



היבטים כלכליים של הסכם קבע בין שתי מדינות - ישראל ופלסטין

קבוצת Aix

אריה ארנון וסאעב במיה (עורכים)

נובמבר 2007

מבוא¹

קבוצת Aix (The Aix Group)

קבוצת Aix היא קבוצת עבודה ייחודית החוקרת, מפיקה ומפיצה ניירות עמדה המבקשים לזהות תרחישים כלכליים ולהעלות הצעות כלכליות שיש בהן כדי לקדם תהליכים שיביאו לרווח הדדי לפלסטינים ולישראלים. הקבוצה כוללת כלכלנים פלסטינים, ישראלים ובינלאומיים, אקדמאים, מומחים ומקבלי החלטות, וכן נציגים רשמיים הנוטלים חלק כמשקיפים.

הקבוצה נוסדה לפני חמש שנים בחסות אוניברסיטת פול סזאן-Aix-מרסיי III, שבאקס-א-פרובנס, צרפת, ובתיאום עם מרכז פרס לשלום בישראל ומרכז DATA ללימודים ולמחקר ברשות הפלסטינית. בראש הקבוצה עומד פרופ' ז'ילבר בן-עיון מאוניברסיטת פול סזאן. בצד הישראלי עומד בראש הקבוצה פרופ' אריה ארנון מאוניברסיטת בן-גוריון שבנגב, ובצד הפלסטיני עומד בראש הקבוצה מר סאעב במיה, יועץ כלכלי של התאחדות התעשיינים הפלסטינית, ולשעבר סגן שר הכלכלה הלאומית.

שלב המחקר הראשון: מפת הדרכים הכלכלית (2004)

בינואר 2004 פרסמה קבוצת Aix את נייר העמדה הפלסטיני-ישראלי-בינלאומי המשותף הראשון שלה תחת הכותרת "מפת הדרכים הכלכלית", מתוך אמונה כי הקשר כלכלי איתן חיוני לבניית שלום בר-קיימא בין ישראל למדינה פלסטינית. מסמך המחקר המשותף בוחן מודלים חלופיים ליחסים כלכליים ישראלים-פלסטינים ארוכי טווח והוא נכתב תוך התייחסות לשלב השלישי (הסדרי מעמד הקבע) של "מפת הדרכים" המדינית של הקווארטט. המחקר אומד את האופציות למדיניות עתידית בתחומי המסחר, העבודה, הכספים, המטבע ומדיניות ההשקעות.

1 מסמך זה הינו תרגום לעברית של מחקרה של קבוצת Aix, אשר פורסם במקור בשפה האנגלית בנובמבר 2007. התרגום לעברית ועריכת נעשה על מנת לאפשר נגישות רבה לקהל הרחב הישראלי והפלסטיני שאינו דובר אנגלית. באופן טבעי תיתכנה מחלוקות בתרגום משפה לשפה. ניסיונו בתרגום שלפניכם להישאר נאמנים כמיטב יכולתנו ללשון ורוח המסמך המקורי באנגלית אותו ניתן להוריד מאתר האינטרנט www.aixgroup.org.

שלב המחקר השני: ישראל ופלסטין: בין התנתקות למפת הדרכים הכלכלית (2005)

במאי 2005, פרסמה קבוצת Aix את נייר העמדה המשותף השני שלה, תחת הכותרת "ישראל ופלסטין: בין התנתקות למפת הדרכים הכלכלית". במסמך מחקר זה, מנתחת קבוצת Aix את הסיכונים והיתרונות של תוכנית ההתנתקות החד צדדית מרצועת עזה ומצפון הגדה המערבית, אשר הוצאה לפועל על ידי ישראל בקיץ 2005. נבחנו התוצאות הפוטנציאליות הנובעות מן ההתנתקות, וכך גם השפעתה הפוטנציאלית של ההתנתקות על שיקום הכלכלה הפלסטינית.

נוסף על כך, מציע המחקר הערכה של התנאים אשר חייבים להתקיים על מנת לקשור את תוכנית ההתנתקות עם הפתרון המיטבי ליחסים כלכליים ארוכי טווח בין שתי המדינות, כפי שאלו הוצגו ב"מפת הדרכים הכלכלית".

שלב המחקר השלישי: היבטים כלכליים של הסכם קבע בין שתי מדינות - ישראל ופלסטין (2006-2007)

בנובמבר 2005, החלה קבוצת Aix את השלב השלישי במחקרה. בהתבסס על ניסיונה ועל ממצאיה, הקבוצה זיהתה את ארבע הסוגיות בעלות החשיבות הכלכלית העיקרית הנכללות בספר זה: (1) שיתוף פעולה כלכלי בירושלים תחת תרחישים שונים; (2) ההיבטים הכלכליים של פתרון סוגיית הפליטים הפלסטינים; (3) שיתוף פעולה בתשתיות; (4) סוגיות ה"מסלול מהיר" (בחינתם של נושאים בעלי חשיבות עכשווית) כולל עבודת פלסטינים בישראל, הסדרי סחר לתקופות מעבר, ופיתוח עמק הירדן.

ממצאי המחקר של קבוצת Aix מדגישים את החשיבות בהתייחסות לסוגיות כלכליות בסכסוך זה ובפתרונן. בנוסף, משמש המחקר גם בסיס איתן למקבלי ההחלטות באזור ובזירה הבינלאומית, שממנו יוכלו לקבל החלטות בנוגע לסוגיות הסכם הקבע. חשוב לציין כי המידע המוצג בספר זה מביא בחשבון את נקודות המבט הפלסטינית, הישראלית, והבינלאומית, מתוך תפיסה כי המחקר וניתוחיו הם חסרי פניות ככל האפשר.

למידע נוסף על קבוצת Aix ולהורדת פרסומים קודמים, אנא בקרו באתר האינטרנט של קבוצת Aix: www.aixgroup.org.

תודות

קבוצת Aix מבקשת להודות למוסדות המפורטים להלן על תרומתם החשובה, תמיכתם המשמעותית ומסירותם לתהליך השלום במזרח התיכון, אשר אפשרו את ביצועו של השלב השלישי במחקרה:

האיחוד האירופי²

משרד החוץ הצרפתי

הבנק העולמי

מרכז המחקרים לפיתוח בינלאומי, אוטווה, קנדה (IDRC)

המועצה הכללית של בושה-דה-רון, צרפת (Bouches du Rhône)

המועצה האזורית של פרובנס-אלפס-קוט ד'אזור, צרפת

(Provence-Alpes-Côte d'azur)

עבור מאמציהם רבי הערך, אשר בלעדיהם לא היה ניתן להשלים את הפרויקט, קבוצת Aix מבקשת להודות ל:

סמדר שפירא, נציגת מרכז פרס לשלום בבנלוקס, ומי שהייתה מנהלת המחלקה לכלכלה ועסקים, מרכז פרס לשלום

רחלי לבקוביץ', מנהלת הפרויקט הישראלית, המחלקה לכלכלה ועסקים מרכז פרס לשלום

בשאר אבו גנאם, מנהל הפרויקט הפלסטיני, מרכז DATA ללימודים ולמחקר, פלסטיין

קולט לסקיור, מתאמת בינלאומית של קבוצת Aix, אוניברסיטת פול סזאן Aix-מרסיי III, צרפת

רון לשם, מנהל המחלקה לכלכלה ועסקים, מרכז פרס לשלום

² הערה: ספר זה הופק בסיועו של האיחוד האירופי. תוכנו של הספר הוא באחריותה הבלעדית של קבוצת Aix ואין לראותו כמשקף את דעותיו של האיחוד האירופי.



