

מדינת ישראל

משרד הממשלה

משרד

מס' תיק

מס' תיק מקורי

מחלקה

שם וזיקן לשכת השר אברהם שוחט - אוטונומיה
טווח פיקודי **גל-2/20541**
טווח פריט 000m6sw
טווח בת 2-113-9-10-4
תאריך הדפסה 13/11/2018

אוגדן

ת'ק 19

מט' אולסון'א'לה

קטע' ע'ת'א'ג

11

סכ'א'בר

93



מס' 93/49829
ת.ד. 13195

משרד האוצר

המנהל הכללי

ירושלים, כ"א באלול התשנ"ג
7 בספטמבר 1993

ת.93-49829

אל:
מר אברהם (בייגה) שוחט
שר האוצר

הנדון: המלצות ועדת ההיגוי לענין האוטונומיה

ועדת ההיגוי לשיחות הכלכליות לענין האוטונומיה ממליצה בפניך לקבל את המלצות צוותי העבודה בראשותו של פרופ' בן-שחר אשר הונחו בפניך לפני כחודש. סיכום המלצות מצ"ב.

הועדה מבקשת להביא בפניך שורה של נושאים הדורשים התיחסות והכרעה של הדרג הפוליטי.

הצוותים הונחו מראש להתייחס למצב של השארת הגבולות בין האוטונומיה לישראל פתוחים למעבר סחורות וגורמי יצור, כאשר לגבי תנועת עובדים חל שינוי במהלך העבודה (הטלת הסגר).

חלופת גבולות פתוחים לסחורות מועדפת מנקודת ראות המשק הישראלי והן לטובת האוטונומיה. הפתיחות למעבר עובדים חייבת להיות מוגבלת מנקודת ראות המשק הישראלי, כאשר מידת ההגבלה תלויה בשיקולים בטחוניים ובשיקולים כלכליים חברתיים לטווח ארוך.

1. העסקת עובדים מהשטחים

מסקנות צוותי העבודה הן כי עד להיקף של מאה אלף איש אין סיבה כלכלית להגביל כניסה של עובדי השטחים בישראל. הצוותים הניחו כי זוהי הרמה שסביבה יתייצבו הביקוש וההיצע בעתיד.

הגבלה של מספר העובדים מובאת בשתי אלטרנטיבות: האחת, להחיר כניסה חפשית עד 100 אלף עובדים (המלצת צוותי העבודה). השניה - מספר העובדים יוגבל בשלב הראשון לכ- 60 אלף עובדים ויופחת בהדרגה (תוך 3-4 שנים) ל- 40 אלף עובדים. מספרים אלה אינם כוללים כ-20 אלף עובדים במזרח ירושלים.

השיקולים להגבלות הינם חברתיים (הקטנת היקף העובדים הזרים) וכן כלכליים - הקטנת היקפם של הענפים המחייבים הישענות על עבודה זולה תוך מעבר לפונקציות יצור מתוחכמות יותר. הגבלה זו תשרת את המטרה של העסקת כח האדם הישראלי בעבודות בעלות ערך מוסף גבוה יותר.

מוכן כי גם לשמירת חופש מוחלט במעבר עובדים ישנם יתרונות ובעיקר הגברת היעילות הכלכלית.

אנו ממליצים לקבל את מסקנות הצוותים כאשר לאופן הנפקת רישיונות עבודה. יחד עם זאת ימשך המצב הקיים לפיו האחריות על העובדים (מבחינה בטחונית) היא על המעסיק. מצב זה יאפשר להמנע מתהליך ההקצאה וכן יתן מענה לבעיות הבטחוניות.

ועדת ההיגוי מתנגדת להטלת אגרת-העסקה שתשקף את עלות העסקתם של עובדי השטחים למשק. ניתן לשקול הטלת אגרה כזו במיקרים חריגים ככלי לוויסות כניסתם של עובדים מהאוטונומיה.

באשר לנושא ההפרשות הסוציאליות בגין עובדי אוטונומיה בישראל ממליץ צוות היעוץ על הקמת קרן נפרדת שבה יופקדו כספי ההפרשות הסוציאליות עד שיוקם מוסד ביטוח לאומי באוטונומיה. לחילופין מציע המינהל האזרחי כי ההפרשות הסוציאליות תצומצמנה לשלושת הענפים הקיימים ויוטל היטל אשר מטרתו השווה את עלות העבודה לעלותה על עובד ישראלי.

