

כלכלה וריבונות: זוית אחרת על הסדרי הקבע בין הישראלים והפלסטינים

אריה ארנון*

* הכותב הוא ראש המחלקה לכלכלה באוניברסיטת בן גוריון בנגב. ביחד עם חבריו למחלקה, הפרופסורים גימי וינבלט, ישראל לוסקי ואביה ספיבק חקר את התפתחות הכלכלה הפלסטינית מ - 1967. ספר ובו עיקר הממצאים

“The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation”

יצא לאור בהוצאת Brill, הולנד. הדעות המובעות במאמר מחייבות את הכותב בלבד.

בספטמבר 1993, כשנחתם הסכם אוסלו בין ממשלת ישראל ואש"פ, הוחלט להפסיק את המונופול של ישראל בקביעת המדיניות הכלכלית בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. שני הצדדים יחסו חשיבות רבה לפיתוח הכלכלה והסכימו לפעול לפיתוחה, אך באופן פרדוקסלי דווקא אז החל משבר כלכלי חמור במשק הפלסטיני.

המו"מ על הסדרת ההיבטים הכלכליים של הסכם אוסלו נמשך כחצי שנה. כזכור, באפריל 1994 סוכם בפריז ה"פרוטוקול בדבר יחסים כלכליים בין ממשלת ישראל לבין אש"פ המייצג את העם הפלסטיני" (בקצרה, פרוטוקול פריז). בעיקרו, פרוטוקול פריז ממשיך את מסגרת היחסים הכלכליים כפי שעוצבה בסוף שנות ה-60. אז, לאחר ויכוח פנימי חריף בממשלת ישראל שנמשך כשנתיים, נקבע דפוס היחסים הכלכליים בין המשק הפלסטיני בגדה המערבית ורצועת עזה ובין המשק הישראלי ושאר העולם, על ידי ממשלת ישראל. הויכוח בישראל התמקד בדרגת השילוב הרצויה בין המשקים. מצד אחד עמד מחנה שהתנגד לשילוב, במיוחד בשוק העבודה, ומצד שני, מחנה שראה בשילוב פתרון נכון לשאלות כלכליות ופוליטיות. דמיון רב, ובצידו כמה קווי שוני בולטים, אפשר למצוא בין הויכוחים של סוף שנות ה-60 ואלה המתקיימים היום.

שלושים שנה חלפו מאז הפכה ישראל לגורם המכוון את ההתפתחויות הכלכליות בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. ההחלטה של ישראל בסוף שנות הששים לחתור לשילוב כלכלי עם שטחי הגדה והרצועה, גם אם לא שילוב מלא, היא שקבעה במידה מכרעת את ההתפתחויות הכלכליות בשנות השבעים והשמונים. בהתפתחויות אילו היו אורות וצללים. העליה ברמת החיים לנפש היתה מרשימה, במיוחד בשנות ה-70. החולשה העיקרית ניכרה בצמיחת הבסיס היצרני של המשק הפלסטיני ובתלות הרבה בישראל. הסיבות לתלות ולצבירה האיטית מאד של הון יצרני בשטחים, מקורן במבנה הקשרים הכלכליים עם ישראל, בתנאים הכלכליים והפוליטיים המקומיים ובמדיניות ממשלת ישראל.

בחמש השנים הראשונות לשלטון הישראלי השתנה דפוס התעסוקה וחלק משמעותי מעובדי השטחים החלו לעבד במשק הישראלי. שכרם של עובדי השטחים שעבדו בישראל היה נמוך מזה של עובדים ישראלים, אך שכרם בישראל, בתחילת התקופה, היה גבוה בהרבה מזה ששולם בשטחים. לאחר כחמש שנים, עם תום תקופת ההתאמה בשווקי העבודה, נוצר דפוס יציב ביחסים הכלכליים שבין ישראל והשטחים שנמשך עד שנות ה-90. מצד אחד, גרעון בחשבון

השוטף של מאזן התשלומים בסעיפי הסחורות והשירותים, למעט שירותי העבודה. מצד שני, העבודה בישראל וההכנסות שיצרה, כיסו חלק ניכר מהגרעון במאזן התשלומים, ובנוסף הניעו את העליה ברמת החיים.

