

12

מדינת ישראל

משרדי הממשלה

משרד פאנור

מס' ל"ט

מספר קב"ע - (א)

נ - 3/99-3/99

תיק מס'

מחלקה באבא פאנור



שם זניק: לשכת היועץ המשפטי - הסדר קבע

מזוזה פייג: **גל-12-48355**

מזוזה פריט: 000cy6g

תאריך הדפסה: 23/01/2019

טל: 77-777-77-77

12

העצק: ד"ר יהודה ירום
האגף הכלכלי



מנהל אגף המכס ומע"מ

21 במרס 1999
ד' ניסן תשנ"ט

למ/ 45
318146



לכבוד
מר בן ציון זילברפרב
מנכ"ל משרד האוצר

שלום רב,

הנדון: דו"ח ועדה להערכות על הסדרי הקבע

רצ"ב דו"ח של תת הועדה לענייני מכס ומע"מ אשר דנה בנושא החלופות לקראת הסדר הקבע בתחום המכס ומע"מ.

המעניין הוא שמסקנות דו"ח זה מובילות להיכן שהוביל הדו"ח שהוכן ע"י הצוות בראשותו של דוד ברודט ובשיתוף עם הפלסטינאים.

בכבוד רב,

מוטי איילון

העתק: גב' ציפי גל-ים - הממונה על אגף הכלכלה.

מדינת ישראל
האוצר



אגף המכס ומע"מ

שמור

דו"ח ראשוני

הערכות אגף המכס ומע"מ
במשא ומתן על הסדרי הקבע

הוגש ע"י יעקב ארד

אייר התשנ"ח
מאי 1998

שמור

הערכות אגף המכס ומע"מ במשא ומתן על הסדרי הקבע דו"ח ראשוני

חברי הועדה

מר יעקב ארד - סגן מנהל המכס ומע"מ- יו"ר
מר יעקב סודרי - ממונה יח' הקמר"פ- חבר
מר יוס טוב זוהר - גובה מכס מעברים- חבר
מר ראובן מלצר - מנהל תחום, מכס - חבר
מר משה כהן - גובה מכס - חבר
מר אלי מור - מזכיר הועדה

יועץ מלווה

סרן ניר הורנשטיין- יועץ משפטי/ענף הדין הבינלאומי צה"ל

כמו כן השתתפו בדיונים וסייעו בעבודת הוועדה:
מר מאיר קפוטא - משנה לממונה על הכנסות המדינה
גבי אסתר שרון - סגן הממונה על הכנסות המדינה
מר מיכאל יונגרס - מהאגף הבינלאומי במשרד האוצר
מר ברוך פוקס - מהמחלקה הכלכלית בהנהלת המכס
מר ראובן אזוב - עו"ד המחלקה המשפטית

תוכן עניינים

עמוד

1	א. מבוא
2	ב. תפקידי הועדה
2	ג. הנחות ועקרונות על פיהם מבוססות החלופות השונות
3	ד. המצב המשפטי החל כיום באזורי יהודה השומרון וחבל עזה
3	1. רקע
3	2. מדיניות יבוא ומיסי יבוא
5	3. ההסדרים בנמלי ישראל
5	4. ההסדרים במעברים הבינלאומיים
6	5. חלוקת ההכנסות ממסי ייבוא
6	6. רשוי יבואנים
6	7. סחר בין הצדדים ומיסים מקומיים
9	ה. הערות לקחים ובעיות ביישום של ההסכם הכלכלי/פיסקלי
	הקיים
9	1. הערות על התפיסה העקרונית
9	2. הבעיות ביישום של ההסכם
15	ו. התפיסות האפשריות של הרש"פ על עתיד היחסים הכלכליים
16	ז. החלופות האפשריות
16	1. "אחוד מכס"
16	2. "גבולות מכס"
17	ח. פרטי החלופות ומשמעותן
17	1. חלופה א' "אחוד מכס"
17	2. חלופה ב' "גבולות מכס"

ט. יתרונות וחסרונות של החלופות הנדונות 19

חלופה א' - אחד מכס

- 19 1. יתרונות
- 19 2. חסרונות

חלופה ב' - גבולות מכס

- 20 3. יתרונות
- 20 4. חסרונות

י. הנושאים הנגזרים מהחלופות הנדונות ודרכי יישומם 22

- 22 1. "אחד מכס"
- 22 2. "גבולות מכס"

יא. סכום והמלצות 26

- 1. נספחים: 1. בדיקת ההתאמה בין ההתפתחות המקרו כלכלית של המשק הפלסטיני לבין הדינמיקה בהעברות מיסים עקיפים לרש"פ.
- 2. סקירה אודות ניסיון בינלאומי בהפרדת רשויות פסקליות ללא הפרדה מלאה של שטחי מכס.
- 3. נתונים המתייחסים לעניינים הפיסקליים ונתוני הסחר והייבוא.

א. מבוא

משטר מדיניות הייבוא והמיסים העקיפים, מהווים סוגיות מרכזיות בעיצוב ובקביעת היחסים הכלכליים העתידיים ביננו לבין הרשות הפלסטינית (להלן רש"פ), בכל הנוגע להסדרי הסחר ביננו.

כמו כן התפיסה הכלכלית/פיסקלית שתקבע בהסדרי הקבע עם הפלסטינים תהיה מושתתת בעיקרה על הסוגיות האמורות.

על כן עם תחילת הדיונים במשרד האוצר בנושא הסדרי הקבע מינה מנהל המכס ומע"מ ועדה מקצועית פנימית שתבחן את "הערכות אגף המכס ומע"מ למשא ומתן על הסדרי הקבע". דו"ח זה מהווה מסמך ראשוני של עבודת הוועדה ויכול לשמש בסיס לדיונים בנושא וכלי בידי מקבלי ההחלטות.

הדו"ח הוא "ראשוני" על מנת שניתן יהיה להשלימו בעניינים נוספים או להכנס ליתר פרטים בהתאם לדרישות ולדיונים שיתקיימו בנושא.

הדו"ח נמנע בשלב זה לקבוע מה היא החלופה או התפיסה הכלכלית המועדפת של הסדרי הסחר, אלא בחן מה הן היתרונות, והחסרונות של כל חלופה ומה הם הפתרונות האפשריים והנדרשים בהערכות אגף המכס ומע"מ לכל חלופה או תפיסה כלכלית/פיסקלית שעשויה לעלות במשא ומתן.

ב. תפקידי הועדה:

- לבחון את ההשלכות והשינויים המתבקשים בהערכות אגף המכס ומע"מ לאור חלופות כלכליות שונות של הסדרי הקבע.
- החלופות הנבחנות ע"י הועדה מתייחסות לתנועת סחורות ומתן שרותים בין שני המשקים ולעניינים הפיסקליים הנוגעים לנושא זה, וליבוא ממדינות חוץ.
- חלופות אלו נבחנו בין השאר לאור הלקחים והבעיות ביישום הסכם הביניים הקיים מאז ספטמבר 1995 בנושאים האמורים.

ג. הנחות ועקרונות עליהם מבוססות החלופות השונות

1. הכרה בעובדה כי פתיחות כלכלית מירבית בין שני המשקים הכרחית ליצירת רווחה כלכלית, במיוחד בכל הנוגע למשק בשטחים.
 2. אי פגיעה באחד המשקים ומניעת תנאים שיפריעו להתפתחות כלכלית, לצמיחה ולמערכת המסוי.
 3. מתן יתר חופש פעולה וסמכויות לרשות הפלסטינית בניהול הנושאים האמורים, מבלי לפגוע בעקרונות היסוד האמורים.
 4. בחינת החלופות שתהיינה רלוונטיות לאופציות מדיניות שונות.
- בהנחות היסוד והעקרונות שקבענו קיימים במידה מסוימת, נגודים וסתירות ועל כן צריך לקבוע את אמות המידה האלה, כך שכל אחת מהן במינון המתאים וביחד, יהוו אופטימום וכמקשה אחת עשויים להביא ליצירת התנאים להגשמת המטרות הכלכליות של המשק הפלסטיני המתפתח ולא יפגעו במשק הישראלי המפותח.

ד. המצב המשפטי החל כיום באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה

1. רקע

ביום 29.4.94, כחלק מן המו"מ על הסכם עזה-יריחו, נחתם בפריס הפרוטוקול בדבר יחסים כלכליים בין ממשלת ישראל לבין אש"פ (להלן: פרוטוקול פריס). פרוטוקול פריס קבע, בין היתר, הסדרים ביחס לחלוקת הסמכויות, בין ישראל לבין הצד הפלסטיני בכל הנוגע למדיניות היבוא ומיסי היבוא, וכן ביחס למיסוי עקיף על תוצרת מקומית. הפרוטוקול שולב בהסכם עזה - יריחו שנחתם ביום 4.5.94 בתור הנספח הכלכלי להסכם, וקבע כי בעתיד, עם חתימת הסכם הביניים, הוראותיו תחולנה על שטחי יהודה והשומרון וחבל עזה ולא רק על שטחי עזה ויריחו.

ואכן, עם חתימת הסכם הביניים הישראלי - פלסטיני בנושא הגדה המערבית ורצועת עזה (מיום 28.9.95) שולב פרוטוקול פריס כנספח הכלכלי (נספח V) של הסכם הביניים. עם זאת, ולאור לקחי העבר, הוסיפו הצדדים השלמה לפרוטוקול פריס ביחס למספר סעיפים, ובכלל זה הסעיף הנוגע למיסוי עקיף על ייצור מקומי.

להלן יובאו עיקרי ההוראות הרלוונטיות של הסכם הביניים, החלות כיום ביחסים בין הצדדים.

2. מדיניות יבוא ומיסי יבוא

(א) מעטפת המכס האחידה

ההוראות המרכזיות ביחס לנושא מיסי היבוא ומדיניות היבוא, מפורטות בסעיף 3 לפרוטוקול פריס. ההסדר שאומץ בין הצדדים מבוסס בעיקרו על מדיניות יבוא אחידה, ביחס ליבוא מחו"ל לשטח ישראל ולשטחי המועצה הפלסטינית, וזאת הן ביחס לתקינה, הן ביחס לרישוי והן ביחס למסי יבוא (לרבות שיעורי המכס, שיטות הסיווג וההערכה ויתר הליכי המכס), הכל כפי שמפעילה ישראל ביחס ליבוא שלה. מובהר בהסכם כי ישראל רשאית להנהיג שינויים במדיניות היבוא שלה, ועל כך עליה לתת הודעה מוקדמת לרשות הפלסטינית.

(ב) החריגים לעקרון מעטפת המכס האחידה

לכלל האמור לעיל, בדבר מדיניות יבוא אחידה, נקבעו מספר חריגים, המפורטים בהסכם.

(1) **טובין המנויים ברשימות A1 ו-A2** - ביחס לטובין המנויים ברשימות אלה רשאית הרשות הפלסטינית לקבוע הן את שיעורי מיסי היבוא, והן את דרישות הרישוי והתקינה. סמכות זו מוענקת לרשות הפלסטינית רק ביחס לכמות מוגבלת הנקובה ברשימות, ואשר אמורה לשקף את צרכי השוק הפלסטיני. יבוא בכמויות החורגות מן הכמויות שנקבעו יהיה כפוף למדיניות היבוא האחידה.

רשימה A1 כוללת מוצרים המיוצרים בארצות ערב הכוללים בעיקר מוצרי מזון בסיסיים, מלט, ברזל בניה וכמה מוצרים בני קיימא בסיסיים.

רשימה A2 כוללת מוצרים ממדינות שונות בעולם, כולל מדינות ערב ומדינות איסלאמיות, הכוללת בעיקר מוצרי מזון בסיסיים, בשר ומספר חומרי גלם במסגרת השלמה לפרוטוקול פריס שצורפה במסגרת הסכם הביניים נקבע כי לרשימה יוספו גם סיגריות, אלכוהול, ברזל ומלט - אולם לגבי אלה נקבע כי מיסי היבוא שיוטלו ע"י הרש"פ יהיו לכל הפחות בשיעורים הקיימים בישראל.

ההסכם קובע כי צרכי השוק הפלסטיני ייבחנו ע"י ועדת משנה של הועדה הכלכלית המשותפת מדי שישה חודשים ובהתאם תעודכנה הרשימות. עדכון האחרון של הרשימות נעשה לאחרונה ביום 18.12.97 בהסכמה בין שר האוצר, פרופ' יעקב נאמן ונביל שעת' מן הצד הפלסטיני.

(2) **טובין המנויים ברשימה B** - לגבי טובין המנויים ברשימה זו תהיה הרשות הפלסטינית רשאית לקבוע את מסי היבוא, אולם דרישות הרישוי והתקינה יהיו בהתאם למעטפת הכוללת (על פי מדיניות היבוא הישראלית). המדובר בעיקר בצידוד הכולל מכוונות לבניה, לתעשייה ולחקלאות, תרופות מסוימות וחומרי גלם מסויימים.

(3) **כלי הרכב** - הצד הפלסטיני יהיה רשאי לקבוע את שיעורי המכס ומיסי הקניה על כלי רכב מיובאים, אולם יחולו כללי התקינה הישראלית. הסעיף מכיר באפשרות לפיה תותר חריגה מכללי התקינה הישראלית- ובלבד שתניתן על כך הסכמה ישראלית מראש.

(4) **דלק ומוצרי** - הפלסטינים יהיו רשאים ליבא דלק ומוצרי על פי תקנים ירדניים. הסכם קובע כי ההפרש במחיר הבנוין לצרכן הסופי בישראל ובשטחי המועצה הפלסטינית לא יעלה על 15%.

(5) **תרומות** - תרומות לרשות הפלסטינית יהיו פטורות ממכס וממסי יבוא אחרים אם הן מיועדות ומשמשות למיזמי פיתוח מוגדרים (DEFINED DEVELOPMENT PROJECTS) או למטרות הומניטריות לא מסחריות.

(6) **תושבים חוזרים** - נקבע כי הרשות הפלסטינית תהיה זכאית לפטור פלסטינים החוזרים לשטחי יהודה והשומרון וחבל עזה ואשר יקבלו תושבות קבע בשטחים אלה ממיסי יבוא על חפצים אישיים, לרבות מכשירים ביתיים ומכוניות נוסעים כל עוד הם לשימוש אישי.

(7) **יבוא שלטוני** - פרוטוקול פריס קובע כי הרשות הפלסטינית תפתח שיטה משלה לכניסה זמנית של מכוונות וכלי רכב המשמשים את הרשות הפלסטינית ואת תוכניות הפיתוח הכלכלי הפלסטיניות, וקובע תנאים לגבי עמידתם של אלה בכללי מעטפת המכס האחידה (אלא אם נכללו ברשימות החריגים A1, A2, B, וכן אם הוסכם אחרת). בפועל (ומבלי שהדבר מוצא ביטוי בהסכם) הוסכם ע"י רשויות המכס בישראל (בעקבות בקשה פלסטינית) לפטור באופן כולל יבוא המבוצע ע"י הרשות הפלסטינית לשימושה.

3. ההסדרים בנמלי ישראל

פרוטוקול פריס קובע כי הפלסטינים יהיו רשאים להשתמש לצורך יבוא ויצוא בכל נקודות הכניסה בישראל המשמשות למטרה זו, וכי ליבוא וליצוא דרך נקודות אלה ינתן יחס כלכלי ומסחרי שווה. מובן, עם זאת, כי הפלסטינים אינם זכאים מכח ההסכם למעמד מיוחד בנקודות אלה, או לנציגות כלשהיא, וכל פעילות המכס מבוצעות ע"י רשויות המכס הישראליות.