2. סחר

לאור הכוונה לאפשר גבולות פתוחים לתנועת סחורות יש לאמץ את הפיתרון המוצע על ידי הצוותים - יצירת איחוד מכס בין ישראל לבין האוטונומיה.

לענין זה ראוי להעיר שלוש הערות:

א. יתכן כי הפתרון המועדף על תושבי השטחים יהיה של אזור סחר חופשי. על ישראל להתנגד לפיתרון זה מכיון שפתרון זה במצב של תנועת סחורות חופשית ייצור מצב בו מיסי היבוא בשטחים ובישראל שונים. דבר העשוי לפגוע במערכת המכסים הקימת כיום בישראל וביעילותה.

ב. עשויה להתעורר בעיה בחלק מענפי החקלאות ויתכנו שני פתרונות לכך:

- האטת קצב החשיפה ליבוא מהשטחים בחלק מהמוצרים או הענפים. יש לזכור כי הגבלות על יבוא ולו לפרק זמן מוגבל עלולות להיות בלתי ניתנות ליישום.

- סיוע נקודתי וענפי.

ג. סחר עם ירדן - התייחסות לכלל הנושא הירדני תובא בהמשך. לענין הסחר נראה כי במידה ויאומץ הפתרון של איחוד מכס בין כלכלת ישראל לכלכלת האוטונומיה הרי שבין איחוד-המכס לבין ירדן ידרשו הסכמי סחר תוך קביעת מיגבלות על יבוא מוצרים מירדן במיקרים בהם המכס בירדן שונה משמעותית מזה שבישראל.

ד. חשוב לזכור כי מעבר חופשי של סחורות הוא בין היתר תחליף לתנועה חופשית של עובדים. ככל שמגבלות העובדים תהיה נוקשה יותר כך יש להגדיל את חופש מעבר הסחורות.

עמדת משרד התמ"ס היא כי יש לאפשר להטיל היטל על מוצרים "מיובאים" מהאוטונומיה לישראל בהם קיים חשש לפגיעה בייצור מקומי. לדעת משרד התמ"ס היטל כזה ידרש במיוחד במידה ובאוטונומיה יהיה סיבסוד של ייצור מוצרים.

עמדת צוותי היעוץ וועדת ההיגוי היא כי אין לקבל את עמדת משרד התמ"ס בין היתר מכיון שצעד זה אינו ניתן ליישום במשטר של איחוד מכס ותנועה חופשית של סחורות.

מכיון שהמלצת הצוות הן להעביר אחריות על התקינה למשווקים בישראל תידרש הערכות רצינית של מערכת הפיקוח על התקנים.

3. המערכת הפיסקלית

ועדת ההיגוי ממליצה לקבל את המלצות הצוותים באשר לנושאי המיסוי.

עיקר החשיבות בנושאי המיסוי הינה בתחום המיסים העקיפים.

כפי שנאמר כבר בהתייחסות לנושא הסחר איחוד מכס נידרש כתוצאה מההחלטה לשמור על תנועה חופשית של סחורות. איחוד מכס משמעו כמובן שהמיסים על יבוא לישראל ולאוטונומיה יהיו זהים.

באשר למיסי קניה ומע"מ ניתן לאפשר חופש של חמש נקודות אחוז, לשילטונות האוטונומיה.

אין מקום להתערב במדיניות התקציבית (של האוטונומיה) יחד עם זאת יש למנוע מצב בו יסוכסד היצוא לישראל.

הסדרים מפורטים ידרשו במספר תחומים:

- א. קביעת יחסי סחר עם ירדן.
- ב. החזרי מיסים - בעיקר מע"מ ומיסי יבוא.
- ג. מנגנוני הגביה בנמלי היבוא, ובגשרים.

חשוב להדגיש כי הפתרון של איחוד-מכס מחייב מדיניות יבוא מתואמת בין ישראל לאוטונומיה לא רק בהיבטי המיסוי אלא גם תיאום לגבי מוצרים אסורים ביבוא.

4. המערכת המוניטרית

לתחום זה ישנה כמובן משמעות פוליטית וסימבולית.