הגרעון הגדול במאזן התשלומים נמשך לאורך כל השנים ועודף היבוא לשטחים מומן, כאמור, באמצעות עבודה בישראל וכן ע"י העברות חד צדדיות ותנועות הון. בתנאים משקיים נורמליים יותר, הגרעון במאה"ת והלחצים הכלכליים הנובעים ממנו, היו מסיטים תעסוקה מקומית ליצור מוצרים סחירים, כאלה שייצאו לישראל ולעולם ויחליפו חלק מהיבוא. ההסברים לגידול האיטי של יצור כלכלי "סחיר" אינם בתחום הכלכלי בלבד, אלא מצויים בנוסף ואולי בעיקר, בתחום הפוליטי. ממשלת ישראל באמצעות מערכת השליטה בשטחים הניחה מכשולים בפני פיתוח כלכלי מקומי על ידי מניעת יוזמות מקומיות בעלות פוטנציאל תחרותי לישראל.

אישור לטענות אלה אפשר למצוא בדו"ח ועדת סדן מפברואר 1991. ועדה זו הוקמה כדי "לבחון דרכים לפיתוח מישקי של חבל עזה". עיתוי הקמתה, אחרי האינתיפדה ובעיצומה של מלחמת המפרץ, אינו מקרי כמובן. בדו"ח שנכתב מתארת הועדה את המציאות הכלכלית הקשה בחבל עזה ואת התלות הרבה בישראל, וממליצה "להתיר ולעודד יוזמות בחבל עזה לרבות אלה המתחרות בתוצרת הישראלית!".

הקריאה לשנות את המדיניות הישראלית המפריעה לפיתוח מקומי, באה יותר מעשרים שנה לאחר שמדיניות זו אומצה בפועל. ב-1991, כמו ב-1968, קובעי מדיניות ישראלים, הפועלים על פי אינטרסים ישראלים, הם שעיצבו את המדיניות המשפיעה במידה מכרעת על ההתפתחות הכלכלית בחברה הפלסטינית. המלצת הוועדה לעודד החלפת יצוא שירותי עבודה ביצוא סחורות וביצור מקומי של תחליפי יבוא באה באיחור רב. ועדת סדן הוקמה בתקופת הדימומים של השליטה הישראלית הישירה והבילבדית, והמלצותיה להנהיג מדיניות "ליברלית" יותר בעזה יושמו באופן חלקי בלבד בשנים 1991/2, בטרם העביר הסכם אוסלו את קביעת המדיניות ידי ישראל בלבד למו"מ דו-צדדי.

הסכם פריז מניח אי-קיום גבולות כלכליים בין השטחים בהם קימת ריבונות פלסטינית מוגבלת ובין שטחה של ישראל. כלא קיים גם גבול סחר בין המשק הפלסטיני והמשק הישראלי, ולמעט כמה חריגים חשובים הוסכם על המשך משטר סחר המכונה "איחוד מכס". "באיחוד מכס" (למשל בשוק האירופי) מחליטות כמה יחידות כלכליות להעמיק את השילוב הכלכלי ולבטל גבולות סחר ביניהן ובמקביל להנהיג גבול חיצוני אחיד בין השטח המשותף להן ובין שאר העולם. משטר הסחר עליו הוסכם בין ממשלת ישראל ואש"פ ב-1994 הפך את איחוד המכס שהונהג על ידי ישראל באופן חד צדדי אחרי 1967, על פי מה שנראה לקברניטיה דאז כתואם את האינטרסים שלה, להסדר המוסכם על שני הצדדים. אמנם ההסכם העניק הקלות מסוימות לצד הפלסטיני על פי דרישתו (זכויות ליבוא מוצרים מסוימים בכמויות מוגבלות שלא על פי שיעורי המכס הישראליים) אך תרומתו לפיתוח כלכלי שנויה במחלוקת. ההסכם הבטיח המשך הגנה מוגבלת וזמנית לחקלאות הישראלית; כמו כן סוכם לראשונה הסדרים סבירים יותר לחלוקת מסי היבוא.

