

ספטמבר 2005 / אלול תשס"ה

סוף עידן מעטפת המכס הישראלית-פלסטינית

מסמך התרעה בסיסית – מכון ראות

מסמך ההתרעה הבסיסית הוא תוצר של מכון ראות ומטרתו להצביע על פער בין מגמות והתרחשויות חדשות לבין הנחות יסוד או עבודה של מקבלי ההחלטות בממשלת ישראל. התעלמות מפער זה עלולה להביא לידי "הפתעה בסיסית"¹ הנובעת מחוסר רלוונטיות של מדיניות ממשלת ישראל. מסמך ההתרעה הבסיסית חושף את ההנחות שביסוד מדיניות ממשלת ישראל, מצביע על המגמות החדשות ומציע כיווני חשיבה ופעולה לסגירת הפער.

מהות ההתרעה

הסדר "מעטפת המכס" – Customs Envelope – אשר נקבע בהסכמי אוסלו, קובע משטר אחיד של מכסים ומסים עקיפים (למעט חריגים) בשטחי ישראל, הגדה ועזה. עפ"י הסדר זה ישראל גובה את המכסים עבור הפלסטינים במעטפת החיצונית ומעבירה להם את הנתח היחסי בניכוי עמלה. כמו-כן נקבע מנגנון להתחשבות בגין מסים עקיפים.

הרלוונטיות של הסדר מעטפת המכס הולכת ונשחקת בעקבות (1) בניית גדר ההפרדה; (2) מבנה מפת הדרכים ודחיית הסדר הקבע; (3) המגבלות על תנועת אנשים וסחורות; ו- (4) היציאה של ישראל מן הגבול החיצוני של רצועת עזה.

לפיכך, על ממשלת ישראל לשקול את הדרכים להתאמת הסדר מעטפת המכס למציאות החדשה או אף את ביטולה וכינון הסדר כלכלי חלופי.

תפישת העולם הקיימת – ישראל והפלסטינים הם יחידת מכס אחת

1. מאז מלחמת ששת הימים ראתה ישראל בשטחי הגדה, הרצועה ובשטחה-היא אזור מכס אחד. לפיכך, ישראל אכפה משטר מכס ומסים עקיפים אחיד על כלל תנועת הטובין בין שטחה, שטחי הגדה והרצועה ובין מדינות שלישיות.
2. ישראל לא שינתה עמדה עקרונית זו בעקבות תהליך אוסלו. ואכן, פרוטוקול פריז (4/94)² נתן תוקף למשטר כלכלי זה וקבע את הסדר מעטפת המכס. על פי הסדר זה, יחול משטר מכס אחיד על תנועת הסחורות (למעט חריגים) והמסים העקיפים יהיו דומים (אך לא זהים). במקביל, נקבע מנגנון סליקה אשר הסדיר את חלוקת ההכנסות ממסים וממכסים בין ישראל לבין הפלסטינים.

¹ המושגים "התרעה בסיסית" ו"הפתעה בסיסית" נטבעו על-ידי ד"ר צבי לניר – מייסד מכון פרקסיס. להרחבה ר' www.praxis.co.il; לניר צבי, **ההפתעה הבסיסית – מודיעין במשבר**, הקיבוץ המאוחד והמרכז למחקרים אסטרטגיים ע"ש יפה באוניברסיטת תל-אביב, תשמ"ג.

² פרוטוקול פאריז (4/94) נכלל כנספח ל"הסכם עזה יריחו" (05/94) ולהסכם הביניים.