אנו ממליצים להשאיר את מצב ההילך החוקי הקיים, קרי השקל והדינר הם ההילכים החוקיים בגדה ולהעמיד את עזה במצב זהה לזה של הגדה. כמובן, רצוי שהסחר בין ישראל לאוטונומיה (כולל תשלום לעובדים משם) ימשיך להתבצע בשקלים. יחד עם זאת, מהבחינה הכלכלית ישראל אינה צריכה להתנגד להקמת מערכת מטבע, נפרדת או להנהגת הדינר בלבד כהילך חוקי כל עוד בנק ישראל אינו מתחייב להמיר מטבע זה בשער חליפין קבוע.

פיתוחה של מערכת תיווך פיננסי (אשר אינה בנמצא כרגע) הוא קריטי להתפתחות הכלכלית באוטונומיה. בשלב ראשון ניתן לאפשר לבנקים ירדנים לחזור ולפעול בשטחים. בימים אלה פועל צוות יועצים חיצוניים במטרה לגבש המלצות ורעיונות לפעולה במישור הבינלאומי הצוות פועל במסגרת ועדת המנכ"לים לכלכלת השטחים.

רצוי להעביר פיקוח על בנקים בשטחים לשלטונות האוטונומיה. יש למצוא פתרון לבעיית המלווה לעת צרה למערכת הבנקאות שתקום בשטחים כדי שנטל זה לא יפול על כלכלת ישראל.

התאמות מיוחדות תדרשנה בהוראות הפיקוח על מט"ח. לענין זה כמו גם לשאר הנושאים המוניטריים מוצע לקבל את המלצות הצוות.

כיום אין לישראל מגע כלכלי ישיר עם ירדן, אך קיים קשר בין השטחים לירדן. הקשר הינו אסימטרי כאשר היצוא לירדן פטור ממכס והיבוא ממנה חייב במכס.

המשק בירדן בניגוד לזה שבישראל עשוי להיות משק מתחרה למשק האוטונומיה. (בירדן רמת התוצר לנפש נמוכה מאשר באוטונומיה). בענפים ספציפיים עשויה להיות השפעה גם על ישראל.

לאור האמור מומלץ שלא להתיר מעבר עובדים מירדן לשטחים.

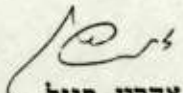
באשר למעבר סחורות מירדן לשטחים:

קיימת בעיה לגבי מוצרים שייובאו לירדן ומשם לשטחים. זאת במידה והמכס בירדן נמוך מאשר בישראל. לגבי חלק מהמוצרים יתכן ותידרש הטלת מכס בשיעור שישווה בין המכס בירדן למכס בישראל. הסדר כזה אין הכרח שיחול על כל היבוא מירדן לשטחים.

7. המשך טיפול

- א. מומלץ להמשיך את פעילותה של ועדת ההיגוי כגוף מרכז אשר ילווה את המו"מ הכלכלי לכשיתחיל.
- ב. בנושאים ספציפיים יופעלו ע"י הועדה צוותי משנה על מנת לגבש את ההמלצות באופן סופי.
- ג. ועדת ההיגוי תעביר אליך בהקדם התיחסות למצב החדש שנוצר - הפעלת האוטונומיה בשלבים (יריחו תחילה) והשלכותיו לגבי יישום ההמלצות (לא צפויים שינויים מהותיים).
- ד. הועדה תציע הערכות למו"מ על פרטי היישום עם הצדדים השונים.

ב ב ר כ ה,


אהרון פונגל

העתק:
חברי ועדת ההיגוי

נספח

להלן רשימת נושאים נוספים שהועלו בדיון ועדת ההיגוי:

1. פיקדון בגין רישיון עבודה-
הצוות המליץ על תשלום שישלם העובד כנגד קבלת רישיון עבודה וכן על פיקדון שיופקד על ידי העובד בעת קבלת הרישיון.
נציגי המנהל הסתיגו מהתשלום בגין הרישיון. מוצע לשקול נושא זה.
2. מעבר עובדים מהאוטונומיה לירדן וחזרה-
נציגי המינהל האזרחי העלו נקודה זו בהיבט הבטחוני. כיום קימת מערכת כללים לנושא המעבר לירדן וחזרה וגם בעתיד תידרש קביעת כללים לענין זה.
3. ההערכות לגבי מספרם של עובדים מהאוטונומיה שיוורשו להיכנס לעבודה בישראל לא כוללות את עובדי השטחים העובדים כיום בישובים היהודים בשטחים.