ויכוח חריף התעורר בזמן המו"מ בפריס בנושא משטר הסחר הרצוי. הפלסטינים העדיפו "אזור סחר חופשי" (FTA - Free Trade Area) בנוסח של NAFTA. משטר סחר כזה אינו מחייב גבול חיצוני אחיד, אלא מאפשר לכל שותף לקבוע את משטר הסחר עם "שאר העולם" כרצונו. בין השותפים להסכם קיים גבול סחר, אך סחורות המיוצרות בתוך האזור המשותף, כלומר בישראל ובשטחי הרשות הפלסטינית, אינן חייבות במכס או במגבלות סחר אחרות בעת מכירתן בתוך איזור הסחר החופשי. ישראל התנגדה לקיום גבול ברור בינה לבין הרשות, ולכן התנגדה להסדר זה. "הפיתוי" שהוצע לפלסטינים תמורת היענותם להפיכת איחוד המכס הכפוי למוסכם היה גדול: התרת המשך העבודה של פלסטינים בישראל.

כתוצאה מכך, הפרוטוקול הכלכלי מבטיח כי תנועת העובדים תהיה "נורמלית" עד כמה שניתן. מנוסח ההסכם ברור כי הפסקה קבועה של מעבר עובדים אינה מותרת וביחס להגבלות תכופות ומשמעותיות אין פרשנות ברורה להסכם. ההתפתחויות הכלכליות מאז 1994 מראות כי רוח ההסכם אינה מיושמת והתקוות לפיתוח מואץ בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה נמוגו. מדוחות של מוסדות בינ"ל העוקבים אחר המצב הכלכלי בשטחים עולה כי אסטרטגיית הפיתוח כשלה. התל"ג לנפש בשנים 1993-1998 ירד ביותר מ-30%.

הסגרים התכופים על השטחים והחלפת עובדים פלסטינים בעובדים זרים הביאה לשינוי דרמטי בדפוס היחסים בין המשק הישראלי והמשק הפלסטיני. מספר המועסקים בישראל מבין המועסקים הפלסטינים ירד מכשליש לכ-7% בלבד (טבלה מס' 3). ביחד עם כך ירד היקף התשלומים לעובדי השטחים, וההכנסות מעבודה בישראל פחתו מכשליש מהתוצר המקומי לכ-6% בלבד. במקביל עלה שיעור האבטלה בשטחים עד ליותר מ-30%, כשהמצב ברצועת עזה קשה יותר מאשר בגדה המערבית.

במאזן התשלומים נמשך גרעון ניכר, כאשר הפלסטינים מיבאים מישראל הרבה יותר מאשר הם מיצאים אליה. הפער כוסה באמצעות הסיוע הבינ"ל, אשר במקום ליצור תנאים לפיתוח וצמיחה ברי קיימא, הפך למכשיר למניעת נפילה חדה עוד יותר ברמת החיים. הסקטור הפרטי, שאמור היה להיות ה"קטר" בפיתוח השטחים, אינו ממלא תפקיד זה, בין השאר בשל הסגרים התכופים, חוסר היציבות הפוליטי ואי הוודאות הכלכלית. הסקטור הציבורי תלוי ברצונה הטוב של ישראל: על פי הסכמי פריס לחלוקת ההכנסות ממסי היבוא ב"איחוד המכס" ולהסדרת תשלומים אחרים, יותר מ-60% מההכנסות הרשות הפלסטינית מועברות מישראל. נראה כי התלות בישראל רק שינתה צורה. בחודשים האחרונים, כידוע, בחרה ממשלת ישראל, בניגוד לאמור בהסכמים, לא להעביר את הסכומים אותם היא גובה עבור הפלסטינים.

30 שנה אחרי עיצוב מדיניות השילוב הגיע העת לדיון מחודש על מדיניות חלופית. לפלסטינים זכות לעצב את המשטר הכלכלי שלהם על פי הבנתם. טענות ישראל כי שילוב כלכלי טוב לפלסטינים אינן עומדות במבחן המציאות וכפיית השילוב הכלכלי גם אחרי 1994 הביאה לתוצאות הרות אסון.