חברי קבוצת Aix

ישראלים	בינלאומיים	פלסטינים
פרופ' אריה ארנון ראש צוות המחקר הישראלי, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן גוריון שבנגב דר' רון פונדק מנכ"ל מרכז פרס לשלום	פרופ' ז'ילבר בן-עיון יושב ראש הקבוצה, המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת פול סזאן- Aix-מרסיי III	מר סאעב במיה ראש צוות המחקר הפלסטיני, יועץ לענייני כלכלה בהתאחדות התעשיינים הפלסטינית דר' סמיר חזבון חוקר, כלכלן מרכז DATA ללימודים ולמחקר
חוקרים ומשתתפים	חוקרים ומשתתפים	חוקרים ומשתתפים

פרופ' יוסף זעירא חוקר המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית, ירושלים פרופ' יצחק שָׁנָל חוקר המחלקה לגיאוגרפיה ולסביבת האדם, אוניברסיטת תל אביב מר אלון אטקין חוקר כלכלן מר שרון חדד כלכלן גב' אדית זנד כלכלנית מר יוסי גנון כלכלן	מר ג'ואל טוג'ס-ברנטה סגן מנהל חטיבת המזרח התיכון ומרכז אסיה, קרן המטבע הבינלאומית (משקיף) דר' ברנארד פיליפ המחלקה למדיניות, כלכלה ומסחר, נציגות הנציבות האירופית בטוניס (משקיף) גב' איימי שדלבאואר לשעבר כלכלנית ראשית, הקונסוליה של ארה"ב בירושלים (משקיפה) מר ז'אק אולד אאודיה משרד הכלכלה, האוצר והתעשייה, צרפת (משקיף)	פרופ' סלים תמרי חוקר מכון ירושלים דר' סאעז חטיב חוקר מזכיר כללי, התאחדות התעשיינים הפלסטינית דר' סוהיל סולטן חוקר מכון DATA ללימודים ולמחקר עו"ד פואד חלאק יועץ מדיני, מחלקת הסיוע למו"מ מר טאופיק חבש המגזר הפרטי
---	--	--

ד"ר אסף פתיר

עו"ד תמר האקר

לשעבר חברה במשלחת
הישראלית לשיחות על
פרוטוקול פריס

מר יורם גבאי

יושב ראש פעילים,
ומי שהיה ראש מנהל
הכנסות המדינה וחבר
במשלחת הישראלית
לשיחות על פרוטוקול
פריס

מר דן קטריבס

מנהל, המחלקה
לסחר חוץ וליחסים
בינלאומיים, התאחדות
התעשיינים בישראל

פרופ' ג'ימי ויינבלט

כלכלן, רקטור,
אוניברסיטת בן-גוריון

פרופ' רקס בריינן

פרופסור במחלקה למדע
המדינה, אוניברסיטת
מקייל, קנדה

מר מארק גאלאגר

מזכיר ראשון, המשרד
לסיוע טכני לרשות
הפלסטינית, הנציבות
האירופית (משקיף)

מר מתיאס פייץ

נספח מדיני, הנציבות
האירופית (משקיף)

מר ניק קראפט

הבנק העולמי, (משקיף)

גב' נבילה אסאף

מומחית לניהול סיוע,
הגדה המערבית ועזה,
הבנק העולמי (משקיפה)

מר עמנואל ג'ופרט

לשעבר מנהל המחלקה
המדינית והכלכלית,
נציגות הנציבות
האירופית למדינת
ישראל (משקיף)

מר יוסף דהאר

המזכיר הכללי, המרכז
הירושלמי הבין-כנסייתי
והתאחדות בתי המלון
הערביים

מר מוחמד עאוני אבו

רמדאן

סגן יושב ראש, מרכז
הסחר הפלסטיני
(PalTrade)

מר סמיר חוליילה

מנהל, קרן פורטלנד
רמאללה

משקיפים ישראלים

מר גבי בר

מנהל תחום מזרח תיכון
ופלסטינים מנהל סחר
חוץ, משרד התעשייה,
המסחר והתעסוקה
(משקיף)

מר דניאל שוופי

היועץ הכלכלי, המועצה
לביטחון לאומי (משקיף)

עו"ד ישי שורק

מנהל, החטיבה
לפיתוח אזורי וליחסים
בינלאומיים, המשרד
לפיתוח הנגב והגליל
(לשעבר משרד סגן ראש
הממשלה) (משקיף)

דר' קובי בראודה

מחלקת המחקר, בנק
ישראל (משקיף)

משקיפים פלסטינים

מר מאען עריקת

מנכ"ל, המחלקה לסוגיות
משא ומתן (משקיף)

עו"ד באדר רוק

יועץ משפטי, מחלקת
הסיוע למו"מ (משקיף)

דר' מוחמד סמחורי

כלכלן

עו"ד לילה הילאל

יועצת משפטית, מחלקת
הסיוע למו"מ (משקיפה)

במשך שנתיים של מחקר ערכה קבוצת Aix שלושה כנסים ועשרות מפגשים, שאליהם הוזמנו אנשים מארגונים כלכליים, משרדי ממשלה ומוסדות אקדמיים שונים כדי להקשיב ולהעיר על עבודתה של הקבוצה. בין היתר, הוזמנו האנשים שלהלן, אשר השתתפו כאורחים ונחשפו לרעיונותיה ולממצאיה של קבוצת Aix (לפי סדר א-ב'):

ד"ר אבו זנייד סמיר	מומחה למנהל עסקים, DATA
מר אל עבד סמיח	לשעבר שר התשתיות הפלסטיני, ומי שהיה סגן שר לענייני תכנון
מר אריאב ירום	מנכ"ל, משרד האוצר הישראלי
מר בן טובים שמואל	ציר לענייני כלכלה, שגרירות ישראל, לונדון
מר ברסרו איגנסיו גארסיה	מנהל, פיתוח וניהול קשרי מסחר עם מדינות שכנות ועם דרום מזרח אסיה, יחסי מסחר דו-צדדיים I, הנציבות האירופית
מר ג'דאללה מאזן	מנכ"ל, משרד האוצר הפלסטיני
מר ז'אן פייר ז'ויה	מזכיר המדינה הצרפתי לענייני אירופה
מר חסונה כמאל	שר הכלכלה הלאומית של הרשות הפלסטינית
עו"ד טאוב דניאל	סגן היועץ המשפטי, משרד החוץ הישראלי
פרופ' טרכטנברג מנואל	ראש המועצה הלאומית הישראלית לכלכלה, משרד ראש הממשלה
מר לובנשטיין רני	לשעבר יועץ בכיר למנהל הכללי, משרד האוצר הישראלי
ד"ר פלוג קרנית	מנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל
מר קסטל שריף	יועץ מדיני לשליח המיוחד של האיחוד האירופי לתהליך השלום במזרח התיכון, האיחוד האירופי
מר קרייג דייוויד	מנהל ארצי, הגדה המערבית ועזה, הבנק העולמי
מר רמון חיים	סגן ראש ממשלת ישראל

תוכן העניינים

13	רשימת הקיצורים
15	מבוא: ההגיון וההנחות שמאחורי הניתוח הכלכלי של קבוצת Aix
23	מתווה הסוגיות הכלכליות של הסכם הקבע בירושלים
71	הפליטים הפלסטינים
135	שיתוף פעולה בין שתי כלכלות: תעבורה וחשמל
	מסמכי "המסלול המהיר":
	חשיבה מחדש על ההסדרים הכלכליים בין ישראל והרשות הפלסטינית
175	לתקופת ביניים: חלופה לפרוטוקול פריס
199	תעסוקה בפלסטין
227	עמק הירדן

רשימת קיצורים

Ad-Hoc Liaison Committee	ועדת קישור אד-הוק (לסיוע כלכלי לרש"פ)	AHLC
Agreement on Movement and Access	הסכם בנושא תנועה ונגישות (הסכם המעברים)	AMA
Israeli District Coordination Office	המשרד הישראלי לתיאום אזורי (בגדמ"ע)	DCO
European Community	הקהילה האירופית	EC
European Free Trade Association	האיגוד האירופי לסחר חופשי	EFTA
Economic Road Map	מפת דרכים כלכלית	ERM
Free Trade Area	אזור סחר חופשי	FTA
Gaza Electric Utility	מתקן החשמל של עזה	GEA
Gross National Product	תוצר לאומי גולמי	GNP
International Agency for the Palestinian Refugees	הסוכנות הבינלאומית לפליטים פלסטינים	IAPRR
Israel Central Bureau of Statistics	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל	ICBS
Information Communication Technology	טכנולוגיית תקשורת מידע	ICT
Israeli Electric Corporation	חברת החשמל לישראל	IEC
Jerusalem District Electric Company	חברת החשמל האזורית בירושלים	JDEC
Jerusalem Economic Arbitrator	הבורר הכלכלי בירושלים	JEA
Jerusalem Electric Company	חברת החשמל לירושלים	JEC
Jerusalem Economic Negotiation Teams	צוותי המשא ומתן הכלכלי בירושלים	JENT
Middle East Free Trade Area	אזור הסחר החופשי של המזרח התיכון	MEFTA

Ministry of Planning and International Cooperation	המשרד לתכנון ולשיתוף פעולה בינלאומי (רש"פ)	MOPIC
North Electric Utility	מתקן החשמל הצפוני	NEU
National Insurance Institute	המוסד לביטוח לאומי	NII
Palestinian Central Bureau of Statistics	הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה	PCBS
Electric Company Palestinian	חברת החשמל הפלסטינית	PEC
Palestinian Monetary Authority	רשות המטבע הפלסטינית	PMA
Palestinian National Authority	הרשות הלאומית הפלסטינית	PNA
Paris Protocol	פרוטוקול פריס	PP
Palestinian Territory	השטחים הפלסטיניים (הגדמ"ע ורצועת עזה)	PT
Refugee Working Group	קבוצת העבודה לענייני פליטים	RWG
South Electric Company	חברת החשמל הדרומית	SELCO
Sanitary and Phyto-Sanitary Agreement Certification	הסכם / אישור תברואה ותברואת צמחים	SPS
Technical Barriers to Trade	מחסומים טכניים לסחר	TBT
United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטאריים	UN OCHA
Conciliation Commission for Palestine	ועדת הפיוס של האו"ם לפלסטין	UNCCP
United Nations Relief and Works Agency	אונר"א - סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים פלסטינים	UNRWA
West Bank and Gaza Strip	הגדה המערבית ורצועת עזה	WBGS
World Trade Organization	ארגון הסחר העולמי	WTO

מבוא: ההגיון וההנחות שמאחורי הניתוח הכלכלי של קבוצת Aix

ועדת ההיגוי של קבוצת Aix

אריה ארנון, סאעב במיה, זילבר בן-עיון
סמיר חזבון, רון פונדק

קבוצת Aix היא פורום כלכלי ייחודי המורכב מכלכלנים ישראלים, פלסטינים ובינלאומיים, קובעי-מדיניות, חברי ארגונים כלכליים ואנשים פרטיים מתחומי האקדמיה והעסקים.