4. ההסדרים במעברים הבינלאומיים לשטחי יהודה והשומרון וחבל עזה

(א) מעבר אנשים

בהסכם הביניים נקבעו הוראות מפורטות ביחס למעברי רפיח וגשר אלנבי, בכל הנוגע למעבר נוסעים. ההסדרים מובאים בסעיף VIII לנספח הבטחוני של הסכם הביניים וכן בפרוטוקול בנוגע להסדרים בנוגע למעברים (תוספת 5 לנספח הבטחוני להסכם הביניים). בתמצית, נציין כי בכל אחד ממעברים אלה קיים אגף פלסטיני המשרת תושבים פלסטינים של אזור יהודה והשומרון וחבל עזה וכן אנשים הנכנסים לאזורים אלה ברשיון ביקור (רשיון המונפק ע"י הפלסטינים לאחר אישורה של ישראל), וכן אגף ישראלי המשרת ישראלים ואחרים. האגף הישראלי מצוי תחת סמכות ישראלית בלעדית. לעומת זאת נקבע בהסכם כי הליכי המכס באגף הפלסטיני (לרבות גביית המכס) יעשו ע"י פקידי מכס פלסטינים, בהתאם למדיניות היבוא המוסמכת (עקרון המעטפת האחידה). פקידי מכס ישראלים יהיו נוכחים במסלול המכס, ויהיו זכאים לבקש בדיקה של הטובין וגביית מיסים (כאשר יש חובות).

ההסכם קובע כי ההסדרים האמורים לעיל ייושמו על ידי הצדדים, בשינויים הדרושים גם לגבי נמלי ים מוסכמים אחרים. בהקשר זה יצויין כי בימים אלה מתנהל משא ומתן בנוגע להקמתו של שדה תעופה בינלאומי ברצועת עזה (באזור דהנייה) וכן בנוגע להקמתו של נמל ימי בעזה, ובמסגרת זו נדונים גם ההסדרים בתחום המכס.

(ב) מעבר מטענים

בהסכם לא נקבעו הוראות פרטניות ביחס למעבר מטענים דרך המעברים הבינלאומיים, אלא נקבע כי הסדרים מיוחדים יסוכמו בין הצדדים ביחס לנושא זה תוך שישה חודשים מתאריך חתימת הסכם הביניים, וכי עד להשגת הסדרים אלה ההסדרים הנוכחיים יוסיפו לחול, עם זאת, יש לתת את הדעת לשתי הוראות עיקריות הקיימות כבר עתה בהסכם ואשר קובעות עקרונות כלליים ביחס להסדר שיושג בנוגע למעבר טובין:

(1) סעיף III לפרוטוקול פריס קובע מהם הליכי המכס שיחולו במעברים ביחס למטענים, הליכים הדומים במידה ניכרת לאלו המיושמים לגבי נוסעים. נקבע כי בנקודות המכס הפלסטיניות יופעלו סמכויות המכס על ידי פקידי מכס פלסטינים. פקידי מכס ישראלים יהיו נוכחים ויקבלו מפקדי המכס הפלסטינים העתק מהמסמכים הנוגעים למטענים הספציפיים, ויהיו זכאים לבקש בדיקה בנוכחותם שלהם, הן של טובין והן של גביית מיסים.

(2) סעיף 18 לתוספת לנספח האזרחי (נספח III להסכם הביניים) קובע כי במעברי רפיח וגשר אלנבי, יוקמו מחסנים לאחסון זמני של סחורות עד לשחרורן על ידי המכס.

5. חלוקת הכנסות ממסי יבוא

פרוטוקול פריס קובע כי הסליקה של ההכנסות מכל מיסי היבוא (לרבות מס קניה) וההיטלים, בין ישראל והרשות הפלסטינית תבוסס על מקום היעד הסופי של הסחורה. סליקת ההכנסות תבוצע תוך שישה ימי עבודה מיום גביית המיסים וההיטלים האמורים.

מסי יבוא הנגבים על ידי ישראל ביחס לסחורות המגיעות דרך נמלי ישראל והממוענות לשטחי המועצה הפלסטינית יועברו לפלסטינים. ההסכם קובע כי ישראל תנכה 3% מכל העברה לצד הפלסטיני, על מנת לכסות את ההוצאות המינהליות של ישראל בגביית המיסים ובטיפול בעניינים הנוגעים להם.

6. רישוי יבואנים

פרוטוקול פריס קובע כי כל צד ינפיק רשיונות יבוא ליבואנים שלו, ויהיה אחראי ליישום דרישות הרישוי והליכי הרישוי הקיימים במועד הנפקת הרשיונות. יצוין כי ההסכם עצמו אינו מבהיר מה הכוונה במילים "יבואנים שלו" (its own importers) האם הכוונה הינה ליבואנים המייבאים לשטחו של אותו צד, או שמא ליבואנים תושבי אותו צד. ההסכם קובע כי יעשו הסדרים לחילופי מידע בנוגע לענייני רישוי.

7. סחר בין הצדדים ומיסים מקומיים

(א) מעבר סחורות בין הצדדים - העדר גבולות מכס

פרוטוקול פריס קובע עקרון כללי, לפיו תהיה תנועת טובין תעשייתיים וחקלאיים בין הצדדים חופשית ממכס וממיסי יבוא אחרים, דהיינו מעבר סחורות בין הצדדים איננו מהווה יבוא או יצוא. עם זאת מעבר סחורות כאמור כפוף לחקיקה של כל צד (ובכלל זה דרישות התקינה הישראליות) כמו כן נקבעו הסדרים פרטניים בנוגע לפיקוח וטרינרי ופיטוסניטרי ביחס למוצרים חקלאיים.

(ב) מס קנייה על יצור מקומי

ההסכם קובע כי מס קניה על יצור מקומי יוטל ויגבה על ידי כל מינהל מס (ישראלי ופלסטיני) בשטחו. משמעות הדברים הינה כי הצד הישראלי נותר אחראי על הטלת מס קניה באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה באזורים המוגדרים כהתישבות ישראלית או אתרים צבאים, וכן אחראי הצד הישראלי לגבי ישראלים המנהלים עסקיהם באזור C. לעומתו הצד הפלסטיני מוסמך להטיל מס קניה באזורי A ו-B וכן לגבי כל מי שאינם ישראלים המנהלים את עסקיהם באזור C מחוץ להתישבות הישראלית ולאזורים הצבאיים.

ההסכם קובע כי שיעורי מס הקנייה בתחום סמכותו של כל מינהל מס יהיו זהים ביחס לטובין מיצור מקומי ולטובין מיובאים (וכזכור, שיעורי מס קניה ביחס לטובין מיובאים נקבעים, על פי עקרון מעטפת המכס האחידה, על ידי ישראל).

בשונה ממס קניה מיבוא, ההסכם אינו קובע הסדרים ביחס להעברה של מיסי קניה על יצור מקומי בין הצדדים.

(1) האחריות להטלת המס וגבייתו

בדומה להסדר ביחס למס קניה, נקבע כי אף ביחס למע"מ על יצור מקומי יוטל המס ויגבה על ידי כל מינהל מס (ישראלי ופלסטיני) בשטחו. משמעות הדברים הינה כי הצד הפלסטיני מוסמך להטיל ולגבות מס ערך מוסף באזורי A - 1 ו-B וכן לגבי כל מי שאינם ישראלים המנהלים את עסקיהם באזור C מחוץ להתישבות הישראלית ולאחרים הצבאיים. הצד הישראלי נותר אחראי על הטלת מס ערך מוסף באזורי יהודה והשומרון וחבל עזה באזורים המוגדרים כהתישבות ישראלית או אתרים צבאיים, וכן אחראי הצד הישראלי לגבי ישראלים המנהלים עסקיהם באזור C. עם זאת, ובשונה מן ההסדר הנוגע למס קניה, נקבע כי הגביה מישראלים המנהלים את עסקיהם באזור C מחוץ לתחומי ההתישבות הישראלית והאתרים הצבאיים תעשה על פי הכללים של חקיקת המע"מ הפלסטינית, והסכומים שייגבו יועברו לצד הפלסטיני לאחר ניכוי ההחזרים שלהם.

נקבע כי עסקים קבועים מתמשכים (ongoing permanent businesses) יירשמו לצורכי מע"מ במינהל המס של הצד המפעיל אחריות במקום הימצאם. במקרים בהם לא ניתן ליישם כלל זה (כגון בהעדר מקום עסקים קבוע ומתמשך) ייקבע הרישום לפי מקום התושבות של העוסק, ובמקרה של חברה - מקום תושבותם של היחידים המחזיקים ברוב המניות המקנות זכויות לחלוקת רווחים. מקרים מיוחדים יטופלו בועדה משותפת שתורכב מנציגי רשויות המכס של שני הצדדים.

(2) כללי המס ושיעורו

נקבע כי התפיסות והעקרונות הקיימים של מע"מ ימשיכו להיות מופעלים ע"י שני הצדדים בצורה דומה, וכי שיעור המע"מ הפלסטיני לא יהיה נמוך ביותר מ- 2% משיעור המע"מ הישראלי.

כמו כן נקבע כי המחזור השנתי המירבי הפטור ממס שייקבע על ידי הצד הפלסטיני לעסקים שבתחום סמכותו לא יעלה על 12,000 דולר אמריקאי.

(3) ייחוס מע"מ והתחשבות

הוסכם בין הצדדים כי בעיסקאות בין עוסקים של שני הצדדים, ייחוס המע"מ למינהל המע"מ שבו רשום העוסק הרוכש. מכאן, שהצד הפלסטיני זכאי למע"מ ברכישות המבוצעות ע"י עוסקים פלסטינים מעוסקים ישראלים ואילו הצד הישראלי זכאי למע"מ החל ברכישות של עוסקים ישראלים מעוסקים פלסטינים.

לשם כך, נקבע מנגנון התחשבות בין הצדדים, במסגרתו נקבע כי בעסקאות בין עוסקים משני הצדדים תהיה חובה להשתמש בחשבוניות מס מיוחדות המסומנות למטרה זו. (חשבוניות I בעסקאות מכירה לעוסקים פלסטיניים, חשבוניות P בעסקאות מכירה לעוסקים ישראלים). למטרת החזרי מס יהיו חשבוניות אלה תקפות למשך שישה חודשים מתאריך הוצאתן. אחת לחודש ייפגשו נציגים של שני הצדדים כדי להגיש זה לזה חשבוניות שהוצגו להם לשם התחשבות מע"מ. תביעות ההתחשבות ייושבו תוך שישה ימים מיום הפגישה, בדרך של תשלום מאת הצד שנגדו קיימת יתרת תביעות לצד האחר.

בפועל, מאחר שהיקף הרכישות על ידי עוסקים פלסטיניים מעוסקים ישראלים גדול מהיקף הרכישות המבוצעות ע"י עוסקים ישראלים מעוסקים פלסטיניים, הצד הפלסטיני הוא הזכאי מדי חודש להחזרי מע"מ. אך על החזרים אלה חל הכלל לפיו ישראל זכאית לנכות 3% מכל העברה, על מנת לכסות את ההוצאות המינהליות של ישראל בגביית המיסים ובטיפול בעניינים הנוגעים להם.

נקבע כי שיטת ההתחשבות שתוארה לעיל תחול אף במקרה בו מבוצעות הרכישות על ידי מלכריים, מוסדות כספיים, רשויות מקומיות או אחד הצדדים עצמו (הצד הישראלי או הצד הפלסטיני) מעוסקים הרשומים בצד השני

ה. הערות לקחים ובעיות ביישום של ההסכם הכלכלי/פיסקלי הקיים

1. הערות על התפיסה העקרונית של ההסכם הקיים

הסכם פריס הונחה בין השאר ע"י הרצון לשמור על עיקרו של המשטר הכלכלי/פיסקלי הקיים בישראל, אשר למעשה חל גם על המשק הפלסטיני, עוד לפני החתימה על פרוטוקול פריס.

למעשה הסכם זה נתן גושפנקא מוסכמת בין הצדדים, למצב כלכלי שהיה קיים בין שני המשקים דהיינו "אחוד מכס" הכולל בתוכו גם אחדות כמעט מלאה במיסים הפנימיים (מסי קניה, בלו ומע"מ).

יחד עם זאת ניתנו סמכויות מסוימות לצד הפלסטיני, המאפשרות לקבוע מדיניות משל עצמו במספר תחומים. (רשימות A1, A2 - 1, B, מסוי רכב, פטור ממיסים לתרומות ולייבוא ציוד ומכונות, וגמישות מסוימת בקביעת שעורי מע"מ וקביעת מחירי הדלק).

התפיסה העקרונית האמורה נעשתה לא רק מתוך מחשבה למנוע פגיעה אפשרית במשק הישראלי ובמשטרו הכלכלי, אלא גם מתוך מחשבה כלכלית כי ככל ששני המשקים יהיו פתוחים זה לזה, ותהיה תנועת סחורות חופשית ותנועת עובדים נרחבת, ירווח לשני המשקים גם יחד.

כמו כן נעשה הדבר מתוך ובשל עקרון מדיני כי יש להשאיר גבולות פתוחים בין שני המשקים.

המערכת הכלכלית הישראלית שהתפתחה במשך השנים נקבעה לפי אמות מידה של מדינות מערביות מפותחות. המשק הפלסטיני היה ונשאר משק מתפתח ותלתי שבחלקו המשמעותי שימש בשנים האחרונות "שוק העבודה" של המשק הישראלי. לאור האמור אין מתאם בנושאים מסוימים בין ההסכם הכלכלי לבין מציאות המשק הפלסטיני. קיימת אפשרות שההסכם הקיים עלול להטיל מגבלות על צמיחה אוטונומית של משק זה.

2. בעיות ביישום ההסכם

(א) בעיות כלליות

אחת הבעיות המרכזיות שפגעו וגרמו לתקלות בהצלחת היישום של ההסכם הכלכלי, הם "הסגרים" הארוכים שנכפו בשל הפיגועים שאירעו מדי פעם. סגרים אלה פגעו בעקרונות שעליהם הוסתת ההסכם, דהיינו תנועת סחורות ועובדים חופשית בין שני המשקים.

מצבים אלה פגעו בהתפתחות הכלכלית שהחלה בשטחי האוטונומיה הן בשל המגבלות על תנועת הסחורות והן בשל מניעת כניסת עובדים מהשטחים, וכך גרמו לעליה באבטלה בשטחים ולירידה בהכנסות הפרטים וירידה ברמת החיים.

"סגרים" אלה הביאו ללחץ מוגבר מצד רשויות הרש"פ לייבוא סחורות חיוניות ממדינות ערב הקרובות (מצרים וירדן) בתקופת הסגרים.

עם צמצום "הסגרים" והפסקתם הכמעט מוחלטת מתחילת שנת 1998, יש להניח כי ההתפתחות הכלכלית בשטחי הרש"פ תתאושש ותתקדם לכוונים החיוביים הרצויים.

(ב) בעיות בישום בתחומי מיסוי היבוא

(1) העברה לישראל של סחורות ששוחררו ברישמון עם "הצהרת אוטונומיה"

בהתאם להסכם, מיסים הנגבים בגין טובין אשר יעדס הסופי הוא בתחומי הרש"פ, מועברים ע"י אגף המכס לרש"פ.

על פי הצהרת היבואן על יעד הטובין ברש"פ (ע"י הקשת "קוד אוטונומיה" ממחשב ברישמון היבוא) מועברים מסי היבוא לזכות הרש"פ.

התגלו מקרים בהם יבואנים הצהירו יעד אוטונומיה (דבר שגרם להעברת מיסי היבוא לרש"פ), בעוד הטובין הועברו במלואם לגורמים בישראל.

במטרה להלחם בתופעה, ננקטו אמצעים נגד יבואנים אלה, וכלל היבואנים המייבאים לתחומי הרש"פ נדרשו להצהיר על כך בהצהרה מחייבת כי הטובין לא ימכרו בישראל.

(2) חילוקי דעות בענין "הצהרת אוטונומיה" או מכירה בישראל

הרש"פ רואה בדרישה זאת הפרה של ההסכם, הואיל והיא מונעת מיבואניהם לשווק בישראל במהלך המסחר התקין, חלק מן המלאי ששוחרר במקור לשטחם. כמו כן אין סימטריה לגבי יבואנים ישראלים שמוכרים סחורות יבוא טעונות מס קניה מהמלאי שלהם בישראל לאוטונומיה.

לטענתם, זאת פגיעה בחופש המסחר בין הצדדים, ומנוגדת לרוח הסכם אוסלו, שעלולה לפעול נגד יבואנים ישראלים שימכרו מהמלאי שלהם לרש"פ.

(3) אי-הצהרת אוטונומיה ע"י יבואנים ישראלים

הרש"פ מתלוננת, כי היא מפסידה לטענתה מליוני ש"ח במיסי יבוא, עקב אי-הצהרת "אוטונומיה" ע"י יבואנים ישראלים, במיוחד בתחום הרכב.

