהחשש מפני פגיעה פיסקלית בישראל: בשל סמיכות המרחק בין כמעט כל מקום בישראל לכל מקום בשטחים, במצב של תנועה חופשית של טובין בין ישראל לשטחי האוטונומיה, בהעדר גבול פיזי ביניהם, פערים במיסוי עקיף ובתנאי היבוא (לרבות הגדרות טובין עליהם חלים שיעורים שונים, הבדלים בתקינה, הגבלות מנהליות וחומרת האכיפה בגבייה¹⁰⁹) עלולים להפוך את האוטונומיה למסלול לעקיפת מערכת המיסוי הישראלית, על ידי ניתוב פעילות כלכלית, ובמיוחד היבוא, דרך שטחי האוטונומיה והחזרתה לישראל¹¹⁰. מניעת עקיפה זו של המכס הישראלי מחייבת זיהוי מקור הסחורות בעת מעברן מהשטחים לישראל. כאמור, הבדיקות הכרוכות בכך לא התיישבו עם ההנחיה הפוליטית בעניין העדר גבולות פיזיים, מצד אחד, ומבחינה כלכלית הן מעכבות את התנועה החופשית של הסחורות וגורמות לעלויות מעבר גבוהות יותר¹¹¹, מצד שני¹¹².

המלצות בנוגע לשיעורי המס באיחוד המכסים:

בנוסף לאמור לעיל, בשל החשש מ"הברחות-גבול" כתוצאה מפערי מיסוי, הצוות סבר כי יש לצמצם ככל הסביר את חופש הפעולה של רשויות האוטונומיה בקביעת מסי היבוא ואת אחריותן לגבייתם. לפיכך הומלץ כי בתנאים הקיימים, כשכ- 90% מהיבוא הישיר לשטחים מגיעים דרך נמלי הים והאוויר של ישראל, תושג מטרה זו על ידי חיוב היבוא במסוי בשיעורים ישראליים, כשיעור מינימלי. כמו כן צריכות לחול ההגבלות בנוגע ליבוא מארצות מסוימות¹¹³. רק במקרים חריגים, של מוצרים שהעברתם מהשטחים לישראל מוגבלת על ידי רישומי בעלות- (כגון כלי רכב), ניתן יהיה לשקול מתן סמכות לרשויות האוטונומיה לקבוע שיעורים נפרדים¹¹⁴.

¹⁰⁶ דו"ח ועדת בן שחר בעמ' 59.

¹⁰⁷ בהסכם הצהרת העקרונות. שנחתם בין ישראל לאש"פ ב- 13.9.93 נקבע בסעיף IV כי סמכויות המועצה הפלסטינית שתקום תחול על כל שטח יו"ש ואזח"ע. למעט שידונו במו"מ על הסדר הקבע. בהתאם לכך. בהסדרים שנקבעו נלקחו יו"ש ועזה כ"חידה סריסוריאליית אחת.

¹⁰⁸ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 45.

¹⁰⁹ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 63.

¹¹⁰ קליימן. בעמ' 685.

¹¹¹ ראה הפירוט לעניין החסרונות של הסדר אזור סחר חופשי.

¹¹² דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 13.

¹¹³ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 63.

¹¹⁴ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 63.

מאידך, הומלץ כי אין מניעה לאפשר לרשויות האוטונומיה לקבוע מסים על היבוא בשיעור העולה על השיעור הישראלי¹¹⁵.

מנגנון התחשבנות על תקבולי המס: הצוות אף התייחס לשאלת הקצאת תקבולי המס בין הרשויות ולמנגנוני ההתאמה הנדרשים. בהתאם למצב שהיה קיים עובר להסכם, מסי היבוא ששולמו בגין טובין מיובאים הועברו לאוצר המדינה, ללא כל אבחנה אם הועברו לאחר מכן לשטחים או לא. בהקשר זה היה ברור כי במסגרת ההסכם שיחתם יהיה צורך לקבוע מנגנון להקצאת התקבולים. הצוות המליץ כי בסיס ההתחשבנות יעשה בהתאם לדיווח על גבי רשומי המכס, תוך קביעת צורת דיווח זהה הן בישראל והן ברש"פ, באופן שיאפשר לזהות את מסי היבוא ששולמו על ידי יבואנים ישראלים¹¹⁶.

הצוות אף סבר כי מנגנון ההתחשבנות והחזר המיסוי כאמור יוכל לשמש כפיצוי גלובאלי על כפיית שיעורי המיסוי הישראליים, העלולים להיות מנוגדים לאינטרסים הכלכליים של האוטונומיה¹¹⁷.

לפיכך, ההסדר שהומלץ לבסוף על ידי ועדת בן-שחר, והוצג כעמדה הישראלית למשא ומתן, הוא הסדר של איחוד מכס בין האוטונומיה לבין ישראל, אשר בו שיעור המסים החלים על יבוא - מכס, בלו, מס קנייה ומע"מ, יהיו זהים לאלה החלים בישראל¹¹⁸. במובן זה, בעצם ההמלצה היתה להמשיך במצב הקיים עובר להסכמים, למעט מתן האפשרות לפלסטינים להשתתף בהליכי הגבייה, ובאפשרות לקבוע שיעורי מיסוי גבוהים יותר מהשיעורים הישראליים.

* * *

הצד הפלסטיני

להבדיל מהשקולים של הצד הישראלי, השיקולים בצד הפלסטיני היו מורכבים יותר. שכן, במישור הכלכלי הצד הפלסטיני היה הצד החלש - עתידו הכלכלי של המשק הפלסטיני היה תלוי באופן מכריע במשק הישראלי, ולא היה קיים כל מערך אדמיניסטרטיבי מוסדר חלופי.

לעומת הצד הישראלי, אשר - בבסיסו של ענין - היה אדיש למשטר הסחר שיקבע, לצד הפלסטיני היה הכרח לברור בקפידה ובזהירות את החלופות השונות, והדרך בה ישפיעו על המשק הפלסטיני שבהקמה. זאת במישור הכלכלי גרידא, ולכך יש להוסיף, כמובן את ההשלכות שיש לשיקולים הפוליטיים, שהיו חלק בלתי נפרד מהמו"מ המדיני.

¹¹⁵ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 63.

¹¹⁶ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 74-75.

¹¹⁷ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 75.

ואכן, ברבים מהנושאים העמדה הפלסטינית ביטאה, בראש ובראשונה, שיקולים פוליטיים. הפלסטינים שאפו למדינה משלהם, וניסו להשיג סממנים של ריבונות מדינית בכל התחומים, לרבות במישור הכלכלי. מטרתם העיקרית של הפלסטינים היתה להגיע להסכם אשר יאפשר להם לשלוט בסמכויות רבות ככל האפשר בעצמם, ויאפשר להם אי-תלות פוליטית וריבונות רבה ככל האפשר¹¹⁹. עמדה זו באה לידי ביטוי בשאיפה להבדלות מחוקיה ונוהליה השלטוניים של ישראל בכל תחום אפשרי¹²⁰. עם זאת, מבחינה כלכלית, היה ברור כי הפלסטינים אינם שואפים לניתוק מוחלט מישראל, וזאת על אף השאיפה לעצמאות ולאי-תלות בישראל.

עמדתם של הפלסטינים למו"מ היתה כי יש לגבש הסכם שמאפייניו מתאימים למודל אזור סחר חופשי. מעמדותיהם השתמע כי ההסדר האופטימלי עבורם הוא הסדר שיתן להם את מירב חופש הפעולה ביחסי הסחר שלהם עם שאר העולם, תוך שימור גישה חופשית ככל האפשר לשוק הישראלי. הנימוקים לכך היו כדלקמן:

א. סממני ריבונות: מבחינה פוליטית, הסכם אזור סחר חופשי יאפשר לפלסטינים להגדיר את יחסיהם עם מדינות נוספות ועם שווקים בינלאומיים באופן עצמאי ובלתי תלוי בישראל¹²¹. בהתאם לכך, הסכם כאמור יאפשר לפלסטינים לקיים הסכמי סחר חופשי משלהם עם מדינות שונות, אף אם לישראל אין מדיניות סחר עימן (מדינות בצפון אפריקה ובמזרח"ת)¹²², ובעיקר עם מדינות ערב¹²³.

ב. יכולת מיקוח בהסכמים נפרדים מול מדינות שלישיות: בנוסף לנימוק הפוליטי קיים בהקשר זה גם נימוק כלכלי - נטען כי יעדי היצוא של ישראל, אשר הוכתבו במהלך שנות הכיבוש, וכן במצב של איחוד מכסים, אינם מתאימים לשוק הפלסטיני, לאור מאפייני המוצרים המיוצרים בשטחים. השוק הפוטנציאלי ליצוא פלסטיני הינו השוק של מדינות ערב, ברה"מ לשעבר ואפריקה. באזורים אלה אין לישראל הסכמי סחר וישראל

¹¹⁸ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 2.

¹¹⁹ קליימן, בעמ' 684.

¹²⁰ קליימן, בעמ' 683.

¹²¹ Policy Notes on A. Panagariya & I. Diwan, "Trade Policy Options for The West Bank and Gaza Strip" (MAS - Palestinian economic Policy Research Institute, January 1997), 4 בעמ'.

(להלן - Policy Notes Panagaria & Diwan)

¹²² A. Panagariya & I. Diwan, "Trade Policy Options for The West Bank and Gaza Strip" (MAS - Palestinian economic Policy Research Institute, January 1997), 9 בעמ'.

(להלן - Panagaria & Diwan)

¹²³ לפי הערכת הבנק העולמי, היה הסחר הפלסטיני עם שאר מדינות העולם הערבי עשוי להיות גבוה בהרבה ללא איחוד המכסים והחלת כללי היבוא והגבלות היבוא ממדינות מסוימות על השטחים. לפי הערכה זו כ- 40% מהיצוא הפלסטיני היה זורם לארה"ב (ד. פ. פידלר "המסחר כאמצעי לשלום - התפתחויות במשפט הסחר הפלסטיני במסגרת תהליך השלום", מחקרי משפט י"ד. עמ' 409, (להלן - פידלר), בעמ' 422). יש לציין כי קיימות גם הערכות אחרות. לפיהן המשקים של מדינות ערב הינם משקים מתחרים באופיים למשק הפלסטיני, ולא משלימים אותו, ולכן פוטנציאל הסחר עימם נמוך.

הסכם סחר חופשי היה מאפשר לפלסטינים ליישם עקרונות אלה. הוא היה מותיר אותם עם הגישה לשוק הישראלי לייצוא שלהם, ובאותה עת הוא היה מאפשר להם ייבוא ממקורות זולים יותר, אשר בשל כפיפותם למדיניות היבוא והמכס הישראליים - לא יכלו לייבא ממקורות אלה¹²⁸.

לעומת זאת, מודל של איחוד מכס כופה מדיניות סחר חוץ אחידה על השותפות באיחוד, ובפרט כאשר מדיניות סחר החוץ נקבעת על בסיס מדיניות מיסוי של אחת מהשותפות המבוססת על הצורך להגן על מוצרי אותה מדינה בלבד¹²⁹.

כמו כן, מכיוון שלפלסטינים יש בסיס קטן בהרבה, הצרכנים הפלסטינים יצטרכו לבחור בין רכישת מוצרים מייבואים מחוץ לישראל, אשר לגביהם התעריפים הישראליים הינם גבוהים, או לרכוש את המוצרים הישראליים במחיר זול יותר. מצב זה הינו לקוי, הן בשל הסטת הסחר הנגרמת ואי היעילות במצב זה, והן בשל שימור התלות בישראל¹³⁰.

יש לציין כי היו גם מי שביקרו גישה זו:

1. עלויות מערכת: נטען כי הצורך בגבולות מכס וקביעת כללי מקור, אשר הבדיקה שלהם מסובכת ויקרה, יעלה את עלויות הסחר, ואף עלול לשמש חסם בפני סחר¹³¹.

2. תעריפי המכס: נטען כי רוב היתרונות של מודל אזור סחר חופשי מתבססים על כך שתעריפי המכס שיקבעו על ידי הפלסטינים יהיו נמוכים מאלה שנקבעו/יקבעו על ידי ישראל. אפשרות זו הינה מוגבלת, מכיוון שמסי מכס מהווים מקור הכנסות לתקציב הישות הפלסטינית שתקום, ולא בנקל ניתן יהיה לוותר עליהם¹³². להפחתת התעריפים ישנה משמעות תקציבית אשר עלולה לפגוע בתקציב הרשות הפלסטינית. יתרה מכך, אם הלווי של מתחרי היבוא יהיה חזק, תעריפי המכס שיקבעו יהיו גבוהים יותר מאלה שיקעו באיחוד מכס, ואז יגבר חוסר היעילות¹³³. כמו כן, גם יש מגבלות לקביעת תעריפי מכס גבוהים מהתעריפים הישראליים, מכיוון שבמצב זה עלולה להיווצר בעיה של הסטת סחר, ע"י יבוא טובין דרך ישראל והברחתם לשטחים דרך הגבול הבעייתי.

¹²⁸ קליימן. בעמ' 638.

¹²⁹ S. Hazboun. "Prospects and Options for Future Trade Relations in a Triad - a Palestinian Perspective", *Israeli - Palestinian - Jordanian Trade Relations*, S. Bahiri, S. Hazboun, M. Makhamreh N Halevi (IPCRI - Israel/Palestine Center for Research and Information, 1997), 26 בעמ' (להלן - Hazboun).

¹³⁰ Hazboun. בעמ' 26-27.

¹³¹ Halevi. בעמ' 95.

¹³² Kanafani. "Trade Relations Between Palestine and Israel: Free Trade Area or Customs Union?" (MAS - Palestine Economic Policy Research Institute, December 1996), 1 בעמ'.

(להלן - Kanafani).

¹³³ Panagaria & Diwan. בעמ' 8-9.

iii. העברת טובין בעלי ערך מוסף: מוצרים רבים המיוצרים בשטחים מוגדרים כבעלי ערך מוסף נמוך שהוסף בשטחים (דהיינו, מדובר במוצרים שיובאו חצי-מוגמרים, השלמתם נעשית בשטחים, ולאחר מכן הם מיוצאים כמוצרים מוגמרים). לפיכך במשטר של אזור סחר חופשי לא ניתן יהיה לייצאם לישראל. מצב זה יהיה חמור יותר אם היכולת להוכיח את מקור הטובין תהיה לא סימטרית ולישראל תהיה יכולת גישה טובה יותר לשטחים מאשר להיפך.¹³⁴

iv. הגנה על ענפים מועדפים: רוב פוטנציאל הייצור של השוק הפלסטיני הוא בתחום ההלבשה וההנעלה. אלה תחומים שנהנים מההגנה הגבוהה ביותר בשוק הישראלי, ולכן מדיניות ההגנה הישראלית תגן אף על תעשייה פלסטינית זו.^{135 136} כך גם המצב בנוגע למוצרים חקלאיים, המהווים את עיקר היצוא מהשטחים לישראל (ובכך זוכים חקלאי השטחים לעדיפות על יבוא חקלאי, ואף לתחרות חופשית מול החקלאים הישראליים - בעוד שלפלסטינים יש בד"כ יתרון יחסי בתחום זה). לענין זה חשיבות מיוחדת בטווח הקצר ובטווח הביניים, כל עוד כלכלת השטחים אינה בעמדה שהיא מסוגל לייצא מוצרים חקלאיים למדינות אחרות, ויקח זמן עד שתבנה תשתית תעשייתית.¹³⁷

v. מעבר עובדים: במודל אזור סחר חופשי יש תמריץ לעובדים שעוברים מצד לצד לנהל סחר-גבולין, בשל ההפרשים בין שיעורי המכס/מע"מ על הטובין. מטעם זה יתכן כי במודל אזור סחר חופשי תהיה הגבלה של תנועת העובדים שיורשו לעבוד בצד השני.¹³⁸ כפי שצוין לעיל, עיקר הצמיחה בשטחים נבעה מעבודתם של פלסטינים בישראל. ככל שהמשך עבודת פלסטינים בישראל הינה אינטרס פלסטיני, הסכם המבוסס על עקרונות אזור סחר חופשי עלול לפגוע באינטרס זה. לעומת זאת, איחוד מכס יבטיח לפלסטינים גישה מובטחת לשוק הישראלי, ויקל על תנועת העובדים.

vi. חשש מהברחות דרך הגבול: במצב של גבול ארוך, שקשה לתחום אותו באופן פיזי, כמו הגבול בין ישראל לאיר"ש, עלולה להתפתח תופעה של הברחות בין האזורים.

¹³⁴ Panagaria & Diwan, בעמ' 11-12.

¹³⁵ יש לציין כי יתרון זה הינו יתרון בטווח הקצר בלבד. לאור תהליך הורדת המכסים בישראל.

¹³⁶ Panagaria & Diwan, בעמ' 11-12.

¹³⁷ Panagaria & Diwan, בעמ' 11-12.

¹³⁸ Panagaria & Diwan, בעמ' 14.

פרוטוקול פריז

כללי

בתום מו"מ שנמשך מספר חודשים, נחתם פרוטוקול פריז ב- 29 באפריל 1994. בסעיף 1 נקבע כי ההסדרים הקבועים בפרוטוקול יחולו, בשלב הראשון, על היחסים הכלכליים בין הצדדים בנוגע לאזורי עזה ויריחו, ולאחר מכן יחולו הסדרים אלה באזורים נוספים ביו"ש, שיועברו לאחריות פלסטינית, בהתאם לשלבים שיקבעו בהסדרי הביניים ובכל הסדר אחר בין הצדדים, ללא מו"מ כלכלי נוסף.

בהתאם לכך, צורף פרוטוקול פריז כנספח IV להסכם עזה ויריחו, אשר נחתם ב- 4 במאי 1994, ולאחר מכן צורף כנספח V להסכם הביניים, שנחתם ב- 28 בספטמבר 1995, בשינויים קלים¹³⁹.

סוגיית מסי היבוא ומדיניות היבוא הינה הסוגיה הראשונה שנדונה בפרוטוקול פריז (מיד לאחר הסעיפים הכלליים בדבר תחולה והקמת ועדה כלכלית משותפת). זאת בשל היותו הבסיס להסכם הכלכלי כולו. בהתאם לכך, אותותיו ניכרים גם בשאר סעיפי ההסכם (בפרק הון בחקלאות, בתעשייה, בעבודה וכיו"ב).

פרוטוקול פריז היווה פשרה בין העמדות, והיה מי שכינה אותו "Free Customs Union"¹⁴⁰.

הפרוטוקול כלל מספר עקרונות מרכזיים¹⁴¹:

1. יצירת איחוד מכס בין יו"ש ועזה וישראל (אשר היה קיים דה-פקטו בתקופה שקדמה להסכם). תעריפי המכס הישראליים שהיו בתוקף יוסיפו לשמש כתעריף מכס משותף. לפיכך, כל היבוא הפלסטיני כפוף, כמינימום, לדרגות המכס והמיסוי שנקבעו לגבי היבוא הישראלי. כך גם המדיניות הישראלית בנושא הסיווג, הערכת הטובין, הפרוצדורות, הרישוי והתקינה ביחס ליבוא חייבה את היבוא הפלסטיני.

¹³⁹ יש לציין כי ב- 29 באוגוסט 1994 וב- 27 באוגוסט 1995 נחתמו הסכמים נוספים בדבר העברת סמכויות ואחריות מוקדמת, במסגרתם הועברו לרשות הפלסטינית, בין השאר, סמכויות בנושאים כלכליים. תוך ביצוע שינויים מסוימים בהסכם פריז, עם זאת אין מקום להרחיב עליהם במסגרת זו מכיוון שמדובר בסמכויות בתחום המיסוי הישיר והעקיף וכן ביטוח. להעברת סמכויות אלו לא היתה השפעה על מסגרת הסחר בין הצדדים ועל מדיניות מיסוי היבוא ע"י כל צד. נושאים אלה נותרו ללא שינוי. כפי שנקבעו בהסכם פריז, עד היום.

¹⁴⁰ מתוך דברים שנאמרו ע"י מנכ"ל המכס והמע"מ הפלסטיני בערך ביון בנושא "המשק הישראלי והפלסטיני - מהסדר הביניים להסדר הקבע" (להלן - ערב בנושא "מהסדר הביניים להסדר הקבע").

¹⁴¹ Kanafani, עמ' 18-20.

2. מעבר חופשי של טובין, ללא מכס או אגרה, בין ישראל לשטחים (היה חריג אחד לעקרון זה, לגבי סוגים מסויימים של טובין חקלאיים, אשר הלך והצטמצם עד שנת 1998, אז בוטל כליל). מתן אפשרות לתנועה חופשית של סחורות בין ישראל לשטחים ביטלה, למעשה, את היחס המפלה כלפי סחורות פלסטיניות שהיה נהוג עד אז¹⁴².

3. לפלסטינים יש זכות לקבוע באופן עצמאי את שיעורי המכס, מס הקנייה, היטלים וכו' על טובין המפורטים ברשימות 1A, 2A, ו-B, בכמויות שנקבעו ברשימות אלה. נקבע כי רשימות אלה יעודכנו לפי צרכי המשק הפלסטיני.

4. לפלסטינים יש זכות לקיים יחסי יבוא ויצוא עם שאר העולם (בכפוף לאיסור לייבא ממדינות מסוימות), בין במישרין או דרך ישראל, עם ערובה שהטובין הפלסטינים יקבלו יחס שווה לטובין הישראליים בנמלי הים והאוויר הישראליים.

5. התחשבות בגין הכנסות ממכס על בסיס היעד הסופי של הטובין ("Final Destination"). משמעות הדבר, שההכנסות מיבוא שנצרך ע"י הפלסטינים יועברו לצד הפלסטיני, בלי קשר לשאלה אם יובאו דרך ישראל או לא, או אם יובאו ע"י יבואן ישראלי או פלסטיני, כל עוד המסמכים מעידים שהיעד הסופי הינו השוק הפלסטיני.

כמנגנון ליישוב סכסוכים הוקמה ועדה כלכלית משותפת (JEC), וכן וועדות משנה לנושאים שונים. הוועדות יטפלו ביישום ההסדרים ובפתרון בעיות שיתעוררו, וכן בנושאי שיתוף פעולה כלכלי ופרוייקטים משותפים (סעיף II להסכם).

על בסיס המאפיינים לעיל, ניתן לתאר את פרוטוקול פריז כאיחוד מכס, בכפוף להסתייגויות הבאות¹⁴³: נקבעה מגבלה על מעבר ששה סוגים של טובין חקלאיים, עד שנת 1998; רשימות 1A, 2A ו-B, אשר היוו חריג לעקרון מעטפת המכס המשותפת, שכן לגבי הפריטים המנויים ברשימות אלה ניתנה לרש"פ סמכות לקבוע תעריפי מכס/תקינה שונים, לפי העניין (פירוט להלן); מעבר העובדים נעשה תחת פיקוח; כפיפות ההסדרים עפ"י ההסכם להסדרים הביטחוניים, לרבות מניעת מעבר חופשי במצב של סגרים וכיו"ב¹⁴⁴.

¹⁴² פידלר, בעמ' 414.

¹⁴³ Kanafani, בעמ' 18-20.

¹⁴⁴ כאמור. קושי שנתקלו בו הצוותים הישראליים, היה ב"נקודות המפגש" בין הנושאים הכלכליים לבין האינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל (כגון: הסדרי המכס במעברים, כניסת טובין ומט"ח לאזור וכיו"ב). עניין זה חייב תאום אל מול הגורמים הביטחוניים, וזאת על אף התפישה העקרונית כי בפאריז ישבו המומחים הכלכליים במנותק לכאורה, כשמול עיניהם שיוו רק את האינטרסים הכלכליים. אחד הביטויים הבולטים לעניין השפעת השיקולים הביטחוניים היה הכפפת ההסכם הכלכלי כולו להסדרי הביטחון שנקבעו בנספח הביטחוני ורייזנר, בעמ' 10.

(D. Reisner, "Unraveling the Knot - Negotiating Civil Autonomy Amidst Security and Political Uncertainty", 10 בעמ').

(Reisner - 17ה)

כמו כן, ישנם מספר אלמנטים של שוק משותף, בשל ההסכמה לתנועת עובדים והון חופשית בין ישראל ושטחי הרשות הפלסטינית (להלן - הרש"פ)¹⁴⁵.

הסכמתם של הפלסטינים למודל הקרוב יותר במאפייניו לאיחוד מכס, חרף העדפתם הסדר אזור סחר חופשי, נבעה מכך שהם ידעו, שהרבה יותר קשה עבורם למצוא שווקים חלופיים לייצוא טובין ושירותים פלסטינים, מאשר ספקים חלופיים לייבוא. לאור סירובה של ישראל לקבוע גבולות הפרדה פיזיים בין ישראל לשטחים, כפי שמתחייב ממודל אזור סחר חופשי, החלופה של ניתוק בין הכלכלות היתה גרועה בהרבה מבחינתם¹⁴⁶.

בניסיון למצוא פתרון ביניים, העלו הפלסטינים רעיון של גבול מכס שאינו מותנה בגבול פיזי, דהיינו, בדיקת הטובין לא תעשה באופן פיזי בעת חציית קו מסוים, אלא במקום היעד, על פי מסמכים כגון תעודות משלוח וכיו"ב. ביצוע של רעיון כזה מותנה במצב בו עיקר הסחר מקורו במספר קטן יחסית של יחידות עסקיות גדולות, ניהול ספרים אמין וקיומם של יחסי אמון מלאים בין מנגנוני המיסוי של שני המשקים - תנאים שאינם מתאימים לאזורנו¹⁴⁷, ולפיכך נדחה רעיון זה ואומץ ההסדר, כפי שיפורט להלן.

סעיף III להסכם - מדיניות יבוא ומסי יבוא¹⁴⁸

כאמור לעיל, ההסדר שגובש בסעיף III להסכם ענה, מצד אחד, על הדרישה הישראלית, לקיים מעטפת מכס אחידה לישראל ולאוטונומיה, אשר כללה, בנוסף לשיעורי מס גם את נושא התקינה, הרישוי, נוהלי היבוא והערכת המחירים¹⁴⁹. בתוך מעטפת המכס חל משטר היבוא של ישראל. מצד שני, בנוגע לחלק קטן מהיבוא, כפי שפורט ברשימות (סוג טובין + כמויות מוגבלות) שצורפו כנספח להסכם הכלכלי, נמסר שיקול דעת בלעדי לרשות הפלסטינית לקבוע את תנאי ותעריפי היבוא.

מבחינת ישראל, היה בכך ויתור על השתתפות בחלק מההחלטות (לגבי הטובין המפורטים ברשימות, בכמויות הנקובות שם), תמורת קבלת בלעדיות בקביעת מדיניות היבוא לגבי הרוב המכריע של היבוא לאזור. ההנחה הישראלית היתה כי לרשות הפלסטינית לא יהיה אינטרס לאפשר "זליגת" הטובין הנקובים ברשימות אלה לתוך ישראל, שכן ככל שחלק גדול מהם יימכר לישראל, כך במקביל לירידת המחיר בארץ תחול גם עלייה במחיר אותו

¹⁴⁵ Bahiri & Charm, עמ' 8.

¹⁴⁶ קליימן, בעמ' 684.

¹⁴⁷ קליימן, בעמ' 685.

¹⁴⁸ העתק מסעיף זה להסכם מצורף כנספח ד'.

¹⁴⁹ פרופ' יורם גבאי "הסכם מיסוי ומכס ישראל-פלשתינאים" דו"ח מנהל הכנסות המדינה, המחלקה למחקר כלכלי, דו"ח שנתי מס' 44 לשנת 1994 (1994) 261 (להלן - גבאי), בעמ' 265.

מוצר בשטחים. לכן לרשויות האוטונומיה יהיה עניין לצמצם את הגלישה לעבר השוק הישראלי, כדי שמחיר המוצרים הללו יישארו בכל זאת נמוכים יותר בשטחים¹⁵⁰. כמו כן, כל עוד אין בשטחים נמלי ים או אויר בשליטה פלסטינית, המסים על יבוא המיועד במישרין לשטחים, יגבו הרשויות הישראליות, לאחר זיהוי הטובין על סמך רישומי המכס. לכן, כל עוד רובו המכריע של היבוא מגיע לשטחים דרך נמלי ישראל, לא תהיה לישראל בעיה לאכוף מדיניות מיסוי על יבוא אחידה¹⁵¹.

מבחינת הפלסטינים היה מי שסבור כי ההסדרים הייחודיים בנוגע לרשימות 1A, 2A ו-B נבעו מסיבות פוליטיות יותר מאשר סיבות כלכליות, שכן הן המאפשרות לרש"פ לקיים קשרים עם מדינות אסלאמיות וערביות שלישראל אין עימן קשר¹⁵² כמו כן, נטען כי בהסדר זה הם השיגו בלעדיות בחלק קטן מן ההחלטות, תמורת ויתור על השתתפות ברובן¹⁵³. על ידי כך יכלו הפלסטינים להראות הישג בצורה של הוזלת חלק ממוצרי היסוד.

להלן פירוט ההסדרים שנקבעו בנוגע למסוי היבוא ולמדיניות היבוא:

1. ברשימת מוצרים מוגבלת (רשימה 1A) יהיו הפלסטינים רשאים לייבא בכמויות מוגבלות לפי צורכיהם, מוצרים בני קיימא, מלט, ברזל ודשנים המיוצרים בירדן או במצרים, ורשימת מוצרי מזון בסיסיים מכל מדינות ערב. לרש"פ תהיה סמכות לקבוע ביחס לטובין הנקובים ברשימה זו וברשימה 2A את שיעורי המס החלים עליהם (למעט מע"מ שחייב להיות בשיעור מינימלי של 15%-16%), ואת ההליכים לרישוי ודרישות התקינה. רשימה זו צריכה לענות הן על הצרכים הבסיסיים של הפיתוח ורמות הצריכה הפלסטיניים, והן על הצורך לאפשר לפלסטינים להגיע להסכמי סחר מפורטים עם ירדן ומצרים¹⁵⁴. ישראל הסכימה לרשימה זו משום שלא היה חשש ממשי של הצפת המשק הישראלי כתוצאה מהסכמה על הרשימות, שכן ההגבלה הכמותית האפקטיבית הקטינה מאוד את החשש שיבוא זה יפגע ביצרנים הישראליים¹⁵⁵. למטרה זו אף צוין במפורש בפסקה 2 כי מדובר בכמויות. מוסכמות, המותאמות לצורכי השוק הפלסטיני בלבד, ובהתאם לנתוני הצריכה, הייצור, ההשקעה וסחר חוץ של אזורים אלה (פסקה 3). הכוונה היתה שלא ניתן יהיה להרחיב את הרשימות מעבר לצרכים הישירים של האוכלוסייה הפלסטינית ובכך לאפשר את "זליגתם" לעבר ישראל.

¹⁵⁰ קליימן, בעמ' 689, וכן - נדב הלוי "קשרי סחר אפשריים בין ישראל לירדן, לאור ההסכם בין ישראל לפלסטינים" רבעון לכלכלה 41 (התשמ"ה) 611 (להלן - הלוי), בעמ' 626.

¹⁵¹ דו"ח ועדת בן שחר, בעמ' 16.

¹⁵² Policy Notes Panagaria & Diwan, בעמ' 3.

¹⁵³ קליימן, בעמ' 689.

¹⁵⁴ גבאי, בעמ' 266.

¹⁵⁵ גבאי, בעמ' 267.

2. ברשימת מוצרים נוספת (רשימה 2A), יהיו הפלסטינים רשאים לייבא לשטחים טובין מסוימים, בכמויות מוגבלות לפי צורכיהם, מארצות כל העולם, כולל מארצות ערב ומארצות האיסלאם, גם כאשר לא קיימים קשרי סחר בין ארצות אלה ובין ישראל. מדובר במוצרי מזון בסיסיים, בשר, חומרי גלם, דלק ומוצריהם. קיומה של רשימה זו היתה קריטית לפלסטינים, משום שבכך מתאפשר להם יבוא מארצות ידידותיות להן מאד, כמו כל האצות המוסלמיות וחלק מארצות העולם שלישראל אין קשרי סחר איתם. ישראל הסכימה ליבוא זה הן משום האינטרס הפוליטי הפלסטיני והן עקב העובדה שהרשימה מוגבלת מאד ומוגבלת כמותית¹⁵⁶.

3. ברשימת מוצרים נוספת יהיו הפלסטינים רשאים לקבוע את מסי היבוא, אך לא את דרישות הרישוי והתקינה (רשימה B). רשימה זו כוללת מכונות וציוד חקלאי תעשייתי ומסחרי (פסקה 4).