נחוצה הסכמה חדשה על הקמת "פילטרים כלכליים", קרי, גבולות לסחר סחורות ושירותים ולתנועת עובדים, שישרתו את האינטרסים של שני הצדדים. חשוב להשקיע ביצירת מעברים מתוחכמים ומסודרים בגבולות הכלכליים, בהם סידורי הבטחון המשוכללים ימנעו את

הפסקת מעבר הסחורות והעובדים מעת לעת. השקעת מחשבה וכסף בהסדרת הקשרים הכלכליים בין המשק הישראלי והמשק הפלסטיני נושאת, כך נראה, תשואה גבוהה ביותר. ההמנעות מדיון מחודש בהסכמי "פריס", שכשלו, מונעת יצירת תנאים הכרחיים ליציאה מהמשבר הכלכלי המתמשך.

טבלה מס' 1: נתונים בסיסיים על הגדה המערבית 1968-1993

תל"ג (% גידול ממוצע לשנה)	אוכלוסיה (% גידול ממוצע לשנה)	מועסקים בישראל (% מסך המועסקים)	הכנסות מעבודה בישראל (% מהתמ"ג)	שנים
22.8	2.0	*21	20	1968-1972
5.7	1.8	30	32	1973-1979
5.0	2.4	32	28	1980-1987
9.0	4.3	31	30	1989-1993

* ממוצע לשנים 1970-2

מקור: למ"ס

טבלה מס' 2: נתונים בסיסיים על רצועת עזה 1968-1993

תל"ג (% גידול ממוצע לשנה)	אוכלוסיה (% גידול ממוצע לשנה)	מועסקים בישראל (% מסך המועסקים)	הכנסות מעבודה בישראל (% מהתמ"ג)	שנים
21.3	2.1	*17	9	1968-1972
8.4	2.1	37	28	1973-1979
5.4	3.0	45	57	1980-1987
7.3	5.2	34	46	1989-1993

* ממוצע לשנים 1970-2

מקור: למ"ס

טבלה 3 : נתונים בסיסיים על הגדה המערבית ורצועת עזה 1993-1998 (%)

שיעור גידול	שיעור גידול	מועסקים בישראל	שיעור אבטלה	שיעור אבטלה	
בתל"ג	אוכלוסייה	(% מסך המועסקים)	[נתוני IMF]	[נתוני PCBS]	
10-	4.5	26	18	--	1993
4	3.9	16	25	--	1994
9.5-	3.9	--	29	18	1995
3.7-	4.1	14	33	23	1996
2.2	5.8	17	31	20	1997
1.9	5.7	22	31	15	1998

מקורות : מבוסס על חישובי ה- IMF הבנק העולמי ומוסדות בינלאומיים אחרים וכן ה- PCBS.

טבלה 4 : נתונים בסיסיים על הגדה המערבית ורצועת עזה 1993-1998 (מיליוני \$, מחירים

שוטפים)

תל"ג	יצוא סחורות	יצוא סחורות	תשלומים מחו"ל	העברות מישראל	
	ושירותים שאינם	ושירותים שאינם	לגורמי יצור (נטו)	לרשות הפלסטינית	
	גורמי יצור	גורמי יצור	[נתוני IMF]		
3,109	245	1,333	586	--	1993
3,463	312	1,242	400	25	1994
3,469	473	1,908	262	266	1995
3,399	495	2,150	194	420	1996
3,545	475	2,132	306	484	1997
3,700	500	2,220	313	520	*1998

מקורות : מבוסס על חישובי ה- IMF הבנק העולמי ומוסדות בינלאומיים אחרים וכן ה- PCBS.

* אומדן

טבלה 5 : תעסוקה בישראל של עובדים מהגדה המערבית ורצועת עזה 1995-1998

(באחוזים מסך המועסקים ובאלפים)

רצועת עזה (אלפים)	רצועת עזה (% מהמועסקים)	הגדה המערבית (אלפים)	הגדה המערבית (% מהמועסקים)	
--	586	1,333	245	ספט-אוקט 95
25	400	1,242	312	אפריל-מאי 96
266	262	1,908	473	יולי-אוקט 96
420	194	2,150	495	אוקט 96 ינואר 97
484	306	2,132	475	פבר- מארס 97
				אפריל- יוני 97
520	313	2,220	500	

מקורות : מבוסס על חישובי ה- IMF הבנק העולמי ומוסדות בינלאומיים אחרים וכן ה- PCBS.