אגף המכס הזהיר בנושא זה את אגוד לשכת המסחר, את איגוד יבואני הרכב ואת אירגוני סוכני המכס, וקרא להם להקפיד בנושא.

הרש"פ מצידה נקטה בצעדים למנוע מצב זה לגבי מוצרים עתירי מס קניה וזאת על ידי מניעת מעבר סחורות לשטחה שאינן מלווים עם רישמונות "אוטונומיה"

(4) מס קניה על יצור מקומי

בהתאם להסכם, כל צד גובה את מס הקניה המקומי החל על היצרנים שבתחומו, ללא התקזזות הדדית.

הרש"פ דורשת לתקן את ההסכם, ולהעביר לקופתה את מיסי הקניה שנגבו בישראל בגין טובין מייצור מקומי שנמכרו לשטחה. בשלב זה משרד האוצר מתנגד לדרישה זו.

מצב זה יוצר כדאיות ברש"פ להעדיף יבוא על תוצרת ישראל, הואיל וביבוא הם מקבלים את מלוא המיסים, בעוד שביצור מקומי ישראלי הם מקבלים את המע"מ בלבד.

הבעיה אקוטית בענפים עתירי מס קניה כגון: ברזל בנין, רכב, מוצרי חשמל ביתיים וסיגריות.

יצוין כי משרד התמי"ס והתאחדות התעשיינים תומכים בדרישת הרש"פ.

(5) יבוא אישי במעברים

במסגרת ההסכם, הועברה לרש"פ הסמכות המכסית באגפי הנוסעים של מעברי רפיח ואלנבי.

למרות תנאי ההסכם, מכס רש"פ מתעלם לא פעם מהחוקים הקיימים ופועל בנושא זה באופן עצמאי, תוך פגיעה במסגרת המעטפת האחידה.

כך, למשל, מכס רש"פ במעברים התנתק באופן חד-צדדי ממחשב המכס הישראלי, קובע סיווג לא נכון, מעריך טובין כלפי מטה, מסרב להטיל קנסות על מבריחים, מאפשר יבוא מסחרי תחת מסווה של יבוא אישי וכיו"ב.

הבעיה הועלתה בפני מנהל מכס רש"פ, שהבטיח לתקן את הנושא.

(6) העדר הסדר בנושא פטור מותנה

למרות בקשות חוזרות ונשנות מצד אגף המכס, מכס רש"פ לא הגיע איתנו לנוהל מסודר ומוסכם בענין פטור מותנה.

לאחרונה מתקיימים דיונים בין הצדדים כדי להסדיר את הנושא.

(7) העדר בקרה ישראלית אחר טובין ששוחררו בפטור ממיסים

יבוא תרומות, יבוא שלטוני וחפצים של תושבים חוזרים לרש"פ פטורים ממיסי יבוא.

אמנם נקבע נוהל מסודר עם הרש"פ בתחומים אלה, אך בהעדר יכולת בקרה ישראלית בשטחה אנו תלויים לחלוטין ברצון ובכושר הפיקוח של מכס רש"פ.

ייתכן ויש ניצול לרעה של פטורים אלה, אך הדבר נתון לסמכות הרש"פ. ידוע כי היו מקרים לא מועטים שבהם נתגלו מוצרים שנתרמו ושוחררו בפטור לרש"פ והגיעו לישראל. מדובר בעיקר בתרופות ומוצרי מזון.

(8) יבוא מסחרי במעברי היבשה

הרש"פ דורשת קבלת סמכויות מכס בתחום היבוא המסחרי במעברי רפיח ואלנבי, כפי שהדבר אכן נקבע בהסכם פריס ובהסכם הביניים.

הנושא בעייתי מאוד, במיוחד לאור הליקויים שהתגלו בעבודת מכס רש"פ בתחום היבוא האישי, כמפורט דלעיל. יצוין כי טיפול עצמאי מדי של מכס רש"פ ביבוא המסחרי במעברים יגרום לפרצה חמורה במעטפת המכס האחידה. הנושא נמצא במשא ומתן בין הצדדים.

(9) מחסנים רשויים בשטחי הרש"פ

יבואני הרש"פ משתמשים באופן חופשי בשרותי המחסנים הרשויים שבתחום ישראל.

לאחרונה הועלתה על ידי הרש"פ דרישה להקמת מחסנים רשויים בשטחה. הענות לדרישה זאת והקמת מחסנים רשויים בשטחים ללא בקרה ישראלית יגרמו לפרצה חמורה במעטפת המכס האחידה, בהעדר יכולת אכיפה של גביית המיסים החלים, ועמידה בתנאי חוקיות היבוא.

בשלב זה, אגף המכס מוכן לשקול הקמת מחסנים אלה בשטח מעברי רפיח ואלנבי בלבד, הנתונים לבקרה ישראלית. הנושא נמצא בדיון עם הרש"פ.

(10) סוכני מכס פלסטינים

יבואני הרש"פ נעזרים לצורך שחרור טובין מהמכס בשרותי סוכני מכס ישראלים.

לאחרונה, הרש"פ דרשה לאפשר פעילות של סוכני מכס פלסטינים, בתחומי מעברי היבשה (רפיח ואלנבי).

הנושא רגיש ביותר, כי לסוכני המכס יש גישה ישירה למחשב המכס ולקבצים שאין לנו ענין לפתוח בפני תושבי רש"פ. כמו כן, אגף המכס לא מוכן לתת גישה למחשב המכס לסוכנים שלא הוסמכו על ידו.

הנושא נמצא בדיון עם הרש"פ.

(11) רכבי תיירים לרש"פ

התופעה של מכוניות המיובאות ע"י תיירים ונשארות בארץ מבלי ששולמו המיסים החלים עליהן, היא תופעה הקיימת גם בתחומי ישראל.

יחד עם זאת, הקמת הרש"פ יצרה היבט נוסף המחרף את הבעיה, כאשר הרש"פ הפכה ל"אזור בטוח" ללא פיקוח ישראלי, המאפשר העלמת מכוניות של תיירים כאלה בקלות רבה יותר.

אגף המכס מעביר למכס רש"פ נתונים על מכוניות של תיירים שהצהירו על שהותם ברש"פ, והושארו שם שלא כדין, על מנת לאפשר להם לנקוט אמצעים נגדם, אך אין לנו כל ודאות שהדבר אכן נעשה.

(12) נמל עזה ונמל תעופה דהניה

כיום, אגף המכס שולט שליטה מלאה על כל נקודות הכניסה של יבוא מסחרי לתחומי הרש"פ.

פתיחת נמל עזה ונמל תעופה דהניה, עליהם מתנהלים דיונים מזה זמן רב, ללא נוכחות ובקרה מכסית ישראלית נאותה, יגרמו לפריצה של ההסכם ולהתרופפות המעטפת המכסית האחידה.

(13) סכנת דליפה מרשימות A2, A1

הסכם פריס הגדיר את הרשימות A2, A1, הכוללות מוצרים שונים אשר הרש"פ רשאית לקבוע לגביהם את שעורי המיסים ואת התנאים ליבוא, במנותק מתעריף המכס ומחוקיות היבוא של מדינת ישראל. רשימות אלה מוגבלות למכסות.

ב-1.1.98 נכנסו לתוקף המכסות החדשות, שהוגדלו בעקבות הרחבת תחומי הרש"פ לאחר הסכם הביניים.

יצוין כי לאחרונה הוגשה בקשה חדשה של הרש"פ להגדיל את הרשימות עצמן, בצורה שתרחיב אותן לפרקים שלמים של תעריף המכס.

המכסות מצומצמות יחסית ואינן מכסות את כל צרכי השוק של הרש"פ. הבקשות החדשות לא אושרו בשלב זה, בין השאר משום שבהעדר גבול מכס בין הצדדים, ככל שגדלות המכסות ואף הרשימות עצמן, גדלה האפשרות של דליפת חלק מטובין אלה, אשר אינם עומדים כאמור בתקינה הישראלית, לשוק הישראלי.

יחד עם זאת יש לציין כי חלק מהמכסות אינו מנוצל במלואו ועל אף זאת דורשת הרש"פ מידי פעם הרחבת הרשימות.

(14) סימון טובין בעברית

ההסכם הכלכלי דורש כי היבוא לרש"פ (פרט לרשימות A2, A1) יעמוד בכל התנאים המקובלים לגבי היבוא לישראל ("תנאי חוקיות היבוא"). בין התנאים האלה נכללת החובה לסמן טובין שונים בעברית.

הרש"פ מתרעמת על דרישה זאת ודורשת כי הסימון יהיה בערבית בלבד, על מנת שיענה לצרכי השוק שלה הסימון בעברית מיותר מבחינתה. מאידך, בהעדר גבול מכס בין הצדדים, קיים חשש סביר שטובין המסומנים בערבית בלבד ידלפו לשוק הישראלי.

בפועל, היבואנים הפלסטיניים נדרשים לסמן את הטובין בעברית, ומשרד התמ"ס מאשר במקרים מסוימים סימון בערבית בלבד.

הנושא נמצא עדיין בויכוח בין הצדדים.

(15) כללי "GATT" החדשים להערכת טובין ביבוא

החלת הסכם GATT להערכת טובין מינואר 98 לפיה בין השאר כל עוד לא קיימת הוכחה שבמחירים ישנו אלמנט פלילי, יש לכבד את המחירים המוצהרים על ידי היבואן.

חובת ההוכחה היא על המכס הישראלי ולא על היבואן הפלסטיני והואיל ואין אפשרות לעריכת בדיקות בשטחי הרש"פ יקשה על הצד הישראלי לבדוק את היבואנים הפלסטיניים, ובליט ברירה נאלץ לכבד את חשבונות הספק אשר ברשותם.

(16) חוקיות הייבוא

קיימים משרדים מוסמכים אשר מוותרים בנושא חוקיות היבוא. למשל בתרומות של ציוד רפואי ותרופות, משרד הבריאות ויתר על עמידה בתקן ישראלי, אך חייב שהתרופות הנ"ל יעברו אך ורק לשטחי האוטונומיה ותהיינה מיועדות לטיפול בתושבי האוטונומיה בלבד, באחריות מערכת הבריאות של הרש"פ ואינן מיועדות למסחר.

(17) תקנות הסחר הפלסטיניות

רשויות הסחר של הרש"פ פרסמו תקנות המחייבות ייבוא לרש"פ רק באמצעות סוכנים פלסטינים בלעדיים שאושרו על ידם. ברור כי הוראות אלו נוגדות את ההסכם.

(ג) בעיות ביישום ההסכם הביניים בתחום המע"מ

(1) הרש"פ מונעת העברת סחורות לשטחה ללא חשבונית "I" בניגוד להסכם והכללים אשר אמורים להתבצע גם אצלם. בנושא זה הוגש תיקון חוק שיחייב הצגת חשבונית P עם מעבר סחורות מהרש"פ לישראל, אשר מתעכב, ולכן הוצאה בינתיים תקנה לפיה, סחורות המובלות מעוסקים בשטחי "הרשות" לעוסקים ומלכ"רים בישראל ילוו בתעודות משלוח שהוצאו ע"י העוסקים הרשומים ברש"פ ויכללו את כל הפרטים של העוסקים הישראלים הקונים, כך שניתן יהיה לאתרם בקלות ולערוך אצלם ביקורות מתאימות.

ישראל מפעילה מספר מצומצם בלבד של חוליות במעברים הפנימיים הבודקות ורשומות את התיעוד של הסחורות המועברות לישראל. על פי רשומים אלו נערכות לאחר מכן בדיקות, אם חשבוניות P הועברו לפי המתחייב לשלטונות המכס בישראל. התוצאות של מערך בדיקות אלו מצביע על כך שחלק לא מבוטל של חשבוניות P (המקוזזות מהעברות לרש"פ) אינן מדווחות כלל או מדווחות באחור ולכן לא ניתן לקזזם מהעברות לרש"פ.

(2) הוקמו מספר רב של חנויות קמעוניות בקווי התפר (בצד הפלסטיני) שישראלים אם פרטים או עוסקים, קונים מהם ללא קבלה של חשבוניות "P".

(3) מוסדות הרש"פ ממעטים להוציא חשבוניות "P". עובדה הפוגעת ביישום ההסכם ויוצרת תלונית רבות מצד עוסקים ישראלים בנושא. כמו כן בשנתיים הראשונות להסדר, חשבוניות "P", רבות לא הגיעו בכלל או לא הגיעו בזמן הן בגלל חוסר ידיעה ורשלנות של העוסקים הישראלים והן מסיבות אחרות (הדבר חייב הטלת "שומת תשומות"). כאמור מדינת ישראל מפסידה במקרים אלה באי קזוז המע"מ לרש"פ.

(4) הרש"פ מטילה במקרים מסוימים שומות על העוסקים שלה לפי "מיטב השפיטה", ולכן חשבוניות במקרים אלה לא רלוונטיות לאותם עוסקים.

(5) המערכת מאפשרת גלוי מסוים של עסקאות פקטיביות וחשבוניות "I" פיקטיביות אך הדבר כרוך בחקירות מסובכות משני הצדדים ולחלוקי דעות על האימות וההוכחה. יחד עם זאת יש להניח כי חשבוניות פיקטיביות רבות קשות מאוד לאתור ולזהוי.

(6) קיים בידינו מידע, סטטיסטי כי מרבית חשבוניות "I" המוצאות ע"י הישראלים אמנם נדרשות ע"י הצד הפלסטיני, אך אין בידינו מידע מה היא כמות חשבוניות - "P" (מכירות עוסקים פלסטינים לישראלים) המגיעות אלינו ומקוזזות מהעברות לרש"פ, בהשוואה לעסקאות בפועל, ולחשבוניות "P" שהונפקו ע"י העוסקים הפלסטיניים.

באופן כללי אין לנו מידע מספיק, האם שיטת הפעלת המע"מ משקפת את היקף הסחר האמיתי בינינו לרש"פ ובעקבותיו את סכומי המע"מ שהיו צריכים להיות מועברים לרש"פ.

1. התפיסות האפשריות של הרש"פ על עתיד היחסים הכלכליים

מהנסיון של הפעילות המשותפת עם נציגי הרש"פ, בועדות המשותפות, במפגשים ודיונים על הבצוע השוטף של ההסכם, נראה כי תפיסתם וראייתם את היחסים הכלכליים בינינו בעתיד היא מאוד אמביוולנטית. מצד אחד ישנה הכרה ברורה כי המשק הפלסטיני מאוד תלוי וקשור למשק הישראלי, מצד שני קיימת מצידה נטייה ברורה לפעול ליתר עצמאות בקביעת המדיניות הכלכלית. דבר זה קיבל כבר את בטויו החלקי בהסכם הקיים (קביעת מדיניות הייבוא ברשימות A1, ו-A2, מסוי רכב, ניהול עצמאי של שחרור טובין בייבוא במעברים היבשתיים באגפים משלהם, וכד').

הנטיה לעצמאות נהולית/כלכלית קיבלה את בטויה המופגן, בצורה נחרצת בדיונים על הפעלת שדה התעופה דהנייה. הנציגים של הרש"פ בדיונים אלה דורשים סמכויות מלאות ובלעדיות בנהול שחרור טובין של נוסעים ומטענים מסחריים, ללא כל התערבות ישראלית.

בטוי נוסף לחתירה ליתר עצמאות בקביעת המדיניות הכלכלית היא הדרישה להרחיב במידה ניכרת את הרשימות A1, A2 עד כי הרושם, הוא כי הם רוצים, לגבי מרבית המוצרים המיובאים ממדינות חוץ הערביות, שהמדיניות הפיסקלית לגביהם תקבע על ידם.

ברור גם כי משיקולים מדיניים/פוליטיים ופנימיים תהיה נטיה לחתור לעצמאות בקביעת המדיניות הכלכלית - בעיקר של סחר החוץ ובמיוחד עם מדינות ערב הקרובות.

נראה כי אחד מיסודות התפיסה הכלכלית/מדינית של הרש"פ הוא להרחיב ולהדק את הזיקה לכלכלות של מדינות ערב ובעיקר לאלו הקרובות ירדן/מצרים. מגמה ותפיסה זו הוצהרו פעמים רבות ע"י נציגים רשמיים של הרש"פ. גם מדינות ערב מצידן נותנות ביטוי למדיניות זו ובמיוחד ירדן. במשא ומתן עם ירדן פועלת האחרונה רבות, להשגת יתר עצמאות לרש"פ בקביעת המדיניות הכלכלית בין ירדן והמשק הפלסטיני.