חברי קבוצת Aix החלו להיפגש בשנת 2002 ולהם נלווים משקיפים רשמיים משני הצדדים, החולקים את מחשבותיהם עם הקבוצה ואשר הכלילו כמה מרעיונותיה של הקבוצה במדיניות שישמו. גם בנסיבות מדיניות שהולכות ומתדרדרות, שמשה קבוצת Aix כאחד הפורומים הכלכליים היחידים שבהם שני הצדדים המשיכו להיפגש והתמידו בדיונים רציונאליים בסוגיות משותפות.

ב-2003 הסכימה הקבוצה על תפיסה בסיסית, המגדירה את אופייה עד היום. הגענו למסקנה כי אחת הטעויות שליוו את שני הצדדים מ-1993, הייתה ביסוס תהליך השלום על "הדרגתיות", בעוד שהדרך הנכונה להתקדמות הייתה לאמץ את מה שאנו מכנים הינדוס מהופך (Reverse Engineering) (ראה מפת הדרכים הכלכלית - ERM 2004). ב"הינדוס המהופך", הצדדים מסכימים מראש על היעד שאליו הם רוצים להגיע, דהיינו, על קווי המתאר של הסכם הקבע, ואז מחליטים כיצד להגיע למטרה זו. ההדרגתיות מצד שני, הינה גישה המתבססת על התקדמות תוך כדי תנועה של צעדים קטנים, או גדולים, עד הגעה ליעד של הסכם, ללא ידיעה מוקדמת של "תמונת הסוף". גישה הדרגתית זו אינה מתאימה לתנאי המו"מ הישראלי-פלסטיני, במיוחד בהקשר של אי קיומו של מאזן-כוחות שווה בין שני הצדדים, תפיסה אשר בסופו של דבר הובילה לכישלון המו"מ בשנת 2000.

חוסר היכולת להסכים על נוסחת "שתי המדינות" וליישמה בהצלחה נבע בחלקו מן העובדה כי הצדדים נמנעו מניהול דיונים רציניים על תמונת הסכם הקבע; ולפיכך, בשנת 2000, בקמפ דייוויד, הצדדים לא הצליחו להגיע להסכם. אולם בעוד שלאחר הכישלון בקמפ דייוויד הסיקו רבים כי אי אפשר כלל להגיע להסכם, הגענו אנחנו למסקנה, כי אי אפשר שלא להגיע להסכם. כך חשבנו ועודנו חושבים: למרות הכישלון הצורב ב-2000 והתוצאות הכואבות של אותו כישלון, על שני הצדדים לחדש משא ומתן משמעותי, אשר יוביל לפתרון קבע של הסכסוך.

במפת הדרכים הכלכלית ב-2004, שרטטה הקבוצה את היסודות הכלכליים הבסיסיים של הסכם אפשרי המבוסס על "שתי מדינות", אשר בו לשתי ישויות ריבוניות תהייה שליטה על החלטות כלכליות, כולל שליטה על גבולותיהן. המשטר הכלכלי עליו המליצה מפת הדרכים הכלכלית הוא משטר של אזור סחר חופשי (FTA) וזרימה מווסתת של כוח עבודה בין שני הצדדים; יחסים כאלה של סחר ותעסוקה ישרתו בצורה הטובה ביותר את האינטרסים של שני הצדדים.

במפת הדרכים הכלכלית, דנה קבוצת Aix גם בהיבטים הפיננסיים והמוניטאריים של הסכם.

עם חלוף הזמן נעשה חידושו של משא ומתן משמעותי קשה עוד יותר, עקב שתי בעיות חמורות שקראו תגר על הסכם: האחת היא האופוזיציה הקשה ומסע טרור נגד הסכם מדיני של שתי מדינות, שהתבסס על שלילת קיומה ושלילת זכויותיהם של ישראל ושל הקולקטיב היהודי; השנייה היא ה"הפעילות המונעת" (pre-emption), דהיינו, תהליך של יצירת עובדות בשטח באמצעות התפשטות מתמשכת של התנחלויות. תהליכים אלה, יחד עם השינוי הפיזי המוכתב על ידי ישראל בשטחים הפלסטינים הכבושים, יוצרים תנאים המערערים ואף עלולים לבוא במקום האפשרות של הסכם המבוסס על ריבונות אמיתית לשני הצדדים.

הסכם אפשרי המבוסס על שתי מדינות יהיה חייב להתייחס לשילוש המסובך של גבולות, ירושלים ופליטים. יהיה עליו לדון גם בשאלת "ההפעילות המונעת" ובהשפעה ארוכת הטווח של יצירת "עובדות בשטח". סיום חיובי המתייחס לדרישות המינימום החיוניות של שני הצדדים, ייראה, קרוב לוודאי, כדלהלן:

- הגבולות בין שתי המדינות ישורטטו בצורה המאפשרת רצף טריטוריאלי לשתי המדינות; השטח יחולק לפי יחס של 78% ל-22% בהתבסס על גבולות 1967, עם אפשרות מוגבלת לחילופי שטחים מוסכמים לאורך "הקו הירוק"; הסדרים לחיבור טריטוריאלי הוגן ומספק בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית אשר יבטיחו זרימה חופשית של אנשים וסחורות הן בתוך ישראל והן בתוך פלסטין, באופן שבו הנסיעה בין עזה לגדה המערבית לא תצריך חציית גבול.

- ירושלים תהיה בירתן של ישראל ופלסטין. במסגרת הזאת קיימות שתי אופציות לגבולות ירושלים:

1. ירושלים "פתוחה" - יצירת גבולות מסביב לירושלים, או סביב חלק שיוחלט שישאר "פתוח";

2. גבול שיחצה את ירושלים.

- פתרון מוסכם, צודק והוגן לבעיית הפליטים הפלסטינים של 1948 יתייחס הן לתביעות האישיות והן לשיקולים הקיבוציים של שני הצדדים ויספק את הדרך לישר את ההדורים ביניהם. מצד אחד, יוכלו הפליטים הפלסטינים לבחור מקום מגורים קבוע; מצד שני, יישומן של החלטות אלה יהיה מוסכם וכפוף לריבונות של כל המדינות אשר תושפענה מהן, כולל פלסטין וישראל.

- תוכניות עבור הפליטים תתייחסנה ל"יישוב מחדש" / "חזרה למולדת" (Resettlements / Repatriation), או מה שאנו מתארים לעתים כ"העקת מקום המגורים" (Relocation) וכ"תכניות שיקום" (Rehabilitation). יוסכם על תוכנית לפיצויים משמעותיים עבור הפליטים. התהליך ישים קץ לעצם מעמד הפליטות ויהפוך את כל הפליטים לאזרחים, בהסכמתם ובשיתוף פעולה של הפליטים עצמם.

אם שני העמים רוצים הגדרה עצמית, נורמליזציה ושגשוג, עליהם להתקדם לקראת פשרה היסטורית. על ידי תמיכה ב"חבילה" כזו, כקווי המְתָּאָר של ההסכם, תוכל גם הקהילה הבינלאומית לתרום לתחילתה של דרך חדשה עבור אזורנו שבע התלאות.

אנו מציעים כי החלק הכלכלי בהסכם החדש יכלול עקרונות-מפתח ברורים. ראשית, חובה להסכים, כי הסמכות הריבונית של כל צד, בתוך הגבולות המוכרים על ידי הקהילה הבינלאומית, כוללת את הזכות לנהל עניינים כלכליים, כחלק ממדיניות הפנים והחוץ, לרבות תפעול וניהול של הגבולות הכלכליים של אותו צד, באופן עצמאי אך בשיתוף פעולה הדדי. לפיכך, על הצדדים להכיר זה בזה, באופן הדדי, כשטחי מכס עצמאיים - והכרה זו תהא יסוד ליחסי הכלכלה והסחר ביניהם. שנית, יחסי כלכלה יונחו על ידי תפיסה של שיתוף פעולה, הן בסחר ותעסוקה, והן בתשתיות, מחקר ופיתוח וכיוצא באלה. כך, יכולים הצדדים למסד את הכללים וההסדרים, אשר יסדירו את הסחר בסחורות ושירותים וכן את תנועת העובדים וההשקעות.