4. לגבי היבוא של טובין שאינם נכללים ברשימות הנ"ל, או החורגים מהכמויות הנקובות ברשימות אלה, תחול מדיניות היבוא של ישראל, כולל תקינה, רישוי, ארצות מקור, מכסים, סיווג והערכה ופרוצדורות נוספות, כפי שיקבעו מעת לעת. הרש"פ תהיה רשאית להעלות את שיעורי המיסוי על היבוא מעבר לשיעורים שנקבעו ע"י ישראל (פסקה 5, 10). כמו כן, על כל צד להודיע לצד השני על שינויים שנעשו בשיעורי המיסוי ובמדיניות המיסוי, בפרוצדורות וכיו"ב (פסקה 6).

יש להפנות בהקשר זה להערכות השונות שהועלו בנוגע לשאלה, האם הפלסטינים יעלו את שיעורי היבוא מעבר לשיעורים הנהוגים בישראל או לא. ההסכם נתן לפלסטינים אפשרות לעשות כן, והשאלה הועמדה במבחן המציאות. מכל מקום, האפשרות שניתנה לפלסטינים הינה להעלות שיעורים בלבד, ובכך לעקוף את החשש מ"זליגת טובין" משטחי הרש"פ לישראל (תוך ניצול מצב של מיסוי נמוך יותר בשטחים. מצב זה לא היה אפשרי בהתניה שנקבעה)

5. כמו כן נקבעו הסדרים ייחודיים לגבי יבוא כלי רכב - הפלסטינים רשאים לקבוע את שיעורי המכס, אך התקנים חייבים להיות מוסכמים על ישראל. התנאי הוא שהרישום והרישוי יהיו רק בתחומי האוטונומיה ולתושביהם. הדרישה לתקינה ונוהלי יבוא דומים, הוצבה בעיקר על מנת לאפשר לרכב הפלסטיני לנסוע ברחבי מדינת ישראל וליהנות מסכמי הביטוח ההדדיים (פסקה 11).

6. לגבי דלק ומוצריהם - הפלסטינים יהיו רשאים לייבא דלק בכמות מוגבלת על פי תקנים אירופאים או של ארה"ב (הדומים לתקנים הישראליים) ומחיר הבנזין לצרכן לא יפחת ביותר מ- 15% ממחירו בישראל (פסקה 12).

¹⁵⁶ גבאי, בעמ' 268.

7. הביקורת על כניסת סחורות לשטחים דרך מעברי הגבול בירדן ובעזה (רפיח) תנוהל במשותף ע"י אנשי מכס ישראלים ופלסטינים. הביקורת על כניסת מטען אישי של נוסעים הנכנסים לשטחים דרך מעברים אלה תהיה ע"י מוכסים פלסטינים, אך תהיה גם נוכחות (בלתי נראית) של מוכסים ישראלים שיהיו דשאים לבדוק את המטען על פי דרישה. הרגישות הישראלית התמקדה בעיקר בעניין המעברים המסחריים, משום שפירצה בתחום זה עלולה לגרום לשבירת מעטפת המכס ולסיכול האפשרות למעקב אחרי תנועת הסחורות, כולל הפיקוח אחרי ההגבלות הכמותיות של יבוא מירדן וממצרים. לפיכך, על אף שההסכם קובע שביבוא מסחרי הפיקוח על המעבר בצד הפלסטיני יהיה באחריות הפלסטינים, תהיה נוכחות קצין מכס ישראלי בעת פריקת הסחורות, אשר יקבל עותק של כל המסמכים הרלוונטיים ביבוא, ויפקח הן על הסחורות והן על המס המשתלם ביבוא¹⁵⁷. יש לציין כי הקשר בין הנושא הביטחוני לבין הנושאים הכלכליים, הביא לכך כי חלק מההסדרים שנוגעים למכס במעברים הוכנסו לתוך הנספח הביטחוני דווקא (סעיף IV) ונספח 5 לתוספת הביטחונית, על אף היותו לכאורה "אזרחי" במהותו.

8. מכיוון שכפי שצוין לעיל, על כניסת הטובין לשטחים וגביית מסי היבוא בגינם מפקחות הרשויות הישראליות, לצד הרשויות הפלסטיניות, ובנוגע לטובין המיועדים לשטחים הנכנסים דרך המעברים בישראל (נתב"ג, נמל אשדוד וכו"ב) מפקחות הרשויות הישראליות בלבד, סוכם כי תערך התחשבות בין הצדדים בנוגע להכנסות ממסי היבוא, בהתאם לעקרון "היעד הסופי". ההתחשבות תעשה גם ביחס לטובין שיובאו על ידי יבואנים ישראלים, כל עוד יעדם הסופי הינו, במפורש על פי מסמכי היבוא, לשטחי הרשות הפלסטינית.

סעיפים נוספים

במקביל לקביעת המודל בנוגע למסי היבוא, הוכנסו להסכם הוראות המבטיחות תנועה חופשית של מוצרים תעשייתיים, מוצרים חקלאיים וכח עבודה:

1. עבודה

סעיף VII לפרוטוקול קובע כי תהיה תנועה רגילה ("normal movement") של עובדים בין הצדדים, בכפוף לזכותו של כל צד לקובע את היקפה. משמעות הדברים היא כי לא סוכם על "מעבר חופשי" של עובדים, אלא המעבר כפוף למגבלות, הן ביטחוניות והן לפי צרכי הצדדים והביקוש המשתנה בישראל לעבודה מהשטחים.

¹⁵⁷ גבאי, בעמ' 272.

כפי שצוין לעיל, סוגיית העובדים היתה אחת מהסוגיות המרכזיות ביותר עבור הפלסטינים, בשל היותה המרכיב העיקרי של תלות כלכלת השטחים בישראל. היה ברור לשני הצדדים כי במודל שהורכב יש הכרח להבטיח, לפחות בטווח הקצר, את המשך העסקתם של תושבי השטחים בישראל.

במקביל, הכוונה היתה להעביר ייצור מוצרים שעד כה יוצרו ע"י פלסטינים בישראל לשטחים וליצור שם תשתית תעשייתית מקומית. תהליך כזה הינו אפשרי רק בתנאי איחוד מכס, או לפחות הסכם סחר חופשי, שכן הוא יכול להתבצע בהיקף משמעותי רק אם לא יוערמו מכשולים על ייצוא סחורות אלה מהשטחים לישראל.¹⁵⁸

2. חקלאות

סעיף VIII לפרוטוקול קובע כי תהיה תנועה חופשית של מוצרים חקלאיים, שלא יחול עליה כל מיסוי יבוא, בכפוף להסדרים שנקבעו בסעיף בנוגע לפיקוח וטרינרי ותברואתי.

כאמור לעיל, לשטחים יתרון יחסי בייצור בתחום זה. לכן היה זה אחד התחומים החשובים לפלסטינים במודל של מעבר חופשי של טובין, בין באיחוד מכס ובין בהסכם אזור סחר חופשי. זהו גם אחד התחומים הבודדים שנותרו עם הגנה מירבית מפני יבוא.

עוד נקבע, כי תהיה חשיפה הדרגתית של ענפי הלול והירקות לתחרות, על מנת לאפשר לענפים אלה להעריך לפתיחת הסחר. בהתאם לכך סוכם כי בחמש השנים הראשונות (1994-1998) יתקיימו הגבלות כמותיות על מעבר של ששה ענפי חקלאות רגישים במיוחד - תפ"א, ביצים, עופות, מלפפונים, עגבניות ומלונים.

ועדת בן שחר, אשר התייחסה לנושא פתיחת התחרות בענף החקלאות בדו"ח, ציינה כי צעד זה מיטיב עם הצרכנים הישראליים, שיוכלו להנות ממחירים נמוכים של תוצרת חקלאית מהשטחים, שיבואה נמנע עד היום באמצעים מנהליים. כמו כן, הגברת ההשתלבות של כלכלת השטחים בכלכלת ישראל עשויה להביא להתרחבותם של ענפים מסוימים בשטחים על חשבון ענפים אלה בישראל. "הגירת" ייצור כזו היא שתניב, בסופו של דבר, את פירותיו של איחוד מכס, בייצור מוצרים במקום בו ייצורם הוא הזול ביותר.¹⁵⁹

3. תעשייה

סעיף IX לפרוטוקול עוסק בתעשייה, וקובע את העקרון של מעבר חופשי של טובין תעשייתיים, ללא מכסים. גם בהקשר זה נקבע כי המעבר כפוף לחקיקה של כל צד, וזאת על מנת להכפיף את הטובין להוראות בדבר תקנים ישראליים (ענין זה נקבע

¹⁵⁸ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 12.

¹⁵⁹ דו"ח ועדת בן שחר. בעמ' 14.

כדבר שבחובה לגבי טובין מיובאים, כאמור לעיל, אך היה צורך להוסיף הוראה שתחול גם על מעבר טובין שיוצרו בשטחים).

כמו כן נקבע בסעיף זה כי הפלסטינים יהיו רשאים לנקוט בשיטות עידוד תעשייה המקובלות בישראל, כמו - מענקים והטבות במיסוי ישיר, עידוד השקעות הון וכיו"ב. עם זאת, הם לא יהיו רשאים לסבסד את המכירות לישראל בדרך של החזרי מס עקיף או בדרכים אחרות, אשר עלולות להביא לניצול לרעה של הבדלי המיסוי בין האזורים, ככל שיהיו כאלה.

בעיות ביישום הפרוטוקול וביקורת על המודל שאומץ

המודל של איחוד מכס בין ישראל לרשות הפלסטינית, שעמד בבסיס פרוטוקול פריז, לא יושם בפועל.

מאז מאי 1994. שורה של התקפות אלימות של פלסטינים כנגד ישראלים, הובילה לשורה של סגרים מתמשכים על השטחים, אשר קעקעו את יישום העיקרון של מעבר חופשי של טובין וגורמי עבודה¹⁶⁰. היחסים בין ישראל לשטחים התבלטו בחוסר עקביות ובחוסר יכולת לצפות "מה ילד יום" בתחום העבודה, היבוא והיצוא, ובמקום העיקרון של העדר גבולות כלכליים, נוצרו גבולות חדים יותר מבעבר וחסמים נוספים שהפריעו לתנועה החופשית של גורמי עבודה וסחר¹⁶¹. הציפייה לאינטגרציה נדחקה בפני מציאות של הפרדה לא מתוכננת. יו"ש הופרדה מעזה. בתוך יו"ש, ערים מסוימות (בשטח A) וכפרים (בשטח B) הופרדו משאר האזור ונמנעה תנועה מהם לשטח C¹⁶². כתוצאה מכך, במקום צמיחה במשק הפלסטיני פחת התל"ג הפלסטיני בין סוף 1992 לסוף 1996 בכ- 18.4%. ניתן ליחס הפחתה זו לאבדן התעסוקה בישראל ולהפחתת זרימת המסחר עקב מדיניות הסגר הישראלית¹⁶³. כמובן שככל שהתמשך המצב, התחזקו מאד הטענות כנגד מודל איחוד המכסים ובעד יצירת אזור סחר חופשי, שבו לפלסטינים עצמאות גדולה יותר ביחסי הסחר עם שאר מדינות העולם, מחד, ואי כפיפות למדיניות היבוא הישראלי ולתעריפיה, מאידך.

להלן אנסה לפרט, בקצה המזלג, מקצת מהטענות שהועלו, בהקשרים שונים, בנוגע ליישום ההסכמים הכלכליים, ובפרט לענין איחוד המכסים ומודל הסחר שנקבע, במהלך השנים מאז חתימתם:

1. השלכות ההגבלות הביטחוניות

כפי שצוין לעיל, ההנחה שעמדה בבסיס ההסכמים - יצירת אינטגרציה כלכלית - שובשה לאור הקשיים הביטחוניים אשר יצרו חסמים מצורות שונות לסחר בפועל, והדגש הוסט מאינטגרציה כלכלית להגנה הביטחונית בהכנסת טובין לשטח ישראל.

היתרונות הנובעים מאיחוד מכס ניתנים למיצוי רק כאשר המערכת פועלת באופן תקין, ומתקיים מעבר חופשי של טובין בין האזורים. בהעדר נקודות כניסה עצמאיות לשטחים,

¹⁶⁰ The Palestinian Economy, עמ' 8

¹⁶¹ The Palestinian Economy, עמ' 235-6

¹⁶² The Palestinian Economy, עמ' 236

¹⁶³ פידלר, בעמ' 416.

המסחר הפלסטיני נותר תלוי בגישה לשוק הישראלי ולנמליו, ולכן פגיעותו מהסגרים הינה גבוהה ביותר¹⁶⁴.

הסגרים התכופים, המלווים בהגבלות חמורות על מעבר טובין ועובדים מעזה ויר"ש לישראל, ויר"ש לעזה ולהפך, שיבשו את המערך המתוכנן לחלוטין. בנוסף, הציפייה לסגרים נוספים בעתיד השפיעה על התנהגות היצרנים והמשווקים ומנעה השקעות ביצוא. כמו כן, כתוצאה מעודף כוח אדם, היא עודדה ייצור פחות יעיל של טובין שלהם יש דרישה גדולה יותר. העיכובים בישראל יצרו בעיה, הן לסקטור החקלאי (חלק גדול מהיצוא הפלסטיני הוא של פירות, פרחים וירקות), והן לסקטור התעשייתי, אשר צריך לעמוד בלוחות זמנים לאספקה¹⁶⁵. עלויות נוספות לסוחרים נגזרו במישרין ממצב אי הביטחון בקיומו של מסחר או הפסקתו בשל סגר¹⁶⁶.

כתוצאה מהמצב הביטחוני, ההעברה של הסחורות נעשית בשיטת "גב אל גב", דהיינו, רכב פלסטיני מגיע עם סחורה פלסטינית למעבר, שם הוא נפרק ומוטען מחדש על רכב ישראלי. פרוצדורה זו הינה יקרה - יש צורך בשני כלי רכב מובילים במקום בכלי רכב אחד (ובד"כ הרכב הישראלי אף יקר יותר), הוצאות נוספות נגרמות בשל הצורך בפריקה ובהטענה של הסחורות, וכן עלויות הבדיקות הביטחוניות. כמו כן, תהליך זה פוגע בסחורות (בעיקר במוצרים החקלאיים), ומעכב את העברתן (לעתים במספר ימים). בנוסף, יש קושי לעסקים פלסטינים להיכנס לישראל, ובעת הסגרים מבוטלים גם הרשיונות שניתנו. כמו כן יש עלויות גבוהות הנובעות מההגבלות על כניסת כלי רכב לישראל והצורך לשכור כלי רכב בישראל.

סגירת הגבולות היתה כרוכה גם בהגבלת כניסת העובדים הפלסטינים לישראל. הפחתת יצוא העבדה גרמה לירידה חדה בהכנסות בשטחים, ולכן היתה השפעה שלילית על הצריכה ועל החסכוניות¹⁶⁷.

ברב שיח שהתקיים באוגוסט '98, בנושא החלופות האפשרויות העתידיות ליחסים הכלכליים שבין ישראל לפלסטינים¹⁶⁸ טען סאאיב במיה, סגן שר המסחר הפלסטיני, כי הסגרים השפיעו קשות על הכלכלה הפלסטינית, שמלכתחילה לא היה מצבה טוב. בעיית הגבולות הביאה להורדת התחרותיות ולהעלאת עלויות הסחר. אבדן המסחר הגביל את

¹⁶⁴ פידלר, בעמ' 416-417.

¹⁶⁵ Kanafani, עמ' 16.

¹⁶⁶ Policy Notes on Kanafani, עמ' 2.

¹⁶⁷ פידלר, בעמ' 417.

¹⁶⁸ הדברים שיובאו להלן נאמרו במסגרת כינוס שאודגן ע"י IPCRI. בנושא "Future Options for Israeli-Palestinian Economy Relations", בתאריך 6.8.98 (להלן - כינוס IPCRI).

Palestinian Authority and conducting business activity in the Areas..."

כתוצאה מכך, מועברים כיום הכספים שנגבו כמסי יבוא לרש"פ רק אם המטען מזוהה ככזה שנשלח לחברה כלשהי בשטחים, כיעד סופי. אולם, טובין המיובאים לישראל ע"י יבואנים ישראלים, ולאחר מכן מועברים לשטחי הרש"פ במסגרת העסקים של אותם יבואנים - אינם נכללים במסגרת ההתחשבנות כאמור¹⁷⁰.

בהקשר זה טוענים הפלסטינים כי לרש"פ אין אפשרות להכניס טובין במישרין, אלא רק דרך המעברים של ישראל, בעוד שישראל יכולה לייבא טובין, לגבות בגינם את המכס, ואז להעבירם לרש"פ, במסגרת הסחר החופשי¹⁷¹. בכך נוצרת "דליפה, של מסי יבוא המגיעים לישראל במקום לרש"פ¹⁷².

לפיכך, המערכת יוצרת תמריץ לתושבי השטחים להקים חברות משלהן ליבוא טובין. במצב זה יקומו חברות פלסטיניות מקבילות לחברות הישראליות, שיעשו בדיוק את אותן הפונקציות שמבצעות היום החברות הישראליות, וכתוצאה מכך ייווצר מצב של שימוש לא יעיל במשאבים. לחלופין, יכול להיות שהרש"פ יאסרו לרכוש טובין מחברות ישראליות. במצב זה החברות הפלסטיניות המייבאות יהפכו למונופולים מקומיים, דבר אשר יביא ליצירת הגבלים עסקיים ויצמצם מאד את הסחר ואת התפתחות הכלכלה הפלסטינית (לעניין זה ראה גם את האמור להלן בנוגע לתקנות הסחר הפלסטיניות).

על מנת להתייחס לטענות בהקשר זה יש להידרש לפירוש של המושג "Final Destination". הפלסטינים טוענים כי מושג זה מתייחס למקום הסופי שבו נצרכו הטובין. לעומת זאת הטענה הישראלית בנוגע לכך הינה כי במו"מ בפרוז הרעיון היה ליצור מערכת בין הרשויות שהיא שקופה, ומעוררת כמה שפחות חיכוך. לכן נקבע בסיס ההתחשבנות יעשה ברמת הקמעונאי, ולא ברמת הצרכן הפרטי. מכך נובע כי הבדיקה לפיה יקבע למי מהרשויות יועברו כספי המסים הינו העוסק שרכש את הטובין ולא הצרכן הפרטי שצרך אותם, אחריו לא ניתן לעקוב (בעוד שלעוסקים יש דוקומנטציה על העסקה).

עם זאת, המתח בין העקרונות הללו - תנועה חופשית מחד, ומיסוי לפי היעד הסופי של הטובין, מאידך, אכן איננו פתיר במצב הקיים: ההצדקה לפיה ייבדק היעד הסופי ברמת הקמעונאי עומדת בעינה (דהיינו, לא ניתן לעקוב אחר יעד הטובין אלא כל עוד יש תיעוד על כך). במקביל, לאור עקרון התנועה החופשית, בהחלט יכול להיות מצב כי הטובין ירכשו

¹⁷⁰ Jawhary, בעמ' X.

¹⁷¹ Bahiri, עמ' 8-9.

¹⁷² לפי ההערכות. הפסד המסים לרש"פ בשל תופעה זו עומד על 88 מיליון \$ עד 195 מיליון \$ (Jawhary). בעמ' XXXIII.

על ידי קמעונאי בצד אחד, יועברו לצד השני וייצרכו שם. כפילות זו יכולה לגרום ליצירת מניפולציות בין רשויות המס ול"סיבוב" טובין בין ישראל לשטחי האוטונומיה.

פיצוי על אבדן הכנסות כתוצאה ממדיניות יבוא המוכתבת ע"י ישראל

טענה נוספת הנשמעת בהקשר של חלוקה הוגנת של הכנסות ממסי יבוא הינה כי על ישראל לפצות את הפלסטינים על אבדן ההכנסות, כתוצאה מאימוץ אוטומטי של מדיניות היבוא המוכתבת ע"י ישראל, אשר במהותה נועדה להגן על התעשייה הישראלית, תוך מניעת שיקול דעת של קובעי המדיניות ברש"פ להתאים את המדיניות לצרכי הכלכלה הפלסטינית¹⁷⁵. כמו כן, יש לפצות את הרש"פ בגין אפקט ההתייקרות של מוצרי יבוא, אשר המוצרים מקבילים להם המיוצרים בישראל מוגנים¹⁷⁶.

לפתרון הבעיות בהקשר זה הועלו במהלך השנים האחרונות הצעות שונות, שאותן אביא להלן:

הסכמי איחוד מכס כוללים בד"כ מספר מרכיבים: א) תנועה חופשית של טובין בתוך שטחי איחוד המכס; ב) קביעת תעריף יבוא משותף; ג) הקמת "פול" משותף וקביעת הסדרים לחלוקת הכנסות¹⁷⁵. גם הטוענים בעד הסדר איחוד מכס, קובעים כי יש מקום לקבוע מכניזם של חלוקה מחדש של ההכנסות ושל המקורות בין שתי השותפות¹⁷⁶. בעניין זה הוצעו שני מודלים חלופיים:

1. מודל "תעריף בלתי מפלה" ("Non Discriminatory Tariff") בין ישראל לאוטונומיה הפלסטינית - במודל זה קיים גבול מכס בין ישראל לפלסטינים. מדיניות המכס נקבעת במשותף ע"י הצדדים. כאשר נכנסים טובין מיובאים לישראל - משולם עליהם המכס שנקבע במשותף. אם לאחר מכן מועברים הטובין לשטחים (ביקורת על כך יש בגבול המכס) - תעביר ישראל את ההכנסה ממסי היבוא בגין אותם טובין לרש"פ. לחלופין, היבואנים יקבלו החזר מישראל, והם ישלמו סכום זה לרש"פ¹⁷⁷.
אימוץ שיטה זו מחייב לבחון שני נושאים מרכזיים: האחד, מה יהיו המבנה והרמה של תעריפי המכס? השני, כיצד יבוצע המהלך? - את רמת התעריפים יש לקבוע ע"י הצרכים התקציביים של הרשויות, והמבנה הקיים צריך להשתנות באופן מהותי¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Jawhary, בעמ' X.

¹⁷⁴ Jawhary, בעמ' XX.

¹⁷⁵ Jawhary, בעמ' XII.

¹⁷⁶ Kanafani, בעמ' 1.

¹⁷⁷ Panagariya & Diwan, בעמ' 5.

¹⁷⁸ Panagariya & Diwan, בעמ' 16.

2. פתרון אחר ממנו ניתן ללמוד מתבסס על חישוב מקרו-כולל, בדומה למודל הסכם איחוד המכס הדרום אפריקאי (SACU). בהתאם להסכם זה, תעריפי המכס החיצוניים נקבעים ע"י דרום אפריקה. כל מכסי הגבול נאספים, ומתוכם מקבלת כל מדינה 1.42 מחלקן בצריכה הכללית באיחוד. דרום אפריקה מקבלת את יתרת ההכנסות הנותרות. החלוקה בהתאם לשיעור הצריכה משמשת כהערכה של החלק היחסי של מסי הגבול הנגבים בגין היבוא. הפקטור של 1.42 ניתן למדינות הקטנות כפיצוי בגין אימוץ מערכת התעריפים שנועדה להגן על היצרנים בדרום אפריקה (וכתוצאה מכך העלאת מחירים על מוצרי יבוא המקבילים למוצרים המוגנים ע"י מדינות זו) ושליטת שיקול הדעת הפיסקלי העצמאי¹⁷⁹. ממחקרים שנעשו בשנות ה-70' עלה כי התל"ג במדינות השותפות להסכם זה עלה באופן ניכר, וזאת בשל התרומה של הכנסות אלה לתקציב המדינות, ובהתחשב בכך שלא נאלצו להחזיק מערכת מכס עצמאית, מצד אחד, והפוטנציאל לסחר כתוצאה מהסחר החופשי עם דרום אפריקה, מצד שני¹⁸⁰.

יש לציין כי היה גם מי שטען שמודל אזור סחר חופשי מונע את הצורך בקביעת מנגנון לחלוקת רווחים - כל מדינה מקבלת את המסים בגין סחורות המיובאות אליה¹⁸¹. אולם טענה זו אינה מדויקת - כל עוד ימשיך המצב בו רוב הטובין המיובאים לשטחים עוברים דרך נמלי הים והאוויר של ישראל, והמסים נגבים במועד הגעתם, על ידי פקידים ישראלים - יתקיים הצורך לקבוע את מנגנון חלוקת ההכנסות, ולא ניתן יהיה לעקוף את הצורך בהגדרת "היעד הסופי של הטובין", הן בהקשר לשאלה - אילו שיעורי מכס והגדרות סיווג מכס יחולו במועד הגבייה, והן בנוגע לשאלה - להיכן יועברו ההכנסות שנגבו בגין טובין אלו.

אין חולק כי אימוץ ההצעות כאמור יחייב שינויים של ההסדרים הקיימים. עם זאת, נראה כי פתיחת הדיונים על הסדר הקבע מהווה שעת כושר להתייחסות לבעיות אלו ולפתרון בדרך טובה יותר מהקיימת.

3. התנהגות אנטי-תחרותית ושחיתות

פרוטוקול פריז אינו כולל כללים לתחרות הוגנת בסחר, ואיסור על התנהגות אנטי תחרותית. הסכמים שנועדו להבטיח מעבר חופשי של טובין חייבים להביא בחשבון את הקשר בין התנהגות אנטי-תחרותית מקומית, המונעת על ידי שיקולי מדיניות תעשייתית ובין מדיניות בנושא סחר בינלאומי (הסכם אזור הסחר החופשי בין ישראל לקהילייה

¹⁷⁹ Panagariya & Diwan, בעמ' 15, Kanafani, בעמ' 28, Jawhary, בעמ' XIII.

¹⁸⁰ Jawhary, בעמ' XVII.

¹⁸¹ Halevi, בעמ' 95.

האירופית כולל סעיפים למניעת התנהגות אנטי-תחרותית וכך גם אמנת הקהילייה האירופית)¹⁸².

במהלך שנת '96 פרסמה הרשות הפלסטינית הודעה על הסדרים חדשים בנוגע לסוכנים ומפיצים מסחריים זרים¹⁸³.

ההודעה כללה הגבלות בתחום הסחר על מפיצים שאינם פלסטינים, בשלושה תחומים עיקריים: הגבלות בנושא סימון טובין; פתיחת מרשם סוכנים ומפיצים; הגבלות על רישוי ופעילות סוכנים ומפיצים, כגון: איסור על שיווק ישיר בשטחי הרשות שלא באמצעות סוכן מורשה; התניית מתן רישיון לסוכן מורשה בכך שהוא תושב פלסטיני; דרישה לשיווק מוצרים בשטחי הרש"פ באמצעות סוכן אחד, שלו תהיה בלעדיות בכל השטח.

מדינת ישראל טוענת כי הודעה זו מהווה הפרה של הסכמי פריז, בהיותה פוגעת בעקרון היסוד בדבר תנועה חופשית של סחורות בין ישראל לרש"פ. עמדתה של ישראל הינה כי תקנות אלה יוצרות אפליה בין סוחרים פלסטינים לסוחרים ישראלים, ומונעות מהם לשווק את סחורתם בשטחים באופן חופשי, אלא באמצעות סוכן פלסטיני, בלעדי. בכך, מובילות הוראות אלה למונופולזציה מכוונת ופוגעות בחופש הסחר. כמו כן, בהודעה זו משווה הרשות הפלסטינית את מעמד הסוחרים הישראלים בשטחי הרש"פ למעמדם של סוחרים תושבי מדינות זרות, מחוץ ל"מעטפת" המכס המשותפת, ויוצרת הפרדה כלכלית ולא איחוד מכסים.

בהקשר זה נשמעה הביקורת כי הוראות פרוטוקול פריז כוללות התחייבות מעורפלת למדי, לפיה "כל צד יעשה כמיטב יכולתו למנוע נזק לתעשייה של הצד האחר ויתחשב במדיניותו התעשייתית באינטרסים של הצד האחר"¹⁸⁴. הוראה זו אינה תחליף להוראות הדרושות לענין איסור התנהגות אנטי-תחרותית¹⁸⁵.

¹⁸² איינהורן, בעמ' 443.

¹⁸³ העתק מההודעה (אנגלית+תרגום) מצורפת כנספח ה'.

¹⁸⁴ סעיף IX לפרוטוקול פריז.

¹⁸⁵ איינהורן, עמ' 444.

לטענת הפלסטינים, ההגבלות הנ"ל נועדו על מנת להסדיר את הסחר בשטחים שבאחריותם, ולארגן אותו. כמו כן, הוראות אלה היו מעוגנות בחקיקה הירדנית שהיתה בתוקף עוד לפני כניסת ישראל לשטחים, ואין מדובר בחקיקה "חדשה".

לטענת ישראל, בהתאם להסכם התחייבו הצדדים לשנות חקיקה שאינה מתיישבת עם ההסכמים שגובשו, ולכן אין ממש בטענה הפלסטינית כאילו מדובר בחקיקה שהיתה בתוקף ב-67' (חקיקה זו לא הופעלה מעולם ע"י רשויות הממשל הצבאי).

נושא "תקנות הסוכנים" מהווה רק דוגמה אחת לתופעה אשר לא נכללה בחשבון בדיונים בפריז. בפריז עמדה תמונת עולם ברקע, גם של הישראלים וגם של הפלסטינים, ששונה בתכלית מהמצב שנוצר בפועל - ההערכה היתה שהמשק הפלסטיני הולך "לזנק" ולהפוך למוקד סחר, בדומה להונג-קונג. בשטח, המציאות שנוצרה היתה אחרת בתכלית - קיימת תופעה רווחת של פרוטקציוניזם שהשתלטה על המערכת. במקום גיוס משקיעי חוץ, נציגי הרש"פ, שנכנסו כשותפים פרטיים להשקעות שלהן היבטים כלכליים שמשפיעים על כלל כלכלת השטחים, "גוזרים קופונים" עבור מתן אישורים לפעילות עסקית בשטחים שבאחריות הרש"פ. "תקנות הסוכנים" היוו רק אמצעי חקיקתי (נוסף) על מנת לאפשר זאת.¹⁸⁶

המחסור במערכת משפטית הולמת וכן התערבות ממשלתית מכבידה הינם מרשם לשחיתות. עם הזמן התברר כי הרשות הפלסטינית מלאה בשחיתות. כתבות רבות התפרסמו בעניין (בדבר חשבונות סודיים של ערפאת ובכירי ממשל פלסטיני אחדים, בניית מונופולים בהם יש לערפאת ויועציו הכלכליים שליטה, וניצול שוק שחור וסחטנות, במטרה להעשיר את החברות שבשליטתם, על חשבון המשק הפלסטיני)¹⁸⁷. במאי 1997 פרסמה הרשות הפלסטינית ביקורת חשבונות פנימית על שחיתות, וממנה עלה כי בגלל שחיתות ואי-ניהול תקין הפסידה הרשות הפלסטינית כ-225 מיליון דולר בקרנות ציבוריות, המיציגים כ-40% מתקציב הרשות הפלסטינית¹⁸⁸.

נטען כי השחיתות, העדפת המקורבים ומונופולים המנוהלים על ידי הרשות והמקורבים לה חונקים את ההתפתחות הכלכלית ומרתיעים משקיעים פוטנציאליים. סוכנויות היבוא הבלעדיות גרמו לעלייה ניכרת במחירים. ההתייקרויות ברצועת עזה עלו על אלה שביר"ש,

¹⁸⁶ ד. ברגמן, ד. רטור, "האיש שבלע את עזה", מוסף הארץ 4.4.97.

¹⁸⁷ פידלר, בעמ' 432.

¹⁸⁸ פידלר, עמ' 432-433.

שכן הסגר ברצועת עזה נשמר בקפדנות רבה יותר, וכך יכלו המונופולים לשמר את כוחם באין מפריע, בעוד שביו"ש המצב פרוץ יותר¹⁸⁹.

עד היום לא נמצא פתרון לנושא, ואין ספק כי זהו אחד הנושאים המרכזיים שעימו יהיה צורך להתמודד במסגרת ההערכות למודל הכלכלי בהסדר הקבע.

4. ההסכמים בין הפלסטינים לאיחוד האירופי

מכניסת הסכמי שיתוף הפעולה בין ישראל לאיחוד האירופי ב-1975, ועד לחתימת הסכמי אוסלו, הנציבות האירופית מעולם לא תקפה את החוקיות של מקור הטובין המיוצאים ע"י רשויות המכס הישראליות, ביחס למוצרים שיוצרו באיו"ש או באזח"ע (או ברמה"ג או במזרח ירושלים).