Table no. 3:	<u>The West Bank</u>	<u>The Gaza Strip</u>
Sep-Oct 95	20.7	3.6
Apr-May 96	11.4	3.4
Jul-Oct 96	18.3	8.9
Oct 96 -Jan 97	19.4	11.8
Feb-Mar 97	20.5	13.8
Apr-Jun 97	18.7	11.3
Jul -Sep 97	18.7	7.1
I Qrt. 98	22.0	16.0
II Qrt. 98	24.6	16.7
III Qrt. 98	24.7	15.5
IV Qrt. 98	24.4	14.7

Source-PCBS, Labor Force Surveys.

ההסכם מניח אי-קיום גבול סחר בין המשק הפלסטיני והמשק הישראלי, ולמעט כמה חריגים חשובים הוסכם על המשך משטר סחר המכונה "איחוד מכס". "באיחוד מכס" (למשל בשוק האירופי) מחליטות כמה יחידות כלכליות להעמיק את השילוב הכלכלי ולבטל גבולות סחר ביניהן ובמקביל להנהיג גבול חיצוני אחיד בין השטח המשותף להן ובין שאר העולם. משטר הסחר עליו הוסכם ב-1994 הפך את איחוד המכס הכפוי למוסכם ובנוסף העניק הקלות מסוימות לצד הפלסטיני, על פי דרישתו (זכויות ליבוא מוצרים מסוימים בכמויות מוגבלות שלא על פי שיעורי המכס הישראליים). ההסכם הבטיח המשך הגנה מוגבלת לחקלאות הישראלית; כמו כן סוכמו הסדרים סבירים יותר לחלוקת מסי היבוא.

ויכוח חריף התעורר בזמן המו"מ בפריס בנושא משטר הסחר הרצוי. הפלסטינים העדיפו "אזור סחר חופשי" (FTA- Free Trade Area) בנוסח של NAFTA. משטר סחר כזה אינו מחייב גבול חיצוני אחיד, אלא מאפשר לכל שותף לקבוע את משטר הסחר עם "שאר העולם" כרצונו. בין השותפים להסכם קיים גבול סחר, אך סחורות המיוצרות בתוך האזור המשותף, כלומר בישראל ובשטחי הרשות הפלסטינית, אינן חייבות במכס או במגבלות סחר אחרות בעת מכירתן בתוך איזור הסחר החופשי. ישראל התנגדה לקיום גבול ברור בינה לבין הרשות, ולכן התנגדה להסדר זה. "הפיתוי" שהוצע לפלסטינים תמורת היענותם להפיכת איחוד המכס הכפוי למוסכם היה גדול: התרת המשך העבודה של פלסטינים בישראל.

כתוצאה מכך, הפרוטוקול הכלכלי מבטיח כי תנועת העובדים תהיה "נורמלית" עד כמה שניתן. מנוסח ההסכם ברור כי הפסקה קבועה של מעבר עובדים אינה מותרת וביחס להגבלות תכופות ומשמעותיות אין פרשנות ברורה להסכם. ההתפתחויות הכלכליות מאז 1994 מראות כי רוח ההסכם אינה מיושמת והתקוות לפיתוח מואץ בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה נמוגו. מדוחות של מוסדות בינ"ל העוקבים אחר המצב הכלכלי בשטחים עולה כי אסטרטגיית הפיתוח כשלה. התל"ג לנפש בשנים 1993-1996 ירד ביותר מ-30%.

הסגרים התכופים על השטחים והחלפת עובדים פלסטינים בעובדים זרים הביאה לשינוי דרמטי בדפוס היחסים בין המשק הישראלי והמשק הפלסטיני. מספר המועסקים בישראל מבין המועסקים הפלסטינים ירד מכשליש לכ-7% בלבד (טבלה מס' 3). ביחד עם כך ירד היקף התשלומים לעובדי השטחים, וההכנסות מעבודה בישראל פחתו מכשליש מהתוצר המקומי לכ-6% בלבד. במקביל עלה שיעור האבטלה בשטחים עד ליותר מ-30%, כשהמצב ברצועת עזה קשה יותר מאשר בגדה המערבית.