השלב השלישי בעבודתה של קבוצת Aix, המוצג בספר זה, מורכב מארבעה נושאים. שלושה מהם מתייחסים להסכם הקבע, ואחד מתייחס לתקופת המעבר מהמציאות הנוכחית אל מעמד של הסכם הקבע. שלושת הנושאים הראשונים כוללים את סוגיות המפתח בהסכם קבע: כיצד שתי המדינות הריבוניות תשתפנה פעולה ביניהן; כיצד להגדיר את ההסדרים בירושלים באופן משביע רצון, ובהתאם ל"מפת הדרכים הכלכלית" של הקבוצה; וכיצד לטפל בסוגיה בת 60 השנים של מעמד הפליטים.

הפרק העוסק בשיתוף פעולה מתייחס לשתי סוגיות המבהירות את החשיבות ואת הישימות של שיתוף הפעולה בתחומי האנרגיה והתחבורה. בשני התחומים היתרונות של שיתוף פעולה הם עצומים ואילו התוצאות של העדר שיתוף פעולה תהיינה הרוות אסון.

הפרק הדרון בירושלים מפרט אופציות שונות הפתוחות בפני מקבלי ההחלטות בסוגיה הרגישה של קביעת הסדרים כלכליים מעשיים בעיר אשר תהיה בירתן של שתי מדינות. השאלות המכריעות בנושא עיר פתוחה וגבולותיה והשלכותיהן על ביצועים כלכליים מוסברות בבהירות.

הפרק הדרון בסוגיית הפליטים מציע הקמתו של גוף בינלאומי, אשר יפקח על התוכניות, ההסדרים, והמנגנונים השונים המוצעים. גוף בינלאומי זה יתייחס לארבע סוגיות גורליות:

- יישוב מחדש (Relocation Programs)
- תוכניות שיקום (Rehabilitation Programs)
- תביעות בנוגע לנכסים (Claims Concerning Properties)
- פיצוי בגין מצב של פליטות (Compensation for Refugeehood)

הצוות הדין בנושא "המסלול המהיר" מציע רעיונות כיצד ניתן לצאת מן ה"בוץ" ולעלות על נתיב חדש, אשר יוביל ל- "מפת הדרכים הכלכלית". הפרק הדין בנושא הסחר מטפל בקריסתו של משטר הסחר הנוכחי ומציע שיטות ליצירתם של תנאי מסחר חדשים. הפרק הדין בנושא עבודה מדגיש את החשיבות שיש בחידוש תנועת העובדים. החשיבות שיש לפיתוחו של עמק הירדן היא הנושא של הפרק השלישי של קבוצת "המסלול המהיר".

מאמציה של קבוצת Aix לא היו אקדמיים במובן המופשט של המילה. הם לא פישטו את משמעות המצב הנוכחי ואין הם משקפים חזיון תעתועים המנותק מן המציאות. אנחנו מגישים אלטרנטיבות מציאותיות ותכליתיות מאד, הנשענות על יכולתנו להבין כי קיימת יותר מנקודת מבט אחת. השטח שבין הנחר לבין הים כולל היום שני עמים הראויים למציאות טובה יותר: הם ראויים לעצמאות, ביטחון ושגשוג. אפשר שהמימד הכלכלי משני למימד המדיני, אולם עשייה כלכלית אינה משנית. אם ההסכמים הכלכליים לא יספקו את התנאים הנחוצים לפיתוח אמיתי, הרי שגם ההסכם המדיני ינחל כישלון.

אנו מאמינים כי פשרה היסטורית על פי הקווים המנחים המתוארים במסמך זה הציעה עד היום פתרון מציאותי לסכסוך הפלסטיני-ישראלי; אולם חזון זה אינו חקוק בסלע ובסופו של דבר יהיה עליו לקבל את השינויים של התנאים בשטח.

נראה כי הפסימיות הפושה בצורה כה רחבה חונקת כל יוזמה המעזה לחשוב על הסדר קבע ולהציע חלופה להמשכיותו של הסכסוך האלים. אל לנו להיכנע לאותם רואי-שחורות ואל לנו לקבל את פסק דינם לארבעים שנים נוספות של סבל ומוות. עם זאת, קבוצת Aix מודעת לעובדה, כי מאמציהם הבלתי נלאים של הסרבנים למיניהם, מצד אחד, וסוגיית "הפעילות המונעת", מצד שני, יערערו בסופו של דבר את פתרון שתי המדינות שעליו מבוססים מאמציהם. לפיכך, כל פתרון הגיוני ידרוש מסגרת זמנים סבירה, וכך שינויים שיושמו בשטח יוכרזו כבטלים ומבוטלים, באמצעות הסכם הדדי מחייב.

הזמן להסדר של שתי מדינות הולך ואוזל. אם רעיון זה לא יתקבל ולא ייושם בזמן הקרוב שני הצדדים יצטרכו לשקול מדיניות כלכלית חלופית. החלופה של מדינה אחת, שעד עתה רק מיעוט בשני הצדדים הציע אותה, הולכת וצוברת תמיכה בשל אותם תנאים החותרים תחת האפשרות לפשרה טריטוריאלית. קבוצת Aix

משוכנעת כי אם לא יינקטו צעדים נועזים ליישומו המהיר של פתרון טריטוריאלי, אזי החזון החלופי של מדינה אחת לשני העמים, על בסיס אזרחות אחידה ושוויון בפני החוק, תעלה יותר ויותר על סדר היום. סדר יום כזה ידרוש חשיבה מפורטת חדשה אודות גורמים רבים הכלולים במסמך זה; אולם אם חזון שתי-המדינות יתפורר, יהיה הפתרון של מדינה אחת לאלטרנטיבה היחידה לתנאים הנוכחיים של כיבוש מתמשך.

קבוצת Aix מאמינה כי הניתוח הכלכלי ב"מפת הדרכים הכלכלית" ובפרקים המוצגים בספר זה, מניחים את המסד להתפתחויות אופטימיות עתידיות הן עבור ישראל והן עבור פלסטין. המושגים הקשורים לגבולות פתוחים, שיתוף פעולה בין שתי מדינות ריבוניות ותלות הדדית, בשילוב יציבות ותמיכה מדינית רחבה משני הצדדים בהסדרים החדשים, עשויים להוציא אותנו מתקופה חשוכה זו ולהובילנו אל עתיד טוב יותר.

הערה מקדימה

במשך יותר משנתיים קבוצת Aix החליפה רעיונות על היבטים שונים של פתרון קבע אפשרי במסגרת הסכם כולל של שתי מדינות. כמו בעבודות הקודמות של קבוצת Aix היה עלינו לדמיין פתרון מדיני, אשר נראה למשקיפים אחדים, ולעתים גם לחברים אחדים בקבוצה, כאפשרות רחוקה ביותר. אף על פי כן, במשך כל העבודה הנחנו, למרות כל ההסתעפויות שהיו לנו, כי ניתן להשיג הסכם שיהיה מקובל על שני העמים. רק בהקשר זה דיוניה של הקבוצה הם הגיוניים ומתקבלים על הדעת. לפיכך, היינו רוצים שהקוראים ישקלו את הטענות המפורטים להלן בעודם מדמיינים כי הסכם על כל מימדיו כבר הושג.

ספר זה מסכם את הנקודות העיקריות שעלו בדיונים הרבים. עם זאת, חשוב לציין כי לא כל משפט משקף בהכרח את דעותיהם של כל המשתתפים. ספר זה שם דגש, ככל הניתן, על נקודת המבט הכלכלית, מבחינה מקצועית ומתוך ראייה קדימה, ומתמקד פחות במימדים המשפטיים, ההיסטוריים והפילוסופיים, המהווים נדבך חשוב בנושא בו אנו דנים.