המציאות הכלכלית באזור כולו היתה של שוק משותף, והאיחוד האירופי שמר על גישה עמומה קונסטרוקטיבית, שאפשרה מצב זה. המציאות הכלכלית הקיימת, בהתאם להסכמי אוסלו, עודנה של שוק משותף או של איחוד מכס, וזאת עד להסכמי הקבע, אשר בהם ידון מעמד הקבע של ההסדרים הטריטוריאליים, לרבות - גבולות, התנחלויות, ירושלים, נושאים של שיתוף פעולה עם השכנים וכיו"ב (סעיף XXXI (5) להסכם).

בדצמבר 1996 התגבש הסכם ביניים לשיתוף בין אש"ף, בשם העם הפלסטיני, לבין האיחוד האירופי, אשר כונן אזור סחר חופשי בין האיחוד האירופי לבין הרש"פ. למעשה זהו הסדר מקביל להסכם הקיים בין ישראל לאיחוד האירופי, בכפוף לשינויים הנובעים ממעמדה המיוחד של הרש"פ בהתאם להסכמים עם ישראל. בכך "עקפה" הרש"פ את חסות "מטריית היבוא" הישראלית, ויצרה לעצמה אפיק עצמאי כבסיס לכניסה לשווקים המערביים בעידוד ובתמיכה מלאים של האיחוד האירופי.

בהמשך לחתימה על הסכם זה, העלה האיחוד האירופי טענה לפיה ההסכם בין האיחוד האירופי לבין ישראל לא חל על טובין המיוצרים בהתנחלויות, ברמת הגולן ובמזרח ירושלים, וישראל מייצאת טובין משטחים אלה לאיחוד האירופי תוך יצירת מצג מטעה

¹⁸⁹ איינהורן, בעמ' 463-462.

כאילו יוצרו טובין אלה בישראל ומנסה לקבל בעבורם את התנאים המיטיבים להם זוכים הטובין מישראל.

לטענת ישראל מהווה ההסכם בין אש"ף לאיחוד האירופי הפרה פלסטינית של הוראות הסכם הביניים, אשר אוסרות חתימה על הסכמים בינלאומיים, למעט חריגים ספציפיים אשר הסכם זה אינו נופל לתוכם (סעיף IX להסכם).

יש לציין כי אחד החריגים הנקובים בסעיף IX הנ"ל הינו:

"5.b. Notwithstanding the provisions of this paragraph, the PLO may conduct negotiation and sign agreements with states or international organizations for the benefit of the Council in the following cases only:

(1) economic agreements, as specifically provided in annex V of this Agreement:..."

בפועל, הנספח הכלכלי אינו כולל שום פירוט לגבי הסכמים כאמור. לפיכך נתנו הפלסטינים והאיחוד האירופי פירוש רחב לסעיף זה, כך שכל הסכם בינלאומי אשר אינו סותר את ההסכם הכלכלי - תקף. ישראל טוענת בהקשר זה כי את החריג יש לפרש כפי רוחו - כחריג בלבד לאיסור של הרש"פ לחתום על הסכמים בינלאומיים. יתרה מכך, מפנה ישראל לסעיפים בהסכם פריז אשר מתייחסים לרשימות 1A ו-2A, מהם עולה צורך ישיר בחתימה על הסכמים מול ירדן ומצרים, ולפיכך הפרשנות שניתנה, כאילו מדובר בקבוצה ריקה אינו נכון, ולחריג זה יש משמעות מפורשת, ואין מקום "להלביש עליו" משמעויות נוספות שאינן מתיישבות עם כוונת הצדדים מלכתחילה.

לטענת ישראל, עד לחתימה על הסדרי הקבע, על האיחוד האירופי להכיר בתוצאות הסכמי הביניים. הסכם פריז מציג פשרת-ביניים בין האינטרסים הכלכליים והפוליטיים של ישראל ושל הפלסטינים. בהסכם זה סוכם "למסד" איחוד המכס, או כפי שנהוג לקרוא להסדר - "מעטפת מכס", תוך כדי השארת מספר חריגים מוגדרים בהם לפלסטינים ניתנה שליטה עצמאית. לא נקבעו כל כללי מקור בתוך אותה "מעטפת מכס" אלא נקבע הסדר של מעבר חופשי של טובין. הסדרים אלה הינם SUI GENERIS מטיבם. לפיכך, היה על האיחוד

האירופי לקבל בשלב זה את התייחסות לכל השטחים, בין השטחים שבאחריות הרש"פ ובין השטחים שבאחריות ישראל, לרבות ההתנחלויות והתיחומים הצבאיים, כיחידה משותפת אחת. במקום זאת האיחוד האירופי חתם על הסכם נפרד עם הפלסטינים, וכעת הוא מבקש לשלול את היחס המועדף שניתן בהתאם להסכם בין ישראל לאיחוד האירופי לכל מוצר שהינו תוצאה של שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני, או שלא ניתן להגבילו באופן צר כישראלי או כפלסטיני. להסכם שנחתם בין האיחוד האירופי לאש"ף יש השלכות פוליטיות מובהקות על הנושאים הפוליטיים הרגישים ביותר בבסיס ההסכמים בין ישראל לפלסטינים, שלא בכדי הושאר הדיון בהם לשלב הסדרי הקבע, ויש בו משום התערבות במרקם העדין של היחסים כאמור. נציג האיחוד האירופי היה עד לחתימת הסכם הביניים, בו הכירו הצדדים בכך כי יש להשאיר את שאלת ההתנחלויות ומעמדן להסדר הקבע, ואילו כעת מבקש האיחוד האירופי "לקבוע עובדות בשטח".

נושא זה הינו נושא מדיני-פוליטי מובהק, אולם יש לו השלכות ברורות על הסכמי הסחר המשותפים, ויהא צורך להתחשב גם באפשרות זאת בעת גיבוש המודל הכלכלי להסדר הקבע.

סיכום - סוף שהוא גם התחלה:

" מבט" על הסדר הקבע

בתחילה, סברתי כי יש מקום להקדיש פרק נפרד בעבודה לנושאים ולסוגיות הצפויים לעלות במסגרת המשא ומתן על הסדר הקבע הכלכלי, ובנושא מדיניות הסחר ומדיניות היבוא בפרט, בהיותו הנושא המרכזי בתחום זה. אולם ככל שכתבתי בענין, התחוור לי כי במובנים רבים תחילתו של המו"מ על הסדר הקבע הינו - למעשה - סיכומו של ההסדר הקיים, ורבים מהשיקולים והאינטרסים שהיו נכונים בשעתו, נכונים גם כעת (זאת בכפוף לצורך להתמודד עם הבעיות שהתעוררו ביישום המודל הקיים, ולמצוא להן מענה מתאים).

רבים ראו ביצירת בסיס כלכלי ופוטנציאל לפיתוח ולרווחה כלכליים של הצדדים, ובעיקר של הצד הפלסטיני, את הבסיס לכינון שלום באזור ואת המפתח להצלחת התהליך כולו.

עם זאת יישום ההסכם היה רווי קשיים, שנבעו מעליות ומורדות בתהליך המדיני, וכן מגל מעשי טרור ותגובות ישראליות, אשר השמיטו בפועל את הנחות היסוד שבבסיס המודל שנבנה בפריז, קרי - איחוד מכס, המאפשר בתוכו מעבר חופשי של טובין, שירותים והון. עם זאת, השיפור שחל בשנה וחצי האחרונות בשטחים מחזק את ההערכה כי ההנחות שעמדו ביסוד ההסכם היו סבירות.

כאמור במבוא לעבודה זו, פרוטוקול פריז היה לתקופה מוגבלת בלבד - תקופת הביניים, ונקבע כי לא יחייב את הצדדים בדיונים על הסדר הקבע. עם זאת אין ספק שהלקחים שהופקו מיישום ההסכם בשלב הביניים יעמדו לנגד עיני הנושאים ונותנים על הסדר הקבע הכלכלי.

במהלך השנים האחרונות נכתבו עבודות רבות ע"י כלכלנים, הן ישראלים והן פלסטינים, בדבר המודל הכלכלי הרצוי בתקופת הסדר הקבע¹⁹⁰. ממגוון ההצעות הרב ניתן ללמוד כי גם כיום הדילמות בנוגע ל"הסדר האופטימלי" עדיין רבות¹⁹¹.

¹⁹⁰ מפאת קוצר היריעה לא אפרט את המודלים השונים. מכיוון שכל מודל כאמור מחייב ניתוח מקיף של הנחות היסוד העומדות בבסיסו ושל השלכותיו. עניין זה חורג מהיקף העבודה. כפי שהוגדרה מלכתחילה.
¹⁹¹ מגוון רב של דעות נשמע במסגרת עבודות אלה. החל מדעות בדבר הצורך בהפרדה כלכלית מלאה בין המשקים. דעות שונות בנוגע למודלים של איחוד מכס/אזור סחר חופשי, וכן מודלים משולבים שונים.

עקרון יסוד הוא כי הכלכלה היא תמיד ענין של אלטרנטיבות - לפיכך, גם אם התוצאה אינה בהכרח אידיאלית, תמיד יש לבחון את השאלה - מה היו האלטרנטיבות, על מנת להעריך את כדאיותה של האלטרנטיבה הנבחרת¹⁹².

הנחת היסוד היא כי לכל צד יש העדפות משלו ואין חובה להגיע להסכם. לכל צד יש אופציה לנהל את ענייניו לבד, ללא הסכם¹⁹³. בענייננו תשאל השאלה - האם יש אלטרנטיבה סבירה למדיניות של שילוב בין המשקים?

בבסיס היחסים בין שתי הכלכלות עדיין מתקיימת הבעיה היסודית, והיא - התלות הניכרת של המשק הפלסטיני במשק הישראלי:

• עדיין קיימת תלות גדולה מאד של המשק הפלסטיני בעבודה בישראל. לפי ההערכות הקיימות עובדים כיום בישראל כ- 18% מכוח העבודה הפלסטיני;

• העברות המסים הפכו לצורה חדשה של תלות של המשק הפלסטיני במשק הישראלי, מכיוון שהם מהווים חלק עיקרי בתקציב הרשות הפלסטינית (כ- 60%);

• נותרה התלות של המשק הפלסטיני בסחר עם ישראל - 80-90% מהיבוא לשטחים מגיע מישראל (כולל היבוא הישיר לשטחים, המועבר בטרנזיט מהנמלים) - מוערך בסכום של כ- 6.4 מיליארד ש"ח בשנה; 70% מהיצוא של הסחורות הפלסטיניות הוא לישראל - מוערך בסכום של כ- 1.87 מיליארד ש"ח בשנה;

• למשק הפלסטיני תלות מתמשכת באספקת תשתיות מישראל - מים, תקשורת, אנרגיה.

ככל שהאינטרס הישראלי יוסיף להיות מוגדר באופן המעמיד כעקרון יסוד את השגת היציבות הכלכלית ופיתוח הרווחה הכלכלית בשטחים, נראה כי עלינו לשוב לבחינת המודלים האינטגרטיביים שעמדו בפנינו טרם גיבושו של פרוטוקול פריז. במצב זה, נראה כי שילוב מסוים בין הכלכלות הינו הכרחי לאור הקרבה הגיאוגרפית והתשתיות הסמוכות. ישראל הינה המשק הכלכלי המרכזי באזור, ולפלסטינים תלות במשק הזה, ללא תחליפים ריאליים אחרים הנראים לעין בטווח הקצר.

¹⁹² מתוך דברים שנאמרו ע"י פרופ' עזרא סדן בערב "מהסדר הביניים להסדר הקבע".
¹⁹³ מתוך דברים שנאמרו ע"י פרופ' אבי בן בסט. מנכ"ל משרד האוצר. בערב "מהסדר הביניים להסדר הקבע".

ההכרעה בין המודלים השונים צריכה להתקבל בהתחשב ברווחים כלכליים ופיסקליים הצפויים ממקורות היבוא השונים (רווח שוטף) לעומת ההפסדים הצפויים מבניית גבולות מכס בין ישראל לשטחים (הוצאה חד-פעמית) ואחזקת גבולות אלה (הוצאה שוטפת)¹⁹⁴.

כמו כן, גם במו"מ הזה לא יהיה מנוס מהכנסתם של שיקולים מדיניים-פוליטיים לצד השיקולים הכלכליים, שכן מבחינה פוליטית נערכת הרשות הפלסטינית לקראת הכרזה על מדינה. כפי שנעשה אף בתהליך גיבוש העמדות לקראת המו"מ בפרז, שיקולים אלה עשויים להכתיב - לא פחות מהשיקולים הכלכליים - את התוצאה הסופית.

יש אף הטוענים כי בדיונים על הסדר הקבע, צפוי ששיקולים כלכליים-רציונליים ברמת הפרט לא יצליחו לעמוד בפני הדרישה למימוש כל הסממנים האפשריים של עצמאות וריבונות לאומית, ובכללן דרישה למידה רבה של אי תלות בישראל¹⁹⁵.

בהקשר זה יש לזכור כי המשא ומתן להסדרי הקבע נועד - בין השאר - לקבוע גבולות. במובן זה ייקל יותר מאשר בעבר לאמץ מסגרת של אזור סחר חופשי, תוך מתן אפשרות לפלסטינים לקבוע באופן עצמאי את מדיניות היבוא שלהם. היה אף מי שטען כי גבול כלכלי פתוח הוא גבול מטושטש מבחינה ריבונית, אשר תורם לאי-יציבות, וכי הדרך להסדרת היחסים בין מדינות שהיו עוינות היא באמצעות הצבת גבול של ממש¹⁹⁶.

מבחינת האינטרס הישראלי למו"מ, נראה כי האינטרסים לא השתנו במידה משמעותית ביחס לפני הדברים עובר לפרוטוקול פריז, וזאת בשל נתוני המאזן המסחרי. עם זאת, יש הטוענים כי עיקר הרווח לישראל כתוצאה מההסכמים לא יהיה ישיר, אלא עקיף, ויתהווה עם הזמן - ע"י הרחבת אפשרויות הסחר עם מדינות ערביות נוספות, כפי שהחל להתפתח במהלך השנים האחרונות, מאז הסכמי אוסלו¹⁹⁷; הורדת נטל הביטחון; גידול בהשקעות בישראל מצד חברות בינלאומיות; גידול ניכר ביצוא הישראלי למדינות המתועשות¹⁹⁸.

בנוגע להורדת נטל הביטחון, נשמעה טענה מעניינת, לפיה מרכיב הוצאות הביטחון גדול בסדרי גודל משמעותיים משאלות בדבר יעילות הסחר. לכן, כל הסדר שיכול להביא לכך שתהיה פחות עוינות, ולכן פחות איומים קיומיים, הוא הרבה יותר חשוב מבחינה כלכלית, מאשר כל נוסחה אחרת שאינה מבטיחה ביטחון ושלוש, גם אם היא נראית במבט ראשון כיעילה יותר מבחינה כלכלית¹⁹⁹. את הדיבידנדים של השלוש מרגישים יותר ברמת החיים

¹⁹⁴ Jawhary, בעמ' XXI.

¹⁹⁵ יורם מישר "על הצורך בגבול בינינו ובין הישות הפלסטינית - כלכלה ומדינה בצל הסוציולוגיה והדמוגרפיה" רבעון לכלכלה 41 (התשמ"ה) 656, בעמ' 664 (להלן - מישר).

¹⁹⁶ מישר, בעמ' 656.

¹⁹⁷ Bahiri & Charm, בעמ' 15.

¹⁹⁸ אלי שגיא, יעקב שיינין "סיכויי הסחר עם מדינות ערב" רבעון לכלכלה 41 (התשמ"ד) 15, בעמ' 15 (להלן - שגיא, שיינין).

¹⁹⁹ פנחס זוסמן, "דיון - סימן שאלה על הגבול הפתוח" רבעון לכלכלה 41 (התשמ"ה) 675, בעמ' 676-677.

היום-יומית, ולכן שיפור הכלכלה הפלסטינית הוא אינטרס ביטחוני של מדינת ישראל²⁰⁰, והדרישה העיקרית מאופי ההסדר שיושג צריכה להיות שהוא יתרום ליציבות ויקהה עם השנים את העוינות ביחסים בין שני הלאומים²⁰¹.

יש לציין כי אין כל הכרח לאמץ הסדרים "כוללים", ויתכן בהחלט כי ניתן יהיה ליצור הסדר משולב או הדרגתי, בהתאם לצרכים השונים של הצדדים למו"מ. בהקשר זה ניתן, לדוגמה, לחשוב על מודל בו היחסים בין הצדדים לא יהיו סימטריים בהכרח, בשל ההבדלים היסודיים בדרגת התפתחות הכלכלה, מתוך מטרה לאפשר למשק הפלסטיני "להיבנות" בשלביו הראשונים וליצור תשתית כלכלית יציבה בתנאים של העדר תחרות מהשוק הישראלי (כפי שה- EU נתן לישראל בעבר). הסדר כזה יכול "לעלות" לישראל בטווח הקצר, אך להיות מועיל בטווח הארוך²⁰², שכן הוא יכול לשרת את האינטרס המרכזי ביציבות ההסדר שיושג.

מעט לפני הסוף, כדאי להקדיש מספר מילים לאפשרות הנשמעת מעת לעת בדבר כינון הסכם סחר אזורי טרילטרלי בין ישראל, ירדן והרש"פ: מבחינה כלכלית, מיחסים לקשרי מסחר בין ישראל למדינות האזור משקל כלכלי מצומצם, למרות הקרבה הגיאוגרפית, וזאת ממספר סיבות: ראשית, היתרון היחסי של ישראל אינו טמון בייצור מוצרים עבור השווקים במדינות הערביות. מדינות אלה עניות, יחסית, והיבוא שלהן מתרכז בתחומים שאינם מתאימים לאופי היצוא הישראלי; שנית, מבחינת היבוא ממדינות אלה, למעט יוצאים מן הכלל, אין התאמה בין הרכב המוצרים המיוצרים והמיוצאים על ידי מדינות אלה לבין הרכב היבוא הישראלי, השווקים במשקים הללו מהווים תוספת קטנה מאד, במונחי היקף היבוא הישראלי, לשווקים בהם פועלת ישראל כיום (למעט נפט וגז, אשר בתחום זה צפויות תמורות משמעותיות בהרכב היבוא)^{203, 204}.

אף על פי כן, אין זה אומר שהסדרים עם ארצות כאמור, ובעיקר עם ירדן, לא יכולים להניב פירות במונחים כלכליים, בעיקר בגלל השפעות עקיפות, היכולות לנבוע מהם, כגון - ביטול החרם הערבי השלישוני, ואולי גם המשני; כמו כן, השינוי באווירת ההשקעות במזרח התיכון יכול להשפיע לטובה על זרם ההשקעות לאזור בכלל ולישראל בפרט²⁰⁵.

אם יוחלט על אימוץ מודל אזורי טרילטרלי, סבורים כלכלנים רבים כי הסדר אזור סחר חופשי הינו המערכת הקלה ביותר ליישום, אשר מציעה נקודת פתיחה טובה ליצירת סחר

²⁰⁰ מתוך דברים שנאמרו ע"י עו"ד אורן גרוס בערב "מהסדר הביניים להסדר הקבע".

²⁰¹ מ"שד, בעמ' 664.

²⁰² The Palestinian Economy, בעמ' 238.

²⁰³ שגיא ושיינין, בעמ' 15-16.

²⁰⁴ נספח ו' מפרט נתונים השוואתיים ירדן/ישראל/רש"פ.

²⁰⁵ קליימן/שלוס וסחר, בעמ' 32.

משמעותי בין ישראל, ירדן והפלסטינים, ומאפשרת לשלושת הצדדים לפתח מודל ייחודי במסגרת זו, כל צד - בהתאם לצרכיו²⁰⁶.

לסיכום הדברים, מצאתי לנכון להביא קטע מדבריו של מנכ"ל משרד האוצר דהיום, פרופ' אבי בן בסט, בדיון שנערך במסגרת ערב בנושא "המשק הישראלי והפלסטיני - מהסדר הביניים להסדר הקבע" ובו אמר כי יש לזכור שההסכם הכלכלי הינו חלק מהסכם חשוב לעין ערוך - ההסכם המדיני עם הפלסטינים. המטרה היא שההסכם הכלכלי אכן יגביר את הצמיחה הכלכלית בשני הצדדים, אך תפקידו החשוב והמרכזי של ההסכם הכלכלי במסגרת ההסכם המדיני הינו כמכשיר בונה אמון, קטליזטור המעלה את המוטיבציה לקיום יחסי שלום באזור, ולא כדבר העומד בפני עצמו²⁰⁷.

²⁰⁶ Hazboun, בעמ' 22.

²⁰⁷ מתוך דברים שנאמרו ע"י פרופ' אבי בן בסט, מנכ"ל משרד האוצר, בערב "מהסדר הביניים להסדר הקבע".

٨ ١٩٥٧

Table 4

WBS Industrial Trade by Source and Destination, 1970-1992 (million \$)

Imports from Other	Imports from Jordan	Imports from Israel	Total Industrial Imports	Export to Other	Export to Jordan	Exports to Israel	Total Industrial Exports	Year
3.88 5%	2.2 3%	66.51 92%	72.6	0.4 2%	8.17 33%	16.08 65%	24.66	1970
24.38 6%	4.42 1%	387.5 93%	416.3	1.1 1%	22.8 15%	120.92 84%	144.82	1977
67.62 7%	9.40 1%	814.45 92%	891.45	1.28 1%	44.42 14%	265.73 85%	311.43	1987
53.54 5.6%	12.7 1.3%	880.1 93%	945.8	6.17 2%	33.96 15%	185.17 83%	225.30	1992

1990

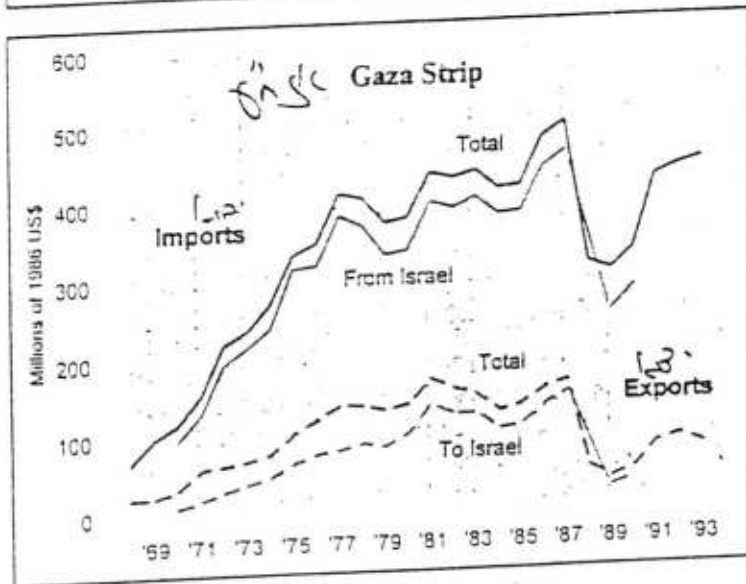
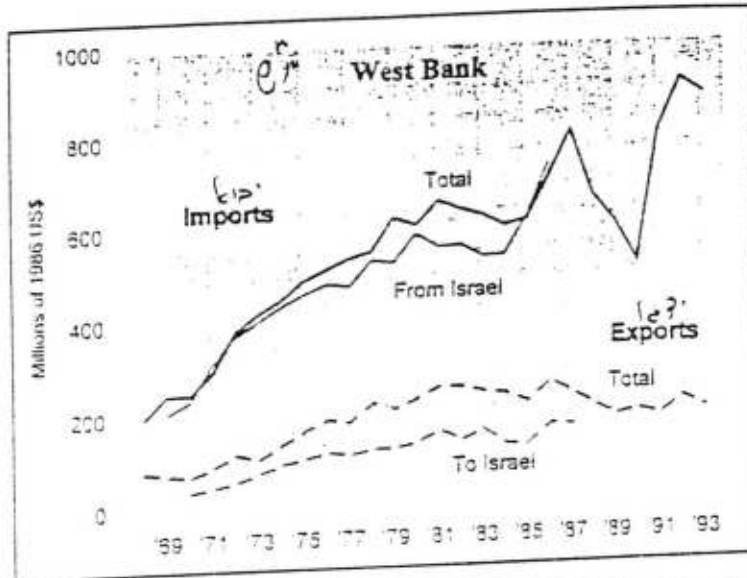
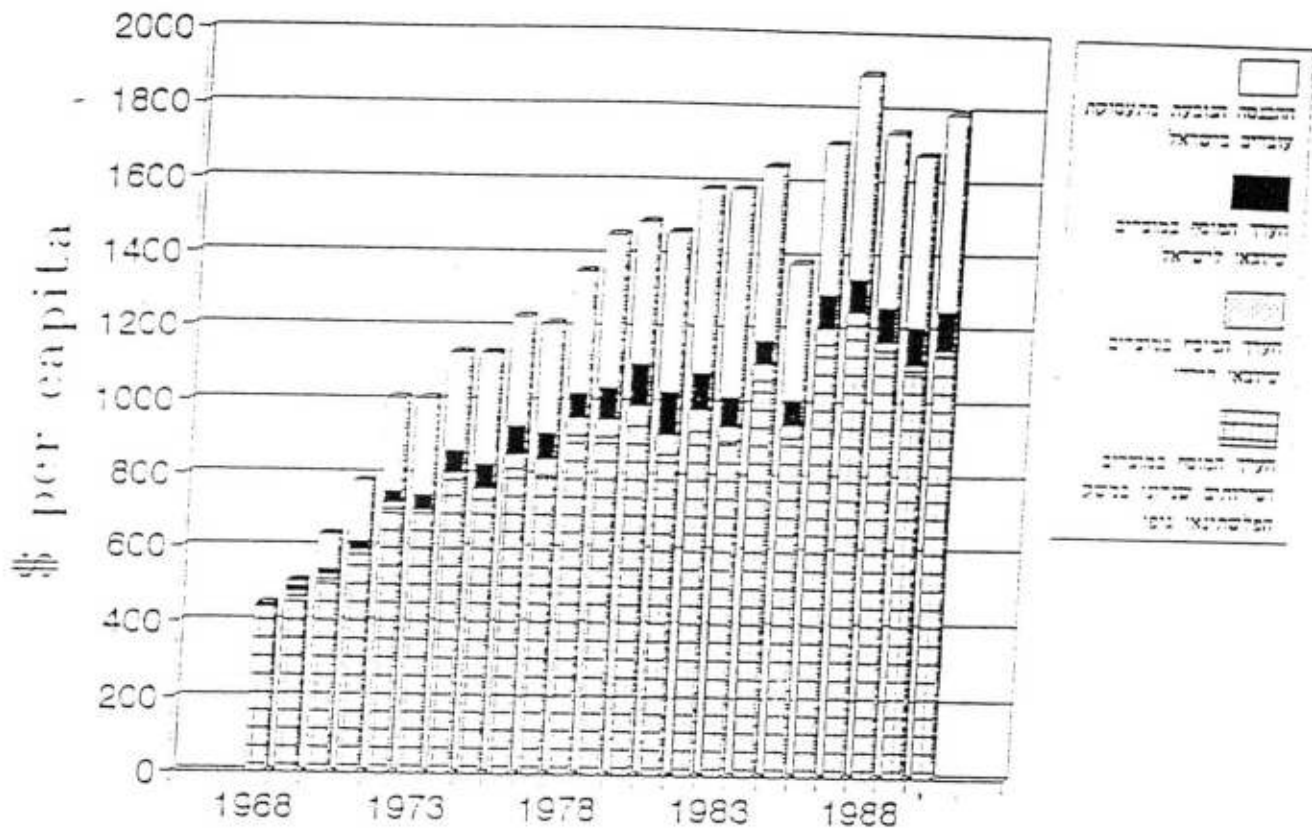


Figure 2.7. Exports and Imports

נספח ג'



Article III

IMPORT TAXES AND IMPORT POLICY

1. The import and customs policies of both sides will be according to the principles and arrangements detailed in this Article
2. a. The Palestinian Authority will have all powers and responsibilities in the sphere of import and customs policy and procedures with regard to the following:
 - (1) Goods on List A1, attached hereto as Appendix I, locally-produced in Jordan and in Egypt particularly and in the other Arab countries, which the Palestinians will be able to import in quantities agreed upon by the two sides up to the Palestinian market needs as estimated according to para 3 below.
 - (2) Goods on List A2, attached hereto as Appendix II, from the Arab, Islamic and other countries, which the Palestinians will be able to import in quantities agreed upon by the two sides up to the Palestinian market needs as estimated according to para 3 below
- b. The import policy of the Palestinian Authority for Lists A1 and A2 will include independently determining and changing from time to time the rates of customs, purchase tax, levies, excises and other charges, the regulation of licensing requirements and procedures and of standard requirements. The valuation for custom purposes will be based upon the GATT 1994 agreement as of the date it will be introduced in Israel, and until then - on the Brussels Definition of Valuation (BDV) system. The classification of goods will be based on the principles of "the Harmonized Commodity Description and Coding System". Concerning imports referred to in Article VII of this Protocol (Agriculture), the provisions of that Article will apply.
3. For the purposes of para 2(a) above, the Palestinian market needs for 1994 will be estimated by a sub-committee of experts. These estimates will be based on the best available data regarding past consumption, production, investment and external trade of the Areas. The sub-committee will submit its estimate within three months from the signing of the Agreement. These estimates will be reviewed and updated every six months by the sub-committee, on the basis of the best data available regarding the latest period for which relevant data are available, taking into consideration all relevant economic and social indicators.
Pending an agreement on the Palestinian market needs, the previous period's estimates adjusted for population growth and rise in per-capita GNP in the previous period, will serve as provisional estimates

- 4 The Palestinian Authority will have all powers and responsibilities to independently determine and change from time to time the rates of customs, purchase taxes, levies, excises and other charges on the goods on List B, attached hereto as Appendix III, of basic food items and other goods for the Palestinian economic development program imported by the Palestinians to the Areas.
- 5 a. With respect to all goods not specified in Lists A1, A2 and B, and with respect to quantities exceeding those determined in accordance with paras 2(a) & 3 above (hereinafter - the Quantities), the Israeli rates of customs, purchase tax, levies, excises and other charges, prevailing at the date of signing of the Agreement, as changed from time to time, shall serve as the minimum basis for the Palestinian Authority. The Palestinian Authority may decide on any upward changes in the rates on these goods and exceeding quantities when imported by the Palestinians to the Areas.
- b. With respect to all goods not specified in Lists A1 and A2, and with respect to quantities exceeding the Quantities, Israel and the Palestinian Authority will employ for all imports the same system of importation, as stipulated in para 10 below, including inter alia standards, licensing, country of origin, valuation for customs purposes etc.
- 6 Each side will notify the other side immediately of changes made in rates and in other matters of import policy, regulations and procedures, determined by it within its respective powers and responsibilities as detailed in this Article. With regard to change which do not require immediate application upon decision, there will be a process of advance notifications and mutual consultations which will take into consideration all aspects and economic implications.
- 7 The Palestinian Authority will levy VAT at one rate on both locally produced goods and services and on imports by the Palestinians (whether covered by the three Lists mentioned above or not), and may fix it at the level of 15% to 16%.
- 8 Goods imported from Jordan, Egypt and other Arab countries according to para 2(a)(1) above (List A1) will comply with rules of origin agreed upon by a joint sub-committee within three months of the date of the signing of the Agreement. Pending an agreement goods will be considered to have been "locally produced" in any of those countries if they conform with all the following:
- a (i) They have been wholly grown, produced, or manufactured in that country, or have been substantially transformed there into new or different goods, having a new name, character, or use, distinct from the goods or materials from which they were so transformed;
- (ii) They have been imported directly from the said country;
- (iii) The value or the costs of the materials produced in that country, plus the direct processing costs in it, do not fall short of 30 percent of the export value of the goods. This rate may be reviewed by the joint committee mentioned in para 16 a year after the signing of the Agreement.