לאור האמור אפשר כי השאיפה ליתר עצמאות בקביעת המדיניות הכלכלית והקשרים עם מדינות ערב מחייבת גישה ותפיסה כלכלית של F.T.A (אזור סחר חופשי) לפחות לגבי מדינות אלו. יחד עם זאת גישה זו עדיין אינה פוסלת אפשרות של תפיסה כלכלית של "אחוד מכס" כלפינו וכלפי שאר מדינות העולם.

גישה ותפיסה של "אחוד מכס" יכולה להיות רלוונטית גם משום שמסגרת של "אזור סחר חופשי" מחייבת קביעת "גבולות מכס" כל שהן. בקביעת "גבולות מכס" שאינן משקפים את הגבולות הסופיים בהסדר הקבע אלא את שטחן "האחריות המישקית" הקיימת יכולה להיות רתיעה והמנעות מצד הרש"פ. *Handwritten note: "אזור סחר חופשי"*
על כן יכול להיווצר מצב שבו "אחוד מכס" תהיה המסגרת הרלוונטית עד לקביעת הסדר הקבע המדיני.

לאור האמור יש מקום בשלב ראשון לבחון חלופה המתייחסת להסדרי סחר של "אחוד מכס" עם שפורים רבים המביאים בחשבון בעיות שהתעוררו ביישום של ההסכם הקיים. כמו כן שפורים הנותנים ביטוי למדיניות עצמאית יותר לרש"פ כלפי מדינות ערב. יחד עם זאת יתכן מאד כי מסיבות מדיניות תעמוד דרישה במשא ומתן לעצמאות כלכלית כלפי מדינות חוץ רבות דבר המחייב לבחון גם משטר של "F.T.A" (אזור סחר חופשי), תוך קביעת "גבולות מכס" כאלו או אחרים.

לאור זאת נבחנות בדוח זה שתי החלופות האמורות משמעותן ופרטיהן, יתרון וחסרון של החלופות, דרכי יישומן ומשמעותן הכלכלית/פיסקלית והלוגיסטית.

ז. החלופות האפשריות:

1. "איחוד מכס" - עם השיפורים הבאים:

(א) הרחבת הרשימות (A1, A2) הכוללות טובין בהם הרשי"פ רשאית לקבוע את שיעורי המס ומדיניות הייבוא. ניתן לבצע הרחבה זאת על ידי הפיכתן לרשימות נגטיביות מצומצמות, שבהם יכללו המוצרים הרגישים במיוחד מבחינת ההגנה על יצור מקומי (סטנדרטים, אכות סביבה הגנת הצומח, רשוי וכדומה) ועליהם תחול המעטפת החיצונית האחידה.

(ב) הכללת מוצרים עתירי מס קניה ברשימות הנגטיביות דלעיל.

(ג) קביעת סימטריה בהעברת מיסי קניה בייצור מקומי ומייבוא לפי שיטת ההתחשבות במע"מ. *ההגנה למטרין הקנייה כ"ק בנ"א, רפ"י סימטריה*

(ד) ניצול המסופים המוקמים במעברים הפנימיים, פרויקט רשב"ג 2000 ומנגנון יחידות "הפיצוח" (פיקוח על חי וצומח) של משרד החקלאות, לבדיקות מכס בקווי התפר, לאימות וקיוזו המיסים המגיעים.

2. "גבולות מכס"

(א) יקבעו "גבולות מכס" במעברים הפנימיים.

(ב) כל רשות תהיה אחראית בעצמה על גבית המיסים בכניסות ובמעברים הבינלאומיים או במעברי המכס הפנימיים, על סחורות המיועדות לשטחה, אם במעברים עצמם או בדרך אחרת.

(ג) יקבע הסכם סחר אשר יהווה "איזור סחר חופשי" (פטור ממכס בתנועת סחורות ממשק אחד למשנהו, ואפשרות לכל צד לקבוע מדיניות מכס לגבי יבוא ממדינות שלישיות).

(ד) צמצום משמעותי של מעטפת המכס האחידה.

(ה) יקבע הסכם לתיאום המיסים הפנימיים.

(ו) תבחן האפשרות למעבר הדרגתי לחלופה זו ע"י יישום תחילה של "השיפורים" בחלופה מס' 1.

(ז) הסכם לשיתוף פעולה במערכת האכיפה והחלפת מידע.

ח. פרטי החלופות הנדונות ומשמעותן:

1. חלופה א' - איחוד מכס (ומיסים פנימיים שווים) עם שיפורים:

- (א) עקרונית, המשך המצב הקיים דהיינו: "משטר כלכלי" של "איחוד מכס" בין שני המשקים, מעבר סחורות חופשי בין שני המשקים ללא גבולות מכס רשמיים מעטפת מכס אחידה לייבוא ממדינות שלישיות לשני המשקים בעיקר ממוצרים שעדיין יהיו חייבים במכס משמעותי, במוצרים עתירי מס קניה, ובמוצרים בעלי הכרח לקיים את תנאי חוקיות הייבוא.
- (ב) מיסים פנימיים: מס קניה ומע"מ שווים עם יתר גמישות לגבי מוצרים שאין סכנה "בהברחתם" ממשק אחד למשנהו.
- (ג) תקינה: קביעת תקנים אחידים רק במוצרים שיש בהם הכרח משום שיקולים של בריאות הציבור, בטיחות, איכות הסביבה, הגנת הצומח וכד'.
- (ד) נוהלי וכללי מכס אחידים כפי שקבועים באמנות הבינלאומיות שישראל חתומה עליהם (סיווג, הערכה ונוהלי שחרור).
- (ה) גבית המיסים בנמלים בארץ על מוצרים המיועדים לשטחי הרש"פ תעשה ע"י ישראל ויועברו לשלטונות הרש"פ כפי שקיים כיום.
- כמו כן שיטת המע"מ והעברת הכספים על סחורות הנמכרות לרש"פ או נקנו מהרש"פ תמשך לפי ההסכם הקיים.
- (ו) בנוסף יועברו מיסי הקניה על מוצרים מייצור מקומי שבהם נטל המס הוא משמעותי והמיועדים לשטחי הרש"פ לפי "שיטת מע"מ" הקיימת. כמו כן יקוזזו מיסי הקניה על מוצרים שהועברו לרש"פ ונמכרו בישראל.
- (ז) הרחבת אמצעי אכיפה ובקרה במעברי התפר לצורך בדיקות מכס, ע"י ניצול המסופים הפנימיים המוקמים, מנגנון יחידות "הפיצוח" של משרד החקלאות (שהיו מופקדים בעיקר על פיקוח המכסות של גדולים חקלאיים שהועברו לישראל) וכן פרויקט "רשב"ג 2000". (רשום בקורת גבולות)

2. חלופה ב' - "גבולות מכס" פנימיים בין שני המשקים:

- (א) יוקמו "מעברי מכס" רשמיים במעברים הפנימיים. כל רשות תהיה אחראית על גביית המיסים המתחייבים על סחורות המיועדות לשטחה, אם במעברים עצמם או בדרך אחרת.
- (ב) יקבע הסכם סחר שעיקרו יהיה "הסכם אזור סחר חופשי" אשר על פיו כל הסחורות המיוצרות באחד המשקים יהיו פטורות ממכס ב"ייבוא" למשק השני. הסכם זה מתחייב על מנת למנוע נתוק בין שני המשקים ובמיוחד יסייע למשק הפלסטיני שתלותו במשק הישראלי רבה.

- (ג) ינתן חופש פעולה נרחב בקביעת המכס על ייבוא מהמדינות השלישיות לכל אחד מהמשקים, פרט לרשימה מצומצמת של מוצרים שבהם קיימת סכנה לזליגה ולפגיעה בייצור המקומי של המשק האחר, ובהם יקבעו שיעורי מכס מינימליים (טכסטיל, מוצרי מזון מעובדים וכד').
- בפעול מרבית הייבוא לישראל ממדינות שלישיות יהיה פטור ממכס בתום תהליך החשיפה. לרש"פ תהיה אפשרות לקבוע מדיניות אחרת שתחייב רק אותם, מבחינת גביית מכס אכיפה ובקרה בכניסת המוצרים לשטחה.
- (ד) מיסי הייבוא והמיסים הפנימיים שיקבעו, מס קניה, מע"מ ובלו, ייגבו במעברים הבינלאומיים, או במעברי המכס הפנימיים עם מעבר הסחורות לשטחים הרלוונטיים, או בדרך דוקומנטרית אחרת לאחר מעבר הסחורות.
- (ה) יקבעו הסכמים נלווים כגון: הסכם לתיאום מיסים פנימיים, הסכם לסטנדרטים אחידים בייבוא של מוצרים שיש בהם הכרח מסיבות בריאות הציבור, בטיחות, איכות הסביבה והגנה על הצומח. כל זאת שוב כדי למנוע זליגה של מוצרים למשק הישראלי, ללא בקרת תקינה.
- כמו כן יקבע הסכם לנוהלי וכללי מכס המעוגנים באמנות בינלאומיות, וכן הסכם מכס לשיתוף פעולה לאכיפה, ולחלופי מידע.
- (ו) לצורך בקרה ושמירה על ההסכמים שיקבעו בין הצדדים תהיה לצד הישראלי זכות "לפיקוח" במעברים הבינלאומיים לגבי סחורות ייבוא עליהם תחול המעטפת האחידה המוגבלת, כפי שהדבר מעוגן בהסכם הקיים. פיקוח זה יתבטל כעבור תקופה כאשר רמת האמון והמיומנות הביצועית תאפשר זאת.
- (ז) יתכן והיישום של חלופה זו יתבצע בשלבים:
- בשלב א' ביצוע "השיפורים של חלופה א'". ובשלב ב' יישום הסכם של אזור סחר חופשי.

ט. יתרונות וחסרונות של החלופות הנדונות:

חלופה א' "אחד מכס"

1. יתרונות

- (א) פתיחות מירבית בין שני המשקים דבר המביא מבחינת התאוריה הכלכלית והנסיון האמפירי לרווחה כלכלית אופטימלית.
- (ב) פגיעה פחותה במשטר הכלכלי הקיים בישראל.
- (ג) מהווה גורם שיאפשר למשק הפלסטיני להתפתח לנורמות כלכליות מודרניות, שיסייעו למניעת פגיעה במשק הישראלי.
- (ד) אמצעי הגביה והאכיפה הדרושים לשני המשקים מועטים, ואינם מחייבים שינוי מהפכני במערך הגביה והאכיפה הקיים.
- (ה) מטילה מצד אחד על שלטונות ישראל "לדאוג" לכ- 60% מסך ההכנסות ממיסים של הרש"פ, מצד שני מהווה הקלה אירגונית בצד הפלסטיני בנושא זה, במידה משמעותית.
- (ו) השינויים (שיפורים) המוצעים נותנים מידה מסויימת נוספת של עצמאות לצד הפלסטיני, בנהול וקביעת המדיניות בנושאים האמורים ומבלי לפגוע במשטר הכלכלי של הצד הישראלי, או לכל היותר פגיעה זניחה.
- (ז) הגברת האמצעים בצד המכס הישראלי יאפשרו יתר אכיפה ובקרה ועמידה בכללים שנקבעו.

2. חסרונות

- (א) שיטת ה"החשבוניות המיוחדות" ו"רישמוני אוטונומיה" לפי הצהרה עדיין מותירות מרחב רב למניפולציות, המונעות קביעה מדויקת של הסחר האמיתי בין שני המשקים והעברת הכספים בהתאם.
- במוצרי הייבוא לאוטונומיה אין פקוח ובקרה על אמיתות הצהרה ברשמונים, אלא בדיקות מדגם אקראיות, נתוחים ועבודים סטטיסטיים.
- (ב) במע"מ, הצד הפלסטיני מקשה וממעיט בהנפקת חשבוניות "P", מצד אחד. ומאידך קיימות אפשרויות למכירת חשבוניות "I" פיקטיביות (שאמנם לאחר הצלבות באמצעות מחשב מתגלות בחלקן אך דורשות חקירות מסובכות ומשותפות).
- הבדיקות האקראיות שנעשות במעברי התפר ובמחסומים מגלות שחלק לא מבוטל מהעוסקים הישראלים, ללא בדיקות אלו, לא היה מעביר או לא היה דורש ומדווח על חשבוניות "P".
- (ג) העברת המיסים העקיפים לרש"פ המסתכמת בכ- 1.7 מיליארד ש"ח בשנת 1997, מבוססת במידה רבה על מתן "אמון" בשיטה של הצהרות בעת הייבוא ועל חשבוניות המע"מ המדווחות, מבלי שקיימות ביקורות פיזיות משמעותיות וסדירות במעברים לאימות הצהרות, זאת משום העקרון והתפיסה של "אחד מכס" בין שני המשקים ותנועת סחורות חופשית ללא "גבולות מכס".

(ד) החלופה הנדונה מבוססת בעיקרה על המשטר הכלכלי הקיים במשק הישראלי והמותאם להתפתחותו כמדינה מפותחת עם טכנולוגיה מתקדמת. משטר כלכלי זה מוטל בחלופה זו על המשק הפלסטיני, שהוא משק מתפתח ותלתי (במשק הישראלי) ועל ממשל עצמי בראשית דרכו.

יתכן כי המודל הכלכלי הישראלי, המתאים למדינה מפותחת ומתקדמת, אינו מתאים במלואו למשק מתפתח דוגמת המשק הפלסטיני.

(ה) חלופה זו אינה מאפשרת מתן יתר סמכויות ומרחב תמרון כלכלי ומיסויי בנהול המשק הפלסטיני.

(ו) חלופה זו מנציחה את המצב כי מרבית ההכנסות ממיסים למימון תקציב הרשות נגבה למעשה ע"י רשויות המכס הישראליים וההתחשבנויות תלויות במערכת התחשבויות בירוקרטית ופרטנית שלא ברור באיזו מידה משקפת את אמיתות הסחור והעסקאות בפועל בין שני המשקים.

(ז) החלופה דורשת תיאום מכסימאלי בכל תחומי מדיניות סחר חוץ, דבר שעלול לגרום לחילוקי דעות מתמידים.

(ח) הפעלת נמל עזה או נמל תעופה דהנייה ללא פקוח ישראלי מתאים, ישבש במידה ניכרת את היישום של מעטפת המכס האחידה

חלופה ב' - "גבולות מכס"

3. יתרונות

(א) מתן יתר חופש פעולה בקביעת מדיניות הייבוא ממדינות שלישיות, והתאמת מדיניות זו לצרכים הכלכליים ולייצור המקומי של המשק הפלסטיני.

(ב) תשמר הפתיחות של תנועת סחורות בין שני המשקים לגבי מוצרים המיוצרים במשקים אלה.

(ג) תאפשר התאמה טובה יותר בקביעת המיסוי הפנימי הרצוי במשק הפלסטיני המתפתח במגבלות מסוימות. (לגבי מוצרים עתירי מס קניה בישראל העשויים להיות ברי הברחה ממשק אחד למשנהו, יקבעו שעורי מס שווים במידת האפשר). סוגיה זו תחייב בחינה של כל נושא מסי קניה הגבוהים הקיימים בישראל מחמת בעית הזליגה.

(ד) גבית המיסים כולה, או רובה תעשה ע"י מנגנון הרש"פ וההכנסות ממיסים לא יהיו תלויות בבירוקרטיה הפרטנית, ובחילוקי דעות בין הצדדים. מתן יתר חופש פעולה ארגוני ונהול עצמי לרש"פ.

(ה) הקמת נמל התעופה ברפיח ונמל ימי בעזה יאפשר ייבוא סחורות במידה ניכרת לשטחי הרש"פ. יש להניח כי הנהול של שחרור סחורות מנמלים אלה לשטחי הרש"פ יעשה ע"י מנגנון הרש"פ כפי שמתחייב מההסכמים הקיימים, על כן מעברי המכס בחלופה זו יאפשרו יתר פקוח ובקרה על סחורות ששחררו בנמלים אלו ויועברו לישראל.