מתווה הסוגיות הכלכליות של הסכם הקבע בירושלים

קבוצת Aix
צוות ירושלים

יוסף זעירא, סמיר חזבון, שרון חדד,
יוסף דאהר, טאופיק חבש

תוכן העניינים

27	תקציר
31	1. מבוא
33	2. רקע
36	3. המצב הכלכלי של הפלסטינים במזרח ירושלים
41	4. המתווה הפוטנציאלי של הסכם הקבע
47	5. מוסדות למשא ומתן כלכלי
48	6. הסדרי סחר
51	7. הסדרי עבודה
52	8. תשתיות
56	9. עלויות של קביעת גבול
59	10. ביטוח סוציאלי
62	11. המצב הנוכחי והסכם הקבע
67	12. סיכום

רשימה של מספרים, טבלאות ותרשימים

40	טבלה 1: מספר העסקים הרשומים במגזר הפרטי והתעסוקה במזרח ירושלים על פי מגזר בשנת 2000
53	טבלה 2: שירותים בסיסיים במזרח ובמערב ירושלים
60	טבלה 3: הכנסה וקצבאות ביטוח לאומי של בתי אב בירושלים
63	תרשים 1: נקודות מעבר לפלסטינים נושאי תעודות זהות של הגדה המערבית - פברואר 2005
65	תרשים 2: המטרופולין של ירושלים - אוגוסט 2006
43	תרשים 3: עיר מחולקת
44	תרשים 4: עיר פתוחה
44	תרשים 5: עיר פתוחה למחצה

תקציר

1. כללי

יעדו העיקרי של מסמך זה הוא להציע רעיונות להסדרים ולהסכמים כלכליים, האמורים ללוות את הסכם הקבע העתידי על ירושלים, בין ישראל לפלסטין. עקב חוסר וודאות בהיבטים רבים של ההסכם הסופי, במיוחד בירושלים, אנו מתייחסים לקשת רחבה של פתרונות אפשריים ומציעים פתרונות כלכליים לכל אחד מן התרחישים האפשריים.

2. הנחות עיקריות בנושא הסכם הקבע

אנו מניחים כי הסכם יחלק את ירושלים חלוקה מדינית בין מערב ירושלים, בירתה של ישראל, לבין מזרח ירושלים / אל קודס, בירתה של פלסטין. המיקום המדויק של הגבול בין שתי הערים יצוין בהסכם. שתי אי-הוודאויות העיקריות הן המשטר האפשרי בעיר ומיקומו של הגבול.

קיימות שלוש צורות משטר אפשריות עיקריות. הראשונה - עיר מחולקת, שבה הגבול המדיני בין שתי הערים יהיה גם גבול פיזי. השנייה - עיר פתוחה, עם תנועה חופשית של אנשים וסחורות בין שתי הערים. צורת המשטר האפשרית השלישית הינה עיר פתוחה למחצה, ובה אזור פתוח קטן יותר, כדוגמת "העיר העתיקה".

אשר למיקומו של הגבול, אנחנו מזהים שלוש אפשרויות עיקריות. הראשונה היא גבול מדיני לאורך הגבול שלפני 1967, עם פינוי של כל ההתנחלויות בירושלים ובשכונותיה, פרט לרובע היהודי בעיר העתיקה. השנייה היא גבול המשקף את החלוקה הגיאוגרפית בין יהודים לערבים. השלישית היא גבול בין שתי אפשרויות אלה, המותיר חלק מההתיישבות בירושלים ובשכונותיה בתחום הריבונית הישראלית, ואילו חלקים אחרים מפונים.

3. מוסדות למשא ומתן כלכלי

כדי להגיע להסכם על ההסדרים הכלכליים בירושלים אנו ממליצים על מנגנון משא ומתן מיוחד בשני חלקים. חלק אחד הוא "הצוותים הירושלמים למשא ומתן כלכלי" (JENT), המורכב מצוות ישראלי ומצוות פלסטיני. החלק השני הוא "הבורר הכלכלי הירושלמי" (JEA), אשר יחליט בנושאים כלכליים שבהם לא יכולים הצוותים להגיע להסכמה עד מועד יישום ההסכם.

4. סחר בינלאומי

הסדר הסחר הכלכלי המומלץ על ידי קבוצת Aix הוא הסדר של "אזור סחר חופשי". אפשר ליישם הסדר זה בירושלים, אך לא במקרה של "עיר פתוחה". במקרה זה, תעריפים ומסים בירושלים על סחורות ממדינות אחרות חייבים להיות אחידים, בעלי שיעור נמוך (או שווה) לשיעור המינימום בשתי המדינות. מודל "העיר הפתוחה" משמעו גם כי התעבורה מהעיר אל שאר החלקים של שתי המדינות חייבת להיות כפופה למגבלות בגבולותיה החיצוניים של העיר. באופציית "העיר הפתוחה למחצה", יהיה יישום אזור סחר מיוחד זה קל יותר. הסדר סחר כזה עלול להיות יקר למדי, בגלל הברחות ואובדן הכנסות למדינה. עבור ישראל הפסדים כאלה נאמדים ב-1% מן התמ"ג, או 2.5% מהסך הכולל של הכנסות ממסים. עבור פלסטין העלויות עלולות להיות גבוהות יותר. עלויות פוטנציאליות אלה מטילות בספק את כדאיותה של אופציית "העיר פתוחה".

5. הסדרי עבודה

להמלצתה הכללית של קבוצת Aix כי על כוח העבודה להיות בעל יכולת לנוע בחופשיות בין שתי המדינות, בכפוף לתקנות, הוספנו המלצה אחת עיקרית בנושא ירושלים. פלסטינים ממזרח ירושלים, אשר עבדו בישראל עוד לפני ההסכם יוכלו להחזיק במשרותיהם לתקופה של עשר שנים, לפחות, או עד פרישתם לגמלאות.

6. תשתיות

למיזמי תשתיות יש יתרונות לגודל ולכן רצוי לא לפצל אותם. אולם שיתוף של תשתיות בין שתי ערים ובין שתי מדינות עלולה להוביל לחוסר שוויון במתן שירותים מסיבות פוליטיות, מאחר שכל מיזם מנוהל בעיקר על ידי צד אחד.

לפיכך אנו ממליצים על חלוקת התשתיות בין שתי הערים, אולם אך ורק לאחר תקופת מעבר, מכיוון שחלוקה כזו דורשת השקעות גדולות. אין ספק כי שני הצדדים יוכלו לחלוק בתשתיות מעבר לתקופת המעבר, אם הם יסכימו לעשות כן.

7. עלויות קביעת גבול

עתיד ההתנחלויות בירושלים ובשכונות שבמזרח העיר הוא אחת הסוגיות העיקריות בהסכם. ההסכם עלול לדרוש פינוי של כל האזורים האלה, אחדים מהם או אף לא אחד מהם; וכן, פינוי מועט יותר ידרוש התאמת תשתיות רבות יותר (מנהרות וגשרים) כדי להגדיל את הרציפות לשני הצדדים. ההסכמים הכלכליים בסוגיות אלה יושגו באמצעות "הצוות הירושלמי למשא ומתן כלכלי" (JENT) וה- "הבורר הכלכלי הירושלמי" (JEA) אם ה- JENT לא יגיע להסכמה.

אנו ממליצים, כי כל מיזם דרוש של תשתיות יתוכנן וייבנה על ידי הצד העתיד להשתמש בו, אולם יש להשיג גם הסכמה של הצד השני ולכן יש לדון גם אתו. על ישראל לשאת במימון של מיזמים כאלה.

בהתייחס לנושא פינוי התנחלויות בירושלים ובשכונותיה אנחנו ממליצים כי שכונות אלה לא תיהרסנה. אנחנו גם מציעים כי גוף מנהלי פלסטיני מיוחד יטפל בהעברתם ובחלוקתם של נכסים אלה לפלסטין. שני הצדדים יחליטו אם וכמה כספים ישולמו עבור כל הנכסים, ניידים ונייחים, אשר ישראל תשאיר בשטח.

8. ביטוח סוציאלי וביטוח בריאות

אנו ממליצים כי כל הפלסטינים במזרח ירושלים הזכאים להטבות ביטוח סוציאלי מהמוסד לביטוח לאומי עקב תשלומים בעבר, ימשיכו לקבל את ההטבות המגיעות להם עד יום מותם. יחד עם זאת תשלומיהם החדשים ישולמו למוסד לביטוח לאומי הפלסטיני.

כדי לאפשר מעבר חלק של ביטוח בריאות מספקים ישראלים לספקים פלסטינים, אנו מציעים תקופת מעבר מיוחדת, שבה הפלסטינים ממזרח ירושלים ימשיכו לשלם מס בריאות לישראל ולקבל שירותי בריאות מספקים ישראלים.

9. המצב הנוכחי והסכם הקבע

שתי אבני הנגף העיקריות להסכם מעמד סופי מן הבחינה הכלכלית הם גדר/חומת ההפרדה בירושלים, והתרחבות של התנחלויות בירושלים ובסביבותיה. הן גדר/חומת ההפרדה והן התרחבותן של ההתיישבויות תורמות להפרדת החלק הצפוני של הגדה המערבית מחלקה הדרומי. פיצול זה של הגדה המערבית לשני חלקים מחבל באופן חמור בפיתוח הכלכלי בפלסטין, עקב האובדן של תשואות לגודל.