- (iv) The goods are accompanied by an internationally recognized certificate of origin,
 - (v) No goods will be deemed as substantially new or different goods, and no material will be eligible for inclusion as domestic content, by virtue of having merely undergone simple combining or packaging, or dilution with water or other substances, which do not materially alter the characteristics of the said goods.
9. Each side will issue import licences to its own importers, subject to the principles of this Article and will be responsible for the implementation of the licensing requirements and procedures prevailing at the time of the issuance of the licenses. Mutual arrangements will be made for the exchange of information relevant to licensing matters.
10. Except for the goods on Lists A1 and A2 and their Quantities - in which the Palestinian Authority has all powers and responsibilities, both sides will maintain the same import policy (except for rates of import taxes and other charges for goods in List B) and regulations including classification, valuation and other customs procedures, which are based on the principles governing international codes, and the same policies of import licensing and of standards for imported goods, all as applied by Israel with respect to its importation. Israel may from time to time introduce changes in any of the above, provided that changes in standard requirements will not constitute a non-tariff-barrier and will be based on considerations of health, safety and the protection of the environment in conformity with Article 2.2. of the Agreement on Technical Barriers to trade of the Final Act of the Uruguay Round of Trade Negotiations. Israel will give the Palestinian Authority prior notice of any such changes, and the provisions of para 6 above will apply.
11. a. The Palestinian Authority will determine its own rates of customs and purchase tax on motor vehicles imported as such, to be registered with the Palestinian Authority. The vehicle standards will be those applied at the date of the signing of the Agreement as changed according to para 10 above. However, the Palestinian Authority may request, through the sub-committee on transportation, that in special cases different standards will apply. Used motor vehicles will be imported only if they are passenger cars or dual-purpose passenger cars of a model of no more than three years prior to the importation year. The sub-committee on transportation will determine the procedures for testing and confirming that such used cars comply with the standards' requirements for that model year. The issue of importing commercial vehicles of a model prior to the importation year will be discussed in the joint sub-committee mentioned in para 16 below.
- b. Each side may determine the terms and conditions for the transfer of motor vehicles registered in the other side to the ownership or use of a resident of its own side, including the payment of the difference of import taxes, if any, and the vehicle having been tested and found compatible with the standards required at that time by its own registration administration, and may prohibit transfer of vehicles.

12. a. Jordanian standards, as specified in the attached Appendix I, will be acceptable in importing petroleum products into the Areas, once they meet the average of the standards existing in the European Union countries, or the USA standards, which parameters have been set at the values prescribed for the geographical conditions of Israel, the Gaza Strip and the West Bank.

Cases of petroleum products which do not meet these specifications will be referred to a joint experts' committee for a suitable solution. The committee may mutually decide to accept different standards for the importation of gasoline which meet the Jordanian standards even though, in some of their parameters, they do not meet the European Community or USA standards. The committee will give its decision within six months.

Pending the committee's decision, and for not longer than six months of the signing of the Agreement, the Palestinian Authority may import to the Areas, gasoline for the Palestinian market in the Areas, according to the needs of this market, provided that:

- (1) this gasoline is marked in a distinctive colour to differentiate it from the gasoline marketed in Israel, and
 - (2) the Palestinian Authority will take all the necessary steps to ensure that this gasoline is not marketed in Israel.
- b. The difference in the final price of gasoline to consumers in Israel and to consumers in the Areas, will not exceed 15% of the official final consumer price in Israel. The Palestinian Authority has the right to determine the prices of petroleum products, other than gasoline, for consumption in the Areas.
- c. If Egyptian gasoline standards will comply with the conditions of sub-para (a) above, the importation of Egyptian gasoline will also be allowed.

13. In addition to the points of exit and entry designated according to the Article regarding Passages in Annex I of the Agreement for the purpose of export and import of goods, the Palestinian side has the right to use all points of exit and entry in Israel designated for that purpose. The import and export of the Palestinians through the points of exit and entry in Israel will be given equal trade and economic treatment.

14. In the entry points of the Jordan River and the Gaza Strip

a. Freight shipment

The Palestinian Authority will have full responsibility and powers in the Palestinian customs points (freight-area) for the implementation of the agreed upon customs and importation policy as specified in this protocol, including the inspection and the collection of taxes and other charges, when due.

Israeli customs officials will be present and will receive from the Palestinian customs officials a copy of the necessary relevant documents related to the specific shipment and will be entitled to ask for inspection in their presence of both goods and tax collection.

The Palestinian customs officials will be responsible for the handling of the customs procedure including the inspection and collection of due taxes.

In case of disagreement on the clearance of any shipment according to this Article, the shipment will be delayed for inspection for a maximum period of 48 hours during which a joint sub-committee will resolve the issue on the basis of the relevant provisions of this Article. The shipment will be released only upon the sub-committee's decision.

b. Passengers customs lane

Each side will administer its own passengers customs procedures, including inspection and tax collection. The inspection and collection of taxes due in the Palestinian customs lane will be conducted by customs officials of the Palestinian Authority.

Israeli customs officials will be invisibly present in the Palestinian customs lane and entitled to request inspection of goods and collection of taxes when due. In the case of suspicion, the inspection will be carried out by the Palestinian official in a separate room in the presence of the Israeli customs official.

15. The clearance of revenues from all import taxes and levies, between Israel and the Palestinian Authority, will be based on the principle of the place of final destination. In addition, these tax revenues will be allocated to the Palestinian Authority even if the importation was carried out by Israeli importers when the final destination explicitly stated in the import documentation is a corporation registered by the Palestinian Authority and conducting business activity in the Areas. This revenue clearance will be effected within six working days from the day of collection of the said taxes and levies.
16. The Joint Economic Committee or a sub-committee established by it for the purposes of this Article will deal inter alia with the following:
 - (1) Palestinian proposals for addition of items to Lists A1, A2 and B. Proposals for changes in rates and in import procedures, classification, standards and licensing requirements for all other imports;
 - (2) Estimate the Palestinian market needs, as mentioned in para 3 above;
 - (3) Receive notifications of changes and conduct consultations, as mentioned in para 6 above;
 - (4) Agree upon the rules of origin as mentioned in para 8 above, and review their implementation;
 - (5) Co-ordinate the exchange of information relevant to licensing matters as mentioned in para 9 above.
 - (6) Discuss and review any other matters concerning the implementation of this Article and resolve problems arising therefrom.

17. The Palestinian Authority will have the right to exempt the Palestinian returnees who will be granted permanent residency in the Areas from import taxes on personal belongings including house appliances and passenger cars as long as they are for personal use.
18. The Palestinian Authority will develop its system for temporary entry of needed machines and vehicles used for the Palestinian Authority and the Palestinian economic development plan.

Concerning other machines and equipment, not included in Lists A1, A2 and B, the temporary entry will be part of the import policy as agreed in para 10 above, until the joint sub-committee mentioned in para 16 decides upon a new system proposed by the Palestinian Authority. The temporary entry will be co-ordinated through the joint sub-committee.

19. Donations in kind to the Palestinian Authority will be exempted from customs and other import taxes if destined and used for defined development projects or non-commercial humanitarian purposes.
The Palestinian Authority will be responsible exclusively for planning and management of the donors' assistance to the Palestinian people. The Joint Economic Committee will discuss issues pertaining to the relations between the provisions in this Article and the implementation of the principles in the above paragraph.

Done in Paris, this twenty ninth day of April, 1994

For the Government of Israel

For the P.L.O.

A. F. Laufer

[Signature]

[Signature]

נספח ה'

21 מאי 1998
סימון: 58113

החוק החדש נוסח ונעשה שיתוף ע"י משרד התעשייה והמסחר ברשות הפלסטינית במאי 98 ושם א
הסדרת:

**סוכנים מסחריים והפצה
דיעוון מספר 1 - 1998**

הרשות הפלסטינית מפעילה בשטחים שבמסגרתה ביקרה משפטיים ופסקים מאז החתימה על הסכם
העסקאות ב-1993.

השינויים הפוליטיים אשר השתקפו בסיום נכסנו במסגרת שיתוף המשפטיים, עסקים מסוימים שינויים
דיבור ויצור ונתיבות עסקית בניהול השיתוף הפלסטיני בניהול.

הרשימה מסדמת בברכה יצירת שיתוף בינלאומיים על התבררות והיעילות הזרים הרוצים בסודים
עסקים עם חברות פלסטיניות נכבד את הנחלים והחוקים המסוימים (פלסטיניים) בתחום מתן
סוכנויות מסחריות והרשות להפצה. ליישום אשר הרשות הפלסטינית המפיקות על חוק סוכנים
מסחריים וחוק הפצה מ-1987 (ע"פ החוק החדש) - מנדל והוספו מ-1995.

הדרגשה הראשונה מדגישה את הצורך במוטי סוכן פלסטיני שיצור את היצרן הראשי בסוכנות ומפיק
בשטחים שבשליטה הרשות הפלסטינית כולל מוצר ירושלים.

הדרגשה השנייה מדגישה שהמיון יהיה בעדו לסוכנות הפלסטיניות. מיון שתי הדרגשות הללו מלווה
ע"י רישום מתאים של הסוכן המסומן וראו מפיצים יגנו על הסוכן בהקדמו מפני בזירה או הפצה של
מוצרים ושירותים ע"י מפיצים או סוכנים בלתי מורשים ויגנו בעתידים חופשיים עד כדי התרמתם של
סחורות אלו.

בנוסף לאמור, היבואן המקומי חייב לכתוב בערבית את שמו על הטובין המיופאים כחלק מן הדרגשות
בנושא התוויות.

כאשר סחורות נכנסות מישראל לתחומי הרשות הפלסטינית, מסמכי היבוא חייבים להיות עם ציון
מפורש שהינד הסוכן הנוי שטחו הרשות הפלסטינית.

הרשות הפלסטינית מסדמת בברכה כל סוג של יצירת עסקים.

דעם החברות והסוכנים המסחריים והמחלקה לכשרי חוץ, יחד עם שאר המחלקות במשרד, ישמחו
לענות לשאלות בנושא "עסקים עם הרשות הפלסטינית".

על החתום:

שר הכלכלה והמסחר
מאת אלמער

7101
Palestinian National Authority

Ministry of Economy & Trade

Minister's Office



السلطة الوطنية الفلسطينية

وزارة الاقتصاد والتجارة

مكتب الوزير

Circular No. (1) of 1998

Commercial Agents and Distributors

The Palestinian National Authority since the 1993 announcement and signing of the Declaration of Principles has been exercising jurisdictional, legal and economic control over its independent areas. The political changes set the stage for the development of an economic foundation based on a free market principle. Local businesses are consequently seeking to import directly and conduct related activity exclusively for the Palestinian market.

Handwritten notes: 700, 6, =0

Foreign businesses are welcome in Palestine. For those foreign producers and manufacturers wishing to do business with Palestinian companies, local laws and regulations must be complied with in the area of commercial agencies and distributorships. Specifically, there are two requirements based on the Commercial Agents and Distributors Law 13 of 1987 and its 1993 directive. The first requirement states that a Palestinian entity be directly appointed to represent the principal/manufacturer as agent and/or distributor for the Palestinian areas including East Jerusalem and the second requirement specifies that the appointment be exclusive.

The fulfillment of these two requirements followed by the proper registration by the local exclusive agent and/or distributor grants the agent or distributor the full protection of the law against the sale of goods or provision of services by non-registered agents. Sanctions for non-registration include confiscation of such goods.

Additionally, the local entity as the importer must have its name imprinted in Arabic on the imported goods as part of its compliance with the labeling requirements. While these goods enter Palestine through the Israeli ports, the import documentation must clearly indicate the final destinations to be the Palestinian National Authority areas.

The Palestinian market is ready to receive and welcomes all forms of business transactions. The Company Registrar, the Commercial Agents Registrar and the External Economic Affairs Directorate, along with all other divisions of the Ministry are available to answer any questions related to doing business in Palestine.



Placed By:
Minister of Economy and Trade

Ramallah - Tel: 972 2 9951714-5/6 Fax: 972 2 9961704

1990

Basic Economic Indicators, 1994

GDP Growth 1990-1993	GNP per Capita US\$	GNP in US\$ million	Population (million)	
5.4%	13760	75	5.4	Israel
4.6%	1190	6.1	4.2	Jordan
5.1%	1502	3.2	2.3	PNA

23'0 9 0

מסלול המסחרים ירדן - יסאל - 1994



Prof. Ephraim Kleiman
Department of Economics
The Hebrew University of Jerusalem

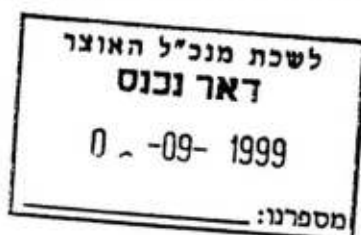


פרופ' אפרים קליימן
המחלקה לכלכלה
האוניברסיטה העברית בירושלים
פרופסור אמריטוס בקתדרה על שם
פטינקין

Patinkin Emeritus Professor of Economics

הר הצופים, ירושלים 91905 • Mt. Scopus, 91905 Jerusalem, Israel •
טל': 972-2-5883141 • פקס: 972-2-5816071 • דואר אלקטרוני: msefrain@mscc.huji.ac.il

ה-29 באוגוסט, 1999



לכב'
פרופ' אבי בן-בסט
מנכ"ל
משרד האוצר
קריית בן-גוריון
ירושלים

שלום אבי,

לוטה עבודה הדנה בחלופות העיקריות של הסדרים כלכליים עתידיים ביננו לבין הפלשתינאים.
היא הוכנה על-ידי צוות כלכלנים בריכחם של חיים בן-שחר ושלי, ביזמת ממשלת יפן ובחסות
מרכז פרס לשלום.

כתיבת העבודה הסתיימה עוד בחודש מרץ האחרון. סברנו שעם הקמת הממשלה החדשה וחידוש
תהליך השלום, מן הראוי להביאה לתשומת לבך.

שלך,

א. קליימן

**ALTERNATIVE MODELS OF ECONOMIC
ARRANGEMENTS WITHIN THE FRAMEWORK OF A
PERMANENT SETTLEMENT BETWEEN ISRAEL AND THE
PALESTINIAN AUTHORITY**

DRAFT

Prepared by:

Shmuel Amir
Haim Ben-Shahar
Shlomo Gazit
Avi Gil
Nadav Halevi
Ephraim Kleiman

March 23 1999

**ALTERNATIVE MODELS OF ECONOMIC ARRANGEMENTS WITHIN THE
FRAMEWORK OF A PERMANENT SETTLEMENT BETWEEN ISRAEL AND THE
PALESTINIAN AUTHORITY**

**This report was sponsored by
The Foreign Ministry of Japan
Through the medium of the
Peres Center for Peace**

Table of Contents

FOREWORD	4
1. OBJECTIVES.....	5
2. BACKGROUND.....	6
3. ASSUMPTIONS, GUIDELINES AND CRITERIA.....	7
4. THE POLITICAL SCENARIO.....	10
5. PALESTINIAN EMPLOYMENT IN ISRAEL.....	14
6. TRADE RELATIONS	20
7. TAX HARMONIZATION AND TAX CLEARANCE	24
APPENDICES.....	29
APPENDIX - 1 : TRADE RELATIONS	30
APPENDIX - 2 : FISCAL ARRANGEMENTS.....	52
APPENDIX - 3 : INDUSTRIAL PARKS	77
APPENDIX - 4 : SETTLEMENT OF ECONOMIC DISPUTES	79

FOREWORD

With the "interim period" of the original Israel-PLO 1994 agreement coming to an end in May 1999, the need arises to examine alternative modes of economic arrangements appropriate to the "permanent status" relationships to be negotiated between the Palestinian Authority (PA) and Israel. As past experience has shown, the consideration of these arrangements cannot be postponed until all the political issues have been settled, but has to be dealt with concurrently with the settlement of the latter.

The initiative to conduct a study of the issues set out on this agenda, emanated from a series of meetings held between the Japanese Embassy in Israel, the Peres Center for Peace, the Palestinian Center for Regional Studies and the Middle East Institute of Japan, operating in close collaboration with Japan's Foreign Ministry. It was agreed that the study would review alternative models of economic arrangements within the framework of the permanent settlement. It was also decided that two independent professional teams, a Palestinian and an Israeli one, would conduct this study simultaneously and that the two teams would participate in a joint workshop to be held in Tokyo under the auspices of the Middle East Institute of Japan and Japan's Foreign Ministry.

We welcome this initiative and appreciate the invitation to participate as a team in this important study. We should, however, emphasize that the responsibility for the opinions expressed and the alternative proposals raised below rest entirely with the team members and that neither the Government of Israel nor the Peres Center for Peace was consulted in the matter.

1. OBJECTIVES

This study tries to map out the range of possible permanent settlement relationships between the Israeli and the Palestinian economies, consistent with possible permanent political settlements. For this purpose, alternative economic arrangements have to be considered. Some of these may be conditional on a particular political settlement. On the other hand, different sets of economic arrangements might be consistent with the same political one.

The present proposals restrict themselves, in the main, to the major macroeconomic issues: trade relations, labour movements and taxation. They take as their starting point alternative arrangements consistent with the situation expected to prevail at the ultimate conclusion of the peace process, but should also be adaptable to its earlier phases or stages.

Our discussion postulates throughout that the establishment of a Palestinian State is a necessary condition for the permanent settlement of the Israeli-Palestinian conflict, and that the relations between Israel and the Palestinian State will be those between two sovereign states. In particular, whatever the security restrictions that may be agreed upon in the permanent peace settlement, the Palestinian State will enjoy complete sovereignty in the economic sphere.

It is similarly postulated that Israel has a vested interest in raising the standards of living of the Palestinian population. Enhancing Palestinian economic growth should, therefore, be the ultimate objective of all the alternative arrangements examined.

The impact of the economic relationship between them will be of much greater importance to the Palestinian economy than to the Israeli one. Therefore, the decision as to which of the alternative arrangements considered here will regulate this relationship should rest in the hands of the Palestinians.

Unless explicitly specified otherwise, underlying all the arrangements discussed here is a number of basic assumptions; they were all constructed under a common set of guidelines, and are evaluated in the light of the same criteria, as specified below.

2. BACKGROUND

The present economic relationships between the PA and Israel are formally regulated by the "Paris Protocol", which is part of the Israel-PLO agreement signed in Cairo in May 1994, and that was predicated on the continued absence of economic borders between the Palestinian Territories and Israel. In practice, however, these relationships have been dominated most of the time by the stringent security controls imposed since then by Israel on the movement of people and goods from Gaza and the West Bank, as well as between them, in the wake of increased terrorist attacks against Israeli civilian population. Some such restrictions are expected to continue.

The arrangements proposed here have, thus, to pay special attention to the following:

- (a) The constraints, both explicit and implicit, imposed by the political character of the permanent status settlement.
- (b) The extent to which the requirements arising from these constraints are not addressed by the present formal arrangements.
- (c) Problems that arose in the day to day operation of the various arrangements now in force.
- (d) The vulnerability of both existing and proposed arrangement to possible unilateral steps by either party for non-economic reasons, in particular to those emanating from security considerations (e.g., closures).

3. ASSUMPTIONS, GUIDELINES AND CRITERIA

1. The detailed character of the permanent status settlement will not become known for some time to come. The economic arrangement considered here **should be such as could be operational under alternative political arrangements** regarding the status of the Palestinian State, its borders and its association with third parties, such as Jordan, **as well as the status of Israeli settlements and military installations** in the West Bank and Gaza.

2. It is assumed that, whatever the political relationships determined by the final status settlement, it will allow both parties to enjoy full **sovereignty** both in determining their internal **economic regimes** and in their **economic relationships** with each other as well as with third parties.

3. To enhance the development of the Palestinian domestic economy, as well as for Israeli security considerations, the economic arrangements of the permanent settlement **should encourage the substitution of exports of Palestinian goods for the exports of labour services.**

4. Because of its proximity and economic size, **Israel** is expected to continue constituting the **main market** for Palestinian exports in the foreseeable future

5. In evaluating the costs and the benefits to Israel of alternative arrangements, consideration has to be given not only to their competing imports effect on Israeli producers but also to the resultant **benefits to Israeli consumers**, in the form of lowered prices.

6. More generally, from Israel's point of view, the proposed economic arrangements **should allow the Palestinians the maximal freedom of action that does not impair the economic welfare of the Israeli public.**

7. It follows that the alternative economic arrangements **considered** have to be **consistent with arrangements** between either Israel or the Palestinian State and **other parties**, whether already existing ones or those presently envisaged, such as, for example, their Free Trade Area agreements with the U.S. or the EU.

8. In particular, these arrangements have to be compatible with alternative possible roles that Jordan may play in the permanent settlement or in its immediate aftermath, whether politically or as part of an **economic "triad"** embracing also the Palestinian State and Israel.

9. In order to **reduce Palestinian dependence** on the Israeli economy, Israel will not object to arrangements encouraging economic relationships between the Palestinian economy and third parties, as long as they do not violate its agreements with Israel.

10. No possible relaxation of the **security measures** now in operation can be expected to restore in the foreseeable future the virtually complete free movement of people and vehicles which existed in the past and on which the Paris Protocol was predicated. For most practical purposes, **a *de-facto* border, however porous, will exist between Israel and the Palestinian territories, whatever the *de-jure* situation.**

11. Such security and, possibly, also political frontiers may, however, be consistent with **alternative forms of economic borders**. Consequently, the problems associated with some of these alternatives, such as the use of "notional", rather than physical borders for certain economic transactions, have to be considered. Conversely, it is also assumed that economic borders will be possible even in the absence of any political ones.

12. To ensure their feasibility, the alternative arrangements proposed here have to be examined in light of the experience gained so far in the operation of the Paris Protocol arrangements, including the **record of the PA** in areas of immediate importance to Israel, especially in the strict application of import policies and of **customs and VAT** regulations, as well as the **record of the Israeli** bureaucracy in dealing with the Palestinian economy.

13. The various alternative arrangements have to be judged by their potential stability and by **their potential to minimize friction** in their day-to-day operation.

14. In particular, those arrangements should be preferred that are **least vulnerable** to the various **security measures** that might be called for from time to time.

15. In their day to day operation, all agreements raise questions both of interpretation and of adaptation to originally unenvisioned situations. **Coordination and conflict resolving mechanisms** have to be an integral part of all sets of economic arrangements adopted for the permanent settlement.

16. These mechanisms need not necessarily be similar to those that will be established to deal with other aspects of the permanent settlement arrangements, and might also include **arbitration**.

17. In view of past experience, all arrangements considered have to be **evaluated against the worst possible scenario** regarding both developments over which neither party has control and the possible lack of mutual goodwill and trust between them.

4. THE POLITICAL SCENARIO

4.1 General Assumptions

For the last seven years (as of the Madrid Conference) Israel and the Palestinians have been in a negotiation process, in an attempt to reach a political solution to the conflict between the two peoples. Obviously, the present team is not in a position to know when will such an agreement be attained and what shall be its detailed conditions.

This paper is predicated on the assumption that Israel and the Palestinians will reach a political agreement. Listed below are a number of postulates regarding the political agreement between the two parties, which will underlay the economic model to be worked out and implemented between them.

It is assumed that an independent and sovereign Palestinian state shall ultimately be established and that the bilateral agreement shall not only be agreed and signed, but will also be scrupulously implemented by both sides. This process of implementation will include the re-deployment of IDF units and installations, the necessary changes regarding Israeli settlements and settlers in the West Bank, as well as the rehabilitation and resettlement of Palestinian refugees.

Thus, the implementation of this agreement will have to be carried out over a rather long period, of some 10-20 years, and possibly even longer. It can be expected to be divided into several phases, and the various alternative economic models considered here will correspond to them. While the prescribed economic relationships will have to be guided by the conditions expected to prevail at the successful conclusion of the whole process, they also have to be adaptable to the security measures that may have to be imposed in response to extreme security developments.

It should be also taken into consideration that we may face, in the coming years, ups and downs in the character of the confrontation, possibly even including violent clashes. The alternative economic models considered have to be flexible enough, to allow them to function even in periods of mutual distrust.

4.2 Political Scenarios

Other Political Agreements: We assume, for the sake of this work, that simultaneously with the negotiations and the bilateral Israeli-Palestinian agreement Israel will negotiate and reach a permanent Israeli-Syrian agreement that will include an Israeli withdrawal from the Golan Heights. This will also allow an Israeli-Lebanese settlement, which will include the complete Israeli withdrawal from southern Lebanon. This permanent agreement will minimize the threat of a new military confrontation along Israel's borders and will facilitate the future solution of the Palestinian refugee problems.

The Regional inter-relations: We expect to see the gradual fading of the traditional Arab hatred and animosity towards Israel with the completion of all political agreements between Israel and its surrounding neighbours, including the extreme Moslem rejectionist countries (Iran, Iraq, Libya, etc.). This will enable the opening and the promotion of open relations between Israel and the neighbouring Arab countries as well as other Moslem countries that are deterred from doing so today by fear of extremist Arab and Islamic pressures.

One expression of this new relationship will be the lifting of Arab economic boycott, which rejected any commercial relations with Israel as well as readiness to initiate major economic regional projects, with Israeli participation.

While the Boycott is of relatively little economic importance nowadays, its formal and public lifting is expected to play an important role in convincing Israeli public opinion of the peaceful intentions of the region's countries, and in mustering support for the peace process.

4.3 Solving the Palestinian Refugee Problem

One of the major components of the final settlement between Israel and the Palestinians will, no doubt, be the solution to the Palestinian Refugee problem. This paper does not attempt to offer the specifics of the rehabilitation and resettlement plan for the Palestinian refugees. We would like, however, to emphasize three points:

- * The implementation of a comprehensive and complete plan that will resolve the problem of all the refugees will be a very long process. It cannot, probably, be done in less than 10-20 years;
- * Major economic resources will be needed to resettle, rehabilitate and compensate the refugees. The international community will have to be mobilized in order to put up the resources required for this purpose.
- * The parties contributing financially to the enormous task of solving the refugee problem will participate in the international agency administering the rehabilitation process.

4.4 Permanent Borders

The permanent borders between Israel and the Palestinian State shall be decided in the bilateral negotiations. These borders shall provide the Palestinian State with a common border with Jordan as well as with Egypt.

4.5 Jordan-Palestine Relations

It is fair to assume that once the Palestinian State will be established it will negotiate its political relations with Jordan, possibly entering into some sort of political alliance with it.

4.6 Regulation of Movement

Israel will allow free movement of people, vehicles and goods between the two major parts of the Palestinian State (the Gaza Strip and the West Bank). Insofar as Israel will have no say in controlling immigration into the Palestinian State, it will regulate and control movement in both directions between the Palestinian State and Israel. Such regulated movement shall apply to the passage of workers and to two-way tourism.

No security restrictions will be imposed by Israel on goods entering it from the Palestinian State, except for such as relate to the prohibition on the importation of firearms, explosives and drugs, and to the licensing and insurance of motor-vehicles

4.7 Security Limitations

The reconciliation process between Israel and the Palestinians as well as the rest of the Arab world shall be long. Thus the bilateral peace agreement will have to include security arrangements that will be considered vital — at least from a psychological point of view - to either party.

These security arrangements will be agreed in the process of the bilateral negotiations. Once implemented, they will no doubt be one of the main issues for which both parties will need a political guarantee that the other party does not violate them.

4.8 The Future of Israeli Settlements

The future of Israeli settlements in the West Bank and in the Gaza Strip will be negotiated and resolved in the bilateral agreement between the parties.

It seems reasonable to assume that wherever the future permanent borderlines may lie, some Israeli settlements might remain inside the Palestinian borders. Israel will offer compensation to all settlers that will opt to leave these settlements.

4.9 Jerusalem

We assume that, whatever the agreement, Jerusalem will remain a united city. We expect that a multi denominational religious administration will be established for all holy places in the Jerusalem area.

4.10 Political Guarantees

Economic development will not be possible, and investors and entrepreneurs will not be attracted to the area, unless it enjoys peace and stability. Investors have to be assured a free, undisturbed access to their markets.

Therefore, Palestinians will expect an unequivocal Israeli commitment not to initiate any unilateral step that —

- May interfere with the free movement between the two parts of the Palestinian State (the West Bank and the Gaza Strip).

- May interfere with Palestinian international traffic via land, air and maritime crossings.

- May interfere with free movement to and through Jerusalem.

- May, by imposing security closures, interfere with the traffic of goods and workers between the Palestinian State and Israel, as regulated by it.

Both sides are expected to restrain and act against any extremist element that might attempt to interfere with the implementation of the Peace Process.

The two sides will agree on a third party to supervise the agreement as well as the mutual undertakings of the parties. At the moment, the U.S. seems the obvious candidate for the role. A special monitoring committee will be established for this purpose that will include the representatives of the two parties as well as the representative of the agreed third party, serving as chairperson, arbiter and judge.

An explicit clause in the agreement will allow it being reviewed every three or five years, to revise it in light of changing circumstances.

5. PALESTINIAN EMPLOYMENT IN ISRAEL - ALTERNATIVE MODELS

5.1 Background

In the wake of the 1967 war and the occupation of the Palestinian territories, the Israeli labour market opened up to low-skill Palestinian workers. A number of factors caused this flow of labour to grow: Severe unemployment among Palestinians and large income and wage differentials between the two economies, on the one hand, and rapid growth and rising demand in the Israeli economy on the other hand. Palestinian workers in the Israeli labour market fulfilled the characteristic role which foreign workers played in many western countries-performing mainly low-skill jobs for less than the reservation wage of most Israelis for similar jobs. Most of these jobs were in construction, agriculture, and low-skill service occupations. The share of these workers in the Israeli labour force grew rapidly, reaching 6% in the mid-eighties, and peaking in 1992 at 6.5% (over 120,000 workers- including those from East Jerusalem). This economic activity provided jobs to over one third of the Palestinian labour force and contributed over 25% of the Palestinian National Income, facilitating a rapid rise in their standard of living.

This situation changed radically after April 1993. Following a series of terrorist attacks by Palestinians against Israeli civilians (including Israeli employers assassinated by their Palestinian employees), the Israeli government gave in to strong public pressure and introduced a policy of partial closures. These came since then to be periodically imposed on Palestinian territories, according to security considerations. Following this policy, permits were repeatedly canceled and re-issued and Palestinian labour supply to Israeli employers was seriously disrupted time and again without prior notice. This caused severe losses to Israeli employers and made them reluctant to employ Palestinians. The Israeli government, who until 1993 objected to massive employment of foreign (non-Palestinian) workers in Israel, now accommodated the employers' demand and opened the labour market to foreign labour. Most of this labour came from Eastern Europe, Turkey, and the Far East, where wage levels were well below those of the Palestinian labour market. As a result, cheap foreign labour was substituted for Palestinian labour and the demand for Palestinian workers declined sharply even after the policy of closures was relaxed. The number of foreign workers increased rapidly, being estimated at 130,000 by 1997, while that of Palestinian employees declined to about 70,000.

The closures on labour flows and on the movement of goods had a traumatic effect on the Palestinian economy, sharply increasing unemployment and reducing the standard of living. Foreign aid balanced only part of the decline in the standard of living, and could not solve the basic problem.

5.2 The Issues

The policy issues at hand are the future size of Palestinian employment in Israel, and the necessary arrangements for properly facilitating these labour flows.

5.2.1 Israeli Considerations:

In dealing with Israeli considerations, we have to take into account the political and economic advantages of furthering the peace process, the Israeli social and political sensitivities towards security matters and towards a large-scale presence in Israel of Palestinians, as compared with the large-scale resident population of foreign workers.

Palestinian wellbeing is in Israel's interests, as it reduces extremism, violence and the motivation to participate in terrorist activities. The employment of Palestinians in Israel reduces unemployment in the West Bank and Gaza and increases the standards of living there. These favorable effects are expected to help mitigate Palestinian animosity towards Israel and to contribute to its security and its economic development. Higher national income for the Palestinians will also increase their demand for Israeli products and services, contributing ultimately to some increase in Israeli economic activity.

However, the Israeli public is highly sensitive to the real or perceived threat of terrorist activities and therefore objects to a large-scale presence of Palestinians in its midst. As long as hatred of Israel prevails, security restrictions and strict controls on Palestinian employment in Israel cannot be dispensed with, for both substantive and internal political reasons. The arrangements for the employment of Palestinians in Israel will to a considerable extent be dictated by the Israeli public's perception of the prevailing public Arab attitude towards Israel. Entirely free access of Palestinians to the Israeli labour market cannot, probably, be envisaged before the intense animosity to Israel and the support for peace rejecting movements in Palestinian society have faded away. This hoped for change can only come about in a gradual and prolonged process. A distinction should, therefore, be made between the arrangements for Palestinian employment in Israel in the near-foreseeable future, on the one hand, and in the long run on the other hand. Alternatives for both types of arrangements will be considered below.

Palestinians commuters versus resident foreign workers

Most of the Palestinians who work in Israel live relatively close to their work place, and used to return daily to their homes. Therefore their employment does not involve residence in Israeli neighbourhoods and does not raise concerns about the illegal immigration of their families. Foreign workers, however, are obliged to reside in Israel for prolonged periods. Past experience in Israel and in European countries has shown

that massive employment of foreign workers tends to attract illegal immigrants belonging to destitute foreign populations who, typically, concentrate in slum areas and create severe social problems. From this point of view, Palestinian employment is preferable to foreign employment, and it is in the Israeli interest to restrict the inflow of foreign workers and to prefer Palestinian ones.