3. ההגיון שהנחה את ממשלת ישראל התבסס על הנחות העבודה והעקרונות הבאים:³
- א. עד להסדר הקבע, לא יהיה גבול פיזי בין הגדה, הרצועה וישראל;
 - ב. יש להבטיח תנועה חופשית של סחורות, עבודה והון בכפוף לשיקולי ביטחון;
 - ג. ההסדר הכלכלי עם הפלסטינים הוא זמני בלבד עד להסדר הקבע אשר אמור היה להיחתם עם תום תקופת הביניים במאי 1999;
 - ד. יש להגביל את סממני הריבונות של הרש"פ ובכלל זה, את סממני הריבונות הכלכלית כגון הזכות לחתום על הסכמים עם צדדים שלישיים או להנפיק מטבע;⁴
 - ה. עזה והגדה הן יחידה טריטוריאלית אחת, ולכן חל עליהן אותו משטר כלכלי.⁵
4. כיום, פרוטוקול פריז ממשיך להוות את הבסיס הרשמי ליחסים הכלכליים בין הרש"פ לישראל, למרות שסעיפים רבים ממנו אינם מיושמים על-ידי שני הצדדים.
5. תכנית ההתנתקות (6/04) גילמה סתירה פנימית. מצד אחד, נקבע יעד מדיני של הסרת האחריות הישראלית מעל עזה (להלן "סיום אחריות"). מצד שני, נקבע כי הסדר מעטפת המכס וההסדרים הכלכליים הקיימים בין ישראל והפלסטינים יישארו בתוקף.
6. על פי החלטת הקבינט (8/8/05), המשך הסדר מעטפת המכס יותנה בהסכמה פלסטינית להעברת מעבר הגבול של הסחורות לכרם שלום. לחילופין, אי-הסכמה פלסטינית להצעה זו תוביל לכינון גבול מכס בין ישראל לבין עזה ולהוצאת עזה ממעטפת המכס.

המציאות משתנה – שחיקת ההגיון של הסדר מעטפת המכס

- בפועל, מתהוות מגמות אשר שוחקות את הרלוונטיות של הסדר מעטפת המכס:
7. כל ההנחות שהובילו לכינון מעטפת המכס במסגרת הסכמי אוסלו נשחקו:
- א. בגדה מוקם חיץ פיזי בינה לבין ישראל ורצועת עזה כבר מוקפת גדר;
 - ב. תנועת הסחורות, ההון והעבודה בין ישראל לבין הגדה והרצועה פחתה מאד בעקבות הטרור הפלסטיני בשנות ה-90 והאינתיפאדה השנייה, מצד אחד, ובעקבות ההגבלות על התנועה שהוטלו ע"י ישראל, מצד שני;
 - ג. הסכם קבע אינו נראה באופק המדיני ולכן לא צפוי גם הסדר כלכלי כולל. הסדר מעטפת המכס, שהיה זמני, ממשיך להוות את הבסיס הרשמי ליחסים הכלכליים בין ישראל לרש"פ;
 - ד. הרש"פ צברה סממנים רבים של מדינה. יתרה מכך, נראה כי תהליך "בנין המדינה" הפלסטיני מסתמן כאינטרס ישראלי. לנוכח היעד של סיום האחריות ולקראת יישום השלב השני של מפת הדרכים הכולל הקמתה של מדינה פלסטינית בגבולות זמניים, יש היגיון בהסרת חלק מן האילוצים על הריבונות של הרש"פ. בכלל זה, נראה כי המגמה היא לאפשר לרש"פ עצמאות כלכלית רבה יותר.
8. בעקבות תכנית ההתנתקות צפויים שינויים יסודיים נוספים במערכת היחסים הישראלית-פלסטינית אשר ימשיכו וישחקו את ההגיון של הסדר מעטפת המכס:
- מצד אחד, ישראל חשופה ללחץ בינלאומי לשמור על משטר כלכלי אחיד בעזה ובגדה;
 - מצד שני, (1) ישראל שואפת לסיים את אחריותה ביחס לעזה אך לא ביחס לגדה; (2) סיום נוכחותה של ישראל בנמל הימי, בשדה התעופה ובגבול עם מצרים יקשו מאד על אכיפת הסדר מעטפת המכס.