אנחנו סבורים כי פיתוח כלכלי בפלסטין הוא גורם מכריע בהסכם שלום. כלכלה מצליחה מעניקה תמריצים לשמור על הסכמים ולשמר יחסי שלום, ואילו מצוקה כלכלית היא מרשם לעוינות ולסכסוך פוטנציאלי. לפיכך, מכשולים כאלה לפיתוח מזיקים מאד להשגת הסכם.

10. סיכום

מסמך זה חלקו אופטימי וחלקו פסימי. אנחנו מראים, כי אפשר להתוות הסדרים כלכליים של הסכם למעמד סופי; אולם בד בבד אנו מראים גם כיצד התפתחויות נוכחיות בירושלים מציבות מכשולים על הדרך לשלום. לכן, הניתוח שלנו מדגיש את הדחיפות בהתחלת הדיונים על הסכם הקבע. הזמן אינו פועל לטובת השגתו של הסכם כזה.

1. מבוא

מסמך זה דן בהיבטים הכלכליים של הסכם הקבע העתידי בנושא ירושלים, בין ישראל לבין פלסטין. מטרתו העיקרית להציע רעיונות להסכמים ולהסדרים כלכליים, האמורים להצטרף אל הסכם הקבע בנושא ירושלים. נוסף על כך, המסמך דן בסוגיות כלכליות נוכחיות, העשויות להשפיע על הדרך אל הסכם הקבע ועל התנאים הכלכליים הדרושים כדי להגיע להסכם כזה ולקיימו.

אנו מודעים לעובדה, כי הסכם כלכלי יהיה חלק מהסכם נרחב יותר - הסכם קבע ישראלי-פלסטיני, אשר, כידוע לכולנו, יהיה קשה מאד להשיגו. כיוון שאנו רחוקים מאד מהסכם, קשה לדמיין כיצד הוא ייראה. היכן יעבור הגבול? אלו הסדרים יונהגו לגבי תקופת המעבר וכיצד יישמר יישומו של ההסכם? הקשיים בחיזוי ההסכם סבוכים עוד יותר בירושלים, שבה עמדותיהם הנוכחיות של שני הצדדים רחוקות זו מזו הרבה יותר מאשר במרבית הסוגיות האחרות של הסכסוך, ולכן צורתו של הסכם עתידי נתונה בחוסר וודאות גדול עוד יותר. כך ברור כי רעיונותינו והמלצותינו להסדרים כלכליים אינם מתייחסים לפתרון אפשרי יחיד, אלא למגוון של פתרונות אפשריים. לפיכך, הניתוח שלנו יבחן תחילה את מגוון התרחישים האפשריים להסכם קבע, לאחר מכן יבואו פתרונות כלכליים המוצעים לכל תרחיש אפשרי.

נוסף על ניתוח של הסכם קבע, המסמך שלנו כולל גם ניתוח של כמה היבטים כלכליים של הדרך להסכם כזה. אנו מתמקדים בעיקר באפשרויות הנוכחיות לפיתוח כלכלי בפלסטין בכלל, ובמזרח ירושלים בפרט. למרות שפיתוח כלכלי עתידי עבור פלסטין לא יהיה חלק מהסכם הקבע כשלעצמו, תהיה לו השפעה משמעותית הן על תהליך המשא והמתן והן על האופן שבו ייושם ההסכם. כלכלה מצליחה מעניקה תמריצים לקיים את ההסכמים ולפתח יחסי שלום.

לעומת זאת, מצוקה כלכלית היא מרשם לעוינות מתמשכת ולסכסוך פוטנציאלי. אנחנו מאמינים אפוא כי שגשוג כלכלי עתידי עבור פלסטין והאמצעים להשגת שגשוג כזה, החל מעתה, הם חיוניים להצלחתו של כל תהליך מדיני המתייחס להסכם הקבע.

על מנת להניח את הבסיס העובדתי של הניתוח שלנו, אנו מתחילים ברקע ובתיאור המצב הכלכלי הנוכחי של מזרח ירושלים. לאחר מכן אנו מתארים תרחישים אפשריים להסכם בנושא ירושלים ומציעים הסדרים כלכליים בתחומי המסחר, העבודה, התשתיות, הביטוח הסוציאלי ועוד. לבסוף, נתבונן בהתפתחויות עכשוויות בירושלים ונבחן את השפעותיהן המנוגדות על הפיתוח הכלכלי של פלסטין, וכתוצאה מכך, על היכולת להגיע להסכם קבע בעתיד.

2. רקע

ירושלים היא עיר מורכבת עקב ההטרוגניות האתנית, הדתית והתרבותית שלה. היא מיוחדת גם בשל חשיבותה לשלוש הדתות המונותיאיסטיות ומשמעותה הלאומית וההיסטורית הן לישראלים והן לפלסטינים. היא הייתה עיר בירה של הארץ תחת המנדט הבריטי ובתקופות היסטוריות קודמות רבות.

המפה המצורפת להלן¹ ממחישה את השינויים בגבולותיה של ירושלים, מסוף תקופת המנדט הבריטי ואילך. בשנים 1948-1967 הייתה העיר מחולקת בין ישראל לבין ממלכת ירדן, אשר שלטה בגדה המערבית ובמזרח ירושלים כתוצאה ממלחמת 1948. קו החלוקה, הנראה במפה בצד ימין, שהיה קו הפסקת האש, נקרא עכשיו הגבול שלפני 1967 או "הקו הירוק". לפני 1967 הקיפה מזרח ירושלים הערבית רק 6.5 קמ"ר. מייד לאחר מלחמת 1967 והכיבוש, החליטה ממשלת ישראל לספח את מזרח ירושלים, ועוד 70 קמ"ר נוספים, הכוללים 28 כפרים בגדה המערבית הסובבים את העיר.

הגבולות העירוניים של ירושלים 1947-2000



ישראל צירפה את כל האזור הזה לירושלים המערבית והשטח המסופח הפך לחלק מהשטח המוניציפאלי של ירושלים רבתי, אשר התרחב גם מערבה. הפלסטינים בשטח המסופח הפכו לתושבי מדינת ישראל, אך לא לאזרחיה. סיפוח חד צדדי זה מעולם לא הוכר על ידי מדינה אחרת, זולת ישראל.

אחרי הסיפוח ב-1967, החלה ישראל בבנייה מאסיבית באזור מזרח ירושלים. בנייה זו כללה אזורי מגורים עבור

1 האגודה האקדמית הפלסטינית לחקר עניינים בינלאומיים

The Palestinian Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA)
אתר אינטרנט: www.passia.org/palestine_facts/MAPS/images/jer_maps/Jlem1947-2000.html

ישראלים, וכן תשתיות. כתוצאה מכך, הגבול שלפני 1967 איבד הרבה מתפקידו כקו הפרדה בין שתי האוכלוסיות. בנייה מאסיבית זו, הנמשכת גם היום, שינתה את נופה של העיר והשפיעה על הדמוגרפיה, הכלכלה ועל היבטים רבים אחרים של החיים בה. היא גם מקשה בהרבה על השגת הסכם על ירושלים.

בשנת 1982, ממשלת ישראל אישרה חקיקה מיוחדת המעניקה תוקף רשמי נוסף לסיפוח של מזרח ירושלים, על ידי הגדרתה של ירושלים כעיר מאוחדת בתוך הגבולות העירוניים שנקבעו על ידי ישראל. גבולות עירוניים אלה יצרו קו תפר רשמי בין מזרח ירושלים לבין הגדה המערבית ובכך הוחל בהפרדה בין הפלסטינים בשני אזורים אלה. התושבים הפלסטינים במזרח ירושלים קיבלו תעודות זהות כחולות "ישראליות" ותושבי הגדה המערבית קיבלו תעודות זהות כתומות. ההבדלים לא התבטאו רק בצבע, אלא התרחבו להיבטים נוספים של החיים. הפלסטינים במזרח ירושלים היו כשירים להשתתף במרבית תוכניות הביטוח הסוציאלי בישראל באמצעות המוסד לביטוח לאומי. היה ביכולתם גם להיכנס לישראל ולעבוד, בשונה מהפלסטינים מהגדה המערבית, אשר כבר מראשית שנות ה-1990 ואילך היו כפופים להגבלות הולכות ומחמירות של היתרי כניסה.