However it should also be kept in mind that Israel's social policy seeks to ensure full employment and a desirable wage structure for its own labour force. Attaining those goals might at times require the restriction of the inflow of non-Israeli labour, both Palestinian and other. In fact, most industrial economies restrict labour inflows from lower wage countries for similar reasons.

5.2.2 Palestinian Considerations

To complete the picture we introduce what we presume to be Palestinian considerations regarding employment of Palestinians in the Israeli labour market.

The Palestinians wish to develop their own economy and to avoid making it over-dependent, in the long run, on the export of labour services. Beyond other implications of such dependence, it might also make their economy extremely vulnerable to their political relations with the labour importing countries, Israel in particular. From this aspect, further specialization in goods produced domestically by local Palestinian labour is preferable to specialization in the export of labour services. In addition, the continuous outflow of a large part of the Palestinian labour force to a more developed economy might weaken the motivation for domestic development. This outflow reduces the domestic supply of labour, and raises local wages and local labour costs, adversely affecting the profitability of local investments.

A continuous large flow of Palestinian labour to Israel may also have certain long-term positive effects. It raises the level of domestic income, and with it the standard of living and the amount of private savings available for investment. (Although such savings have so far been channeled exclusively to investment in housing and not to productive endeavors.) Continuous access of Palestinian labour to the Israeli economy may also promote the acquisition of modern technologies. But the importance of this benefit may have been exaggerated, considering the low skill level of the Palestinians who work in Israel. Altogether, a continuous large outflow of Palestinian labour might act indirectly as a negative incentive for the development of the Palestinian economy.

In the short run, however, the Palestinian interest is to provide the Palestinian population with enough jobs to reduce unemployment and ensure a continuous rise in the standard of living - these being essential conditions for ensuring social and political stability. However, at present the Palestinian economy is not capable of providing enough jobs in order to absorb the fast growing supply of Palestinian labour.

As the creation of new jobs through economically efficient investment is naturally quite a slow process, the Palestinian economy will continue to be dependent on large-scale employment in Israel in the foreseeable future. In the first years sizable opportunities for employment in Israel, for, say, 150,000 workers, will be needed. However, this need will gradually diminish when in the long run the new investments and jobs created within the Palestinian outstrip the growth of its labour force.

5.3 Prospects for Palestinian Employment in Israel and Alternative Institutional Arrangements

5.3.1 Market Demand

Palestinian employment in Israel will at any time be constrained by Israel's market demand for Palestinian workers. In addition to the above-mentioned impact of security factors, such demand is affected by the following elements: (1) The demand for the products of low-skill labour-intensive sectors - mainly construction, agriculture, and low-skill services. Accordingly, demand for low-skill labour is strongly affected by immigration flows to Israel, which affect the demand for housing. (2) The inflow of foreign (non-Palestinian) labour. Since foreign labour is a nearly perfect substitute for Palestinian labour in the Israeli labour market, demand for Palestinian labour depends critically on Israel's policy regarding the reduction of the inflow of foreign workers and raising their relative cost to employers (or, alternatively, lowering the cost of Palestinian workers).

5.3.2 Long Term Prospects and Arrangements

Once peaceful relations between Israelis and Palestinians have been successfully established, the access of Palestinian labour to the Israeli labour market should be virtually free, regulated by market forces. In the long run, Palestinian employment in Israel will most likely gradually fade away, as more investments and local jobs are created in the Palestinian economy. Nonetheless each party might still require arrangements that will enable it to limit the size of Palestinian employment in Israel under certain conditions: The Palestinian State - if excess demand for labour develops in the Palestinian economy; and Israel - if excess supply develops among less-skilled Israeli population groups. In view of these considerations, the two parties might prefer to agree on the number of Palestinians admitted to work in Israel in periodic renegotiations.

Controlling the number of Palestinian workers in Israel can be facilitated by various arrangements, but not without difficulties: Both Palestinian restrictions on the exit of workers from Palestinian territory or, alternatively, Israeli restrictions on their

entry to Israel, require effective border controls that prevent unlawful infiltration. Such arrangements are problematic since they might be deemed inappropriate to relations between peaceful neighbouring countries.

In accordance with the policy of substituting Palestinian labour for foreign (non-Palestinian) workers, Palestinians should have preferential access to jobs in the Israeli economy. At present, legal employment of foreign labour (both Palestinian and other) in Israel is generally restricted to employers licensed to employ it, in specific sectors. Some thought will have to be given to the issue of the extent to which it will be possible to relax this restriction in the future, and open additional sectors to Palestinian employment.

Another issue is whether Palestinian workers will ultimately be allowed to seek work freely (at least within certain sectors) instead of being required to contract with "legitimate" Israeli employers.

5.3.3 Prospects and Arrangements in the Foreseeable Future

As security problems are expected to continue to arise in the foreseeable future, the crucial issue is how to overcome their negative impact and significantly promote Israeli demand for Palestinian labour, thereby enabling it to replace most foreign workers. Given the threat of terrorist activities, security clearance of Palestinian workers and control of their entry to and presence in Israel will continue to be required. Work permits in Israel will remain subject to a certain security profile. But alternative arrangements of employing Palestinian workers might minimize the disruptions caused by security measures in cases of hostile threats. Three possible arrangements are put forward for consideration:

(1) Allowing Palestinian contractors compete for work in Israel, entering with their crews for whom they will have to take responsibility. Such an arrangement might apply economic incentives, to impel Palestinian businesses and institutions to help prevent terrorist activities. As a result terrorist threats might lessen and so, too, their negative impact on Israeli demand for Palestinian labour. It might also reduce the visibility of Palestinian workers in Israel when Palestinian contractors will care for their mass-transportation to and from the work sites. This might lessen the public's objection to their employment there.

(2) The further extension of the arrangement of "closure-exempt workers" that already exists in part. By this arrangement, large numbers of Palestinian workers with the requisite security profiles and clearances have entrance permits for work to Israel even when terrorist threats are imminent and closures are imposed.

(3) The creation of Industrial Zones- setting up extensive Industrial Parks near the Israeli's borderline, but within Palestinian territory. By "bringing jobs to Palestinians instead of bringing Palestinians to the job", work disruptions due to closures could be avoided and thousands of additional jobs for Palestinians could be provided. The combination of Israeli know-how with Palestinian lower labour-cost could attract Israeli, Palestinian and foreign, as well as joint enterprises. One such Industrial Park operates already for some years on a limited scale at Erez near Gaza. The main features of this project, its prospects and the present state of its developments are elaborated in the Appendix.

6. TRADE RELATIONS

Prior to the Oslo agreement between Israel and the PLO, trade between Israel and the Palestinian territories under its control was conducted under what was essentially a one-sided customs union (CU), reflecting Israeli interests. Whereas Israeli goods had free entry into the Palestinian territories (hereafter referred to as PT), entry of goods from the PT, particularly agricultural exports was partially restricted and the establishment of plants that could compete with Israeli ones was often hampered. Consequently, total commodity exports from the PT to Israel, which were some \$300 million at their pre-*intifada* peak, were mostly industrial goods, even though the PT was primarily agricultural. The Paris Protocol of April 1994 replaced this with what is basically a more equitable customs union, giving exports from the PT duty free entry into Israel. Palestinian imports from the rest of the world were made subject to the Israeli commercial policy, with limited exceptions: the Palestinian National Authority (PA) was given policy autonomy as regards some goods, primarily to make possible expanded trade and cheaper imports from neighbouring Arab countries. Thus, the agreement had some elements of a free trade area (FTA). The Paris Protocol was a compromise, to a large extent dominated by the more powerful Israeli partner, between the Palestinian desire for some attributes of sovereignty and increased export potential, and Israel's objections to Palestinian sovereignty and reluctance to anything implying commitment concerning future borders between Israel and the PT.

The political assumptions set out above imply that the economic arrangements will be determined as a result of negotiations between Israel and a sovereign Palestinian State, and will therefor take into account the desires of both parties, thus giving greater weight to Palestinian interests than heretofore. Free trade between Israel and the Palestinian State will of course benefit the Israeli consumer. While some industries in Israel, particularly agriculture, fear competition from lower cost producers in the Palestinian Territories, the net effects of free competition are increased and more efficient production. However, there are great differences in the levels of the two economies; Israel is a modern economy, with a sophisticated industrial sector and modern economic infrastructure, whereas the Palestinian economy is at a much earlier stage of economic development. The differences between the two economies, both in size and level of development, suggest that the Palestinians will not become a major trading partner for Israel. Israel is expected to continue its present policy of trade liberalization, opening its economy to competition with the most efficient sources of production, and its main trading partners will remain the major industrial countries. Consequently, as far as Israel is concerned, the differences between alternative trade arrangements between Israel and the Palestinian State are not crucial.

For their part, the Palestinians will have to weigh the economic and political implications of alternative arrangements. Theoretically, these alternatives can range from no trade at all, through various preferential arrangements and up to extreme economic integration. It is safe to exclude the theoretically possible but presently unlikely extreme scenarios, that of no trade and that of far-reaching economic integration in a common market. The former because the Palestinian economy cannot expect to develop if it cuts itself off completely from Israel, and the latter because Israel will not commit itself to completely unrestricted movement of Palestinian workers. What remain are normal or partially preferential trade, an FTA, or a CU.

Anything short of a CU requires a customs border, where imports can be examined to determine what customs duties, if any, apply. This involves economic costs, additional to those that security checks would require. A CU would open the Palestinian economy to full competition not only from Israel, but also from most other countries, since Israel has FTA agreements with the EU, the U.S, and several other countries, and is now in the process of lowering what trade barriers still remain to imports from the rest of the world. The inability to protect domestic industry should not be considered a disadvantage: industry in the PT is starting from a very low level, has not till now developed behind tariff walls, and it would be most efficient to let it develop according to comparative advantage. Because the common external trade regime will most likely be very similar to Israel's, the Palestinian State would not be able to give special trade benefits to other countries, such as its Arab neighbours. Neither could it expect to receive substantial tariff revenues, because tariffs on foreign imports would be low, and zero on imports from Israel.

An FTA with Israel, like a CU, would retain unrestricted entry of goods into and from the Israeli market, with its advantages and disadvantages, but would give the Palestinians the freedom to set commercial policy as regards other countries. Preferential arrangements could be made as regards some countries and some goods, and higher tariffs can be placed on some goods, either for revenue purposes or for protection against imports from countries other than Israel. These, and the political implications of greater external sovereignty may outweigh the losses arising from reductions in trade with Israel that would result from the existence of a customs border with Israel.

Normal, but not preferential, trade, might seem a desirable alternative. It would give the Palestinians the possibility of imposing tariffs on imports from Israel, for protective or revenue purposes, but most probably will result in similar restrictions by Israel on imports from the PT. Since Israel's import policy is becoming very liberal, these restrictions need not be very high, but they may seriously discourage imports from the PT. Theoretically, Israel could give the PT highly preferential benefits, creating a kind of gradual, asymmetric approach to a FTA. It is not uncommon for a more developed economy to agree to demand less than symmetric tariff reductions; the EU and the U.S. did so by allowing Israel a more lengthy and gradual reduction of its tariffs prior to arriving at

a tariff-free FTA. However, this is not a likely scenario here. It would be a retrogression from an existing tariff-free system. Gradualism in tariff reductions is usually proposed as a way to allow industries that have enjoyed high levels of protection to adjust to competitive conditions, with limited adjustment costs.

The alternatives requiring a customs border assume that a political border exists, and even a convoluted one can be controlled, with a limited number of crossing points. Though political borders will ultimately be defined in the Israeli-Palestinian peace negotiations, two thorny issues may complicate the process: the possible existence of Israeli enclaves in the PT and the city of Jerusalem.

Israeli enclaves could trade easily with the PT and Israel if a CU exists. An FTA would require some simplifying arrangements to facilitate examination of rules of origin. Any less integrative arrangement would require that trade between them and Israel be done using sealed containers.

Jerusalem poses a more serious problem. East Jerusalem is the center of Palestinian commerce. Were the city to be divided again, with East Jerusalem becoming part of the Palestinian State, then no special additional problems would arise. But if Jerusalem remains an undivided city - as is assumed here - that is, there is no customs border dividing the city, whether or not the Palestinians are given special rights in parts of it, then the cutting off of East Jerusalem from the Palestinian State would cause great disruption to the Palestinian economy. Therefore, only a CU, which evades the necessity of instituting customs borders, would avoid the creation of serious economic problems.

The above analysis has not taken into account the existence of trade relations with Jordan as an important element affecting the arrangements between Israel and the Palestinian State. Jordan and the Palestinians have important historic, political and ethnic ties, and it is only to be expected that a Palestinian State would want to strengthen these ties, including trade arrangements. At present, Jordan and the Palestinians have an agreement which is essentially one of protocol trade, and which is consistent with the provisions of the Paris Protocol. Israel and Jordan have an asymmetrical preferential trade agreement, giving Jordan significant tariff concessions on a large number of goods, while Jordan gives Israel much more limited concessions on a list of goods. Because its industry is less developed than Israel, and still relies heavily on protective measures, Jordan does not feel ready, for economic (as well as political) grounds, to contemplate forming an FTA with Israel.

Although the Palestinian State may consider it too early to enter into economic integration with Jordan, through an FTA or a CU, because of fear of competition from Jordan, it probably would not want to preclude those possibilities for the future. A CU with Israel would preclude such integration: only if Israel and Jordan were to agree to an integration which abolishes the need to examine the origin of trade between them could the Palestinian State and Jordan eliminate a customs border between them, and the former is

not likely in the foreseeable future. Consequently, full freedom for the Palestinian State to choose any type of trade arrangement with Jordan requires a customs border between it and Israel.

Thus, whereas a CU between Israel and the Palestinian State would seem to be the most beneficial kind of trade arrangement when only these two parties are taken into account, the addition of Jordan changes the conclusion. An FTA between the Palestinian State and Israel is the most desirable alternative among the more likely scenarios. This permits the gradual creation of a FTA or even a CU between Jordan and the Palestinian State, and perhaps a future tripartite FTA or an FTA between Israel and a Palestinian-Jordan CU. But it should be kept in mind that any arrangement between Israel and the Palestinians which requires customs borders would add a major economic dimension to the already thorny political issue of Jerusalem; this would necessitate a very innovative solution to trade between Jerusalem and the PT.

7. TAX HARMONIZATION AND TAX CLEARANCE

7.1 Introduction

The economic relationship that the permanent settlement will establish between Israel and the future Palestinian State will also necessitate an agreement regulating their fiscal relationships. Arrangements might have to be made to harmonize customs tariffs and other indirect tax rates, to minimize the risk of either party's customs and tax system being eroded by rerouting or by smuggling. Because the agreed upon economic relationship might result in one of the two parties collecting taxes from the residents of the other, mechanisms may also be required for re-apportioning the proceeds between them.

The choice of the fiscal arrangements between Israel and the future Palestinian State depends on whether trade between them will be subject to an effective economic border and which of the two will wish to maintain higher indirect taxes. It will also depend on the availability of independent Palestinian sea and airport facilities and on the number of Palestinians employed in Israel. The more porous the border, the more closely have customs duties and other indirect taxes to be harmonized, if trade and other economic activities are not to be rerouted *via* the lower-tax party. The greater the number of Palestinians working in Israel and the share of Palestinian imports entering through Israeli harbours and airports, the greater also might be the need for a tax clearance mechanism.

The main distinction is between trade relationships that involve an economic border, and those that do not. Insofar as tax harmonization is concerned, all arrangement falling short of a borderless customs union can dispense with having a fully unified excise tax and customs tariff. On the other hand, such a union necessitates a tax revenue sharing scheme. But the dividing line is not always sharp, and allows for solutions varying more in degree than in essence and not always easily categorized.

7.2 Tax Harmonization - Customs Duties and Excises

There will be no need to harmonize individual and corporate income tax, as well as other direct taxes. In their case, the transition from one tax jurisdiction to another can be identified through changes in registration, which constitutes a "notional border", to distinguish from the physical one of a geographically marked line. Furthermore, wage and skill differentials, as well as other business and social environment issues may be expected for many years to outweigh tax considerations in investors' choice between Israel and the Palestinian State.

Given the nature of any border-line that may be agreed upon, the risk of smuggling can be expected to result in some, possibly unilateral, harmonization of

customs duties and indirect taxes even in the absence of any preferential trade arrangements. On the other hand, although a customs union seems, by definition, to imply a perfectly unified tariff, significant exceptions to uniformity can be consistent with such a union, provided a *notional* border for them can be devised. The larger these exceptions, whether in terms of the list of goods thus exempted or of their quantities, the more the customs union resembles an FTA agreement, insofar as the need to unify the customs tariff is concerned.

A trade relationship falling between a customs union and an FTA can be attained by broadening the categories of goods that can be imported to the Palestinian territories under a customs rate falling below the Israeli one. It is restricted by the ability to prevent the seepage of such goods to Israel, either by registration requirements or by tagging.

In view of Israel's commitment to further tariff lowering on the one hand, and Palestinian budget financing requirements on the other hand, the future Palestinian State may have to opt for a higher tariff than Israel. This, again, could partly be achieved with the help of a notional border of registration and tagging, this time, however, directed in the opposite direction. Exemptions from the common tariff could also apply to both sides, each one being allowed lower customs duties on some goods for which a suitable notional border could be devised.

Finally, still within the mixed customs union-FTA option, consideration should be given to the possibility of an one-sided customs border for the Palestinian State, that would allow it to impose higher customs duties on some foreign goods for either fiscal, social or infant-industry reasons. The porosity of such a border, and the costs of maintaining it, would be for the Palestinian side to decide. From Israel's point of view, the only proviso should be that such a border is not used to impose tariffs, exercise NTBs, or discriminate in any other way against its own exports to the Palestinian territories, except by agreement. It should also be taken into consideration that such a border would not, most probably, remain one-sided for long. Its mere existence will be bound to raise demands for a similar border for goods entering Israel from the Palestinian State, ultimately culminating in the dismantling of the customs union.

The arrangements specified here for customs duties hold also for excises and purchase taxes on imports, as well as for most excises and purchase taxes on domestic production

All less close trade relationships imply an economic border between Israel and the Palestinian State. Formally, each party should then be able to set up its own customs tariff and purchase and excise tax rates, independently of the other. However, because of the nature of the borders between them, the party trying to maintain the higher customs and tax rates will find itself constrained by the fear of smuggling. It may thus wish to negotiate an agreed margin for rate differentials between the two tax systems,

despite such harmonization not being formally called for in the case of an FTA or of weaker relationships.

7.3 Tax Harmonization – VAT

The options are broader in the case of VAT. The multi-stage character of this tax ensures that the purchase of intermediate inputs from a jurisdiction with a lower VAT rate does not affect the total tax collected in all production stages taken together. Sales to final consumers excepted, the VAT rate may thus differ between the two economies, irrespective of the trade relationship adopted. In the case of a customs union, the diversion of final consumer purchases to the lower VAT jurisdiction could be averted by it agreeing to impose the higher VAT rate on retail sales. This, however, would cause retail trade there being taxed more heavily than earlier stages of production and distribution.

The alternative of random checks of the baggage contents of private vehicles within the territory controlled by the higher VAT jurisdiction seems inefficient and costly, as well as politically non viable, in view of the popular resentment it can be expected to cause.

The same seems true of discriminating between Israeli and Palestinians final consumers by requiring them to identify themselves when shopping close to the political border. But an arrangement that cannot be ruled out under certain circumstances is that of issuing the residents of closely adjoining areas with special identifications, which would allow them to legally take advantage of the lower VAT in the neighbouring jurisdiction. However imperfect and open to abuse, such a system could help mitigate the problems that VAT differentials would raise in Jerusalem, if it remains physically undivided.

The possibility should also be envisaged of either one of the two jurisdictions restricting the movement of individuals across the lines separating them. In that case, which may be consistent with a customs union, the whole question of VAT on sales to final consumers will become largely irrelevant.

The situation with respect to all indirect taxes is asymmetrical, in that a higher Palestinian VAT rate (as well as a higher tariff, and higher excise taxes) will at least be partially offset by the generally higher Israeli distribution costs and prices.

The whole problem discussed here vanishes once a less close trade relationship is preferred. The economic borders inherent in a preferential trade agreement, or even in a FTA, make it possible for each party to maintain its own VAT rate. Any differential between the VAT rates of the two parties could then be collected at the border.

7.4 Revenue Sharing and Tax Clearance

As long as goods destined for Palestinian markets continue to reach them *via* Israel, the need for tax clearance between Israel and the Palestinian State may persist, even in the presence of economic borders. Unless satisfactory arrangements can be made for goods to be conveyed under seal to their ultimate destinations in the West Bank and Gaza, the Israeli customs authorities may be expected to demand that Israeli import taxes be collected on them on their entry into the country. Thus, the need for a tax remittance scheme will not necessarily be eliminated under an FTA or even looser border requiring trade arrangements.

The present tax remittance scheme is based on documentary evidence of actual transactions, much of it making use of the tax rebates mechanism inherent in the VAT system. It apportions revenues according to the destination principle. Although it seems to operate quite smoothly, it denies the Palestinian tax authorities the customs duties and excise taxes on (a) Palestinian imports from abroad not identified as such on their clearance through Israel's customs and on (b) the foreign import component of Israeli goods exported to the Palestinian territories, as well as (c) the purchase and excise taxes on the latter goods.

Documentary evidence on some major elements of (c), pertaining to a small number of large transactions, is readily available. But that on (a) depends on the readiness of Israeli importers to declare the share of their consignments re-exported to the West Bank and Gaza (which, at the time of importation may not yet have been decided); while documentary evidence on (b) is unavailable almost by definition.

The alternative to the present system is to share the total tax revenue according to a macro-economic formula based on the respective size of two parties' imports or consumption. This would also allow apportioning the sums presently excluded for lack of documentary evidence. But in the absence of economic borders, the parameters of such a formula would have to be derived from past benchmark estimates. It could, therefore, be expected to become the subject of constant demands for updating or for arbitrary revisions on the basis of some partial indicators. A formula system would also be more politically vulnerable in Israel and, possibly, also in the Palestinian State: remittances made under it would be much more apt to be misrepresented as a political subvention to the Palestinians than a system based on documentary evidence of taxes actually paid by them to the Israeli treasury.

Rather than substitute an imprecise scheme for an incomplete one, it may be worthwhile to consider using a formula based revenue sharing scheme to complement the one based on documentary evidence. The present system would continue to operate with respect to the remittance of customs duties and of excise and purchase taxes on

imports explicitly destined for the Palestinian State, as well as of VAT. (Insofar as possible, it should be broadened to cover also purchase and excise taxes on Israeli produced or processed goods, such as fuels.) But it would be augmented by a lump sum compensation for the exclusion from it of taxes for which no documentary evidence can be forthcoming. This lump sum could be fixed in advance for an agreed period of time. Alternatively, it could be calculated annually, on the basis of Palestinian trade figures and of some assumptions on the share of the foreign import component in Israeli goods exported to the Palestinian State and the share of all Palestinian imports from abroad not identified as such at the Israeli customs points.

With the formula-based tax remittance limited to items unsatisfactory covered by the present scheme or altogether excluded from it, the sums transferred under this heading are bound to be small in comparison with the total tax revenue remitted. This will lessen the pressures for the frequent updating and revision of the underlying formula, thereby reducing its potential role as a source of friction between the two parties. It should also considerably reduce the political vulnerability of the whole tax remittal system, compared with the situation in which all of it is formula based.

An FTA or a preferential trade agreement would greatly reduce the importance of tax clearance. If imports from abroad could be prevented from going astray on their way through Israel, customs duties and excise taxes on them could be collected at the economic border between the two parties. The documentation proving that goods fulfill the "rules of origin" conditions of the FTA would also provide information on the imports and import taxes embodied in the Israeli goods qualifying under them

Imports from all sources, including the Palestinian State in the case of Israel (and *vice versa*), could then be made liable to VAT on importation, while exports to all destinations, including the FTA partner, would be exempt. With all VAT accruing directly to the fiscal authority of the final consumers, there will be no longer need for any tax clearance on its account.

Finally, the present system of remitting a certain proportion of the taxes withheld at origin from wages earned by Palestinians working in Israel can be retained, irrespective of the trade relationship. Alternatively, it could be substituted by an agreement on which taxes will each side collect from these workers for its own coffers.

APPENDICES

APPENDIX - 1 : TRADE RELATIONS

A major part of the economic relations to be agreed upon once a permanent settlement is achieved concerns international trade. Trade itself, by improving the economic welfare of the parties concerned; can help make peace more enduring. The basic political assumptions set out in an earlier chapter imply that the economic arrangements will be determined as a result of negotiations between two sovereign parties and will therefor take into account the desires of both. This appendix presents an Israeli perspective of economic benefits and costs. First and foremost, these pertain to how alternative arrangements will affect Israel's trade and fit into Israel's general trade policy. However, because successful development of the Palestinian economy and improvements in the standard of living of the Palestinians is vital to consolidation of the peace process, and will contribute directly and indirectly to Israel's economic benefit, the economic effects of alternative arrangements on the Palestinian economy must be taken into account. Whereas the main focus of interest is on future relations between Israel and the Palestinians¹, these must take into account the possible relations of each of these entities with Jordan.

The present discussion starts by considering advantages of trade in general, and a brief enumeration of theoretical alternative forms of formal trade agreements. After a description of the initial conditions of trade policies, the alternative possible arrangements are assessed.

1. Advantages of Regional Trade:

The theory of international trade views trade between nations as a geographic extension of the exploitation of economic specialization. Pure theory assumes a nation as an entity in which there are no natural or administrative obstacles to the free movement of goods and factors of production, so that economic forces can lead to optimum choice of products and techniques. Trade between nations is assumed to be affected by national economic policies and by the existence of natural impediments such as transportation costs. In the real world, transportation costs exist within nations, and are a function of geographic size and structure; consequently, in some cases trade between two adjacent countries may be economically more advantageous than trade between two distant areas within one country. Grouping a number of adjacent countries as one economic region in which artificial impediments to trade are eliminated increases the potential for intra-regional trade, as it

¹ A problem of nomenclature arises in this section: While we assume a future Palestinian state, the arrangements discussed may well be agreed upon before the formal creation of such a state. Furthermore, even after the creation of a Palestine Authority it was necessary to distinguish between territories subject to its control and remaining occupied territories. For convenience, therefor, and without political motivation, the abbreviation PA is used here to refer to the Palestinian political unit with which agreements were reached in the past and will be reached in the future, and the term PT is used to refer to the geographic Palestinian regions.

makes possible more efficient choices of production techniques and location. Ideally, the optimum region would be the entire world; however, given that this ideal will not be achieved in the foreseeable future, a question of great practical importance is what constitutes an optimal region. Regardless of the answer to this question, and its implications for the entire Middle East area and its relations with the present groupings of Europe and North America, it is clear that Israel and the PT, and Jordan as well, are so small economically and close geographically that they should be grouped as one economic region, whether or not it would be even better for them to be incorporated into a larger region.²

Unfortunately, pure economic considerations are rarely, if ever, the decisive ones. National, and within nations, sectional interests are of major importance. For the three entities of our concern, these are extremely complicated. On the one hand, the long standing enmity between Israel and its Arab neighbours, acerbated by the long period of occupation, will cast its shadow on future relations between them for many years to come even after the final peace agreements are signed. On the other hand, the separation of the West Bank from Jordan since 1967, and the development of Palestinian nationalism since then will bring to the fore conflicting aspirations and competing sectors; thus, sectoral antagonisms to completely free economic relations are sure to arise.

2. Formal Economic Agreements

Economic relations range from minimum exchanges of goods and services to a wide spectrum of formal agreements on economic cooperation and preferential treatment. Theoretically, the best trade is free trade - i.e., non-preferential trade. However, completely free trade is rarely observed; preferential trade agreements are commonplace. Countries act under the assumption that the advantages of preferential agreements outweigh the losses associated with distortions caused by discrimination. These advantages are the benefits for domestic consumers and the greater efficiency in domestic production arising from at least partial elimination of trade barriers, and from the lowering of such barriers in partner countries. The countries involved open their borders to trade in goods and in some services, but under conditions that apply to their trade with all other countries that do not enjoy particular preferences.

² For a discussion about whether Israel and its Arab neighbours constitute an economic region see H. Awartani and E. Kleiman, "Economic Interaction Among Participants in the Middle East Peace Process", *The Middle East Journal*, Vol.5, No.2, Spring 1997.

a. Protocol trade:

Agreement is reached on lists of goods to be permitted entry to each country, with quantitative limits, and possibly also on the relevant tariffs. The main advantage is that some, at least, of the discrimination, which leads to distortions, has been removed. If this initial step towards normal trade is only partial, but is expected to be extended, it can be justified on grounds of allowing domestic producers time to adjust to competition from a new, cheaper source of supply.

b. Most favored nations treatment (MFN):

Trade between the partner countries is permitted subject to the regulations and tariffs which apply to countries receiving general preferences, but excludes the special arrangements applying to countries receiving trade preferences as part of particular treaties. (Membership in GATT is first and foremost the application of the MFN principle to members of that agreement.) Essentially, this is movement towards non-preferential trade.

c. Preferential protocol trade:

The reduction of tariffs and/or of quantitative restrictions (QRs) on a given list of goods, conferring on them some advantage compared to other countries. Such preferences have to be made conformable to membership in GATT.

d. Free trade area (FTA):

This and the other following formal arrangements are, generally, encompassed by the term "economic integration". The term implies, on the one hand, a high degree of preferential treatment and thus discrimination against non-member countries, and on the other hand, considerable dismantling of barriers to trade, thereby allowing free trade, albeit in a limited area. For this reason, economic integration finds advocates among both believers in free trade and those who support protectionism.

In the free trade area, all tariffs and other restrictions on trade between the partner countries are eliminated (possibly gradually, in accordance with an agreed upon timetable), but each of the partners retains the right to impose an independent trade policy *vis-a-vis* non-partner countries. An FTA agreement may also be restricted in the sectors to which it applies; for example, it may exclude agricultural goods. This and more far reaching forms of integration are compatible with the GATT.

While this type of arrangement implies the relinquishing of policy options to protect domestic production from competitive imports coming from partner countries, it does allow protective measures against other imports. It also bypasses the need to agree on a common external trade policy, something, which may be difficult for countries at different levels of economic development to achieve. Because wide differences in levels of development between the partners to the agreement may make the elimination of all protective measures against imports from the partner as problematic as eliminating them

on imports from other countries, a gradual and non-symmetric reduction of intra-union barriers is often agreed upon.

A drawback of the free trade area, compared to other forms of integration, is the necessity to retain custom borders between the countries. An FTA does not eliminate the need to inspect goods passing from one region of the area to another, in order to determine whether the goods in question originates in the partner country, and are therefore to be allowed in free of duty, or of external origin, and thus be charged the appropriate duty. Agreement is needed on the percentage of value added in the partner country which qualifies a good to be regarded as originating there, and checking value added is an expensive inspection process.

e. Customs union:

This is an extension of the free trade area agreement to include a common external trade policy for all members. The relinquishing of independence in external trade policy is compensated for by the elimination of customs borders, the inspection of intra-regional trade being no longer necessary. Creation of a customs union between countries with similar pre-union trade policies does not pose difficulties in agreeing about the common external policy. This is not the case when the proposed union is among countries differing widely in economic structure and trade policy. In this case, the uniform external trade policy tends usually to be very similar to that of the larger, more developed economy. The weaker member may then feel that it is not ready as yet to face the extent of foreign competition its partner accepts, even if it is ready to submit to full competition from the more developed partner itself.

f. Common market and beyond:

Whereas the above types of integration were restricted to trade arrangements, these forms go considerably beyond that: in addition to free trade in goods and services, the common market provides for free movement of factors of production, labour and capital. Integration can be extended from a common market to include various degrees of common economic policy: fiscal, monetary, and social provisions. As these additional integration measures of joint policy are adopted the names "economic community" or "economic union" become appropriate. Clearly, the greater the uniformity in economic policies and the elimination of barriers the greater the scope for specialization the exploitation of scale economies. But the obverse side is the relinquishing of tools for dealing with the problems of the more backward regions.