³ ר' הנחיות ראש הממשלה רבין ב: דין וחשבון: צוות הייעוץ הכלכלי למשא ומתן המדיני, יולי 1993.

⁴ הסכם הביניים (9/95) הטיל מגבלות רבות נוספות על ריבונותה של הרש"פ. לפירוט ר' מסמך מכון ראות: "האם לא הגיע הזמן לשדרג את מעמד של הרשות הפלסטינית".

⁵ עוד בהסכמי קמפ דייוויד (1978) נקבע שעזה והגדה יהוו 'יחידה טריטוריאלית אחת'. עיקרון זה עוגן ב"הצהרת העקרונות" (9/93) ו"הסכם עזה ויריחו" (5/94) שנחתמו בין ישראל לאש"ף.

משמעויות אפשריות של ביטול מעטפת המכס

9. מאקרו כלכלה –

- א. **הצד הפלסטיני** – שיעור גבוה מאוד מן הסחר הפלסטיני מתבצע עם ישראל. העברת תחנות המכס הישראליות לגבול בין הפלסטינים לישראל תקשה מאוד על הסחר הפלסטיני ותפגע קשות בכלכלה הפלסטינית.
- ב. **הצד הישראלי** – הסחר עם הפלסטינים אינו מרכיב מרכזי בסחר החוץ של ישראל. ואולם, קיימים מספר מגזרים במשק הישראלי אשר ייפגעו בצורה משמעותית כתוצאה מכינון מכסים בין ישראל לפלסטינים.
10. **גדר ההפרדה** – כינון משטר מכס בין ישראל לבין הפלסטינים מותנה בקיומו של גבול פיזי בין שתי הישויות. בעוד שבעזה הגדר כבר קיימת, בגדה תידרש עוד שנה ומחצה עד להשלמתה. עד אז, קשה יהיה למנוע הברחות לישראל של מוצרים כגון תרופות, משקאות או סיגריות.
11. **מנוף במו"מ (1)** – תכנית ההתנתקות יצרה **היפוך בעמדות הצדדים בתחום הכלכלי ביחס להסדר מעטפת המכס בגדה וברצועה**:
- א. בעבר, על בסיס ההגיון המדיני של "תהליך אוסלו", ישראל תבעה את שימורה של מעטפת המכס **בגדה וברצועה**. הפלסטינים התנגדו ותבעו עצמאות כלכלית;
- ב. כיום, הפלסטינים והקהילה הבין-לאומית תובעים את שימורה של מעטפת המכס על מנת למנוע פגיעה בכלכלה הפלסטינית. פירוק מעטפת המכס צריך להתבצע בהדרגה ולאחר שיבנו היכולות הפלסטיניות לגביית מיסים ומכסים;
- לפיכך, שימור מעטפת המכס הפך להיות מנוף בידי ישראל במסגרת המו"מ עם הפלסטינים ועם הקהילה הבין-לאומית.
12. **מנוף מדיני (2)** – **פיצול כלכלי בין עזה לגדה** / הוצאת עזה ממעטפת המכס – העיקרון של משטר אחיד בעזה ובגדה הוא אינטרס פלסטיני הנובע מעיקרון היסוד של תהליך אוסלו בדבר האחדות הטריטוריאלית של עזה והגדה. ואולם, בעקבות ההתנתקות נוצר משטר מדיני שונה בעזה ובגדה.
- מציאות חדשה זו מאפשרת לישראל לפצל את עזה מהגדה באמצעות הוצאת עזה ממעטפת המכס. מהלך כזה הוא מנוף ישראלי במסגרת התהליך המדיני.
13. **סיום האחריות** – סיום האחריות הכלכלית של ישראל כלפי הפלסטינים היא אבן דרך הכרחית לסיום האחריות הישראלית הכוללת כלפיהם. גביה עצמאית של מכסים ומסים עקיפים יסמלו ריבונות פלסטינית. בה בעת, בראיית הפלסטינים והקהילה הבין-לאומית, לא תיתכן הסרת האחריות הכלכלית של ישראל ביחס לעזה בלבד אלא רק כחלק ממהלך משולב שכולל גם את הגדה (הכל או לא-כלום).
14. **המעמד המדיני-ריבוני-כלכלי של הרש"פ ו"בניין המדינה" הפלסטינית** – שליטה במשטר גביית מכסים היא סממן מובהק של ריבונות. לפיכך, במסגרת הסרת האחריות הישראלית, הפלסטינים צריכים לקבל באופן רשמי את מעטפת המכס, לחתום על הסכם חדש עם ישראל או הפלסטינים לכוון מנגנון עצמאי לגביית מיסים ומכסים. כל אחת מהחלופות הללו תעלה בקנה אחד עם תהליך בניין הכוחות והסמכויות של הרש"פ לקראת כינונה של מדינה.