במשך השנים הפך הקו המפריד בין מזרח ירושלים לבין הגדה המערבית לבולט יותר ויותר, כאשר המחסומים הפיזיים החלו להיבנות בשנות ה-1990. מחסומים אלה החלו כנקודות ביקורת בכניסות הראשיות לירושלים ובהדרגה הפכו לקבועים יותר. בעקבות תחילתה של אינתיפאדת אל אקצה ב-2000 הוחמרו הגבלות הגישה למחזיקי תעודות זהות מהגדה המערבית. לאחרונה הפכה ההפרדה לאטימה כמעט הרמטית עם בנייתה של גדר/חומת ההפרדה, אשר החלה ב-2002 וכמעט הושלמה עתה באזור ירושלים. ההפרדה הפיזית של מזרח ירושלים מן הגדה המערבית, ועמה צמצום הקשר והניידות בין צפון הגדה המערבית לבין דרומה, משפיעה משמעותית על התנאים הכלכליים בפלסטין.

התרחבותה המתמשכת של מעלה אדומים, התנחלות ממזרח לירושלים, שנוסדה ב-1975, ושל יישובי הלווין שלה, מעצימה עוד יותר את ההפרדה בין הצפון לדרום בגדה המערבית. אם מעלה אדומים תחובר אל מזרח ירושלים באמצעות הפרוודור המתוכנן "E-1", יגרום הדבר, למעשה, לסגירתו של השער המזרחי של ירושלים ויחתוך לגמרי את הגדה המערבית לשניים. יהיו לכך תוצאות קשות על פיתוח פלסטין באופן כללי. ניידות דרך ירושלים תיעשה לבלתי אפשרית ואילו המגע והתנועה בין שני חלקיה של הגדה המערבית ייפגמו באופן חמור ביותר. התפתחות כזו תגרום גם לתוצאות חמורות לכלכלה של מזרח ירושלים, מאחר שהאזור יוותר ללא שטח לגידול ולהתפתחות עתידיים.

בטרם נתחיל בניתוח מפורט, יש צורך להבהיר מונחים מסוימים המופיעים בפרק זה, כיוון שמינוח הוא סוגיה טעונה לשני הצדדים. המונח הראשון בו אנו משתמשים הוא "ירושלים". זהו מונח עובדתי המתאר את האזור העירוני הנוכחי של ירושלים, ללא כל הכרה במשתמע בגבולות מוניציפאליים אלה. שנית, אנו מכנים את קו הפסקת האש שהיה מקובל לפני ה-4 ביוני 1967 ("קו הירוק") - הגבול לפני 1967.

שלישית, אנחנו מכנים את החלק של אותו אזור הנמצא ממערב לקו זה, "ירושלים המערבית" או "ירושלים" ואת החלק של אותו אזור הנמצא ממזרח לקו זה, "מזרח ירושלים" או "אל קודס".² אזורי המגורים שנבנו על ידי ישראל במזרח ירושלים נחשבים על ידי ישראל כשכונותיה של ירושלים ואילו בעיני הפלסטינים והקהילה הבינלאומית הם נחשבים להתנחלויות בלתי חוקיות. במסמך זה נקרא לשכונות אלה התנחלויות/שכונות בירושלים, ושוב, ללא כל הכרה במשתמע במשמעות המשפטית של המונח.

² כדי להימנע מיותר מריבוי הגדרות, בשאר המסמך נמשיך לכנות את החלקים העתידיים של ירושלים, אחרי הסכם קבע, מערב ומזרח ירושלים, אולם הקורא יכול לחשוב על שתי ערי הבירה כירושלים ואל קודס. הגבול העתידי בין שתי הערים עשוי שלא להיות הגבול לפני-67, אלא גבול אחר, אשר יהיה מוסכם על שני הצדדים.

3. המצב הכלכלי של הפלסטינים במזרח ירושלים

פרק זה מכיל תיאור קצר של המצב הכלכלי של הקהילה הפלסטינית במזרח ירושלים. תיאור זה משמש כחומר רקע לניתוח ההמלצות שלנו למדיניות, המופיעות במסמך זה. אין הוא מכיל סוגיות ספציפיות מסוימות, כדוגמת ביטוח סוציאלי ותשתיות, אשר נידונות בפרקים נפרדים.

3.1. אוכלוסייה

ב-2005 נאמדה האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים ב-251,000 נפש. המספר ייצג 6.5% מכלל האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים הכבושים ו-33% מאוכלוסייתה של ירושלים. מתוך אוכלוסייה פלסטינית זו, 42% היו מתחת לגיל 15 ו-3.3% מעל גיל 65. בית אב ממוצע כלל 5.3 נפשות. לפיכך אפשר להעריך כי ב-2005 היו כ-47,358 בתי אב, בקירוב, במזרח ירושלים.

3.2. תנאי מחייה

ב-2004 הצריכה החודשית הממוצעת של בית אב פלסטיני הסתכמה ב-6,043 ש"ח. המספר גבוה פי 3 מן המספר המקביל בשאר השטחים הכבושים. ההגדרה הפלסטינית קובעת את קו העוני על הכנסה יומית בסך 2 דולר לנפש, משמעות הדבר כי אחוז הפלסטינים החיים בעוני במזרח ירושלים עמד ב-2003 על 3.6%. על פי ההגדרה הישראלית, המשתמשת באמת-מידה יחסית (מחצית ההכנסה של ההכנסה לנפש, מותאמת לגודל המשפחה) שיעור העוני בקרב הפלסטינים במזרח ירושלים היה גבוה הרבה יותר והגיע לכדי 42% ב-1999. מאז התדרדר המצב הכלכלי של הפלסטינים עוד יותר.

3.3. מזרח ירושלים והעיריה

מדד עוני נוסף במזרח ירושלים הוא השיעור הנמוך של תשלומי ארנונה המשולמים לעירייה. הנתונים מראים כי, תרומתם של הפלסטינים במזרח ירושלים להכנסות העירייה מסתכמות בערך ב-11%. ליתר דיוק, הם תורמים 10% לארנונה עבור מגורים ו-12% לארנונה עבור שטחי מסחר. במזרח ירושלים קיים שיעור השתמטות בולט מתשלומי הארנונה; כ-35% מהחובות מתוקנים לפטורים. במערב ירושלים שיעור ההשתמטות עומד על כ-11%.

הפלסטינים במזרח ירושלים מופלים מאד לרעה בתקציב שהם מקבלים מן העיריה. בניתוח ההוצאות העירוניות במזרח ירושלים ב-2003 שנעשה על ידי מאיר מרגלית (לשעבר חבר מועצת העיר), הוא מוצא כי מזרח ירושלים מקבלת רק 12% מן ההוצאות העירוניות.³ מספר זה מדהים בשל כמה סיבות: הפלסטינים במזרח ירושלים מהווים 33% מתושבי העיר; שיעור העוני אצלם גבוה יותר מפי שניים מאשר באוכלוסייה היהודית; ואחוז הילדים באוכלוסייה שלהם (42%) גבוה יותר מאשר אצל תושבי מערב ירושלים (32%). למרות עובדות אלה, מקבלים הפלסטינים כ-12% בלבד מתקציב הרווחה של העיר ורק 15% מתקציב החינוך. יתרה מזאת, מזרח ירושלים מקבלת רק 8% משירותי ההנדסה ו-1.2% בלבד מתקציבי התרבות והאמנות. בהתחשב בהבדלים בין האוכלוסיות בלבד, מספרים אלה פירושים כי קיים אי-שוויון משמעותי לטובתם של תושבי העיר הישראליים במקדם של 3.6.

ההפליה נגד מזרח ירושלים והאוכלוסייה הפלסטינית ניכרת לא רק בהוצאות בעבר, אלא גם במיזמים עתידיים ובתוכניות לקיים איזון דמוגרפי לטובת האוכלוסייה היהודית. נראה, כי מסילת הרכבת הקלה החדשה עוקפת כמעט לגמרי את השכונות הפלסטיניות. בדו"ח המיוחד שערך ארגון האדריכלים "במקום" על התוכנית לעתידה של העיר "ירושלים 2000" הוטחה ביקורת נוקבת על הפלייתם לרעה של הפלסטינים במזרח ירושלים.⁴

3.4. מדדים חברתיים נוספים

למרות המדדים הכלכליים הנמוכים שלהם, נהנים הפלסטינים במזרח ירושלים מנגישות לשירותי בריאות טובים ולכן משיגים תוצאות טובות ביחס למדדים הבסיסיים כגון תוחלת חיים, המגיעה לגיל 76 שנים. מספר זה גבוה יותר מאשר

3 אתר האינטרנט של "עיר עמים":

[http://www.ir-amim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/BudgetMeirMargalit\(I\).doc](http://www.ir-amim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/BudgetMeirMargalit(I).doc)

4 אתר אינטרנט של "במקום":

<http://www.bimkom.org/dynContent/articles/Jerusalem%20Master%20Plan%202000.pdf>

בשטחים הכבושים, שם תוחלת החיים עומדת על 71 שנים, אך נמוך מזה שבישראל, בה תוחלת החיים מתקרבת ל-78 שנים. תמותת תינוקות במזרח ירושלים נמוכה, בשיעור של 7.2 מקרי מוות על כל 1,000 לידות של תינוקות חיים בשנת 2001. מספר זה נמוך בהרבה מאשר בשטחים הכבושים, שם השיעור הוא של 17 מקרי מוות לכל 1,000 לידות של תינוקות חיים. עם זאת, זהו שיעור גבוה יותר מאשר בירושלים בכלל, שם השיעור הוא 4.2 מקרי מוות לכל 1,000 לידות של תינוקות חיים.