In practice, the orderly sequence of widening liberalization in trade arrangements need not be followed. Frequently, some measure of factor mobility and trade in services may be allowed long before wide-ranging economic integration is achieved, or even agreed upon. Similarly, while the above listing implies an orderly progression and clearly defined arrangements, numerous hybrid arrangements can be made, suitable for the particular needs of respective partners.

3. Israel's Trade Policy

Starting from a very tightly controlled trade regime, Israel embarked in 1952 on a long and very gradual process of trade liberalization. In the first decade, this liberalization consisted essentially of using price mechanisms, rather than administrative controls, to affect the level of imports of goods considered non-competitive with domestic production. Only in 1962 was import liberalization extended to competitive imports, and even then, only to non-agricultural goods. It was sold to the public as a measure necessary to prepare Israel's industry for competition with the emerging European Common Market.³ The liberalization policy consisted of two stages, partially overlapping. First, quantitative restrictions on competitive imports were replaced by tariffs, which were gradually reduced at a later stage. By the end of 1977, most tariffs had been reduced, in accordance with the planned levels of protection, and in consideration of negotiations with the EU, which resulted in a Free Trade Area Agreement on industrial goods in 1975. The average level of effective protection for industrial production in 1977 was 25 percent, compared to 96 percent in 1968.⁴

During the 1980s, Israel completed the reduction of tariffs on industrial imports from the EU, in accordance with the FTA agreement, and started applying similar reductions on imports from the U.S., in accordance with a FTA agreement which commenced in 1985.⁵ It was but natural that there would be resistance on the part of vested interests to the reduction of protection, and in some instances various non-tariff barriers were used as alternative protective measures, to mitigate the reduction in protection levels. Nonetheless, it is fair to conclude that, on the whole, Israel's industry was exposed to competition from the industrial giants of Western Europe and the U.S.

However, in the late 1970s and during the 1980s, as Japan and newly industrialized countries, particularly in Asia, started to become dominant in various industrial products, it became increasingly clear that forcing Israel's industry to become competitive with the EC countries — the announced goal of its import policy — was not sufficient to make it universally competitive. Israel's response to this trend was not to force its industry to match the new producers, but instead to erect a wall of protection against these "third area" countries. Part of this protection was achieved simply by lowering tariffs to the FTA countries, so that excluded countries faced relatively high tariff walls. But in addition, Israel imposed quantitative restrictions on imports from the "third area." Thus, there remained trade discrimination, leading to trade diversion - i.e., importing from sources more expensive than available alternative sources of supply.

³ The European Customs Union was gradually widened in scope to become a common market and an economic union, with abbreviations from ECM to EC to EU. To avoid confusion, the abbreviation EU will be used to refer to all the forms of European integration.

⁴ Halevi, N. and J. Baruch (1991), *Liberalizing Foreign Trade: Israel*, Vol. III, in D. Papageorgiou, M. Michaely and A.M. Choksi (eds.), *Liberalizing Foreign Trade* (Oxford: Basil Blackwell). Table 7.1

⁵ The final reductions of tariffs for the EC applied from 1989, and those for the U.S. from 1995.

To remedy this situation, a new policy as regards trade with non-treaty countries was introduced in 1991. All quantitative restrictions on industrial imports for purposes of protection were removed; license requirements were abolished for most goods, and replaced by protective tariffs. Thus, the new policy was, in effect, application to third area imports of what had been the first stage of the "new economic policy" of 1962, except that in this case the first stage lasted one day rather than several years. Most tariffs were set at rates no higher than 75 percent. For a number of products, where the domestic industry was considered extremely vulnerable to competition from third area countries (textiles, clothing and building materials), higher tariffs were imposed, by use of specific duties, ostensibly equivalent to *ad valorem* duties of no more than 110 per cent of the European price of the good. The tariffs for most goods were to hold for five years and for a longer period in the case of the vulnerable goods. Furthermore, the target tariff level was not set at zero, as in the case of the FTA regions, but rather at 8 percent for inputs and 12 percent for final products. Thus, the final goal still calls for discrimination against these sources of supply, providing domestic production with an effective protection rate of about 16 percent.⁶

Thus, import liberalization as regards industrial goods has come a long way. But there still remain several flaws in this picture of trade liberalization. Despite the abolition of quantitative restrictions and the reduction in tariffs, Israel still makes use of several forms of non-tariff barriers (NTBs), such as industrial quality standards requirements. However, on the whole there has been also a considerable reduction in the use of NTBs for protection.

Until 1998, all the liberalization discussed above was limited to non-agricultural imports.⁷ Agriculture in Israel, still regarded as a more than merely an economic sector, received benefits and retained influence far beyond what would be suggested by reference to its economic weight: agriculture's contribution to national product has steadily declined, to less than 3 percent. Imports of almost all agricultural products required licenses, and these were granted only when the imports were necessary supplements, and not substitutes, for domestic prod. In recent years, two important innovations were introduced. First, a liberalization process was accepted for processed foodstuffs considered as agricultural rather than as industrial products. Administrative protection was replaced by high tariff protection, and a timetable was announced, at the end of which protective levels would be the same as granted to industrial imports from "third area" countries. In late 1998, agreement was finally reached to introduce a similar process for primary agricultural

When the nominal tariff on a final good is higher than the tariff on imports of inputs for the domestic production of such a good, the "effective protection rate" on the domestic value added (that is, the difference between the values of the final product and imported inputs) is higher than the nominal tariff rate.

Formally, the FTA with the U.S. includes agricultural products, but temporary escape clauses effectively made possible the preservation of protection.

products. But the timetable for reductions in tariffs is still flexible, and the final protective level is expected to remain high, although lower than required by the commitments undertaken by Israel under GATT's Uruguay Round agreement with respect to agricultural protection. The economic agreement with the Palestinians signed in April 1994, (more fully discussed below), covers also farm imports from the PA to Israel. If there is no evasion or regression from the terms of this agreement, liberalization of agricultural imports may go beyond the presently defined policy.

By the mid-1990s Israel had FTA agreements with the EC, the U.S., and since 1993, with EFTA, which subjected its industrial production to full competition from these industrial countries. During 1994-1997, bilateral FTA agreements were signed with six additional countries: Canada, Turkey, the Czech Republic, Slovakia, Poland and Hungary, and in the near future Israel will have reduced substantially its remaining protective measures as regards other countries.

The conditions affecting the development of Israel's trade were its isolation from its immediate neighbours, the inflow of economic aid from the U.S. and Germany, and the evolution of trade policy, as described above. Its main trading partners are Western Europe and the United States.

4. Trade Relations with the Palestinian Territories (PT)

Prior to 1967, Israel had no trade relations with its immediate neighbours. After the occupation by Israel of the West Bank and of Gaza, previously controlled by Jordan and Egypt, respectively, all trade of the PT was subject to Israel's discretion. Their trade with Israel was subject to asymmetric regulations: all Israeli exports to the PT were entirely free of restraints, though during the early years of the *intifada*, the Palestinian popular uprising, there was a voluntary boycott of Israeli goods. On the other hand, exports from the PT to Israel were subjugated to Israeli interests. Thus, agricultural goods were excluded, except when they were deemed by Israel's Ministry of Agriculture to be desirable as supplementary to Israeli production, and did not give rise to undesired competition. Industrial exports to Israel were not formally restricted. However, licensing procedures (till recently) for industrial investment and other administrative regulations and arbitrary actions effectively curtailed much of the potential exports. Even before the Paris Protocol agreement the procedures for setting up of new industrial plants were liberalized, giving promise of more industrial exports to Israel.

Imports to the PT from abroad were subject to Israel's import regime, in licensing, tariffs, purchase taxes and other charges, and quality standards' requirements. Exports to countries other than Israel were hampered in several ways. Exports to Jordan, and *via* Jordan to other Arab countries — permitted by Israel, despite the normal bans on trade with enemy countries — were restricted by Jordan. Agricultural exports to Jordan were

restricted in much the same manner as exports to Israel. Jordan allowed in farm goods deemed supplementary and not competitive with domestic production. Industrial exports were even more stringently curtailed. Under the pretext of enforcing the Arab boycott against Israel, Jordan tried to prevent the entry from the PT of goods using imported inputs which did not come *via* Jordan, nor goods produced by plants set up subsequently to the Israeli occupation.

For many years, agricultural exports from the PT to other countries, particularly from Gaza, were hampered by the necessity of going through Israeli firms. In recent years, however, exporters were given the option of selling directly or through Israeli export firms. While exports from the PT did not receive the same subsidies as Israeli exporters⁸ they were accepted by the EC as goods subject to the same preferences as Israel received under its free trade area agreement.

The economic agreement between the PA and Israel signed in Paris in April 1994 (the Paris Protocol)⁹ pertained to relations between Israel and the PA, the latter at that time controlling only the Gaza strip and Jericho. But the Protocol specified that the terms agreed upon would apply to other areas in the PT as they came under PA control. Trade relations formed a major part of the agreement. The agreement between two areas of the region has implications for possible trade relations between each of them and third parties, particularly Jordan.

Although the wording of the agreement was carefully chosen not to ruffle any sensibilities, it called, in effect, for the creation of a customs union between Israel and the PA, with some, quantitatively limited, departures from the usual conditions of customs unions, more in keeping with free trade area agreements. However, the agreement is not a continuation of the *status quo*. Instead of what was previously in practice a completely one-sided customs union, the new one is more symmetric. Whereas Israeli goods already had free access to the PT while imports to Israel were restricted, the new agreement called for ultimate free access to Israel, with all but five agricultural products receiving free access immediately. The five - tomatoes, potatoes, cucumbers, poultry and eggs - were to be admitted subject to quotas which were to be, and in fact were, annually increased over four years, imports to become completely free by 1998.¹⁰

As usual in customs unions, the external trade regulations, including tariffs, other charges (including VAT), and standards, are unitary for both regions for most goods, and are in effect those of the Israeli trade regime. This reflects the unequal strengths of the bargaining parties.

⁸ The last of the direct subsidies to exports were eliminated in 1994.

⁹ *Protocol on Economic Relations between the Government of the State of Israel and the P.L.O. Representing the Palestinian People*, Paris, April 29, 1994. This protocol was incorporated as Annex V into the Interim Agreement signed on May 4 1994 in Cairo.

¹⁰ The, sixth produce mentioned, melons, being exported from Israel to Gaza, rather than the reverse.

The departures from customs union terms concern lists of commodities, regarding which the PA is given sovereignty over aspects of trade policy. Two purposes are served by these lists: to permit at least some trade with Arab neighbours, previously officially prohibited, and to make possible the importation of basic commodities and goods needed for investment more cheaply than if subject to Israel's tariffs.

List A¹¹ specifies goods that the PA may import from Arab countries (in some instances only from Jordan and Egypt) under tariffs and other import regulations at its own discretion (except for VAT). These commodities were limited in quantities, either set out in the agreement, or to be determined in the future. The accepted principle is that the quantities should be related to what are expected to be the levels of consumption in the PA, and therefore not re-exported to Israel.¹²

List B, which includes mainly machinery and investment goods, does not limit the commodities included quantitatively or by provenance. For these commodities, the PA can set its own tariff rates and other levies, supposedly lower than the Israeli ones, but is not allowed to depart from the Israeli industrial standards code. Two additional import items are given special treatment in the Paris agreement: motor vehicles and petroleum products, the latter to make possible cheaper imports from Saudi Arabia or Iraq via Jordan, or from Egypt.

This agreement set the framework for Israeli-PA trade. At least until the end of the interim period, the PA and Israel are joined in this hybrid free trade area-customs union. Moreover, it limits the trade relations that the PA may have with other countries, including Jordan. It cannot give tariff preferences, above those allowed in the specified lists of commodities, to Jordan, Egypt, or other countries. Specifically, it cannot enter into a free trade area or customs union agreement with Jordan, unless Israel does so too, which is not to be expected, at least not in the interim period.

The PA has signed a general economic agreement with Jordan, which is essentially one defining protocol trade, and does not at this stage depart from the Paris accord. An agreement was also signed between the PA and the EU, which, though not identical to the Israel-EU FTA, does give the PA virtually the same terms. The PA also has a separate agreement, with the EU, which applied to it the EU's preferential conditions granted to most Middle East countries.

There has been considerable dissatisfaction with the results of the Paris accords. Though some have stressed inadequate treatment in the accord itself of particular points,

¹¹ The list is divided into two parts; the first restricts imports of the goods listed to products produced in the countries to which it applies, whereas the second (in part including the same items as the first) does not limit the origin of the products.

¹² Obviously, if the imports are cheaper in the PT than in Israel, there is an incentive for the importer to sell them in Israel, since there is no customs border between Israel and the PA. However, it was assumed that insofar as the purpose of this arrangement was to permit the PA to buy needed basics more cheaply than if imported under the Israeli trade regime, the PA authorities would issue licenses and regulate their use so as to make sure that the goods indeed be consumed in the PT.

such as the allocation of revenues, the accrediting of import agents and the imposition of Israeli standards requirements, the main cause for disappointment is in the implementation, or more exactly, the non-implementation of the agreement. The most serious cause for the restricted economic relationship is the imposition of closures. These hamper trade considerably, make the conducting of business difficult and, most seriously, limit the employment of Palestinians in the Israel, causing wide fluctuations in Palestinian GNP and personal income. Trade in agricultural products, expected to increase dramatically as a result of the agreement, was also hampered by use of veterinary and photo-sanitary restrictions. Contrary to expectations, actual trade between the PT and Israel did not increase significantly. In fact exports from the PT to Israel in 1996 were no higher than in the early 1990s.¹³

In the negotiations for replacement of the interim agreement by a final agreement, the PA will have to decide, subject of course to the political relationship with Israel then applying, what kind of trade regime it wants. Clearly, the experience of both sides since the signing of the Paris agreement will affect their attitudes towards the desirable arrangements to be included in the final settlement.

5. Alternative Trade Arrangements

Though the listing above of theoretical alternative trade agreements suggests a wide variety of options, not all of them are practical at this time for the parties concerned, in light of political realities. The following discussion first considers briefly those which seem least likely to be accepted. After discussion of the pros and cons of the more probable alternatives, the problems arising from the thorny issues of Jerusalem and Israeli settlements are considered.

a. Least likely scenarios:

1. No Trade:

Anti-Israel and anti-Palestinian rhetoric at times call for complete disassociation of the two economies. If one believes that true peace can be long-lasting only if the parties concerned feel that it enhances their well being - which for the PA this means not only attainment of nationalistic aspirations but also raising standards of living - such complete separation between the two economies cannot be acceptable. Even if arrangements could be found enabling the PA to trade directly with other countries, through a port at Gaza or passing through Israeli territory (unlikely in such a situation), the complete closure of Israel to Palestinian goods and labour would have catastrophic effects on the PA economy.

¹³ The Israel CBS estimates these at under \$250 million, while the Palestinian CBS estimates exports to Israel at some \$340 million.

As far as Israel is concerned, trade would certainly be beneficial: it would foster greater efficiency in production and lower prices to consumers of goods which can be produced more cheaply in the PT. But even under the best circumstances, trade with the PT is not expected to be a major part of Israel's trade. Israeli industrialists, while fearful that they would lose some domestic sales of labour-intensive products, particularly clothing and building materials, to competition from the PT, are confident that free trade would make possible exports to the PT which would lead to net additions to revenue of some \$700 million within several years, primarily in metals, plastics, rubber and food processing.¹⁴ Over time, as the Palestinian economy develops, so would exports from Israel to it. While the potential for exports to the PT is not inconsequential, the sums presently envisioned are still small relative to Israel's total exports. More quantitatively significant are the benefits from trade, and in particular the possibilities for export expansion to larger and richer Arab and Muslim countries with whom there can be trade relations once true peace and normal relations exist between Israel and the Palestinians. A final settlement, which allows for no trade with the PT, could have both serious political implications and accompanying detrimental economic ramifications.

2. Prejudicial Trade:

Can the PA and Israel agree to trade, but at less than most favored nation treatment - that is, allowing trade but at less favorable conditions than given to those countries with whom special integration arrangements have not been signed? The argument for this possibility would be based on the idea that the geographic proximity of the two economies would expose certain sectors (e.g., Israeli agriculture and Palestinian manufacturing) to competition more "damaging" than that from more distant economies. Clearly, some vested interests will lobby for protection from its neighbour. However, granting special protection would not be economically justified: should policy makers decide that a certain industry deserves protection, even temporarily, the level of such protection should be determined as regards the most efficient competitor, and applied uniformly to all external sources. In other words, regardless of the pros and cons for giving some economies special privileges, which in itself creates trade distortions, there is really no valid justification for creating additional distortions by giving less than most favored nation treatment to other countries. Such an arrangement would create ill-will, and is here assumed to be extremely unlikely.

¹⁴ Israel Manufactures' Association, *Effects of the Autonomy on Manufacturing*. 1994. (Hebrew).

3. Common Market or Greater Integration:

At present, the economy of the PA still relies heavily on income from workers in Israel, though the closures, and the consequent replacement of many of these workers by foreign workers, have decreased the number of Palestinians employed in Israel to much below the level of earlier years or that envisioned at the time of the Paris agreement. The subject of labour services is treated separately. Here it suffices to point out that whether or not one agrees that for non-economic reasons it is desirable to phase out completely or, more likely, reduce the reliance of the PT on work in Israel - a position, here taken, which leads to the idea that trade in goods should be encouraged to replace trade in labour services - the opposite extreme, complete freedom of labour movement, will not be acceptable to Israel. Thus, a formal common market, which calls for such free movement of factors of production, and certainly more advanced forms of integration, can be ruled out.

b. More likely scenarios:

Having eliminated the less likely scenarios, the main choice categories remaining are normal, non-preferential trade, and various forms of preferential trade, particularly a free trade area, a customs union, or some hybrid form, with special arrangements as regards flows of factors of production.

Since agreement has to be reached between two parties, the analysis must take into consideration the benefits and costs to both. A fundamental problem is that the two economies are at much different levels of economic development. Israel's per capita national product, about \$17,000 in 1998, is similar to that of the advanced middle income countries of Western Europe. Per capita gross national income in the PT (as estimated by the Palestinian Central Bureau of Statistics, and inclusive of income from employment in Israel) was just under \$1,800 in 1996.

Income per capita of course reflects economic structure. The PT relies heavily on agriculture, has as yet attained a low level of industrialization and has not developed a modern economic infrastructure in communications, transportation, financial services and public administration. The economy of the PT is not only dependent on Israel for much of its imports, but relies heavily on export of labour services to Israel. The closures imposed by Israel from time to time, for security reasons, have affected the standard of living in the PT primarily through their curtailment of income from these labour services, and have hampered the development of exports both to and *via* Israel.

The economy of Israel is, by all common measures, a developed one. Its agricultural sector (though still politically powerful) is small and shrinking, while its large and growing manufacturing base has in recent years shifted to a large extent from traditional, less sophisticated industries, to high-tech industries competitive with the most advanced economies in the world. It has a modern infrastructure of financial and business

services, and an experienced civil service. It is highly reliant on foreign trade, most of which is with the developed economies and relatively free of restraints, and has a diversified export sector. While still coping with a substantial balance of payments deficit, it has managed to attract substantial private foreign investment, particularly to its high-tech industries.

The differences in initial economic conditions clearly lead to different views of alternative arrangements. Specifically, whether the PT is more or less fully associated with the economy of Israel would have much more serious implications for the PT than for Israel. While different trade arrangements would certainly affect particular sectors or individual firms, it is not to be expected that the PT would be a really major destination for Israeli exports nor, at least in the foreseeable future, a major competitor with Israel's major industries. Thus, for Israel, the choice between alternatives is less crucial.

1. Customs Union:

As pointed out in section (2) above, a major distinction between a custom union and all the other forms of trade is that all but the former requires a customs border, where goods can be inspected on entry. The economic costs of this must be weighed against the perceived advantages. In the context of possible trade agreements between Israel and the PA, the relationship between customs borders and political and security borders raises thorny issues. Recent history suggests that regardless of the exact form of the final political settlement and of the location of political borders between Israel and the PA, security considerations will dictate that, at least for a long time to come, all goods and persons crossing these borders will be subject to careful scrutiny. This obviously entails significant economic costs, considering the long and probably convoluted borders. Efforts are being made to minimize these costs, but some inhibition of trade will remain under the best circumstances. The question arises: If goods are to be inspected in any event, does this imply that a customs border already exists, or that the addition of a customs border would impose no significant additional economic costs? We believe the answer is in the negative. Though it is true that the necessity of security checks limit the number of border-crossing points, and thus the number of necessary customs inspection points, there is a significant difference between security checks and customs evaluation. The latter are much more cumbersome and therefore costly.

Consequently, a major advantage of a customs union is that it will impose the least impediments to trade between the two regions. Furthermore, as will be discussed below, a customs union would eliminate trade problems posed by the existence of Israeli enclaves in the PT, and the disputed status of Jerusalem.

A customs union (as well as a free trade area) opens both areas to competition from each other. For Israel, this is most troublesome to the inefficient parts of the agricultural sector, and to manufacturing based on unskilled labour. However, the interim agreement

already exposed Israel, at least in principle, to this competition; thus, no new liberalization is involved, but rather the retention of existing concessions. Moreover, present policy is leading to over-all limited protectionism, even from "third area" countries, so that the additional advantage given to imports from the PT would not be that significant, except for certain agricultural goods, and the benefits of exports to the PT will more than justify any adjustment losses.

As far as the PA is concerned, several economic objections could be raised against a customs union with Israel. The first, of course, is that the inability of imposing trade barriers against Israeli imports prevents protection of PT manufacturing from competition with Israel's more developed manufacturing sector. It must be kept in mind that the PT is starting its economic development in general, and industrial development in particular, from very low levels, and that the initial situation is one of no protection against Israeli manufacturing. Consequently, the continuation of tariff-free imports from Israel would not cause closing of existing industries, but could inhibit the development of new industries. While it is true that the PA could not use tariff protection to help "infant industries", the experience of most developing countries suggests that such protection usually leads to undesirable results, and inefficient development. Furthermore, in cases where special concessions are deemed desirable for infant industries, subsidy aid is less distorting than tariff protection.

An additional, economically more serious problem, again common to both a CU and a FTA, is loss of tariff revenue: imports from Israel, at present and probably in the future a major fraction of total PT imports, would not generate tariff revenue. This is of course good for consumers, but is a serious drawback to a developing economy, which usually finds it difficult to raise substantial revenues from other sources, such as an income tax.

Other possible objections, specific to a CU, arise from the adoption of a common external trade policy, most probably, as in the interim agreement, one dictated by Israel. This would limit the PA from setting its own tariffs as regards other countries. However, since Israel has now very little protection against industrial imports and will soon have almost none, adoption of the Israeli import policy means that the only advantage Israeli exports to the PA will have as compared to other countries will be those arising from geographic proximity.

While the low common external tariff (CET) will not cause severe trade distortions, it will also have implications for revenue. The PA will not only be unable to impose taxes on imports from Israel, but will be limited in raising such revenues from imports from other sources. The tariff revenue of the union as a whole will be small. The allocation of tariff revenues during the interim period was the source of occasional friction. Though better arrangements for allocation should be made, the problems associated with revenue sharing will still exist. The common external policy will also prevent the PA from

establishing its own set of industrial standards requirements, which it might wish to set at a lower level than does Israel. While these goods could not then be sold in Israel, such lower standards may make it easier to develop industries for domestic consumption and for export to other countries.

Finally, the CET, which would prevent each member from independently establishing special preferential relations with other countries, could be more disadvantageous to the PA, who may want such relationships with other Arab countries.

2. Free Trade Area:

As mentioned above, the FTA does not differ from a CU as regards intra-union competition. The main differences arise from imposition of a customs border, and the additional costs this imposes, and the ability to establish different external trade policies. On the assumption that the CET of an Israel-PA CU would be pretty much the Israeli tariff, an FTA provides no advantages compared to a CU, as far as Israel is concerned, except perhaps for the elimination of possible friction between the two areas arising from revenue sharing.

For the PA, the FTA provides the advantages of an independent external trade policy and independent internal purchase tax, VAT, and standards. Imports from sources other than Israel can then be taxed at a rate exceeding the Israeli tariff, whether for purposes of revenue or for protecting particular industries against, e.g., labour-intensive imports from the Far East with which Israel is not competitive. Or they can be taxed at even lower rates, to encourage imports of particular goods or from particular sources, such as some neighbouring Arab country. Such special arrangements with other Arab countries may be more important for political than for economic reasons.

Against this must be weighed the disadvantages of the customs border with Israel. More important than the inspection costs mentioned above are the implications of rules of origin. Since the economy of the PT is relatively small, many of its products would have a higher import component than do Israel products. Goods that do not have sufficient PT added value will not have tax-free entry into Israel, and may have difficulty in gaining tax-free entry into the EU or the U.S., even if these areas give the PA FTA rights. Cumulation of value added, that is, acceptance by the U.S. and the EU of the PT and Israel as one region for purposes of determining if a product has sufficient regional value added to merit tariff-free, is important for both the PT and Israel. At present, the U.S. does allow such cumulation, but the EU does not. A customs union would make acceptance of such cumulation almost automatic, but an FTA does not. However, it is reasonable to assume that the CU would be willing to grant cumulation to a PA-Israel FTA which is the result of a final settlement, as the political motivation for the present discrimination would no longer apply.

3. Normal Trade:

For Israel, the main advantage of formal, non-preferential trade, with the PA is the dubious one of permitting the same protection for agricultural products and labour-intensive products as imposed on goods from the "third area". The disadvantages, compared to some form of union with the PA, arise from whatever restrictions on Israeli exports may be imposed by the PA.

The PA may find non-preferential trade more attractive, mainly for political reasons. On purely economic grounds, it can be justified by resort to the "infant industry" argument for protection, against imports from Israel and from all other sources. As mentioned, this argument has been used to justify much inefficient production, and it can be asserted that the PA would do well to base its nascent industrialization on competitive yardsticks. Some developing countries have justified domestic protection by pointing out that their economies are too small to allow economies of scale, and foreign protectionism prevents use of exports to achieve such advantages. This argument cannot be as valid for the PT. Both an FTA and a CU would provide access to a relatively large Israeli market. The availability of this market for the development of PT exports clearly outweighs any disadvantages associated with free imports from Israel - and the availability of the EU preference system, augmented by cumulation rights if there is a CU with Israel, would give ample scope for exploitation of scale economies. Furthermore, some kind of economic union with Israel would make joint ventures more palatable, and hasten technological transfer to the PA., which is probably more important for economic development in the long run than economies of scale.

From the above discussion, it would appear that preferential trade would be better than normal trade, as more favorable access to the Israeli would be very beneficial for the PA. Conclusions as regards which of the two forms of economic integration considered, CU and FTA, are less clear-cut. The CU would facilitate trade, but at a cost to the PA of relinquishing sovereignty over some aspects of economic policy which it may feel unacceptable. Can some other type of preferential arrangement be more acceptable?

4. Other Arrangements:

Preferences without integration: The simplest arrangement is not to enter into any form of integration, but to give preferences for some goods.¹⁵ Like an FTA, this gives the PA independence in external trade policy, and makes possible discretion as to what industries to subject to competition from Israel. Reciprocity would dictate that both areas receive some preferential treatment, but it need not be symmetrical. Being the more developed economy, Israel could afford to be more generous in complying with the PA's perceptions

¹⁵ Though it would appear that such preferences would not conform to the requirements of membership in GATT, in fact, the GATT has a clause that permits preferential trade between countries that formed part of the pre-WWI Ottoman Empire.

of the needs for protection for its nascent industries. This idea, will certainly have strong, perhaps dominating, support from many PA policy makers, who could even adopt it with the suggestion that at a later stage of development a full FTA with Israel may replace it. But this does not seem to be the best choice for the PA. It is true that when an FTA or CU is contemplated, asymmetric tariff reductions over a period of years till the final stage is reached does make sense for countries at different levels of development and widely different trade policies. Otherwise, the economic dislocation could be very serious, if industries are not given sufficient time to adjust to the new conditions. This was the way in which Israel itself had been treated in its own FTAs with the EC and the U.S. But this is not the case here. First, the economy of the PT has been open to Israeli competition even before the Paris Protocol, so that imposition of tariffs on intra-area trade would be a step back. Secondly, the PT is at a relatively early stage of industrial development. Rather than having to contend with the transformation of existing industries into more competitive ones, its major task is to set up new industries, preferably on sound competitive principles.

Extension of the present hybrid: The hybrid CU-FTA arrangement set up by the Paris Protocol gave the PA limited sovereignty in trade policy, for a selected number of goods. The recently signed Wye Plantation agreement calls for economic cooperation that includes enlarging these lists. Though this applies for the rest of the interim period, it can be the basis for a more permanent settlement as well. While such a partial relaxation of the CET provisions of a CU can meet some specific PT needs, it is doubtful whether those who prefer an FTA to a CU, primarily because of the economic sovereignty the latter affords, would accept this as an adequate substitute. However, if, despite the above objections, the PA would feel that the best long-term arrangement is a CU, then a temporary hybrid along the lines previously agreed upon would be desirable. It would of course have to be amended to take into account and correct the problems not adequately covered in the existing system; e.g. the arrangements for allocation of purchase tax revenues.

Border trade and industrial trade zones: Border trade, that is trade between areas close to the border between two countries, often is permitted under special arrangements which do not apply to trade between more distant areas. The small geographic size of the areas under discussion does not give any justification for a general arrangement of this kind. But, as discussed below, some kind of "border trade" arrangement could be used to deal with the problem of Israeli settlements in the PT.

A more applicable special arrangement for some areas on the border is an industrial trade zone. Such zones are simply enclosed areas in which production can take place that is not subject to taxation until it leaves the zone. Whereas industrial trade zones are usually set up in port areas, making possible imports of raw materials, and the production and export of the final product, without red tape, they have received wide promotion as being very suitable for the PA-Israel trade. In fact, at present a long awaited zone at the Gaza

border is becoming operational. The main advantage of such zones is that they make possible the combination of Palestinian workers and Israeli factors of production, and some labour and infrastructure, without the economic, and more importantly, the security disadvantages of entry of Palestinian commuting workers into Israel. Considering the economic benefits of such economic ventures, and the extreme importance for the PT that such employment offers, the development of such zones should be encouraged, though there has been a tendency to over-estimate their contribution to solving the employment problem. However, this is not really a substitute for a trade arrangement. Once the goods are produced, if they are to be sold in Israel or the PA, the application of relevant trade restraints would be the same as those applicable to goods produced in the other country's other areas. One way of encouraging development of such zones, if no integration system is adopted, would be to apply to exports from them to either area conditions of border trade.

6. Israeli Settlement Enclaves and Jerusalem

Two complications, which can effect the choice between the various alternatives concern Jerusalem and Israeli enclaves left in territory given over to PA control.

Jerusalem: The final political status East Jerusalem and of the Old is probably the thorniest political issue to be dealt with in the final negotiations, and may not be resolved till long after other arrangements are made. At present, all of Jerusalem is incorporated into Israel. For the PA, East Jerusalem is not only politically important, but remains the main economic city. In 1996, gross domestic product in Arab Jerusalem was estimated (by the PCBS) as equal to 11 percent of that of Gaza and the West Bank, and income per capita in Jerusalem, estimated at \$2,536, was 50 percent higher than in the rest of the PT. These figures do not do justice to the centrality of Jerusalem to Palestinian economic activity. The importance of the city imparts serious consequences to any economic separation of East Jerusalem from the rest of the PT.

The possible political solutions to the Jerusalem question suggested in an earlier chapter have economic implications. Should the city be physically divided again, with its Arab section becoming part of the Palestinian state - a solution not recommended above nor considered an acceptable alternative - then no additional considerations beyond those previously discussed need be added in the choice of trade arrangement. But if a significant part of East Jerusalem does not pass to the PA, and the city remains a unified one, this means that there is no economic border between the Israeli and East Jerusalem. Regardless of how much of the city is given over to some Palestinian political control or partial autonomy, only a customs union would then fully prevent serious trade complications.

Israeli Enclaves: Several possible political arrangements regarding the Israeli settlements in the PT were suggested in an earlier chapter. Any re-drawing of borders to include these

settlements within contiguous Israeli territory poses no additional economic problems. Similarly, Israeli settlements, which allow their inhabitants to choose their citizenship, but are officially incorporated into the Palestinian State require no special consideration as regards trade arrangements. However, as long as such settlements remain as Israeli enclaves within the PT, they pose a trade problem. Under the existing system, the trade problems related to the settlements are those caused by the EU, which is not ready to accept their exports as being either Israel or Palestinian State exports and, as such, entitled to the FTA benefits. But under any future agreement less far-reaching than a CU, trade between them and the PT would cross customs borders, and would entail many inspection points. Since the settlements are small, and their production facilities easily identified, it should be possible to identify the main trade items, and come to agreement on customs arrangements without requiring constant inspection. Furthermore, if the political controversy over the settlements would be overcome, their trade with the PT could be given border trade status, thus eliminating the need for customs inspection.