4. חסרונות

- (א) יישומה והצלחתה של חלופה זו תלויה באפשרות ליצור "מעברי מכס פנימיים" שרק דרכם יעברו סחורות ממשק אחד לשני.
המובלעות הישראליות בשטחי הרש"פ אם יהיו, וחוסר הרציפות של שטחי הרש"פ, יקשו על בצוע ויפגעו ביעילות מעברים כאלה. בהקשר זה יש לזכור את הבעיות שתוצר במעבר סחורות בין עזה ליו"ש.
- (ב) אם בחלופה הראשונה עיקר מאמצי האכיפה והבקרה יתייחסו למעבר סחורות משטחי הרש"פ לישראל, הרי בחלופה זו מעברי המכס וגבולות המכס מחייבים בקרה ורשומים של סחורות, המועברות משטחים בישראל לשטחי הרש"פ, ובמידה מסוימת כמו "בית מכס" במעבר בינלאומי.
- (ג) תתעורר או תחרף הבעיה של הברחות פיזיות או דוקומנטריות במוצרים עתירי מס קניה (סיגריות, משקאות חריפים ומוצרי חשמל למיניהם) ממשק אחד למשנהו.
תופעה זו תחייב המשך השיטה של גבית המיסים בנמלי הארץ במוצרים אלה המיועדים לשטחי הרש"פ והעברת המיסים לרש"פ. כמו כן תחייב פיקוח מסוים מצידנו במעברים הבינלאומיים ובמעברים הפנימיים על אימות גביית המיסים על מוצרים אלה.
סוגיה זו תחייב בחינה של כל נושא מסי הקניה הגבוהים הקיימים בישראל מחמת בעית הזליגה
- (ד) הסכם לאזור סחר חופשי בין שני המשקים יחייב בדיקות וקביעת "כללי מקור" על כל המשתמע מכך. יתכן כי המשק הפלסטיני לא יוכל לעמוד בכללי ערך מוסף המקובלים בעולם והמהווים חלק בסיסי בכללי המקור.
יהיה צורך לתת מענה למניעת ייבוא סחורות ממדינות שלישיות במסווה של ייצור מקומי של אחד המשקים במיוחד באותם מוצרים שיחולו עליהם מכסים משמעותיים בייבוא ממדינות שלישיות (או אסורות).
- (ה) קיימת אפשרות שחלק לא מבוטל של הייבוא למדינת ישראל ולשטחי הרש"פ המבוצע כיום ע"י ישראלים בעיקר במוצרים עתירי מס יעשה ביתר חופשיות ע"י יבואנים פלסטינים דרך המשק הפלסטיני ע"י ניצול מניפולציות ונורמות ערכיות ומסחריות, השונות מאלה של היבואנים הישראלים. דבר זה יפגע ביבואנים הישראלים ובגבית המיסים העקיפים בישראל.

י. הנושאים הנגזרים מהחלופות הנדונות ודרכי יישומם

1. אחוד מכס - עם שפורים (כמוצע דלעיל)

(א) הגברת אמצעי האכיפה והבקרה בקו התפר

עקרונית ימשך המצב הקיים של גבולות פתוחים ומעבר סחורות חופשי בין שני המשקים. עם זאת מוצע להגביר את אמצעי האכיפה והבקרה של בדיקות המכס הישראלי בקוי התפר ע"י הגברת כח האדם המוקצה לנושא זה ואמצעים אחרים, באמצעות נצול המסופים הפנימיים המוקמים, ע"י מנגנון יח' "הפצוח" של משרד החקלאות וכן השתלבות בפרוייקט "רשב"ג 2000" המתוכנן. כל זאת כדי למנוע תופעות של הצהרות כוזבות באשר ליעדי הטובין ששחררו מהנמלים ואי דיווחם או דווחם לא במועד של קניית משטחי הרש"פ. כמו כן ראוי להגביר אמצעי אכיפה אלה, במקביל לאמצעי האכיפה שמבצעים שלטונות הרש"פ בשטחם, שנעשה על מנת להבטיח העברת המיסים על סחורות שהועברו מישראל. יש לציין כי על פי הנתונים הסטטיסטיים אמצעים אלו הוכיחו את עצמם לגבי הרש"פ.

(ב) הרחבה רשימות A2 A1

נהול משא ומתן להרחבת הרשימות האמורות על מנת לתת בטוי ליתר סמכויות לרש"פ בקביעת מדיניות הייבוא במוצרים החשופים בלאו הכי, בפטור ממכס ממדינות שלישיות או שיהיו חשופים במשך הזמן, עם מכסות או ללא מכסות בהתאם לענין. כמו כן קביעת רשימות של מוצרים ש"חוקיות הייבוא" לא תחול עליהם.

(ג) העברת מסי קניה מייצור מקומי במכירות לרש"פ או קוזום

יקבעו נוהלים ודרכי התחשבות בדומה למע"מ במוצרים מקומיים החייבים במסי קניה והנמכרים לשטחי הרש"פ, כמו כן יקוזזו מסי הקניה שהועברו לרש"פ על מוצרים הנמכרים לישראל בנוהלים דומים שיקבעו.

(ד) קביעת הסכם לסטנדרטים אחידים

במוצרים בהם יישארו סטנדרטים ותקנים מחייבים בישראל, יחולו אותם סטנדרטים גם במוצרים הנמכרים לישראל.

2. "גבולות מכס" במסגרת "FTA"

(א) הקמת "מעברי מכס"

חלופה זו מחייבת הקמת "מעברי מכס" פנימיים בקוי התפר בצורה כל שהיא שרק דרכם תועברנה הסחורות ממשק אחד למשנהו. "מעברי מכס" אלה יהיו צמודים או יהוו חלק אינטגרלי מהמסופים הפנימיים המוקמים כגון "מסוף קרני" או חלק ממתקני הבקרה האחרים שיוקמו, כגון אלה במסגרת רשב"ג 2000 (או רשב"מ 2000 כפי שנקרא כיום).

ברור כי יש לחלופה זו משמעויות תקציביות לא מבוטלות הקשורות להקמת מערך של "מתקני מכס" במעברים הפנימיים באם יעמדו בפני עצמם או באם יהיו חלק ממתקני בקרה אחרים שיוקמו בלאו הכי.

(ב) הסכם לאזור סחר חופשי בין שני המשקים - F.T.A

יקבע הסכם לאזור סחר חופשי פטור ממכס במעבר סחורות שיוצרו באחד המשקים. הסכם זה יחייב קביעת כללי מקור מקובלים ואכיפתם במעבר סחורות ממשק אחד למשנהו. אם כיום המעבר החופשי של סחורות ממשק אחד למשנהו הוא כללי, הרי בהסדר של "גבולות מכס" הוא יוגבל רק לסחורות מייצור מקומי של אחד המשקים.

דבר זה יחייב בדיקות ב"מעברי המכס" של מקור הטובין והאם הם עומדים בכללי המקור שיקבעו. בדיקת העמידה בכללי המקור מחייבת לזווי הטובין בטפסים מוצהרים מתאימים שיקבעו, והאפשרות לבדיקת אמיתותם. כל זאת יחייב אפשרות של שתוף פעולה בחקירות ובבדיקות בשני הצדדים.

(ג) "נוהלי המכס" במעבר סחורות במעברי המכס

(1) מעבר סחורות יבוא מנמלים בארץ לשטחי הרש"פ

העברת הסחורות מהנמלים לשטחי הרש"פ דרך "מעברי המכס" תעשה עקרונית בדומה לנוהל הקיים של מעבר סחורות מהנמלים למחסני הערובה בישראל, או בדומה למעבר סחורות מנמל אחד למשנהו.

הדבר יעשה עם תעוד מתאים (רישמון מעבר) במכולות סגורות עם "סגרי מכס" ממוספרים או באמצעות כלי רכב עם תאי מטען סגורים, שאפשר למנוע פתיחתם ועם "סגרי מכס". נוהל זה ילווה ברשום במסמכים ובאחריות סוכני מכס ובערבותם. רק לאחר אשור המכס במעברים על העברת הטובין לשטחי הרש"פ תבוטל ערבותם של סוכני המכס. תהליך זה אפשר כי יוגבל לנסיעה במסלולים מסוימים קבועים. כמו כן אפשר יהיה לשלב במערך מיחשובי שיוקם בין הנמל ולבין מתקני המכס במעברים. נוהל זה יחול כמובן גם על מעבר סחורות מנמלי האוויר לשטחי הרש"פ.

(2) מעבר סחורות בין עזה ליו"ש דרך ישראל

הנוהל בסעיף הקודם יחול גם במקרה דנן, דהיינו הכנת "רשמון מעבר", סגרי מכס, ערבות וכד' במעבר מכס ישראלי בקו התפר בעזה (מסוף קרני) ו"שחרורו" במעבר מכס אחר בקו התפר ביו"ש וכמובן גם ההפך. יתכן כי המעבר הבטוח כשיופעל יבטל את הצורך של תהליך זה במידה זו או אחרת.

(ד) גבית המיסים במעבר סחורות יבוא מהנמלים בישראל לשטחי הרש"פ

בנושא זה קיימות שתי חלופות אפשרויות כדלקמן:

(1) גבית כל המיסים ע"י ישראל בנמלים והעברתם לרש"פ לאחר תשלום עמלה כפי שהדבר קיים בהסכם הנוכחי אך עם פקוח פיזי ב"מעבר המכס", שאמנם הסחורות הועברו לשטחי הרש"פ.

(2) העברת הסחורות "בטרנזיט" לפי הנוהל דלעיל ללא תשלום מיסים כלל, אלא שהערבות וגבית המיסים תעשה ע"י שלטונות הרש"פ, בצד שלהם.

על מנת להבטיח גבית המיסים במוצרים עתירי מס יש להעדיף את החלופה הראשונה. יתכן כי חלופה זו תהיה מקובלת גם על הרש"פ גם במשטר של "גבולות מכס".

(ה) ייבוא סחורות ממדינות שלישיות משטחי הרש"פ לישראל

סחורות החייבות מס שיובאו במקור לשטחי הרש"פ, וימכרו לאחר מכן לישראל, יחוייבו במיסים החלים בישראל.
מסמכי היבוא המתאימים יוגשו לבתי מכס עורפיים שיקבעו למטרה זו וימסרו במעברי המכס הפנימיים בעת כניסת הסחורות לישראל. נוהל זה מוצע על מנת להמנע מהצורך להקים מערכת מכס ממוחשבת בכל מעבר.

(ו) גבית מע"מ במכירה או בקניה של סחורות ומתן שרותים ממשק אחד למשנהו

(1) מכירת סחורות ומתן שרותים

מכירת סחורות והעברתן למשק האחר או מתן שרותים יחשב כ"ייצוא" ויחוייב במע"מ בשעור 0.
בהתאם יידווח בדוח התקופתי על עסקאות אלו בשעור 0.

העברת הסחורות מישראל לשטחי הרש"פ ילווה בתעוד מתאים שיאושר באחד "ממעברי המכס", וישמש כאסמכתא לדווח התקופתי בשעור 0. רק אשורי המכס במעברים יאפשרו דווח בשעור 0, בדומה להסדרים הקיימים באזור הסחר החופשי באילת.

ייתכן כי יהיה מקום לקבוע כי בעסקאות כאלו יוצאו חשבוניות "I" בשעור 0 שיאושרו במעברי המכס וידווחו ליח' הקמר"פ, זאת על מנת לאמתם עם הדווחים התקופתיים בשעור 0.

(2) קניית סחורות מהרש"פ וקבלת שרותים

קניית סחורות מעוסקים בשטחי הרש"פ והעברתם לישראל או קבלת שרותים מעוסקים ברש"פ, תחוייב במע"מ עם בצוע העסקאות, כאלו המדובר ב"ייבוא" סחורות ושרותים. העוסקים הישראלים ידווחו בדו"ח התקופתי הקרוב על עסקאות אלו וישלמו את המע"מ המתחייב עם הגשת הדו"ח התקופתי.

גם בעסקאות אלו יהיה מקום לשקול ולקבוע כי העברת הסחורות ילוו בחשבוניות "P" בשעור 0 שיוצאו ע"י העוסקים הפלסטינים והעתקים מהם יוגשו לעמדות המכס במעברים. חשבוניות אלו ירוכזו ביח' הקמר"פ לשם אימות הדווח בדו"ח התקופתי.

(ז) מס קניה וסחורות מיצור מקומי

(1) סחורות מיצור מקומי החייבות במס קניה והמועברות לשטחי הרש"פ, יהיו פטורות ממסי קניה כאלו "יוצאו" ויהיו חייבות בנוהל שיחול לגבי מע"מ בשעור 0 המצויין לעיל. עם זאת ניתן לשקול כי במוצרים בהם מס הקניה גבוה (כגון: סיגריות ומשקאות משכרים) המיסים יגבו על ידינו ויועברו לרש"פ כפי שמוצע בסעיף הקודם, לגבי מוצרי יבוא.

(2) קניית סחורות מהרש"פ במוצרים חייבי מס קניה יחוייבו במס קניה לפי הנוהל של מע"מ בקניית סחורות מהרש"פ.

(ח) יצוא סחורות רש"פ דרך ישראל

נוהל היצוא דרך ישראל יעשה בדרך דומה לנוהל המצויין לעיל באשר לסחורות יבוא המיועדות לשטחי הרש"פ.

(ט) הסכמים לתאום מיסים פנימיים

יקבעו הסכמים לתאום המיסים הפנימיים על מנת למנוע "זליגה" של מוצרים עתירי מס משוק אחד למשנהו.

(י) "פקוח" ע"י ישראל במעברים הבינלאומיים ובמעברים הפנימיים על סחורות המועברות לשטחי הרש"פ

לישראל תשמר הזכות ל"פקוח" דוקומנטרי או אחר על סחורות המיועדות לשטחי הרש"פ במעברים הבינלאומיים ובמעברים הפנימיים, לצורך בקרה ושמירה על גביה נאותה של המיסים, בעיקר לגבי מוצרים עתירי מס. כל זאת על מנת למנוע זליגה של מוצרים אלה לשוק הישראלי ללא תשלום המיסים.

ניתן לאחר תקופת מעבר לשקול בטול "פקוח" זה, כאשר רמת האמון והמיומנות הביצועית תאפשר זאת.

יא. סכום והמלצות

1. כללי

המציאות הכלכלית/פיסקלית המתפתחת בין שני המשקים וכן התפתחותם והתגבשותם של מערכות ומנגנונים שלטוניים המטפלים בענייני המשק הפלסטיני, מחייבים לקראת הסדרי הקבע, בחינת חלופות פיסקליות בנושאי הסחר, לאורך ציר של שתי חלופות עיקריות. האחת "אחוד מכס" והשניה הקמת "גבולות מכס" במידה כזו או אחרת.

לאור זאת נבחנו בדו"ח זה החלופות האמורות מבחינת היתרונות והחסרונות של כל חלופה ומשמעותן הפיסקלית והארגונית. כמו כן הועלו הצעות ושינויים ודרכי יישום של החלופות. במשא ומתן ובהתאם להצעות ודרישות שיועלו, ניתן יהיה לשלב מספר מרכיבים מכל חלופה בחלופת ביניים אחרת. כמו כן ניתן יהיה להציע כי השנויים יעשו בשלבים. החלופה הראשונה של "אחוד מכס" עם שנויים ושפורים תהייה חלופה לשלב הראשון של השנויים והחלופה של "גבולות מכס" אם תוסכם תיושם בשלב מאוחר יותר.