כיווני פעולה וחשיבה

15. בפני ישראל עומדות ארבע חלופות ביחס לעתיד מעטפת המכס:
- א. שימור מעטפת המכס במתכונתה הנוכחית, קרי, משטר מכס ומסים עקיפים אחיד בגדה, ברצועה ובישראל (למעט חריגים);
- ב. הוצאת עזה ממעטפת המכס ושימור הסדרי מעטפת המכס סביב ישראל והגדה. מהלך כזה תואם את ההיגיון של סיום האחריות הישראלית כלפי עזה. עם זאת, הקהילה הבין-

לאומית והפלסטינים צפויים להתנגד להוצאת עזה ממעטפת המכס בשל הפיצול במעמד הכלכלי בין עזה לגדה.

ג. ביטול הסדר מעטפת המכס **בגדה וגם ברצועה** וכינון **הסדר כלכלי חליפי** כגון הסדר של אזור סחר חופשי. משטר כזה יחייב הסכם עם הפלסטינים ואולי אף הסדרים למעבר בטוח בין הגדה והרצועה.

ד. מהלך ישראלי חד-צדדי או מתואם עם גורמים שלישיים לביטול מעטפת המכס באמצעות כינון תחנות מכס בגדר ההפרדה שיאפשרו זרימה של סחורות בין הגדה, הרצועה וצדדים שלישיים בכפוף לשיקולי ביטחון בלבד. בנוסף ישראל תוכל להעניק לפלסטינים מעמד של Most Favored Nation.

16. הישראלים שממזרח לגדר – עם השלמת גדר ההפרדה בגדה, תוכל ישראל להעביר את תחנות המכס לגדר ההפרדה. אז תצטרך ישראל לכוון הסדרים ייחודיים לעשרות אלפי הישראלים אשר יתגררו ממזרח לגדר. הסדרים אלה חיוניים בעיקר בכל הקשור למוצרים כגון תרופות, סיגריות ומשקאות חריפים.

מקורות נוספים

- על מעטפת המכס ר': "נקודת-ראות": "האם לא הגיע הזמן לבטל את מעטפת המכס?";
- אודות שדרוג המעמד המדיני של הרשות הפלסטינית, ר' המושגים: "שדרוג המעמד הריבוני של הרשות הפלסטינית" ו"שדרוג המעמד המדיני של הרשות הפלסטינית"; מסמך המדיניות: "דרכי פעולה להחלפת השותף מאש"ף לרש"פ". נקודת ראות: "לנוכח השחיקה של מפת הדרכים: האם לא הגיעה העת לשדרג את מעמדה המדיני של הרשות הפלסטינית?";
- אודות ההיפוך בתהליך המדיני, ר' "נקודת ראות": "האם אבו-מאזן מוליך למבוי סתום בתהליך המדיני", מסמך המדיניות: "מה לאחר תכנית ההתנתקות?", המושג: "רגע ההיפוך ביחס למדינה פלסטינית", התרעה בסיסית: "מדינה פלסטינית – ההיפוך".

סוף.