Barring such arrangements, trade between the settlements and Israel, or exported from the settlements *via* Israel, will have to be on the basis of transit trade. Any item that would be subject to a tariff (in the case of less than an FTA), or to value added confirmation, if the goods remain in the Palestinian State, would have to be shipped in sealed containers. Thus, trade between the settlements and Israel would require similar arrangements as trade between Gaza and the West Bank.

Clearly, the settlements present a lesser trade problem than Jerusalem. The choice among the general alternative arrangements need not be heavily weighed because of the settlements.

7. Adding Jordan to the Picture – A Triad

Because of the close historical and personal ties between the Palestinian population and Jordan, and the small geographic area of the three politically distinct parts of what had been the original mandated area of Palestine, consideration of long-term trade arrangements between Israel and the Palestinian State cannot ignore the relations between each of these areas and Jordan.

a. Economic attributes:

Of the three economies, Jordan is by far the largest in physical area. At present, Jordan's population is about three-quarters that of Israel, and three times the size of that of the PA. The differences in economic size are much larger. Jordan's income per capita is only about one-tenth that of Israel. Because the level of per capita income in the PT fluctuated considerably during periods subject to economic closure, the comparisons with that of Jordan fluctuate as well. However, during the early 1990s the average per capita income in

the PT was larger than Jordan's (by as much as 70 percent), but by the mid 1990s the disparity in average incomes in Jordan and the PT was much smaller.¹⁶

This comparison is misleading as regards the actual levels of economic development. Jordan is much less dependent on agriculture than the PT, it has a much larger and more sophisticated manufacturing sector, a thriving mining sector, and a much more developed economic infrastructure.

Compared to most economies at a similar stage of development, Jordan had a very liberal trade policy till the early 1980s. From 1983 the policy changed, induced primarily by balance of payments problems. The new policy was focused on limiting imports of goods that could be produced domestically, while at the same time keeping basic commodities, many of which had to be imported, cheap.

Tariff rates varied widely, being particularly high for non-essential consumer goods, reaching in some cases more than 300 per cent. In addition, surcharges were levied on most imports. Government and other public institutions were granted special preferences. Quantitative restrictions were also widely used, to protect domestic production. Government monopolies for the importation and pricing of staples facilitated the coordination of protection and low prices for basic commodities.

The balance of payments problems, which intensified in the second half of the 1980s, led Jordan to seek help from the IMF and the World Bank. These international institutions did indeed help Jordan consolidate and improve its external finances, but, as is often the case with such aid, Jordan was required to institute a series of economic reforms. A major part of these reforms concerned import policy. Specifically, Jordan agreed to consolidate its tariff and surcharge structure, reducing substantially the average level and variation of tariff rates and decreasing reliance on quantitative restrictions. Reforms during the 1990s substantially reduced many barriers to trade, but at present Jordan still has a much more restrictive trade policy than Israel.

Jordan is not a member of any economic block, and it is only now in the process of joining GATT. It has special relationships with several Arab countries, and conducts much of its trade as part of bilateral barter or other protocol agreements.

Following the signing of the peace treaty between them in 1995, Israel and Jordan concluded a trade agreement as well.¹⁷ Besides general measures specifying closer economic ties, which resulted in separate agreements on cooperation in transportation, tourism, and similar issues, the agreement set a framework for trade relations in the near future. The main provision is the ending of all boycotts, and the granting of most favored nation treatment (which, of course, means non-discriminatory treatment without granting

¹⁶ The estimates for Israel and for the PT are from by Israel's Central Bureau of Statistics; income data for Jordan are based on Bank of Jordan estimates reported to the World Bank and the IMF. It should be noted that there is a wide disparity between income levels between the West Bank and Gaza: before the *intifada* and closures increased this disparity, per capita income in Gaza was only some 60 percent of that in the West Bank.

¹⁷ Agreement on trade and cooperation between the Government of the State of Israel and the Government of the Hashemite Kingdom of Jordan.

the same privileges that are accorded to countries with which a special concession agreement is in force). In addition, a system of asymmetric tariff preferences was agreed upon: Jordan would grant minor tariff concessions to Israel (ten percent for two years and five percent more the third year), on an agreed list of products.

For its part, Israel agreed to grant significant tariff concession for commodities specified in three lists: One hundred percent on commodities on list A, fifty percent on commodities on list B, and twenty percent on commodities on list C.¹⁸ The items included in these lists are goods which Israel feels that Jordanian imports would not harm domestic producers. However, it should be noted that for those items for which all duties are eliminated, Jordan is given terms no less favorable than those given to the EU and the US, and better than those applicable to other countries.

Till the interim agreement is replaced, the economic relations between the PA and Jordan are limited to what is allowed in the Paris Protocol. Thus, the trade agreement made so far, though broad in its general terms, is in fact limited to an arrangement for some protocol trade. Despite political pressure for greater trade, there are some vested interests in each country that fear competition from the neighbour.

b. Triad agreements:

An Israel-PA customs union has implications for possible arrangements between the Palestinian State and Jordan and between Israel and Jordan. Whereas it permits both partners to include Jordan in a CU, it does not allow for only one of them to do so. Without tariff borders between the Palestinian State and Israel and between the former and Jordan, there is no way to impose a tariff on goods from Jordan coming into Israel, nor for Jordan to impose its tariff on Israeli goods coming through the PT.

The existence of a customs border between any two of the three parties permits those without the customs border to have any kind of arrangement: CU, FTA or less. Thus, if a customs border is imposed between Israel and the Palestinian State, then this State and Jordan can choose any integration system they want. If there is a customs border between Jordan and the Palestinian State, and one between Jordan and Israel, the Palestinian State and Israel can have a CU. An FTA between an Israel-Palestinian customs union and Jordan is compatible.

Thus, in addition to examining the pros and cons of a Palestinian-Israel CU or FTA, it is necessary to consider as well the possibility of extending the arrangement to Jordan.

¹⁸ It may seem, on the face of it, that the granting of tariff concessions to a country not a member of GATT, not in the context of a movement to a specified form of integration (an FTA or CU) violates Israel's obligations under that agreement. However, as mentioned earlier, a clause in the GATT permits such discriminatory concessions among countries formerly parts of the Ottoman Empire. This applies to Jordan, Israel, and the PA.

There is very little likelihood for the formation of a CU between Israel and Jordan in the foreseeable future. The most far-reaching form of integration that can now be contemplated is an FTA, and this, too, could come into effect only after a lengthy transition period. It also does not seem likely that the Palestinian State would want to form a CU with Jordan in the near future. But both economic and political considerations (e.g., the possible formation of a confederation with Jordan) would probably induce the Palestinians not to enter into an arrangement with Israel that would preclude a CU with Jordan at a later stage. This consideration weighs heavily against a CU with Israel. Thus, although the earlier discussion suggested that the least problematic economic arrangement between the Palestinians and Israel would be a CU, the inclusion of Jordan in the equation points to the acceptance of an FTA as a more likely scenario, though it would require innovative ideas concerning Jerusalem. Since this implies a customs border between the Palestinian State and Israel, it allows for an FTA, CU or any other trade policy between the Palestinians and Jordan, and between Jordan and Israel. Over time, a three-way FTA, or a Jordan-Palestinian CU combined with an FTA between them and Israel, would be economically advantageous, and still allow the Palestinian State and Jordan (or a Jordan-Palestinian CU) to enter into any arrangements they want with other countries, particularly their Arab neighbours.

8. Summary

Close economic relations between the Palestinian State and Israel is beneficial for both sides, but more crucial for the economic development of the Palestinian economy.

In the choice of trade arrangement between Israel and the PA, political considerations may dominate economic ones. Weighing the economic *pros* and *cons* of possible arrangements between Israel and the PT, without taking Jordan into account, the advantages of a CU over all possibilities are evident. Political considerations may lead the PA to opt for an FTA, a second best solution. Any lesser form of integration would be economically inferior, particularly for the PT.

Adding Jordan into the equation alters our conclusions as to the most likely scenario. Not wishing to preclude closer ties with Jordan, the PA would probably prefer an FTA with Israel to a CU. At a later stage, Jordan, Israel and the Palestinian State may join in a three-way FTA, regardless of whether the PA and Jordan choose earlier integration.

APPENDIX – 2 :FISCAL ARRANGEMENTS

Introduction

This paper discusses alternative arrangements regulating the fiscal relationships between Israel and the Palestinian State. Some of these arrangements depend on the trade relationship that will hold between them. Others are independent of the trade regime chosen. Section 1 provides the background to the discussion, by summarizing the main characteristics of the fiscal arrangements now in force, and some of the rationale for their adoption. Section 2 examines the need of harmonizing customs tariffs and excise and VAT rates, and the various ways of doing so, while section 3 does the same to the problem of revenue sharing. Finally, section 4 presents those alternatives that seem most viable under the political circumstances envisioned in the introduction to this report.

The main conclusions of the paper are that, because of the fear of smuggling, some, possible unilateral harmonization can be expected even if the permanent settlement allows for the existing of economic borders. On the other hand, even in the case of a customs union and the absence of an economic border, departures from complete unification of tax rates will be possible, especially if seepage from the low to the high tax jurisdiction can be prevented. The paper also shows that some mechanism for tax clearance may be necessary even in the presence of an economic border. It argues that a system of remitting taxes on the basis of documentary evidence of individual transactions, along the lines of the now operating one, is preferable to a system based on some agreed macro-economic formula. However, it is suggested that a formula based element could be introduced in tax clearance in addition to the present one, to compensate for that part of the taxes paid by Palestinians to the Israeli exchequer, not covered by this system.

1. Background

a. *Tax harmonization under the Paris Protocol*

Under the economic articles of the Israel-PLO interim agreement of May 1994, contained in what is generally known as the Paris Protocol, the 'common customs envelope' (actually a customs union) between Israel and the PNA-governed territories was complemented by fiscal arrangements. These pertained to the maximum allowable differences in tax rates between the two parties and to the clearance of tax revenues collected under the jurisdiction of either on goods intended for the other, or deducted from the wages of Palestinians employed in Israel.

Both sets of arrangements stemmed from the assumed absence of economic borders, postulated by the interim agreement. Given the miniscule distances involved (and the completely free movement, until a short time beforehand, of people, vehicles and most goods), tax rates differential could have been expected then to result in the diversion of trade and of tax revenues towards the tax jurisdiction where the lower rates prevailed. To prevent such a situation, not only customs duties but also all other indirect taxes rates had to be practically unified. The only exception was motor vehicles, where registration requirements make it possible to observe ownership being transferred from one jurisdiction to another, creating a "notional" border, at which the tax differential can be collected.¹⁹

It was tacitly assumed at the time that the PNA will wish its tax rates to be lower than the Israeli ones, applied until then also in the West Bank and Gaza and the source of much complaint by the Palestinian population. Given the price differentials observed across and even within Israeli localities, a downward leeway of 2 percent was allowed in the PNA's value added tax (VAT) rate relative to the Israeli one. This margin was considered experimental, to be expanded in the future if the PNA demanded so and the effects on trade were found to be negligible. But purchase and excise tax rates were not to fall short of Israel's.

No such considerations applied to direct taxes. In the case of income tax on both individuals and corporations, and of property taxes, notional borders exist in the form of the taxed entity's domicile, making tax avoidance preventable through unilateral domestic legislation. Consequently, no restrictions were imposed on the PNA's taxation in these spheres.

¹⁹ For a discussion of notional borders, see below, in section 2(d).

It should be made clear that, insofar as tax harmonization was concerned, the Paris Protocol preserved, on the main, the arrangements that used to hold in the West Bank and Gaza under Israeli occupation, with certain concessions to the PNA. These concessions included complete discretion in the setting of all direct taxes (as well as the indirect ones on motor vehicles); the right to import some, rather limited quantities of goods under custom duty rates and standards' requirements differing from those of Israel; and to set VAT at a rate up to 2 percent below the Israeli one.

Although complaints have occasionally been raised regarding the Palestinian need to adhere to the, arguably for them too high, Israeli indirect tax rate schedules, these seem to have been outweighed by revenue consideration²⁰. Even the inability to enjoy cheap imports from "third area" countries – those having no preferential or free trade area agreements with Israel – was probably at least partly offset by the protection thus provided to the Palestinian clothing and footwear industries.²¹ The source of a more serious grievance is the need to adhere to Israeli industrial standards in imports.

The main objection, from the Palestinian point of view, to tax harmonization is that the common customs envelope of the Paris Protocol greatly restricted the PA's freedom in concluding trade agreements with other countries, especially some of Arab, Asian and African ones with which Israel has no trade relations. As this point has been extensively treated chapter pertaining to trade, it will not be further elaborated here.

b. The tax clearance scheme

The need for a tax clearing, or remittance scheme was due not only to the absence of borders but also to almost all Palestinian external trade going through Israel, and to the huge import surplus in the merchandize trade of the Palestinian territories with the latter, as well as to the large number of Palestinians employed there. The scheme pertained, first of all, to customs duties and to value-added-tax (VAT) collected on cross-border transactions. Predicated on the destination principle of tax incidence, the scheme allotted to the PNA the custom duties collected by the Israeli tax authorities on Palestinian imports from the rest of the world, and the VAT collected by them on Palestinian purchases from Israeli suppliers. (The latter net of the VAT collected by the Palestinian tax authorities on Israeli purchases from Palestinian suppliers.) In addition,

²⁰As suggested, *inter alia*, by the PNA not exercising its right to set the VAT rate under its jurisdiction below the Israeli one.

²¹See Ishaq Diwan and Michael Walton, "Palestine between Israel and Jordan: The Economics of the Emerging Triangle", mimeo. Washington, 1994.

the greater part of the income tax deducted at source from the wages of Palestinians employed in Israel is remitted to the PNA, in recognition of it being the main provider of the social services and public goods consumed by them. Remitted also are all those social security payments that do not entitle these workers to the corresponding benefits in Israel.

The remittal of both import taxes and VAT, as well as of income tax and social security payments, is based on documentary evidence of actual transactions, rather than on macro-economic calculations. The Israeli tax authorities charge a small commission for the collection of the sums remitted.

The introduction of the tax remittance scheme represented a major departure from the state of affairs that prevailed until then. Unlike the "Civil Administration", the agency performing governmental duties in the Palestinian Territories under Israeli rule, the PNA became entitled not only to the customs duties on the negligible imports coming overland through the Jordan river bridges, but also on the overwhelming majority of Palestinian imports, brought in *via* Israeli sea and air ports. It also became entitled to the excess of the VAT paid on Israeli sales to Palestinians over the much smaller sums it used to collect on transactions in the opposite direction. And its share in the income tax withheld at source from the wages of Palestinian workers employed in Israel, and of the social security payments imposed on them, greatly exceeded the subvention that the CivAd used to receive from Israel on their account.

c. Palestinian criticisms of the scheme's incomplete coverage

The existing tax clearing scheme has been the subject of criticism and complaints by both the Palestinian and the Israeli sides as well as by some of the international agencies and foreign NGOs involved in aiding or advising the PNA. The main Palestinian grievance concerns the lack of satisfactory provisions for the remitting of purchase taxes on goods destined for the Palestinian Territories. Partly the result of oversight by both sides, this was recently to be rectified with respect to purchase taxes collected on imports, as well as on goods subject to easily monitored transactions, such as fuel. But Israeli fears, that goods for which these taxes were to be remitted will be ultimately diverted to the Israeli market, prevented a satisfactory agreement from being reached so far on a similar treatment of purchase and excise taxes on easily rerouted goods, such as cigarettes.

According to the existing agreement, all imposts on imports going to areas under the PNA's jurisdiction should accrue to its tax authorities. However, when such imports are part of a larger consignment, their ultimate destination may fail to be specified at the time of their customs clearance, thereby robbing the PNA of its corresponding share of the customs duty revenue. The failure to spell out a Palestinian destination is aggravated by imports being often brought in through Israeli firms acting as the foreign suppliers' exclusive representatives for both Israel and the Palestinian Territories.

With tax remittances based on documentary evidence rather than on macroeconomic calculations, the PNA also fails to receive any revenue from taxes collected on the foreign import component of Israeli goods exported to the Palestinian Territories. Although much made of by the various NGOs and international agencies monitoring economic conditions in the West Bank and Gaza, this revenue loss is, probably, fairly insignificant even from the point of view of Palestinian public finance. Imports of most raw materials and industrial inputs are no longer liable to customs duties or purchase tax in Israel, the average actual total import and purchase taxes on them amounting to no more than 2.25 percent in 1997 (exclusive of imports of tax-free raw diamonds).

It is sometimes argued that, together with these customs duties, the PNA is also denied the VAT levied on the above mentioned import component. This claim reflects a lack of understanding of VAT. Unlike regular sales or turnover taxes, VAT is a multi-stage tax, so that taxes not collected at any given stage are automatically collected at the following ones. The VAT on the import component of Israeli produced goods exported to the Palestinian territories is ultimately included in the VAT on these last sales and, as shown in the Appendix, is thus remitted to the PNA.

d. Israeli criticisms of the scheme's fraudulent manipulation

The Israeli dissatisfaction with the existing arrangements stems from the ease with which they seem to lend themselves to fraud; in particular through the resale in Israel of goods the customs and VAT on which have been credited to the PNA. This impression reflects, in part, modes of thinking shaped during the nearly half a century of Israel's virtually total physical isolation from its neighbours, and which have not yet adapted to the reality of non-hermetically sealed land borders. But it is also due to the apparent failure of the PNA to operate its VAT collection mechanism along the lines tacitly assumed in the tax remittance agreement, by which taxes paid on input-purchases

are rebated from those due on sales on the basis of documentary evidence. Had such a system been effectively introduced, any rebate fraudulently claimed from the PNA by, say, a Palestinian importer, and subsequently by the PNA from Israel, would have benefited that importer at the expense of the Israeli treasury, but would have had no effect on the total tax revenues of the PNA.

But with VAT under the PNA apparently often assessed arbitrarily, its total revenues are greater the more VAT it can claim from Israel on the basis of VAT receipts sequestered at the entry points to the Palestinian Territories which, according to Israeli tax authority sources, is the practice in the case of goods entering Gaza. This would provide an incentive for the PNA to turn a blind eye on VAT claims that are either outright fraudulent or based on false pretensions, to the detriment of the Israeli treasury. It has also been claimed that even with the checks and balances of a correctly operating VAT system, the PNA might prefer not to weed out false claims that leave the total tax revenues of the PNA unaffected, because the Palestinian traders who submit them gain at the expense of Israel.

To restrict the scope for tax remittance being claimed on goods actually marketed in Israel, the Israeli tax authorities have lately started to demand that Palestinian importers sign an obligation that the goods cleared by them through customs will not be sold in Israel. So far, however, no evidence has been provided of the frequency and magnitude of the fraudulent practices this was supposed to prevent. In fact, a still uncompleted police investigation suggests that what seems to have been by far the largest scam scheme of this sort, cheating the Israeli treasury of a substantial sum of money, was carried out by an Israeli, rather than a Palestinian firm.

Despite all these reservations, the tax clearing scheme seems, on the whole, to have operated quite satisfactorily. However incomplete or leaky, it provided the PNA with close to two-thirds of its budgetary revenue proper and over two-fifths of its income from all sources, without, at the same time, creating an unexpected drain on Israeli public finances. All said, it is, probably, the most smoothly operating mechanism of the interim economic agreement.

e. The political vulnerability of the tax remittance scheme

The credibility of the whole tax remittance scheme has, however, been undermined by Israel's decision in August 1997 to suspend the transfer of tax revenues to the PNA, in the wake of a series of suicide bombings by Moslem extremists in Jerusalem. This in

clear violations of the Paris protocol, which made no provision for a unilateral cessation of payments. In fact, the only conditions that might have justified such a step would have been the partial or total breakdown of the interim agreement as a whole.²² Short of such a situation, the suspension of tax remittances may have conceivably been justified on precautionary grounds, if it could have been proven that the money was being diverted to finance terrorist activities, a claim that was never seriously made.

Although resumed after a short while, partly under the pressure of third parties, the withholding of tax revenues demonstrated the vulnerability of the Palestinians to the potential use of the tax remittance scheme for punitive measures or for means of exerting pressure on the PNA. Perhaps less obviously, it also raised the unwelcome prospect of the whole scheme becoming a political issue in Israel and of the Israeli government becoming vulnerable to internal pressures on its account.

2. Tax Harmonization

a. The general case for tax harmonization

Given economic borders, whether physical or notional, no formal tax rate harmonization is called for. Each party may then set its indirect tax rates at its will, irrespective of the level at which they are set in the other one. However, the longer and the more porous the border between them, the greater the scope for smuggling from the low to the high tax jurisdiction. The tolerance level of smuggling, and the readiness to allocate funds to monitor the border, effectively impose an upper limit on the tax differential which the higher taxing party will, in practice, be able to uphold.

Tax competition to attract foreign investors and to relocate economic activity in general might effectively limit direct tax rate differentials as well. But it is far from sure whether Israel and the Palestinian State will be, in the foreseeable future, competing on a large scale for the same investors. In any case, wage and skill differentials, as well as other business environment issues will, most probably, continue for many years to outweigh tax considerations in investors' choice between the two.

In view of the tax competition potential and, even more so, of the risk of extensive smuggling, the party wishing to maintain higher rates of taxation, especially indirect ones, may find it advantageous to come to an agreement with its low rate neighbour, to contain the tax differentials between them within acceptable limits. Thus, although economic borders make it possible, on the face of it, to dispense with formal tax harmonization, some harmonization might, nevertheless, take place, either through

²² As nearly happened in October 1996 when, following the opening of the tunnel abutting on the Temple Mound, Palestinian policemen turned their weapons against their Israeli counterparts.

unilateral action or by agreement, as the high tax party tries to protect itself against smuggling or direct tax competition.²³ Such an agreement may be more readily reached if none of the two parties is a higher rate taxpayer across all goods. Then, the interest of each of them in minimizing the tax rate differential in some goods endows the other with an initial bargaining position from which to offer concessions.

The need for customs and other indirect tax harmonization becomes more acute, the less formal and the less rigorously kept the economic boundary between the two parties. But even in the total absence of any economic frontier, harmonization, in the short run, at least, need not, necessarily, mean uniformity. As has been pointed out earlier, income differentials and travel costs may result in significant price differentials even within individual localities. Because of the great disparity between Israeli and Palestinian wages, considerable price differentials also used to exist between the West Bank, not to mention Gaza, and Israel before the establishment of the PNA and the breakdown of free movement among them, uniformity of customs duty and VAT rates notwithstanding. Such wage induced price differentials provide the upper limit to viable tax rates differentials in the opposite direction.

Thus, if the Palestinian State will wish to collect indirect taxes at rates exceeding the Israeli ones, it would not be able, in the absence of economic borders, to maintain them at levels which would raise Palestinian prices above Israeli ones. In fact, to maintain competitiveness *vis a vis* Israel, tax rates would have to be kept below this ceiling. Israel, on the other hand, may be able to maintain higher tax rates only to the extent to which travel and transportation costs and, possibly, personal safety considerations result in the *de facto* segmentation of the market.

The above discussion seems to suggest that, given a complete absence of economic borders, the scope for the Palestinian economy having lower indirect taxes, insofar as Israel is concerned, is rather limited. However, this need not be true of the, revenue-wise, most important indirect tax, the VAT, and it also abstracts from the possibility of quantitative restrictions on imports subjected to lower customs duties.

b. The special case of VAT

As has already been mentioned earlier, VAT is a multi-stage sales tax. This means that at each stage, the tax paid in earlier stages is rebated from the sum due to the tax authorities on the latest sale. To illustrate, consider a producer using imported inputs and assume that, as is usually the case, the same rate of tax applies to his sales as to imports. Under VAT rules, the producer can deduct the tax paid on the latter from the tax due on his sales. This means that, in effect, he pays a tax at that same rate on the

²³Which may help to explain why the tax differentials among individual U.S. states fall within a fairly narrow range, despite there being no legal federal constraint on the level of state taxes.

difference between the value of his sales and of his imported inputs - i.e., on the value added by his activities (hence the name by which this tax is known).

It also means that any tax not paid at some stage is, in fact, bound to be paid at the subsequent stage. Suppose that, in the case considered here, VAT on the imported inputs had not been collected. Unable to deduct it from the VAT due on his sales, the local producer would then be paying, in effect, the VAT due on both the imports and the value added by him.

If, say, the Palestinian VAT rate is lower than the Israeli one, an Israeli firm using purchased Palestinian inputs, and allowed to deduct the VAT on it from that due on its own sales, will actually be paying in tax the difference between the two rates on its Palestinian purchases. Consequently, it will have no incentive to redirect its purchases to Palestinian suppliers, despite the lower VAT there. Insofar as inter-firm transactions are concerned, therefore, VAT rates may differ, with no effect on the location of economic activity or on fiscal revenues.²⁴

Not so, however, when it comes to sales to final consumers, the VAT paid by whom has no further stage at which to be rebated. There, the opportunity to buy from firms under the jurisdiction of the low VAT authority provides a real gain to consumers. In the relative tranquility of the pre-1987 situation, and given the absence of borders and the trivial distances involved, a lower VAT rate in the Palestinian Territories could have been expected to provide a further incentive for Israeli consumers to shift to the cheaper markets. The recent resurgence in the number of mainly Arab-Israeli shoppers in the weekend markets of Tul-Karem and Jenin is, doubtlessly, facilitated in part by linguistic identity, family ties and taste similarities. But with the threat to their personal security removed, many non-Arab Israelis would, probably, be following in their footsteps, as the experience of the Jericho casino suggests.

In terms of the sum total of Israeli transactions on which VAT is due, the volume of final consumers purchases which can presently be diverted to the Palestinian territories and, hence, also the resultant fiscal loss, are of little importance. While some Israeli retailers would be badly hit by the competition, Israeli consumers would gain. However, assuming the cessation of all violence against Israelis and the general establishment of pacific and friendly relationships, VAT differentials could result in the establishment, along the line separating Israel from the Palestinian State, of retailers catering specifically to the Israeli public. The experience of the Eilat VAT exempt zone in Israel indicates that even much greater distances may not prevent a shift in trade when the value-to-bulk ratio of the goods in question is high enough. A significant VAT differential could therefore be considered only if an, at least notional, border existed

²⁴For a recent discussion of differences in VAT rates between trading partners in general, see R.M. Bird and P.P. Gendron, "Dual VATs and Cross-Border Trade: Two Problems, One Solution?", *International Tax and Public Finance*, 5, 1998, 429-442.

with respect to such goods, even if no tax border was to exist with respect to all other merchandise.

c. Quantitatively restricted customs exemptions

In the absence of borders, the basic objection to the non-uniformity of customs duties across neighbouring countries is that imports from the rest of the world can then be re-routed through the low duty party, with a fiscal loss to the high duty one. This, however, assumes that the scope for such re-routing is unlimited. But if ways are found to prevent such re-rerouting, or significantly limit the scope for it, the main objection to non-uniform tariffs is thereby removed. This was the reasoning underlying the Paris Protocol's lists A1 and A2, exempting limited quantities of certain Palestinian imports from the common (i.e., Israeli) tariff and industrial standards' requirements, as well as the already above mentioned free hand given to the PA in setting custom duties and other taxes on motor vehicles.

There are numerous ways of preventing the infiltration of such exempt, or more lowly taxed imports to the high tariff country, depending on the ease with which the goods in question can be tagged, the economic regimes of the countries concerned and, perhaps most importantly, the relative magnitude of these imports to total consumption. The smaller such tax exempt imports, the more easily can they percolate to the high tariff economy without attracting notice; but the less important, on the other hand, the resultant effect on fiscal revenues or on import competing industries in the latter. But even if large, their entering the high duty economy can be prevented with relative ease if the low duty one can enforce an effective licensing system, or if their provenance can easily be ascertained. Thus, electrical appliances were exempted under the Paris Protocol in token quantities which could make no dent in the Israeli market, while the exempt amounts of building materials such as cement and iron could be expected to be used in PA run or financed construction projects and, therefore, easily controlled. As for consumer perishables, these could be clearly marked not for sale in Israel, to hinder their diversion to that market. In the extreme case, that of motor vehicle fuel (gasoline), physical appearance itself was to be altered, by the use of a distinctive colour additive.

None of these provisions can completely prevent the seepage of goods to the higher customs duty country. But by creating a "notional border" of a sort, they can make departures from an unified tariff consistent with the absence of a customs border – i.e., without resulting in widespread import rerouting. Despite occasional complaints from the Israeli customs authorities, the experience so far with imports entering the areas under the PA's jurisdiction under the exemptions of Lists A1 and A2 of the Paris Protocol suggests this, indeed, to have been the case. So that even if a common customs tariff continues to be maintained, the tagging of goods may allow more departures from it than have been allowed until now. As will be explained later, this might apply even

more strongly to departures from the Israeli industrial standards' requirements. It should, however, be kept in mind that insofar as seepage of such exempt goods from the Palestinian Territories into Israel will occur, it is bound to be the source of continuous friction between the two parties, further aggravated by periodic demands from both of them to revise the exemption list.

d. Notional borders:

Given the high probability that, if only because of the issue of Jerusalem, there will be no physical tax borders between the Palestinian State and Israel, a major departure from an unified customs and indirect tax structure will hinge on the possibility of identifying the transition of goods from the jurisdiction of the one to that of the other. Some means of such identification have been enumerated in the preceding section. More generally, whenever the identification of such a transition is possible, the act or situation that reveal it can be regarded as constituting a "notional" border, as distinguished from the physical one of a geographically marked line. Legal requirements, such as company or motor vehicles registration, as well as shipping documents and invoicing, provide such notional borders at which taxes can be collected. In fact, taxes on services are, practically by definition, virtually always collected at such notional borders.

Insofar as total prevention of importation is concerned, a notional border may also, as described earlier, be created through tagging, indicating that the goods thus marked (or alternatively, failing to be marked) are not to be sold in the other economy. The threat of fines and, possibly, also of confiscation, could then provide a deterrent against marketing such goods and, hence, also against bringing them in from the other jurisdiction. But tagging, by itself, cannot, in general, create an effective notional border where tax collection is concerned. The EU has considered, at some stage, compelling firms to surrender to their tax authority copies of invoices of transnational transactions for this purpose. But the idea, which would have greatly eased the collection and allocation of indirect taxes according to the destination principle, was rejected there as administratively cumbersome.

In the present case, despite the role in Israeli-Palestinian trade of a multiplicity of small firms, with rather sketchy bookkeeping, a notional border does already exist, as described earlier, in the case of VAT on inter-firm transactions. On the face of it, it may seem that the VAT receipt system could be expanded, to apply to customs duties and purchase taxes as well, with tax authorities being able to collect any customs differentials due to them, on the basis of customs receipts attached to the VAT invoices for which a rebate is claimed. But not having them rebated or being reimbursed for them, firms would have little incentive for providing such customs documents. While their provision could be made a precondition for rebating VAT on imports, no such sanction would be available in later transactions. More importantly, unlike in the case of

VAT, where the transaction itself is proof of the gross, pre-rebate, sum of tax due, no such proof exists in the case of imports embodied in the product taxed. It would be up to the tax authority to prove that some of the inputs used (or of those used in their production) had been imported from abroad, before demanding that a firm provides evidence of duties having been paid on them, either on importation or at some later stage.

The above arguments notwithstanding, a notional customs border can be operated in the case of easily identified big transactions carried out by a small number of big firms, such as fuel, electricity or iron construction profiles. As such transactions, however, can be expected to involve sales by Israeli firms to Palestinian ones, rather than the other way round, the availability of a notional border would be of no relevance to a Palestinian wish for a lower customs tariff.

Another substitute for physical tax borders are occasional random checks on the movement of goods *within* a tax authority's area of jurisdiction. Until the fairly recent dismantling of much of Israel's central agricultural planning machinery, the various statutory agricultural marketing boards resorted to such checks to restrict the marketing of farm produce not sanctioned by their production quota systems (as well as of competing farm produce from the Palestinian Territories). Random checks are also used to deter the transportation, in commercial quantities, of goods from the Eilat VAT-free area into the rest of the country. But as an alternative to a customs border, such a system would either be very porous or boil down to a physical tax border situated within the country at some distance from the presumed political one. It can also be expected to be a perennial irritant and source of complaints on the part of the Palestinians whose goods would be subject to its operation. Presumably taking place at random spots along the roads and, therefore, carried out by relatively low paid staff, these checks would, probably, also provide more opportunity for bribery and corruption than those undertaken in the more closely supervised surroundings of a regular customs house.

e. Industrial standards' requirements:

Industrial standards' requirements have been used in Israel both as NTBs on competing imports and as genuine (if oftentimes misguided) consumer protection measures.²⁵ Even in the latter form they have been the subject to the Palestinian objection, that the quality (or even life and limb protection) levels they enforced greatly exceeded those affordable by a society with a *per capita* income only a fraction of the Israeli one.