2. עקרונות והנחות יסוד

- (א) החלופות הכלכליות שנבחנו אינם מחייבים בהכרח לקבוע מראש מהו אופי ההסדר המדיני הסופי שיוסכם או מה הם שטחי האחריות הכלכלית או המדינית הסופיים שייקבעו.
- ניתן להניח כי את ההסדר הכלכלי ניתן יהיה ביתר קלות לסכם, ועל כן בנינו את החלופות כך שהן עשויות לעמוד בפני עצמם, כפי שהדבר קיים בהסדר הנוכחי. על כן המודלים הכלכליים שנבחנו מתייחסים לשטחי האחריות המשקית שיקבעו מעת לעת עד להסדרים הטריטוריאליים הסופיים.
- (ב) "עמדות מכס" או "מעברי מכס" שייקבו משני צדי "האחריות המשקית" ישמשו רק לצורך בקרה, איסוף תיעוד וכדוי ולא ישמשו כתחנות מכס מקובלות הגובות מיסים. וזאת על מנת להמעיט עד כמה שאפשר בלוגיסטיקה הכרוכה בדבר וכדי להקל על זרימה שוטפת של סחורות ממשק אחד למשנהו.
- (ג) אחד השינויים המשמעותיים שהוצעו בחלופות השונות, הוא מעבר לגביית מיסים, בעיקר מע"מ ע"י כל צד בעצמו גם לגבי סחורות המועברות ממשק אחד למשנהו, זאת מסיבות ונקודות חולשה שקיימות בשיטה הקיימת כפי שפורטו, ובדומה למודל הקיים באיחוד הארופאי.
- יש להניח כי השיטה הקיימת כאשר מדינת ישראל גובה ומעבירה כ- 60% - 65% מהכנסות הרש"פ, מקילה מחד על המנגנון של הרשות הפלסטינית ונוחה מאד להם. עם זאת מהווה תלות פיסקלית כמעט מוחלטת במנגנון הגביה הישראלי. ברור כי לשיטה הקיימת יש גם צדדים פוליטיים/מדיניים חיוביים לצד אחד ושיליים לצד השני.
- בטווח הארוך או בכל זמן שהרשות הפלסטינית תחתור ליתר עצמאות בקביעת המדיניות הפיסקלית הן לגבי סחר ממדינות שלישיות והן לגבי המיסים הפנימיים יהיה קושי ביישום השיטה הקיימת.
- לאור כל זאת הוצע בחלופות השונות כנקודת פתיחה המעבר לגביית מיסים עצמית ע"י כל צד.
- ברור כי ניתן יהיה בחלופות שהומלצו להמשיך בשיטה הקיימת בגביית מיסים והעברתם לרש"פ אך צריך לזכור כי זו נקודת זכות מצדנו וקלף בידנו שיש מקום לדרוש עבורו תמורה הולמת בעניינים שהם אינטרס כלכלי ישראלי.

3. סחר בהסדר "אחוד מכס"

(א) לפי המצב הקיים ובהתאם להסכם פריס, הסחר בין שני המשקים הוא בבסיסו "אחוד מכס" כאשר תנועת הסחורות היא חופשית (כיום גם במוצרי חקלאות טריים). הנסיון מהיישום של הסכם זה, מחייב שנויים ושפורים שיענו לנקודות תורפה בתפעול ובאמצעי האכיפה וכן שנויים בעניינים פיסקליים מהותיים שנדרשו ע"י הצד הפלסטיני וכן משרתים אינטרס ישראלי.

נראה כי ניתן עקרונית ליישם את השינויים והשפורים מבלי לשנות את העקרון הבסיסי במשטר הקיים של "גבולות פתוחים".

(ב) השנויים העקריים המוצעים בתנאי סחר של "אחוד מכס" הם כדלקמן:

(1) הגברת אמצעי האכיפה והבקרה: הצד הפלסטיני נוקט באמצעי אכיפה ובקרה מרובים על מנת למנוע כניסת סחורות ייבוא ישראליות ללא חשבוניות התחשבנות, וללא רשמונים מתאימים, שעל פיהם מועברים המיסים לזכותם. הצד הישראלי פועל באמצעות מספר מצומצם של חוליות בקרה בקוי התפר, תוצאות פעילותם מצדיקות הגברת אמצעים אלו.

(2) הרחבת רשומות 1A ו-2A

יש מקום להרחבת רשימות המוצרים ב- 1A ו- 2A לגביהם לרש"פ, קיימת סמכות בקביעת מדיניות הייבוא (שעורי מס וחוקיות הייבוא לגבי ייבוא מהארצות הערביות) דרישה זו עולה מדי פעם ע"י נציגי הרש"פ וירדן תומכת בה.

(3) מס קניה מיצור מקומי

לפי ההסכם מיסי הקניה על מוצרים בייצור מקומי הנמכרים לצריכה בשטחי הרש"פ אינם מועברים לרש"פ. מצב זה מביא את רשויות הרש"פ לעודד יבוא מוצרים אלה במקום רכישתם מיצור מקומי.

מוצע כי דבר זה יתוקן ותקבע שיטה של העברת מיסי הקניה האמורים לפי שיטת מע"מ.

(4) מכירת סחורת יבוא מהרש"פ לישראל:

יש מקום לקבוע מפורשות כי העברת המיסים (מס קניה ומכס) מסחורות יבוא תותנה בכך שהסחורות נצרכו בשטחי הרש"פ, ולא נמכרו לישראל (אחרת יקוזזו בהעברות המיסים).

(ג) השארת תנאי סחר של "אחוד מכס" ביחסים בין שני המשקים, גם אם יחולו השנויים והשפורים האמורים שיבטאו דרישות שונות של הרש"פ ואינטרסים של ישראל, לא יחייבו שינויים מהותיים. מכל מקום חלופה זו לא תחייב הקמה או מיסוד של "גבולות מכס" רשמיים בין שני המשקים.

כמו כן המשמעות הכלכלית / פיסקלית לא תשתנה מהותית עם כל יתרונותיה ומגרעותיה (כפי שפורטו בדו"ח זה). הנוהלים של גביית וקביעת המיסים העקיפים וההתחשבנות לא ישתנו מהותית.

(א) כללי

מאז היישום של הסכם פריס הכלכלי בצד התהליכים הכלכליים וההתפתחות הכלכלית ברש"פ הולכים ומתגבשים מערכות ומנגנונים שלטוניים, הדורשים ניהול מדיניות כלכלית ופיסקלית יותר עצמאית.

תהליך זה מטבעו מביא בסופו לגיבוש ועיצוב "יישות" כלכלית עצמאית כזו או אחרת, יתכן כי לקראת המשא ומתן להסדרי הקבע, נדרש לפחות בסוגיות הכלכליות להכרה כזו או אחרת ב"יישות" כלכלית עצמאית של הרש"פ.

אחד מהסממנים הבסיסיים של "יישות" כלכלית עצמאית הוא האפשרות לקביעת מדיניות חוץ כלכלית עצמאית. ככל שמדיניות זו תהיה שונה מהמדיניות הקיימת בישראל והמגולמת עתה במעטפת המכס האחידה, יחייב הדבר קביעת מסגרות כלכליות אחרות שיקבעו את היחסים הכלכליים בין שני המשקים.

אחת המסגרות המתאימות להתפתחות זו תהיה מסגרת של F.T.A (אזור סחר חופשי) בין שני המשקים, זאת על מנת למנוע נתוק מוחלט בין שני המשקים שעשוי להזיק יותר למשק הפלסטיני מאשר למשק הישראלי.

(ב) מיסוד "גבולות מכס"

שינוי היחסים הכלכליים למסגרת של F.T.A (אזור סחר חופשי) תחייב שינויים מהותיים בתהליכים ובמנגנונים הלוגיסטיים ובין השאר הקמה או מסוד כל שהוא של "גבולות מכס".

מסגרת יחסים של "גבולות מכס" אינה חייבת בשלבים הראשוניים, להיות גבולות מדיניים-משקיים סופיים או "גבולות מכס" הרמטיים. גבולות אלו אפשר ויהיו בשלבים הראשוניים לפני קביעת ההסדרים המדיניים והטריטוריאליים "עמדות ומעברי מכס" בקוי התפר בין שני המשקים, כפי שיהיו קיימים בפועל מעת לעת עד להסדרים המדיניים הסופיים שיקבעו בהסדר הקבע.

כבר כיום אמצעי האכיפה והבקרה שנקטו הפלסטינים ע"י הצבת חוליות ועמדות מכס למיניהם בקו התפר על מנת למנוע מעבר סחורות ללא החשבונות המיוחדות, מהווים התחלה של קיום מעין "גבולות מכס" מצדם.

הלקחים מהנסיון של היישום של ההסכם הקיים, מצדיקים נקיטת יתר אמצעי בקרה מצידנו בקוי התפר, זאת על מנת לוודא כי אמנם ההצהרות על מעבר ומכירת סחורות ממשק אחד למשנהו, ובעקבותיהם ההתחשבנויות והעברת המיסים אמנם אמיתיות. דבר זה ניתן ליישם ע"י "עמדות מכס" בקווי התפר בצד הישראלי.

בצד הישראלי מטעמי בטחון, מוקמים ומתוכננים מסופים במעברים הפנימיים וכן מתקני בקרה אחרים לכניסה ויציאה של עובדים ומטענים, בין שני המשקים. במסופים ובמתקני הבקרה ניתן יהיה לשלב "מעברי מכס".

כל זאת מלמד כי במציאות הבטחונית והכלכלית/פיסקלית המתפתחת בין שני המשקים, מיסוד "עמדות או מתקני מכס" בצורה כזו או אחרת במעברים הפנימיים יהווה תהליך טבעי, וגם יתאים לאפשרות של מסגרת F.T.A ביחסים הכלכליים בין שני המשקים, במידה ונידרש לכך.

(ג) השינויים הארגוניים המוצעים במשטר של F.T.A (אזור סחר חופשי)

(1) פרט להקמת המתקנים של "מעברי המכס" שיהיו חלק ממערך מתקני הבקרה שמוקמים או יוקמו או יעמדו בפני עצמם, מסגרת F.T.A מחייבת שינויים בנוהלים, שהמערכת ומנגנון המיסים מסוגלים לקחת על עצמם, זאת בתוספת של כח אדם ואמצעים שונים, המחייבים תקציב מתאים.

השינויים העיקריים המוצעים מתייחסים לנוהלי מכס בהעברת סחורות, גבייה והעברת המיסים העקיפים.

(2) נוהלי מכס בהעברת סחורות ייבוא מהנמלים

העברת סחורות ייבוא לשטחי הרש"פ תעשה עקרונית לפי נוהלי העברת סחורות למחסני הערובה או להעברת סחורות מנמל לנמל. העברות תעשנה במכולות או בתאי מטען סגורים "בסגרי מכס", בלוי מסמכים ורשומים שניתן יהיה לוודא את כניסתם לשטחי הרש"פ ב"מעברי המכס".

(3) העברת סחורות מעזה לשטחי יו"ש

תעשה לפי הנוהל הקודם של העברת טובין מהנמלים לשטחי הרש"פ, עם הפעלת "המעבר הבטוח" אפשר יהיה לבטל במידה כזו או אחרת את הנוהל האמור.

(4) גביית מיסים מסחורות ייבוא המועברות לשטחי הרש"פ

בנושא זה קיימות שתי חלופות:

(א) גביית מסי קניה ומכס על ידינו לפי הנוהל הקיים והעברתם לרש"פ.

(ב) העברת הסחורות לשטחי הרש"פ ב"טרנזיט" לפי הנוהל האמור ללא תשלום מיסים וגבייתו ע"י רשויות הרש"פ במעברים שלהם.

במוצרים עתירי מס קניה היה רצוי לאמץ את החלופה הראשונה כדי למנוע זליגה של מוצרים ללא מס לשטחינו.

(5) גביית מע"מ בסחר בין שני המשקים

מכירת סחורות ממשק אחד למשנהו יחשב כ"ייצוא" ויחוייב במע"מ בשעור "ס". האסמכתאות לדוח מע"מ בשעור "ס" יהוו האשורים של רשויות המכס שינתנו ב"מעברי המכס" עם העברת הסחורות ממשק אחד למשנהו.

קנית סחורות ממשק אחד עבור המשק האחר יחשב כ"ייבוא" ויחוייב בדוח ובתשלום לשלטונות מע"מ בדו"ח התקופתי הקרוב. האכיפה והבקרה על דוחי מע"מ המתייחסים, יעשה ע"י אסוף ורכוז חשבונות מיוחדות ב"מעברי המכס".

(6) גביית מס קניה על ייצור מקומי בסחר בין שני המשקים

גביית מס קניה בקנית סחורות או מכירתם ממשק אחד למשנהו יעשה בדומה לנוהל המוצע לגבי מע"מ.

(ד) המשמעות וההשפעה הכלכלית של השנויים במסגרת F.T.A היא זניחה לגבי המשק הישראלי עם כל הפגיעה בקלות היחסית הקיימת היום במעבר החופשי של סחורות ממשק אחד למשנהו. הפגיעה הכלכלית תהיה רבה יותר על המשק הפלסטיני, לפחות בטווח הקרוב, אך קשה כמובן להעריך אותה.

עם זאת יתכן מאוד כי מבחינה פיסקלית עלולה להיות פגיעה בהכנסות ממיסים אם הפיקוח והבקרה על הנוהלים של שני הצדדים לא יהיו יעילים.

נספח 1

בדיקת ההתאמה בין התפתחות המקרו כלכלית של המשק הפלסטינאי

לבין דינמיקה בהעברות מיסים עקיפים לרש"פ

הוכן ע"י מר ברוך פוקס - מהמחלקה הכלכלית בהנהלת המכס

העברות של אגף המכס ומע"מ לרש"פ מהווים מיסים על הצריכה של המשק הפלסטינאי בפרט העברות מע"מ אמורים לבטא את היבוא של פלסטינאים מישראל ומחו"ל.

בפועל כאמור לא קיים פיקוח ישראלי הדוק וממוסד על העברות סחורות מישראל לרש"פ (ולחפך) ומתקיימות רק בדיקות מדגמיות. נתוני סחר שלנו והעברת כספים מתבססות על הגשת השבונות "I" ו-"Q" על ידי שני הצדדים עם תקונים המתחייבים מבדיקות והצלבת נתונים ותיקי חקירות. עם זאת מצב של קיום שני מערכות מיסוי בשטח אחיד שלא מותאמות היטב מסוגל ליצור עיוותים ובפרט לגרום ל"ניפוח" יצוא לרש"פ.

למיטב ידיעתנו רש"פ לא מקיימת מערכת מע"מ סדירה המקבילה לזו שבישראל (כפי שתוכנן בהסכמי פריס). כך בשנת 1996 סך גביית מע"מ בתוך השטח הפלסטינאי הגיע ל- 66 מיליון דולר בלבד. זאת לעומת 250 - 300 מיליון דולר האמורים להתקבל במשק הפלסטינאי (אומדן על בסיס אומדני תמ"ג, יצוא ויבוא). [שיעור זה של גביית מע"מ מקומי דומה לזה שהיה בשנת 1992]. לעוסקים פלסטינאים אין אפשרות לקבל החזרי מע"מ בצורה מלאה וסדירה. עם זאת הרשות מעודדת בכל דרך את הגשת החשבונות "I" על ידי העוסקים פלסטינאים. עוסקים ישראלים רשאים להנפיק חשבונות "I" כפי שהם מנפיקים חשבונות רגילות. אולם לרשויות המע"מ ישראליות יש אפשרויות מוגבלות יותר לפקח על הוצאות חשבונות "I" כתוצאה מכך ייתכן ואנחנו נמצאים במצב של "ניפוח" יצוא לרש"פ.

כיום הדרך היחידה לבחון את הסבירות של סידרי הגודל של העברות מס לרש"פ ואת מגמות התפתחותן הינו ניתוח נתונים מקרו - כלכליים של המשק הפלסטינאי. כאמור העברות תשלומי מע"מ מישראל לרש"פ מהווים 17% של יבוא פלסטינאי (מישראל ומחו"ל). גם מבחינה האורתית גם מתוך ניסיון אמפירי ידוע כי חייב להתקיים קשר חד-חד ערכי בין יבוא לבין הכנסה לאומית. כלומר עליה בהכנסה לאומית תלווה בעליה ביבוא ולהפך. שנים 97-1995 התאפיינו בעליה מתמדת בהיקפים של העברות מע"מ לרש"פ. ומכאן גם ביבוא פלסטינאי.

עם זאת רווחת דעה במיוחד בצד הפלסטינאי כי מאז הקמת שילטון עצמי (1993) ירדו ההכנסות והתוצר בשטחי רש"פ. ברור כי הדברים הללו עומדים בסתירה ונדרשת הבחנה לגבי התפתחות הכלכלית ברש"פ.