במאזן התשלומים נמשך גרעון ניכר, כאשר הפלסטינים מיבאים מישראל הרבה יותר מאשר הם מיצאים אליה. הפער כוסה באמצעות הסיוע הבינ"ל, אשר במקום ליצור תנאים לפיתוח וצמיחה ברי קיימא, הפך למכשיר למניעת נפילה חדה עוד יותר ברמת החיים. הסקטור הפרטי, שאמור היה להיות ה"קטר" בפיתוח השטחים, אינו ממלא תפקיד זה, בין השאר בשל הסגרים התכופים, חוסר היציבות הפוליטי ואי הוודאות הכלכלית. הסקטור הציבורי תלוי ברצונה הטוב של ישראל: על פי הסכמי פריס לחלוקת ההכנסות ממסי היבוא ב"איחוד המכס" ולהסדרת תשלומים אחרים, יותר מ-60% מהכנסות הרשות הפלסטינית מועברות מישראל. נראה כי התלות בישראל

רק שינתה צורה. בחודשים האחרונים, כידוע, בחרה ממשלת ישראל, בניגוד לאמור בהסכמים, לא להעביר את הסכומים אותם היא גובה עבור הפלסטינים.

30 שנה אחרי עיצוב מדיניות השילוב הגיע העת לדיון מחודש על מדיניות חלופית. לפלסטינים זכות לעצב את המשטר הכלכלי שלהם על פי הבנתם. טענות ישראל כי שילוב כלכלי טוב לפלסטינים אינן עומדות במבחן המציאות וכפיית השילוב הכלכלי גם אחרי 1994 הביאה לתוצאות הרות אסון.

נחוצה הסכמה חדשה על הקמת "פילטרים כלכליים", קרי, גבולות לסחר סחורות ושירותים ולתנועת עובדים, שישרתו את האינטרסים של שני הצדדים. חשוב להשקיע ביצירת מעברים מתוחכמים ומסודרים בגבולות הכלכליים, בהם סידורי הבטחון המשוכללים ימנעו את הפסקת מעבר הסחורות והעובדים מעת לעת. השקעת מחשבה וכסף בהסדרת הקשרים הכלכליים בין המשק הישראלי והמשק הפלסטיני נושאת, כך נראה, תשואה גבוהה ביותר. ההמנעות מדיון מחודש בהסכמי "פריס", שכשלו, מונעת יצירת תנאים הכרחיים ליציאה מהמשבר הכלכלי המתמשך.

טבלה מס' 1 : נתונים בסיסיים על הגדה המערבית 1968-1993

תל"ג (% גידול ממוצע לשנה)	אוכלוסיה (% גידול ממוצע לשנה)	מועסקים בישראל (% מסך המועסקים)	הכנסות מעבודה בישראל (% מהתמ"ג)	שנה
22.8	2.0	*21	20	1968-1972
5.7	1.8	30	32	1973-1979
5.0	2.4	32	28	1980-1987
9.0	4.3	31	30	1989-1993

* ממוצע לשנים 1970-2

מקור: למ"ס

טבלה מס' 2 : נתונים בסיסיים על רצועת עזה 1968-1993

תל"ג (% גידול ממוצע לשנה)	אוכלוסיה (% גידול ממוצע לשנה)	מועסקים בישראל (% מסך המועסקים)	הכנסות מעבודה בישראל (% מהתמ"ג)	שנה
21.3	2.1	*17	9	1968-1972
8.4	2.1	37	28	1973-1979
5.4	3.0	45	57	1980-1987
7.3	5.2	34	46	1989-1993

* ממוצע לשנים 1970-2

מקור: למ"ס

טבלה 3 : נתונים בסיסיים על הגדה המערבית ורצועת עזה 1993-1996 (%)

שנת	שיעור גידול בתל"ג	שיעור גידול אוכלוסיה	מועסקים בישראל (% מסך המועסקים)	הכנסות מעבודה בישראל (% מהתמ"ג)	שיעור אבטלה
1993	10-	4.5	26	18	18
1994	4	6	16	11	25
1995	* 2.5-	6.8	9	7	29
1996	* 3.0-	6	7	6	34

* אומדן : מבוסס על חישובי ה- IMF הבנק העולמי ומוסדות בינלאומיים אחרים.