Unlike custom duties, industrial standards' requirements can easily be enforced with the help of a notional border, compliance with them entitling the goods in question

²⁵ The occasional relaxation of an NTB was usually greeted by Israeli consumer protection associations not by the expected sigh of relief but by the complaint that it exposed the public to the imports of shabby goods.

to an appropriate tagging by the agency authorized for this purpose. Thus, in the case of industrial goods produced in the Palestinian Territories, the Paris Protocol ruled out entry point checks on standards' compliance, leaving them, instead, to be carried out at random at the ultimate domestic marketing outlets. It was assumed that faced with heavy pecuniary penalties for being caught with untagged goods, Israeli vendors would refrain from purchasing them from Palestinian producers, possibly forcing the latter to obtain certificates of compliance.

There is no reason why this arrangement should not be considered also for the future, possibly broadened to cover imported goods as well. However, its adoption might well become unfeasible in view of a recent judgement handed down by the Israeli Supreme Court. This accepted the petition of Israeli floor tile manufacturers that entry-point checks of compliance with standards' requirements should be extended also to the Gaza produced ones, their exemption so far discriminating against imports from the rest of the world.²⁶

f. Tax harmonization – a summary:

Although, on the face of it, economic borders allow a country to pursue its own custom tariffs policy, it does, in fact, have to take into consideration customs competition arising from its neighbours setting a lower level of tariffs or of other indirect taxes. Whether unilaterally, or by agreement, such neighbours will ultimately have to harmonize their taxes, if they do not wish to provide too big incentives for smuggling.

The degree of such harmonization, which may be expected to stop short of complete unification of tax schedules, will depend, among other things, on the length and the nature of the physical border between the two countries and the characteristics of the taxed goods. Even under the most optimistic scenarios, the ultimate boundaries separating the Palestinian State from Israel are bound to be long, convoluted, pass close to major centers of population and, in the case of the West Bank at least, difficult to monitor. Under these circumstances, and unless low taxed goods can be excluded with the help of an efficient notional border, Israel might wish to come to an agreement putting a floor under the Palestinian custom tariff. It has to be kept in mind, however, that Israel is by now committed to a tariff policy that, on the whole, will set customs duties below the level that the Palestinian side, for fiscal revenue considerations, might deem desirable.

It may also seem that in the absence of physical economic borders, the rates of customs duties and other indirect taxes have to be completely equalized, to prevent the circumventing of the tax schedules of the higher tax country. However, in view of the price differentials observable within a country, often within a single city, it seems that

²⁶See Israeli Supreme Court verdict 53/96 in the case of " *Manufacturers of Floor Tiles v. Minister of Industry and Trade and others*", 16 March 1998.

when time and other travel costs are taken into account, the elasticity of demand with respect to price differential is quite small, at least insofar as consumers' products are concerned. This, as well as the multi-stage character of the main indirect tax, VAT, suggests that its rates could vary by more than the 2 percent allowed for by the Paris Protocol, but never applied in practice. However, the long run possibility of firms locating their operations just across the border, to exploit VAT differentials on sales to final consumers (which cannot be compensated at a later tax stage), may cause Israel to proceed with caution and not commit itself to too large a differential. Again, here also it is possible that, in view of their fiscal requirements, the Palestinians will not, actually, opt for a higher VAT rate than Israel.

Thus, while complete economic separation, a preferential trade agreement or an FTA - all of which imply economic borders - would not completely do away with some overt or tacit tax coordination, even a full customs union need not require their full harmonization. Furthermore, the various notional borders discussed above allow for some hybrid arrangements, like the partial customs union along the lines of the Paris Protocol. Such hybrids, combining elements of a customs union with those of an FTA, or even of a protocol trade agreement, may allow customs duties and other indirect taxes on certain types of goods, or on certain quantities of imports, to differ widely, if their seepage to the high tax country can effectively be prevented by tagging or by some other method.

Tagging could also be the solution to much of the industrial standards' problem where, unlike in custom duties and indirect taxes in general, Israeli requirements may be expected to continue to exceed Palestinian ones for a long time to come.

3. Revenue Sharing

Revenue sharing or, more precisely, a tax clearance or remittance scheme is called for when taxes due to one jurisdiction are collected by another. Abstracting from the case where the different jurisdictions correspond to different levels of government in the same country, such a situation may arise when goods can reach a country only by passing through the territory of another from which it is not separated by an economic border or which, in order to prevent untaxed goods from reaching its own markets, collects custom duties from imports reaching it irrespective of their final destination. It also may arise when taxes owing to another tax authority are deducted at source or, as in the case of VAT, collected at point of origin. Even then, a remittance scheme may be forgone, if it is expected that the amounts of taxes owed by each of these jurisdictions to the other roughly balance themselves out between the two.

There are, basically, two methods of remitting or clearing tax revenues. One is based on documentary evidence of tax payments actually made on individual transactions. This can be supplied by the tax authority to whom the taxes were paid in the first instance, i.e.; the one owing the remittance, in the form of its records, which should then be open to mutual inspection. Given a computerized records system, tax clearance can in this case be practically instantaneous. Alternatively, the tax authority claiming the remittance can also provide such evidence, in the form of tax receipts issued to its taxpayers by the tax authority of the other party. This it will only be able to do if its taxpayers have an interest in submitting such receipts, as they have in the case of mutual VAT recognition, when this entitles them to a rebate on their obligations to their own tax authority. In this case, revenues will be cleared with some lag, reflecting the interval between the time the taxes in question were paid and the time at which they are claimed in rebate from the payers' own tax authority.²⁷

Under the alternative method, the sums to be remitted are calculated on the basis of some macro-economic estimates, such as the imports figures reported in foreign trade statistics or the private consumption data of national accounting. For the purpose of customs duties remittal the import figures may, or may not, be disaggregated by the rate of tariff due on them. But, unless an economic border between the two parties exists, they do not provide information on the customs actually paid by residents of the party to whom the remittance is due. The apportioning of revenues must then follow an arbitrary formula, probably based on some benchmark estimate of the relative shares of the two parties in imports and, if possible, also of the composition of these imports.

The same is true of the use for revenue sharing purposes of national account data of such aggregates as private consumption. These can only serve as indicators in some agreed formula, such as sharing joint VAT revenues according to the two parties' relative shares in total consumption.

²⁷In the case of VAT, for example, payments are made for bi-monthly periods, with a fortnights' delay, which by itself introduces an average time lag of six weeks between payments and rebate demands. Tax remittance between the different tax authorities, like domestic VAT rebating, requires that receipts for the sums claimed be presentable on demand for verification purposes.

With revenue sharing based on agreed formulae, rather than on documented, actual transactions, remittances can also be made for customs duties paid on imports embodied as inputs in goods later sold to the other party. Such formulae may also be widened; to include compensation for the results of indirect tax policies - for example, the negative effect of the higher prices paid, under a joint external customs tariff, for imports from the partner country.²⁸

On the face of it, macro-economic calculations seem to provide the base for a much more comprehensive customs and tax remittance schemes than those based on the evidence of individual transactions. But whereas, as has been shown earlier, some such evidence may, by definition, be impossible to obtain, the macro-economic calculations often only provide first, rough approximations of the desired data. Thus, unless all goods are taxed at the same rate or the import structures of the two partners are very similar, import shares will not provide a good indication of the corresponding shares in customs revenues. When, on the other hand, trade data also include information on the actual sums of duties paid by each partner, all remittance schemes will, in fact, be based on evidence on individual transactions, except that an agreed formula may allow some extra compensation to be thrown in.

The imprecision of formula based tax remittance schemes has to be weighed against the lack of comprehensiveness of the ones based on the evidence of actual transactions. Unless data on actual customs payments by both partners are available on a current basis - in which case the macro-economic formula is really redundant - such formulae will have to be based on information for some benchmark year for which these data were available. It is apt, therefore, to become the subject of constant demands for updating or, failing the availability of new benchmark data, for arbitrary revisions based on some partial indicators. Insofar as the absence of friction is one of the criteria by which alternative tax sharing schemes are to be judged, formula-based remittance schemes may prove to be inferior to a less comprehensive, but also less dispute generating system based on the evidence of individual transactions.

A formula scheme might also turn out to be more vulnerable politically. Payments under the existing Paris Protocol tax remittance scheme were on a number of

²⁸Mentioned sometimes, in this context, is the revenue sharing scheme of the South Africa Customs Union (SACU), which gives the junior partners, such as Lesotho or Botswana, 42 percent over their share in the customs and excises actually collected on their imports. See, e.g., African Development Bank, *Economic Integration in Southern Africa*, Vol. I, 1993, p. 221 ff. But in this case, despite customs duties being collected on the goods' entry to South Africa, physical economic borders are maintained between it and the other SACU partners, making it possible to ascertain the taxes paid on the imports ultimately destined for them. Except for Lesotho there seems to be no clearance of VAT or of a general sales tax, and there is a two years lag in remitting the sums due. For a recent evaluation of the SACU scheme and the current proposals for its revision, see Leape, J. et. al., "Complementary Policies to Underpin the SADC Free Trade Area", *CREFSA, London, June 1988, section 6.2.*

occasions misrepresented by certain Israeli political elements, as subsidies to the PNA and the PLO. The present documentary evidence basis of the scheme makes it relatively easy to rebuff such claims. But this, probably, would have been much more difficult if remittances were based on some formula, the parameters of which were open to discussion; and even more so if it also incorporated some element of compensation for an effect not easily comprehended by laymen.

This political vulnerability need not be limited to the party that becomes the ultimate transferor of tax revenue. It is not difficult to imagine that with tax remittance based on some not too transparent formula, opposition elements in the Palestinian State would regard it as Israeli bribery.

4. The Viable Alternatives

a. Choice of scenarios:

The two main fiscal issues of future Palestinian-Israeli relationships tax harmonization and revenue allocation, cannot be considered in a vacuum. The choice of viable alternatives for them depends on the trade relationship that will hold between the two economies. This, however, does not mean that to each of the possible trade relationship options there corresponds a different tax harmonization arrangement and a different tax remittance scheme. On the contrary, the same harmonization arrangements and the same remittance scheme may serve a number of distinct alternative trade relationships. And conversely, a given trade relationship may be served by more than one such arrangement or such scheme.

The distinction seems to be between trade relationships that involve an economic border, whether physical or notional, and those that do not. Thus, insofar as tax harmonization is concerned, all arrangement falling short of a borderless customs union can dispense with having a unified customs tariff. On the other hand, such a union must have some tax revenue sharing scheme. But the dividing line is not always sharp, and allows for solutions varying more in degree than in essence and not always easily categorized.

b. Tax harmonization – customs duties and excises:

As have been shown earlier, given the closeness of the Israeli and Palestinian population centers, some degree of possibly unilateral tax harmonization, especially of customs duties and indirect taxes, can be expected even in the absence of any preferential trade arrangements. On the other hand, it has also been shown that, although a customs union seems, by definition, to imply a perfectly unified tariff, significant exceptions to uniformity can be consistent with such a union, provided a notional border for them can be devised. The larger these exceptions, whether in terms of the list of

goods thus exempted or in their quantities, the more the customs union resembles an FTA agreement, insofar as the need to unify the customs tariff is concerned.

The transition to something between a customs union and an FTA could be attained by broadening the categories of goods that can be imported to the Palestinian territories under a customs rate falling below the Israeli one. It would be restricted by the ability to prevent their seepage to Israel either by registration requirements or by tagging. With the tagging effected by the Palestinian authorities, the goods thus marked would be banned for sale in Israel. In the case of final goods, at least, physical tagging could also be effected by the Israeli tax authorities, the ban then applying to goods lacking it.

Although the Paris Protocol spoke of the Israeli customs tariff only providing the lower boundary for the Palestinian one, its arrangements do not, in effect, allow Palestinian customs duties to exceed the Israeli ones. But in view of Israel's commitment to further tariff lowering on the one hand, and Palestinian budget financing requirements on the other hand, it may well be that the future Palestinian State will wish to exercise this option. This, again, could be achieved with the help of a notional border of registration and tagging, this time, however, directed in the opposite direction. Under the new arrangements, therefore, exemptions from the common tariff could apply to both sides, each one being allowed lower customs duties on some goods for which a suitable notional border could be devised.

Finally, consideration should be given to the possibility of an one-sided customs border for the Palestinian State, that would allow it to impose higher customs duties on some goods for either fiscal, social or infant-industry reasons. The porosity of such a border, and the costs of maintaining it, would be for the Palestinian side to decide. From Israel's point of view, the only proviso should be that such a border is not to be used impose tariffs, exercise NTBs, or discriminate in any other way against its own exports to the Palestinian territories, except by mutual consent. It should also be taken into consideration that such a border would not, most probably, remain one-sided for long. Its mere existence will be bound to raise demands for a similar border for goods entering Israel from the Palestinian State, ultimately culminating in the dismantling of the customs union.

The arrangements specified here for customs duties hold also for excises and purchase taxes on imports, as well as for most excises and purchase taxes on domestic production. In the case of the latter, harmonization will have to be stricter the higher the tax and the higher the value-to-bulk ratio of the goods in question, and the less do they lend themselves to notional tax borders

All less close trade relationships require an economic border between Israel and the Palestinian State. Formally, each party should then be able to set up its own customs tariff and purchase and excise tax rates, independently of the other. However, because

of the nature of the borders between them, the party trying to maintain the higher customs and tax rates will find itself constrained the risk of smuggling from the other one. It may thus wish to negotiate an agreed margin for rate differentials between the two tax systems. Therefore, despite its not being formally called for in the case of a FTA and weaker relationships, the need for such an agreement should be taken into consideration at the time trade and fiscal relationships are determined.

c. Tax harmonization – VAT:

The options are broader in the case of VAT. As has been explained earlier, even in the complete absence of economic borders, the multi-stage nature of this tax ensures that the purchase of inputs from a jurisdiction with a lower VAT rate does not affect the tax collected in all the stages of production taken together. Sales to final consumers excepted, the VAT rate may thus differ between the two economies, irrespective of the trade relationship adopted. In the case of a customs union, the diversion of final consumer purchases to the lower VAT jurisdiction could be averted by it agreeing to impose the higher VAT rate on retail sales. This, however, would cause retail trade there being taxed more heavily than earlier stages of production and distribution.

The alternative of random checks of the baggage contents of private vehicles within the territory controlled by the higher VAT jurisdiction seems to be inefficient and costly, besides being politically non viable, in view of the popular resentment it can be expected to cause. (Similarly located permanent tax checkpoints, discussed earlier, constitute, in effect, an economic border, even if one situated some distance from the political one.)

Discriminating between Israeli and Palestinians for VAT on sales to final consumer by requiring them to present their personal identity cards when shopping close to the political border, promises similarly to be both cumbersome and easily circumventable. But an arrangement that cannot be ruled out under certain circumstances, is that of issuing the residents of closely adjoining areas with special shoppers' cards, which would allow them to legally take advantage of the lower VAT in the neighbouring jurisdiction. However imperfect and open to abuse, such cards could help mitigate the problems that VAT differentials will give rise to in Jerusalem, assuming it to remain physically undivided.

However remote, the possibility should also be envisaged of the movement of individuals across the lines separating the two tax jurisdictions being severely restricted by either one of the two parties. In that case, which can be consistent with a customs union, the whole question of VAT on sales to final consumers will become largely irrelevant.

Finally, it should be emphasized that whereas the arrangements of the Paris Protocol were predicated on the assumption that the PNA will wish to maintain a lower

burden of indirect taxation than Israel, no such assumption can be made for the future. Thus, the whole question of VAT on sales to final consumers may turn to be a non-issue, both the Palestinian State and Israel continuing to collect VAT at the same rate. Furthermore, the situation is asymmetrical in that the maintenance of a higher Palestinian VAT rate will be facilitated, insofar as sales to final consumers are concerned, by the generally higher Israeli distribution costs and prices.

The whole problem discussed here will vanish if a less close trade relationship is preferred. The economic borders inherent in a preferential trade agreement, or even a FTA, make it possible for all parties to maintain its own VAT rate, including a zero one, subject to the general proviso about tax competition. Any differential between the VAT rates of the two parties could then be corrected by collection at the border. The question of whether, under such circumstances, it would still be advisable for them to continue recognizing, for VAT rebating purposes, the tax paid to the other party, is discussed in the next section.

d. Revenue sharing and tax clearance:

The need for tax clearance between Israel and the Palestinian State may continue to exist even in the presence of economic borders, as long as goods destined for Palestinian markets continue to reach them *via* Israel and Palestinians continue to be employed there. Although not landlocked in the geographic sense of the word, the Palestinian territories had in the past to rely heavily on Israeli sea- and airports for their imports from the rest of the world. The recent opening of an international airport in the Gaza Strip and the planned construction of a harbour there might lessen this dependence. But the latter, which won't be operational for some time to come, will not, probably, have the capacity to handle all Palestinian imports, while parts of the West Bank may, in any case, be better served by the Israeli ports of Ashdod and Haifa.²⁹ Unless satisfactory arrangements can be made for goods to be conveyed under seal from these harbours to their ultimate destinations in the West Bank and Gaza, the Israeli customs authorities may be expected to demand that Israeli import taxes be collected on them on their entry into the country. Hence the need for a tax remittance scheme even under an FTA or even looser trade arrangements, requiring a border.

Despite the dissatisfaction of both parties with certain aspects of the present tax remittance scheme, which is based on documentary evidence of actual transactions, it is widely agreed to be the smoothest performing one of all the arrangements set in place by the Paris Protocol. Substituting it with a scheme based on a macro-economic formula cannot improve matters, unless the sums total of the customs duties and other indirect taxes actually paid in Israel on foreign goods going to the Palestinian territories are

²⁹ Cargoes from the Far East will probably be handed more cheaply by the Jordanian port of Aqaba.

known. In the absence of economic borders, however, these data cannot easily become available. As has been shown earlier, a macro-economic formula that is not based on such information provides, at best, only a rough first approximation of the sums to be remitted. It can also be expected to be the cause of frequent demands for updating and revision and a constant source of friction between the two parties.

It cannot be denied, however, that under the present remittance scheme the Palestinian tax authority fails to receive some of the revenues to which it seems entitled. These include customs duties and excise taxes on (a) Palestinian imports from abroad not identified as such on their clearance through customs; and on (b) the foreign import component of Israeli goods exported to the Palestinian territories; as well as (c) purchase and excise taxes on similarly exported Israeli produced goods. Documentary evidence on some major elements of (c), pertaining to a small number of large transactions, is readily available. But that on (a) depends on the readiness of Israeli importers to declare the share of their consignments re-exported to the West Bank and Gaza (which, at the time of importation may have not yet been decided); while documentary evidence on (b) is unavailable almost by definition.

But rather than substitute an imprecise scheme for an incomplete one, it may be worthwhile to consider the use of a formula based revenue sharing scheme to complement the one based on documentary evidence. The present system would continue to operate with respect to the remittance of customs duties and of excise and purchase taxes on imports explicitly destined for the Palestinian State, as well as of VAT. Insofar as possible, it should be broadened to cover also purchase and excise taxes on Israeli produced or processed goods, such as fuels. The sums thus remitted would, however, be augmented by a lump sum transfer, to compensate for the exclusion from the former scheme of taxes for which no documentary evidence can be forthcoming. This lump sum could be fixed in advance for an agreed period of time. Alternatively, it could be calculated annually, on the basis of Palestinian trade figures and of some agreed assumptions on the share of the foreign import component in Israeli goods exported to the Palestinian State and the share of all Palestinian imports from abroad not identified as such at the Israeli customs points.

With the formula-based tax remittance limited to items unsatisfactory covered by the present scheme, or altogether excluded from it, the sums transferred through this channel are bound to be small in comparison with the total tax revenue remitted. This will lessen the pressures for the frequent updating and revision of the underlying formula, thereby reducing its role as a potential source of friction between the two parties. It should also considerably reduce the political vulnerability of the whole tax remittal system, compared with the situation in which all of it is formula based and can easily be misconstrued as a political subvention.

On the other hand, given the history of Palestinian-Israeli relationships it would be unrealistic to expect Israel to provide compensation for the higher than world market prices Palestinians might have to pay for Israeli goods in a predominantly customs union situation. These trade diversion effects of the customs union would, in any case, be difficult to quantify, as Israel's protectionist policies tend more and more to take the form of NTBs such as industrial standards' requirements, rather than of an outright protective tariff. Furthermore, probably the most highly protected industries under the Israeli tariff, other than farming, are textiles, clothing and footwear. Insofar as the Palestinians themselves would have wished to protect their producers in these industries, the higher prices paid for Israeli goods, which by themselves provide such protection, cannot be blamed on Israel.

A demand for compensation could be also expected to raise counterclaims, to offset it by the gain to the Palestinian economy of the access to the Israeli goods and labour market. It is to be hoped that, especially in the case of goods, this access will greatly be expanded in the future, while the loss from trade diversion is bound to diminish with successive reductions in the Israeli tariff and its NTBs, the ultimate outcome of such an overall calculation is far from certain.

Although, as pointed out earlier, an FTA would not necessarily do away completely with the need for revenue sharing, it could greatly reduce its importance. Ways could be devised for ensuring that imports from abroad don't go astray on their way from Israeli ports of entry to the Palestinian State, customs duties and excise taxes on them could then be collected at the economic border between the two parties. Furthermore, the documentation required to prove that goods fulfill the "rules of origin" conditions of the FTA would also provide information on the imports embodied in the Israeli goods originating under these rules and on the duties paid on them. At the same time, Israeli suppliers of repackaged goods imported from abroad would, in their desire to avoid being taxed twice, be only too anxious to provide proof of the Israeli import duties having been paid.

An FTA border could also do away with the need for VAT remittal, not to mention its harmonization. Either party could then revoke the recognition of VAT invoices originating in the other party for the rebating of domestic VAT. The situation would then be similar to that existing in most countries with respect to international trade. Imports from all sources, including the Palestinian State in the case of Israel (and the Palestinians), would be liable to VAT on importation, while exports to all destinations, including the FTA partner, would be exempt from it. If Israel will insist in collecting customs duties and VAT on all goods entering through its ports, irrespective of their destination, the VAT (and customs duties) collected on imports destined for the Palestinian Territories will have to continue to be remitted. But the rest

of VAT will accrue directly to the fiscal authority of the final consumers, rendering any mechanism set for this purpose redundant.

There doesn't seem to be any pressing need to depart from the present system of remitting a certain agreed proportion of taxes withheld at origin from wages earned by Palestinians employed in Israel. This system can be retained irrespective of the trade relationship agreed upon. However, consideration should be given to substituting it by an agreement on which taxes each side will collect from these workers, instead of on how to distribute between them all the taxes collected by one of them.

Annex: VAT Rebates and Israel-PNA Tax Clearance

VAT is a multi-stage purchase/sales tax, designed so as to neutralize the effect of vertical integration on the effective tax rate on the final product. The tax due on any transaction liable to VAT is calculated at a flat rate on the sale price to which it is added, and is collected by the seller on behalf of the tax authority. The tax liability of the seller is the VAT collected on his sales *minus* the VAT he paid on his purchases of inputs. (In other words, he recoups the VAT on his inputs from the VAT he collects on his sales.) Given no exemptions and a uniform tax rate, the net VAT liability at any stage will be equal - as it name implies - to the tax rate on the value added at this stage.

As a rule, VAT is collected according to the destination principle. Sales for export are exempt (as are also, often, some sales to tourists, i.e., invisible exports), the exporter being eligible for a cash refund from the tax authorities on the VAT paid by him on his inputs. As a corollary, the full VAT is collected on imports, with no rebating of the VAT paid in their production.

In the absence of economic borders between the areas under the jurisdiction of the PNA and Israel, VAT on transactions between them is in collected, in practice, according to the origin rather than the destination principle. Thus, VAT on Israeli sales to the West Bank and Gaza is paid to the Israeli Treasury, rather than to that of the PNA, and *vice versa* for the VAT on sales from the Palestinian territories to Israel. The VAT clearance scheme reapportions these VAT revenues (except those from sales to final private consumers) in accordance with the destination principle. It does so by utilizing the existing system of rebating VAT paid on inputs from the VAT liability of the seller in the subsequent stage of production.

To illustrate the way it operates, consider the following three-stage import and production process, with NIS 100 value added at each stage, and the VAT rate under both tax jurisdictions set at 17 percent. In step 1, an Israeli firm, A, imports inputs from, say, the U.S. and pays the VAT on it to the Israeli Treasury. Having processed these inputs, in stage 2 it sells the product for double their net price to a Palestinian firm, B, collecting from it NIS 34 in VAT on the sale. Deducting the VAT which it paid on its (imported) inputs from that now due from it, A passes on to the Israeli Treasury only NIS 17. (Note, however, that altogether the Treasury has received the full NIS 34 due on this sale).

APPENDIX 3: INDUSTRIAL PARKS

One of the instruments that may accelerate the process of creating new jobs in the Palestinian State is the program for the creation of Industrial Parks. The program to set-up industrial parks was initiated in 1995. The parks were designed to be located within the borders of the Palestinian Authority, on Israel's borderline. The enterprises designed to operate in these parks could be either Palestinian or joint Israeli-Palestinian as well as joint ventures of Palestinians with foreign corporations.

This program emerged in view of the closures, which were frequently imposed by Israel. The rationale was to "bring jobs to the Palestinians instead of bringing Palestinians to the jobs", and to avoid work disturbances resulting from the closures. Concentrating the industrial activity in the borderline parks will also assist the transition of goods to Israel and the seaports and will enhance the provision of know-how and training.

Three main industrial parks were proposed: The Karni Park (El-Muntar) near the Gaza border; Mukeibla in the Jenin area; and Kadouri, not far from Tul-Karem.

The Karni Industrial Park was the first to be developed. It was officially opened in December 1998, during President Clinton's visit. Initially 500 dunams were allocated for the park but only 27 dunams have been developed, so far. The infrastructure — water, sewage systems, electricity and communication are completed and building space is readily available. When fully operational, within 10 years, this park will provide work for 20,000 employees directly and an additional 30,000 employees indirectly.

In the beginning of 1998 Israeli sources announced that 54 Israeli companies in the textiles, food, plastic, leather and metal, expressed interest in investment in the Karni Park. At present only one enterprise — Coca-Cola's distribution center — is operating in the park. Coca-Cola also intends to establish there a bottle-filling plant.

Several problems have hindered so far the establishment of industrial operations in the park.

- (a) *Security* — Guaranteed free access to and from the park for people and goods.

A progress has recently been made when a screening device for lorries was installed in the Karni passage, designed to streamline and accelerate security checks.

- (b) *Legal Issues* - The legal status of investors in the area is not clear. Property rights are not fully secured, the judicial system is not satisfactory developed. The Palestine Authority intends to pass a new

company law and recently an investment law was approved, but there are still many judicial risks facing the investors.

- (c) *Employment Terms* — Uncertainty regarding the legal status of Palestinian employees as well as Israeli employees.
- (d) *Tariffs* — An agreement has not yet been reached with the U.S. and the E.U. regarding the accumulation of "rules of origin" concerning goods which are partially produced in the park.
- (e) *Taxation* — A number of tax issues need to be resolved:
 - Tax deduction at source from salaries paid to Israeli employees.
 - Israeli VAT rules and procedures to be applied to Israeli companies operating in the park.
 - Possible Palestinian corporate tax concessions and recognition by the Israeli authorities of such concessions.
 - Specific levies that might be imposed by the Palestinian State.
- (f) *Political Risk* - As a remedy for the political risk a fund of \$50 million has been created recently by the Israeli Foreign Trade Risk Insurance Company (IFTRIC).

To conclude, industrial parks can be a constructive instrument in accelerating economic and industrial development in the Palestinian State. Its massive implementation may, however, take a few years until the major issues are solved. The Karni Industrial Park should constitute a "model park". Solving the issues referred to above could facilitate and accelerate the development of the other planned industrial parks.

APPENDIX 4: SETTLEMENT OF ECONOMIC DISPUTES

A wide variety of legal arrangements have been developed for the settlement of international economic disputes. Each such arrangement is characterized by a unique approach to dispute resolution, by a defined area of jurisdiction, by the parties eligible to take advantage of the arrangement, by a specific set of procedural rules, and by other singular characteristics. Each needs to be analyzed both on its own merits and in the context of the Israeli-Palestinian permanent status agreement.

Arbitration appears to be one of the most recommended and successful means of settling economic disputes. Because of the flexibility, which characterizes the application of arbitration to many different types of disputes, there is no inherent difficulty in adapting this technique to the Israeli-Palestinian context.

Arbitration is also one of the regimes recognized for the peaceful settlement of international disputes by Article 33 of the UN Charter. In brief, arbitration may be described as follows. It is a procedure, which is specifically agreed upon by the parties ahead of time as the framework in which all future economic disputes will be handled; is conducted in accordance with rules of procedure which are well-recognized and well-accepted by the international community (if not actually codified by a jurisdiction to which the parties are subject); is factually thorough and provides a clear resolution of the issue; and is binding on the parties in every specific case.

Arbitration works as follows. The parties to the arbitration regime formally agree to accept arbitration as a means of settling their economic disputes, preferably the sole means of so doing, in order to provide clarity in the process of economic dispute resolution. The definition of what constitutes an economic dispute must of course be carefully formulated, so that the parties have a mutual understanding of the issues, which may be submitted to the arbitration process. The body of rules which then apply to resolution of a given dispute through arbitration are agreed upon in advance by the parties. It constitutes a clear and objective listing of the modalities involved in submitting a dispute to arbitration; in nomination of specific arbitrators to a panel for resolution of a specific dispute; in submitting documentation and presenting claims; in the timetables for the arbitrators' decision; and in the claimants' formally challenging such a decision.

The advantages provided to the parties to an economic dispute by the mechanism of arbitration are several, in comparison to other methods of dispute resolution such as mediation, conciliation and judicial settlement.

Mediation and conciliation may be more procedurally-flexible, yet the results of these processes are not binding upon the parties to the dispute, *per se*: either of the

claimants may reject the solution, which is reached by the mediator or the conciliator. On the other hand, while judicial settlement provides the certainty of enforcement and the benefits of a decision-making process which is well-established and richly endowed with precedents; the claimants may balk at the time, expense and formalism involved in this procedure. In the Israeli-Palestinian context, there is the additional difficulty of determining which substantive body of law is to govern the procedures.

Arbitration is an attractive option in these circumstances, as it provides a large measure of procedural flexibility (the modalities being determined by the parties to the permanent status agreement) with a definitive and enforceable outcome. Additionally, the procedure for nominating a single arbitrator or a panel of arbitrators permits the parties to establish ahead of time a roster of appropriate arbitrators, and then to choose from a pool of experts which have experience in the particular type of dispute which might arise. Various techniques for negotiating consensus between the parties with regard to the number of arbitrators on a given panel and their identity are available, and may be included in the body of procedural rules which govern the arbitration process.

An additional advantage of arbitration is that it is appropriate for the resolution of disputes between a variety of claimants to specific disputes: states, private parties (i.e. businesses, companies and individuals), international organizations, and other entities.

Some examples of international arbitration bodies which operate in the context of economic conflicts are: the International Center for the Settlement of Investment Disputes, the International Chamber of Commerce, the Inter-American Commission for Commercial Arbitration, the United Nations Commission on International Trade Law, and the World Trade Organization. Any one of these models is a legitimate candidate for adoption within the framework of the permanent status agreement. It should be noted that several of these bodies require formal membership of the disputants in their organizational framework, which may not be appropriate for Israel and/or the Palestinian state, as it may entail commitments or eligibility requirements, which are unworkable or irrelevant to them (this is indeed the case regarding the dispute settlement procedure of the World Trade Organization). Nevertheless, it is important to clarify that there is no barrier to adopting specific procedures which are applied by such organizations, (such as the system of selection of arbitrators under the Inter-American Commission), as part of the arbitration provisions of the Israeli-Palestinian final status agreement.

The determination of a specific set of arbitral rules which are most appropriate to the final status agreement should be made in the light of the decision of the Israeli and Palestinian parties regarding the type of economic dispute which will be subject to their bilateral dispute resolution process.