כעת בידינו נמצאים נתונים סטטיסטיים ואומדנים ממספר מקורות. עד לשנת 1993 למ"ס פירסמה אומדני סחר חוץ והכנסה של יש"ע על בסיס סקרים. מאז תחילתה של האינטיפדה אומדנים אלה הפכו להיות בעיתיים. משנת 1994 למ"ס אינה מרכזת נתונים אודות תוצר והכנסה בשטחי יש"ע ואומדני סחר חוץ שלה מתבססים בעיקר על מידע על העברת תשלומי מע"מ של אגף המכס ומע"מ.

לצורך השגת הנתונים על ההכנסה הלאומית פנינו לאומדנים של דו"ח נציגות האו"ם (עזה) ושל מכון פלסטינאי לחקר כלכלי ותרתי (מא"ס, מזרח ירושלים). אומדנים אלו מתבססים על מחקרים של בנק העולמי וקרן המטבע. אומדנים הללו הינם במונחים ריאליים ונקובים בדולרים של 1995. (שיטת הניכוי של ההשפעה האינפלציונית איננה ברורה לנו לחלוטין). נתוני סחר שלנו הנגזרים מהעברות מע"מ מיוצגים כאן במחירים של 1995 (על בסיס מדד מחירים לצרכן בישראל).

להלן סיכומים של הבדיקה הראשונית שנעשתה על ידינו.

בשנת 1993 חלה ירידה דרמטית בהכנסה לאומית ובתוצר (ראה טבלה). בהתאם לכך על פי נתוני למ"ס ירד יבוא לישי"ע. לאחר מכן לפי נתוני נציגות האו"ם התחילה עליה בהכנסה לאומית ובתוצר מקומי. עם זאת גם ב-1997 הכנסה לאומית עדיין הייתה ב - 12% מתחת לרמה של 1992 (התוצר המקומי כבר היה כ - 10% יותר גבוהה מרמה של 1992).

לעומת זאת על פי נתוני מכון מא"ס הירידה בהכנסה ריאלית נמשכה לפחות עד 1996. נתונינו על התפתחות היבוא של רש"פ (יש"ע) יותר תואמים את התמונה הראשונה - ירידה משמעותית מ - 1992 ל - 1993 ועליה לאחר מכן כאשר שיעורי שינוי ביבוא הכולל דומים לאלו שבהכנסה הלאומית.

אם כן בסחר בסחורות קיימת אי התאמה. נציין שלאחר השינוי המוסדי בשטחי יש"ע (1993) כנראה חל שינוי במבנה של יבוא פלסטינאי: עד לשנת 1992 יבוא שירותים היווה מעל 20% של היבוא הכולל, משנת 1993 יבוא שירותים אינו עולה על 10% מסך היבוא.

נפילה ביבוא בשנת 1993 לעומת 1992 התבטא בעיקר בתחום יבוא שירותים שלא גדל מאז. כנגד, יבוא סחורות עלה מהר מאוד ובשנת 1997 היה ב - 12% יותר גדול מאשר ב - 1992. זאת בניגוד לכך שהכנסה לאומית עוד לא השיגה את רמתה ב - 1992. שני גורמים נוספים היו אמורים לפעל להקטנת היבוא:

(a) בעוד שהכנסה לאומית ירדה התוצר המקומי עלה - בד"כ זה גורם לא רק הצטמצמות של הביקוש המיצרפי אלא גם להחלפה של תוצרת מיובאת בתוצרת מקומית.

(b) אמנם הכנסה לאומית התחילה כנראה לעלות ב - 1994 אבל גדול שיעור צמיחת אוכלוסין הגבוהה גרמה להכנסה לנפש להצטמצם (בשנת 1996 היא הייתה ב - 36% יותר נמוכה מאשר ב - 1992). זה בד"כ גורם להקטנת מרכיב היבוא בתוך הצריכה המקומית. לכן היינו מצפים שתיהיה ירידה גם ביבוא סחורות וירידה ביבוא הכולל תיהיה יותר משמעותית.

נציין גם כי אין אנו יודעים מה היו שיטות החישוב של אומדני הכנסה על ידי הגורמים החיצוניים. אם יבוא פלסטינאי על בסיס העברות מע"מ היה אחד המרכיבים החשובים בחישוב זה אזי השוואה בין מגמת התפתחות העברות מע"מ לבין מגמת התפתחות ההכנסה הלאומית כפי שנעשתה הינה בעייתית.

לגבי יצוא פלסטינאי אין בידינו נתונים רלבנטיים. זאת משום שאין בידי רשויות מע"מ הישראלים מידע ברור מתי אחוז חשבוניות ה"פ" שהוגשו לעומת אלה שהונפקו ברש"פ כייצוא לישראל (בתקופה אחרונה ברש"פ הוגשו מעל 90% חשבוניות "I") הסיבה נוספת היא בכך שעוסקים פלסטינאיים מוגבלים מנהלית בהוצאת חשבוניות "P".

על סמך הבדיקה הראשונית ניסכם כי קיימת התאמה מסוימת בין נתוני העברת מע"מ לרש"פ לבין התפתחות המקרו-כלכלית בשנים האחרונות. כדי להבהיר את הבעיות שהתגלו ולהסיק מסקנות נדרשת בדיקה יותר יסודית.

יבוא וההכנסה הלאומית של רש"פ ב- 1992-1997
(במיליוני דולר)

יבוא אומדן של נציגות האו"ם (בדולרים של 1995)	יבוא ריאלי ביחס לתל"ג - אומדן מא"ס (%)	תל"ג אומדן של מכון מא"ס (בדולרים של 1995)	תמ"ג אומדן של נציגות האו"ם (בדולרים של 1995)	יבוא ריאלי ביחס לתל"ג - אומדן האו"ם (%)	תל"ג אומדן של נציגות האו"ם (בדולרים של 1995)	יבוא - נתונים ישראלים			
						ריאלי (מחירים קבועים של 1995)	נומינלי	סה"כ סחורות	
1,232	-	-	3,729	37	5,003	1,844	1,647	סה"כ סחורות	1992
	-			27		1,374	1,232		
1,363	35	4,395	3,196	40	3,892	1,546	1,333	סה"כ סחורות	1993
	30			34		1,327	1,138		
1,373	-	4,244	3,551	-	3,997	-	-		1994
	-			-					
1,908	41	4,117	3,956	40	4,204	1,678	1,678	סה"כ סחורות	1995
	37			36		1,521	1,521		
1,565	42	4,104	3,893	42	4,082	1,718	1,801	סה"כ סחורות	1996
	38			38		1,556	1,632		
-	-	-	4,107	38	4,408	1,697	1,805	סה"כ סחורות	1997
	-			35		1,539	1,568		

נספח מס' 2.

סקירה אודות ניסיון בינלאומי

בהפרדת רשויות פיסקליות ללא הפרדה מלאה של שטחי מכס

הוכן ע"י מר ברוך פוקס, המחלקה לתכנון וכלכלה.

הסקירה מתרכזת בנושאי מיסוי עקיף של סחורות כאשר קיימים משטרי מס שונים בשטחים שאינם מופרדים על ידי גבולות מכס או בשטחים שבהם ביצוע של ההפרדה המכסית היא בעייתית. התעניינות הייתה בעיקר במדינות עם משטר כלכלי דומה לישראל.

1. האיחוד האירופי

עד שנת 1992 מדינות השוק היו מין "אזור סחר חופשי" (אס"ח) עם שיתוף פעולה רחב ביותר בכל התחומים הכלכליים. משנת 1993 הוסרו כל גבולות מכס בין מדינות האיחוד. האיחוד מקיים תעריף המכס וכללי תקן אחידים כלפי יתר העולם. כל ההכנסות ממכס מיועדים לתקציב של המועצה האירופית. בדומה לישראל להכנסות אלה אין חשיבות מרובה מבחינת התקציב הכולל של מדינות האיחוד.

במדינות האיחוד נהוגים שיעורי מע"מ שונים כאשר השיעור "הסטנדרטי" מתפלג בין 15% ל- 25%. עקב שוני בבחירת המוצרים ליישום שיעורי מע"מ מופחתים, במוצרים מסוימים הפער במיסוי יכול להגיע ל- 25%. כידוע היעד הסופי של האיחוד להגיע לרשות פיסקלית אחידה. בתקופת המעבר שהתחילה בשנת 1993 ותמשך להתפחת עוד כמה שנים הופעלו שני מנגנונים תחליפי ים להתחשבות מע"מ.

הראשון מהם הופעל מייד עם הסרת הגבולות והוא דומה למנגנון יצוא ויבוא רגיל. יצואן באחד ממדינות האיחוד מוכר בשיעור אפס. יבואן שרוכש את המשלוח במדינה אחרת של האיחוד משלם מע"מ המקובל במדינתו בעת הקנייה. דיווח של היצואן לרשויות המס כולל פרטים של הקונה. פיקוח מתבצע באופן מדגמי, אין מערכת מחשוב אחידה שמאפשרת הצלבת נתונים מקיפה. מערכת מחשוב אחידה נמצאת בשלבי הקמה.

המנגנון השני יותר מתקדם מבחינת המטרה הסופית ומועדף מבחינת המועצה האירופית. הופעל במקביל לראשון כניסיוני. לקראת 1997 הוא היה אמור להחליף את המנגנון הראשון או לפחות

להפוך לדומיננטי. על פי שיטה זו כל עוסק הרשום באיחוד האירופי קונה סחורה בכל אחד מהמדינות כמו עוסק מקומי ומגיש דרישות החזר במדינת הקניה.

עקב קשיים רבים של העוסקים ושל רשויות המס השיטה השנייה לא זכתה לפופולריות וב-1997 המעבר המתוכנן לא התרחש. הסיבות העיקריות לכך בשוני בשיעורי מע"מ, בהוראות מנהליות וכללי טיפול במדינות האיחוד וכתוצאה עלויות עסקיות גבוהות במיוחד לעוסקים קטנים ובינוניים. תוכניות המועצה האירופית להתכנסות הדרגתית של שיעורי מע"מ למעשה לא הניבו עד היום תוצאות דרושות. כאמור הפערים עדיין גבוהים מאוד. הדבר גורם להתפתחות שוק שחור, לאי סדר פיסקלי ומסחרי. אף על פי שהמצב הנוכחי מביא לאי שביעות רצון של המועצה, רשויות המס והקהיל יח העסקית, הוחלט כי השיטה הנוכחית תמשיך לפעול עד להקמת "הקופה האחידה" לתקבולי מע"מ. ההכנסות ממע"מ שיתקבלו לאותה "קופה" אמורים להתחלק בין ארצות האיחוד על פי אומדני התצרוכת (על בסיס מקרו).

לעומת זאת בתוכניות ההתאמה של מסי קניה (EXCISE DUTIES) על סיגריות, אל כוהל, דלק ושמינים מינרליים האיחוד האירופי השיג הצלחה יותר גדולה. שיעורי מס אלו באירופה הם גבוהים למדי וברי השוואה עם המסים המתאימים בישראל. לכן סביר להניח כי הם לא יוכלו להתקיים בהעדר הגבולות ללא תיאום. יעד הסופי הוא להגיע לשיעורים כמעט אחידים. בתור יעד ביניים וגם תנאי לפתיחת הגבולות הוצבה מטרה להעלות לרמה מינימלית שיעורי מסי קניה במדינות בהם מסים אלו היו נמוכים יחסית. לגבי סיגריות יעד זה הושג עוד בשנות ה-80 (אכיפת מס סיגריות הוא בעייתי במיוחד אפילו עם קיום גבולות מכס) שיעורים מינימליים בשאר המסים יושמו על ידי כל מדינות האיחוד אחרי 1992.

בהתייחסות לניסיון אירופי צריך לזכור על מספר הבדלים מהותיים של המצב באיחוד כגון דמיון בין מבנה הכלכלי ומשטרים כלכליים של מדינות האיחוד, רמת שיתוף הפעולה הגבוהה בין שלטונות המס במדינות האיחוד ויכולת להגביר עוד שיתוף פעולה זה. מרחקים בין מרכזים של פעילות הכלכלית שבדרך כלל משמעותית יותר גדולים.

2. איחוד המכס הדרום אפריקאי.

בהסדר זה משתתפים דרום אפריקה, לסוטו, סוויזילנד, בוטסוונה, נמיביה. הסדר זה מעניין במיוחד משום שמדובר על מדינות עם פער גדול בהתפתחות הכלכלית וחברתית בדומה למצב אצלנו. איחוד המכס מנוהל על-ידי רשויות המס של דרום אפריקה. כל המדינות מיישמות תעריף המכס דרום-אפריקאי.

המכס הדרום אפריקאי גובה את כל המסים על יבוא-מכס, מע"מ או מסי קניה. ההכנסות ממיסוי עקיף מחולקים על בסיס אומדני צריכה (על בסיס מקרו) כאשר כל המדינות מקבלות תוספת מדרום אפריקה כפיצוי על דומיננטיות דרום אפריקאית בקביעת מדיניות המיסוי.

בדרום אפריקה קיים מע"מ רב שלבי על מכירת סחורות ושירותים בשיעור של 14% יתר מדינות האיחוד באופן טבעי לא יכולות לנהל מערכת מע"מ ובהם קיים מס קניה חד-שלבי על סחורות ושירותים. מספר סחורות כלשהו: מזון בסיסי פתור ממס זה. עיקר הגבייה של מס קניה זה מתבצע בעת יבוא סחורה, בחלק מהמקרים הגבייה מתבצעת בשער המפעל של היצרן המקומי (צריך לזכור על המבנה הכלכלי של המדינות הנידונות: כמעט כל מוצרי תעשייה מוגמרים הם מיובאים, חומרי גלם וגידולים חקלאיים מסוימים מיועדים ליבוא, מרבית האוכלוסייה (שהיא כפרית) צורכת מזון מייצור עצמי, בלסטו וסוויזלנד חלק גדול מהכנסה נוצרת על-ידי "יצוא" פועלים לדרום אפריקה).

בדרום-אפריקה גובים מסי קניה חד-שלביים (Excise Duties) על מוצרים הסופיים: טבק, משקאות חריפים וקלים, מוצרי בני קיימא, אלקטרוניקה ביתית, מכוניות, דלק וכיו"ד שיעיר המס על רב המוצרים האלו עומד על 35% (ממחיר לצרכן). במקביל במדינות האיחוד אחרות מיישמים מסי קניה על אותם מוצרים בשיעורים בין 10% ל-25%. כאמור מדובר בעיקר על מוצרי יבוא. נמלים היחידים של האיחוד המכס מחוץ לדרום אפריקה נמצאים בנמיביה - במרחק של אלף-אלפיים קיים ממרכזים הכלכליים של דרום אפריקה העובר דרך שטח מדברי קשה, חסר תשתיות ואוכלוסייה. נציין גם שאוכלוסייה בה מדובר בדרך כלל לא מתאפיינת ביזמות וחיה באורך חיים מסורתי.

עם זאת במערכת הפיסקלית של דרום אפריקה מצוינים כי התחמקות מתשלומי מסי קניה היא תופעה רבת ממדים. קיימת המלצה להוריד שיעורי מסי קניה לרמה של 15%, קיימת גם השערה שתקבולי מסי קניה יכולים לעלות לאחר ההורדה הנ"ל (רק שיעור מס על הסיגריות מומלץ להעלות לרמה של כ-50% מהמחיר לצרכן).

3. ארצות נפט"א

בין ארה"ב, מקסיקו וקנדה מבחינה רשמית קיימים גבולות מכס לכל דבר וכל מדינה מיישמת מדיניות מיסוי עקיף בצורה עצמאית. עם זאת מספר גורמים יוצרים תלות חלקי של מערכות המס בשלושת המדינות. מדינות צפוניות של ארה"ב סחורות יותר עם קנדה מאשר עם אזורים מרוחקים של ארה"ב וכך גם מצד הקנדי. מדינות מערב-דרומיות של ארה"ב סחורות יותר עם מקסיקו מאשר עם אזורים מרוחקים של ארה"ב. הקשרים הכלכליים של צפון מקסיקו עם ארה"ב הם יותר חזקים מאשר עם דרום מקסיקו. קיים שיתוף פעולה הדוק בין רשויות המכס של המדינות ובה ליד

מעבר סחורות בגבול הוא יחסית פשוט. מעבר בני אדם גם הוא יחסית קל (בין קנדה לארה"ב חופשי) ומתבצע בממדים גדולים מאוד. עובדה נוספת המעוררת את עניינינו היא בכך ששיעורי מיסוי עקיף שונה גם מאזור לאזור בתוך קנדה, ארה"ב ומקסיקו. בארה"ב מוטל מס קניה (Sale Tax) על מכירות קימונאיות שמתפלג במדינות וערים שונים בין 0% ל-8%. בקנדה מוטל מע"מ פדרלי בשיעור 7% ובנוסף מסים של הפרובינציות שמגיעים ל-12%. בקויבק יש מע"מ פרובינציאלי של 6%. שלושת הפרובינציות המזרחיות ביותר שלא גובלות עם ארה"ב עברו בתקופה אחרונה למע"מ אחיד בשיעור של 15% במקום מע"מ פדרלי בתוספת מס קניה מקומי. ביתר הפרובינציות מיישמים מס קניה על מכירת סחורות בדומה לארה"ב. במקסיקו מוטל מע"מ רב-שלבי בשיעור של 15%. המדינות הצפוניות של מקסיקו שיעור מע"מ הוא 10%.

בכל שלושת הארצות של נפטי"א קיימים מסי קניה (Excise Duties) על סיגריות, אלכוהול, דלק ו"מוצרי יוקרה" שונים. אין תיאום רשמי בשיעורי המס ומערכות המס הם שונות מאוד. יש גם מסים של המדינות /פרובינציות בתחומים אלו. עם זאת שיעורי המסים האלו בדרך כלל לא עולים על 10% (שיעור המיסוי של ליקרים זולים בדי"כ יותר גבוה). בכל הארצות ייצור מקומי, ערוצי שיווק של המוצרים כנ"ל נמצאים תחת הפיקוח. כאשר הדבר אפשרי גבית המסים מתבצעת בעת היבוא או בשלב של מכירה סיטונאית (בדלק זה לא כך). בחלק ממדינות של ארה"ב מוטל מס נוסף על סיגריות עד 40%. דווקא במדינות הצפוניות אין מס נוסף או שהוא נמוך. גם בפרובינציות המזרחיות של קנדה מס סיגריות משמעותית יותר נמוך מאשר במערב.

מסקנות

רשויות המס מקיימים בהצלחה יחסית מערכת מע"מ/מס קניה כללי" כאשר פער בשיעורים במדינות הקשורות אינו עולה על כמה אחוזים. לגבי מסי קניה על מוצרים ספציפיים (בלו) רשויות המס מצליחות להתמודד עם פערים יותר גדולים, במיוחד כאשר מדובר על "מיסוי גבוה" מול "מיסוי גבוה מאוד" (כמו באירופה) - חשוב שתהייה רמת מינימום כלשהי. נראה שתחום גביה בעייתי ביותר זה סיגריות.

המצב בישראל נראה יותר סבוך מאשר מצב בכל מקום אחר בעולם בגלל שילוב של גורמים הבאים:

- מרחקים אפסיים בין מרכזי פעילות הכלכלית.
 - שיעורי מיסוי של מוצרים מסוימים הגבוהים ביותר בקנה מידה עולמי (כגון: בני קיימא, סיגריות).

- הבדלים גדולים מאוד במבנה הכלכלי, חברתי ואדמיניסטרטיבי בין ישראל לרש"פ.

נספח מס' 3

נתונים המתייחסים

לענינים פסקלים

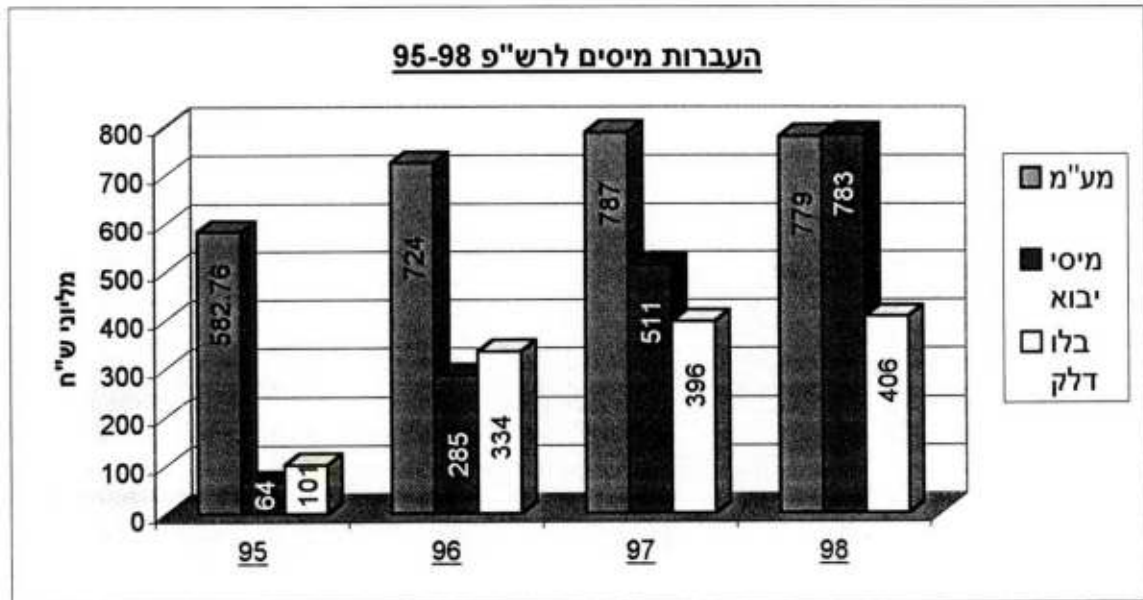
נתוני סחר

והיבוא

העברות מיסים לרש"פ שנים 95-98 (במליוני ש"ח)

שנוי ב- מ-97 ל- 98	שנוי ב- מ-96 ל- 97	שנוי ב- מ-95 ל- 96	98	97	96	95	
-1.0	8.0	19.5	779	787	724	582.8	מע"מ
34.7	44.2	77.5	783	511	285	64	מיסי יבוא
2.5	15.7	69.8	406	396	334	101	בלו דלק
13.9	20.7	44.3	1,968	1,694	1,343	748	סה"כ

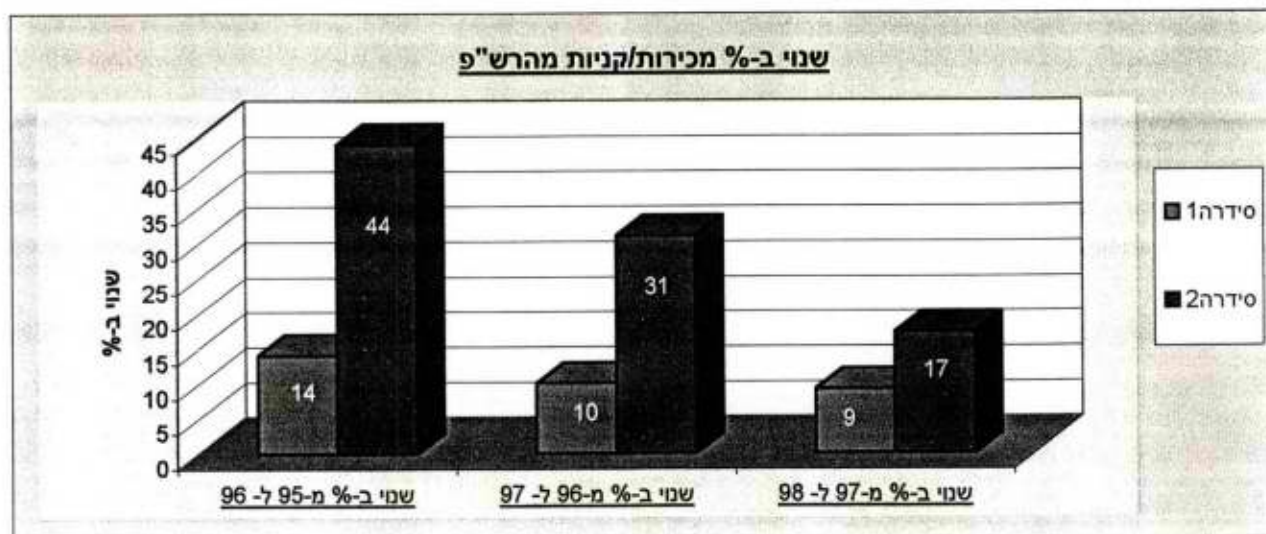
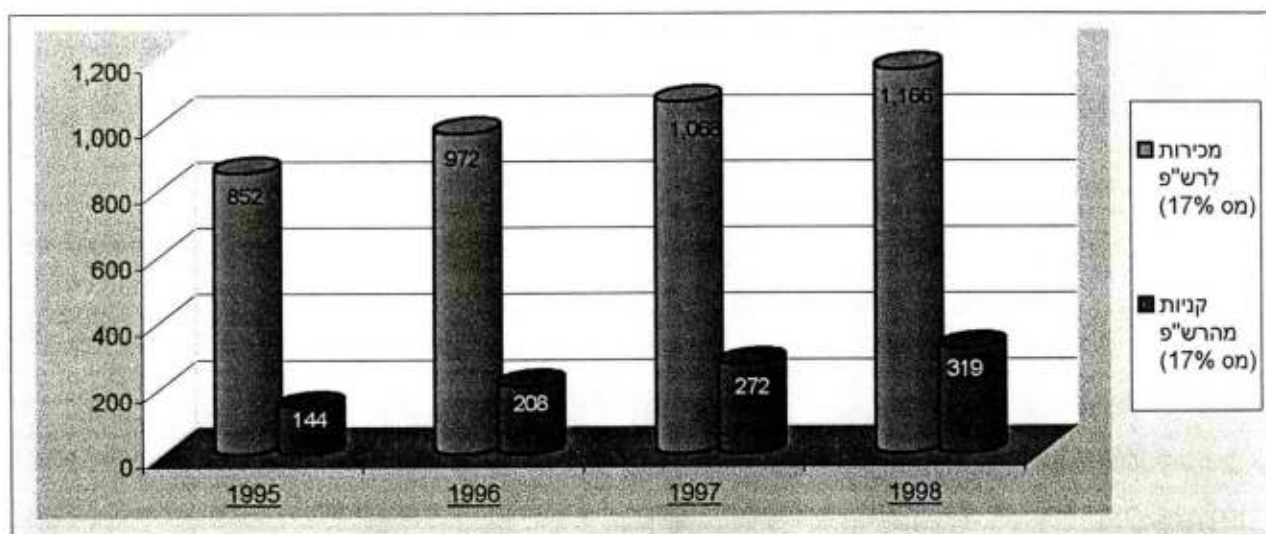
מיסי יבוא = מכס, מע"מ, מסקניה



הערה: אין זהות בין העברות כספים של מע"מ בפועל לבין ההתחשבות משום שההעברות בפועל נדחו בגלל סגרים או קוזזו בשל חובות מתאגידים שונים.

ריכוז התחשבות מע"מ של ישראל עם הרש"פ 95-98 (במליוני ש"ח)

שנוי ב- מ-97 ל- 98	שנוי ב- מ-96 ל- 97	שנוי ב- מ-95 ל- 96	1998	1997	1996	1995	
9	10	14	1,166	1,068	972	852	מכירות לרש"פ (מס 17%)
17	31	44	319	272	208	144	קניות מהרש"פ (מס 17%)
22	-15	-21	28	23	27	34	קיזוזים מדרישת הרש"פ
9	5		25	23	22	2	עמלה 3% (החל מ-12/95)
7	5	6	799	750	715	672	נטו מע"מ תשלום לרש"פ



תקציב הרשות הפלשתינית - מליוני \$

98 תקציב	97 תחזית	96 ביצוע	95 ביצוע	
(13)	(52)	(95)	(107)	ס"ה גרעון
<u>872</u>	<u>866</u>	<u>779</u>	<u>507</u>	ס"ה הוצאות
	296	247	195	הוצ' שכר אזרחי
	199	156	108	הוצ' שכר משטרה
	371	377	204	הוצ' אחרות
<u>885</u>	<u>814</u>	<u>684</u>	<u>411</u>	ס"ה הכנסות
<u>345</u>	<u>301</u>	<u>265</u>	<u>146</u>	הכנסות מקומיות
39	37	39	36	ב-% מס"ה הכנסות
<u>540</u>	<u>513</u>	<u>420</u>	<u>265</u>	הכנסות מישראל
61	63	61	65	ב-% מס"ה הכנסות

מקור הנתונים : אגף תקציבים. צוות בטחון
הערה: נתוני תקציב 98- אمدן ראשוני ע"י IMF

1 נתוני סחר עם הרש"פ - לפי דווחי מע"מ שנים 95-98 (מליוני ש"ח)

שנוי	שנוי	שנוי					
ב- % מ- 97 ל- 98	ב- % מ- 96 ל- 97	ב- % מ- 95 ל- 96	98	97	96	95	
9	10	14	6,859	6,282	5,706	5,012	מכירות לרש"פ ע"פ דרישת הרש"פ
17	31	45	1,876	1,600	1,224	847	קניות מהרש"פ ע"פ דיווחי 878
6	4	8	4,983	4,682	4,482	4,165	עודף מכירות

2 נתוני סחר עם הרש"פ במליוני \$ - לפי דווחי מע"מ שנים 95-98

שנוי	שנוי	שנוי					
ב- % מ- 97 ל- 98	ב- % מ- 96 ל- 97	ב- % מ- 95 ל- 96	98	97	96	95	
-0.61	2	8	1,805	1,816	1,783	1,654	מכירות לרש"פ ע"פ דרישת הרש"פ
6.5	21	37	494	462	383	280	קניות מהרש"פ ע"פ דיווחי 878
-3.2	-3	2	1,311	1,353	1,401	1,375	עודף מכירות

3

עסקאות עם הרש"פ - במליוני \$ - שנים 94-98 - לפי נתוני הלמ"ס

98	97	96	95	94	
					יבוא לישראל
280	248	242	346	205	סחורות
790	643	474	410	409	שירותים
1,070	891	716	756	614	סה"כ
					יצוא מישראל
1,636	1,568	1,633	1,521	920	סחורות
279	204	168	157	147	שירותים
1,915	1,772	1,801	1,678	1,067	סה"כ
845	881	1,085	922	454	עודף

הערה: יבוא שירותים כולל שירותי עבודה לא כולל שירותי בזק

טבלה 5 -

נתוני יבוא לאוטונומיה בשנים 1996-1998 (במליוני \$)

לפי סוג היבוא

שינוי ב- לעומת 97 %	1998	1997	1996	סוג היבוא
41.4	665.1	470.3	342.0	סה"כ יבוא
96.6	2.3	1.2	1.0	יבוא אישי תושבים חוזרים
139.4	7.9	3.3	13.4	יבוא אישי כלי רכב
1.3	10.3	10.2	9.8	יבוא שלטוני
61.9	103.8	64.1	44.1	תרומות
38.2	515.2	372.9	254.6	יבוא מסחרי יבואני אוטונומיה
37.6	25.6	18.6	19.1	יבוא מסחרי יבואנים ישראליים

טבלה 6 -

נתוני יבוא לאוטונומיה בשנים 1996-1998 (במליוני \$)

לפי קבוצות מוצרים

שינוי ב- לעומת 97 %	1998	1997	1996	קבוצת מוצרים
41.4	665.1	470.3	342.0	סה"כ יבוא
14.2	85.4	74.8	61.7	מזון, בעלי חיים ומוצרי צמחים
-12.5	1.4	1.6	1.7	משקאות, אלכוהולים וחומץ
16.8	18.1	15.5	10.8	טבק ומוצרים מעובדים
19.5	60.6	50.7	39.2	מוצרים כימיים וקוסמטיקה
40.3	42.5	30.3	24.2	פלסטיק, גומי, עור, עץ, נייר ומוצריהם
10.1	42.5	38.6	24.9	טקסטיל הלבשה והנעלה
42.9	36.3	25.4	19.2	אבן, מלט, קרמיקה חכוכית
57.4	78.7	50.0	25.6	מתכות ופריטים ממתכת
29.2	102.1	79.0	54.2	מכשירים ומכונות מכניים
124.9	47.9	21.3	17.6	מכונות וציוד חשמלי
80.0	149.4	83.0	63.0	מוצרים אחרים

מקור הנתונים - עיבודי המחלקה לתכנון ולכלכלה לפי קבצי S.A.S מל"מ