רוב האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים נהנית מגישה למערכת שירותי הרווחה החברתיים של ישראל, המכסה את העלויות הרפואיות הבסיסיות והמספקת הטבות של ביטוח סוציאלי, אם כי הגישה לשירותים אלה עלולה להיות קשה לעתים.

3.5. שוק העבודה

ב-2005 מנה כוח העבודה במזרח ירושלים הערבית 53,000 בני אדם, מספר המצביע על השתתפות נמוכה ביותר בשוק העבודה בשיעור של 37.2% (66% גברים ורק 8.2% נשים), בהשוואה לשיעור ההשתתפות בכוח העבודה הישראלי (אשר בעצמו נמוך לפי אמות-מידה בינלאומיות) העומד על 55%. שיעור האבטלה במזרח ירושלים הערבית הוא 20% מתוך כוח העבודה הפעיל. לכן, רק 45,000 תושבים עובדים על בסיס קבוע. מתוך 45,000 עובדים אלה, 50% עובדים במערב ירושלים ובשאר חלקי ישראל. החלוקה של כוח העבודה הפלסטיני ממזרח ירושלים לפי מגזרים מצביעה על מגמה ברורה לכלכלת השירותים. זאת, עקב העדרם הן של חקלאות אמיתית והן של בסיס תעשייתי במזרח ירושלים - דבר המותיר את הבנייה והשירותים, במיוחד תיירות, כמגזרים העיקריים בכלכלה של מזרח ירושלים. יש לציין, כי מגזר השירותים הוא המגזר המוביל גם במערב ירושלים.

3.6. תת-מגזרים בכלכלה של מזרח ירושלים

המגזרים הכלכליים העיקריים במזרח ירושלים הערבית הם: מגזרים ובנייה; תיירות ותעבורה; ייצור וחרושת בקנה מידה קטן עד בינוני; קמעונאות ומסחר. כספים וחקלאות ממלאים חלק שולי בלבד. העיסוק בכספים מוגבל עתה לבנק אחד לפיתוח ולחלפני כספים ספורים, ואילו ההכנסה השנתית הכוללת מחקלאות מסתכמת ב-2 מיליון דולר בלבד.

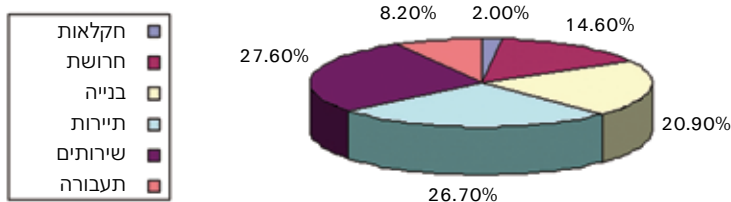
המספר הכולל של עסקים כלכליים פלסטיניים במזרח ירושלים ב-2005 היה 5,921 (בהשוואה ל-5,135 עסקים ב-2001). הפילוח של המגזר לשנת 2005 הוא כדלהלן:

1. 706 עסקים תעשייתיים, המעסיקים 3,486 עובדים.⁵ התפוקה הכוללת של עסקים אלה הייתה 236 מיליון דולרים והערך המוסף מייצור זה היה 118 מיליון דולרים.

2. מספר העסקים העוסקים בסחר פנים ובפעילויות מסחריות היה 3,350. הם העסיקו 7,579 עובדים והתפוקה הכוללת שלהם הייתה 99.1 מיליון דולרים.

3. מספר העסקים העוסקים בתעבורה היה 110. מגזר זה מעסיק 784 עובדים וב-2004 הניב תפוקה בסך 16.8 מיליון דולרים.

4. מספר העסקים העוסקים במגזר השירותים היה 1,155. עסקים אלה העסיקו 3,643 עובדים ב-2004. התוצר של מגזר זה היה 62.4 מיליון דולרים והערך המוסף היה 45.8 מיליון דולרים.



3.7. תיירות

התיירות נחשבת כתת-מגזר השירותים העיקרי של הכלכלה הפלסטינית במזרח ירושלים והמקור הראשי של מטבע חוץ. ב-2000 יצרה התיירות יותר מ-3,500 משרות ישירות, אולם ב-2005 צנח מספר זה לפחות מ-1,800. במשך אינתיפאדת אל אקצה ולאחר התקפות ה-11 בספטמבר, התיירות הנכנסת לישראל ובייחוד למזרח ירושלים הצטמצמה באופן דרמטי. אף על פי שבדרך כלל שני חלקיה של העיר מושפעים כאשר מדובר בתיירות ובגורמים פוליטיים, במידה מסוימת הפגיעה שונה. במערב ירושלים צנח מספר הלינות בבתי מלון ב-52% (מ-2.85 מיליון ב-2000 ל-1.36 מיליון ב-2001); במזרח ירושלים, צנח המספר ב-82% (מ-600,000 ב-2000 ל-104,500 ב-2001).

5 תרשים וסטטיסטיקה מהלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה (PCBS); אתר האינטרנט: www.pcbs.gov.ps

3.8. המגזר הפרטי

הכלכלה הפלסטינית במזרח ירושלים נשלטת על ידי המגזר הפרטי, אשר ממלא תפקיד משמעותי בתהליך הפיתוח, במיוחד במשך שני העשורים האחרונים. המשכורות מהמגזר הפרטי הן מקור ההכנסה העיקרי של משק הבית הפלסטיני במזרח ירושלים. בנוסף על ייצור, מסחר ושירותים, פעילויות רבות של שירותים ציבוריים בתחומי הבריאות, החינוך והשירותים החברתיים מנוהלים על ידי המגזר הפרטי.

מספר העסקים הפרטיים הפלסטיניים במזרח ירושלים ירד בשנות ה-90; מ-3,000 עסקים בקירוב ב-1994 צנח המספר ל-2,245 בשנת 2000. מספרים אלה משקפים את העובדה כי פעילות כלכלית פלסטינית רבה עברה ממזרח ירושלים לאזורים אחרים של הגדה המערבית. לפני האינתיפאדה השנייה, תהליך זה הונע בעיקר על ידי כוחות כלכליים, כולל סביבה מפקחת מחמירה פחות, מסים נמוכים יותר, עלויות קרקע ושכירות נמוכים יותר ושיפור יחסי בתנאים הכלכליים בגדה המערבית בין השנים 1994 עד 2001.

אחרי 2001, אמצעי ביטחון ישראליים, דהיינו גדר/חומת ההפרדה והסגרים התכופים בגדה המערבית, הציבו מכשולים חמורים בדרך לפעילות כלכלית נורמלית במזרח ירושלים. הדבר גרם להעברה נוספת של הון ושל עסקים פרטיים לגדה המערבית.

טבלה 1: מספר העסקים הרשומים במגזר הפרטי והתעסוקה במזרח ירושלים
על פי מגזר, בשנת 2000

חברות	חברות <5	חברות >5<10	חברות יותר מ-10 עובדים	סה"כ חברות	סה"כ תעסוקה
תעשייה	153	24	16	193	1,424
תיקונים	74	14	8	96	314
מסחר	1,155	46	14	1,215	2,332
מסעדות	127	11	31	169	1,214
תעבורה	19	17	35	71	862
שירותים עסקיים	161	20	12	193	626
שירותים חברתיים	220	32	56	308	3,968
סה"כ	1,909	164	172	2,245	10,740

מקור: אתר האינטרנט של PCBS: <http://www.pcbs.gov.ps/>

4. המתווה הפוטנציאלי של הסכם הקבע

כל ניסיון לשרטט קווים מנחים אפשריים עבור ההסדרים הכלכליים של הסכם הקבע חייב להניח כמה הנחות אודות המאפיינים המדיניים האפשריים של הסכם הקבע עצמו. בחלק זה, אנו מתארים את הנחות העבודה שלנו ומסווגים את התרחישים העיקריים האפשריים עבור הסכם הקבע. לאחר מכן אנחנו מתאימים לכל תרחיש את ההסדרים הכלכליים המתאימים לו ביותר.

מה שנכון לגבי הסכם קבע בדרך כלל, נכון במיוחד לכל סוג של הסכם בנושא ירושלים: יהיה קשה להשיגו והוא עלול להיות מסובך למדי. לפיכך הניסיון לשרטט את המאפיינים העיקריים של הסכם כזה, הוא משימה חשובה ביותר אך גם קשה ביותר. קיימים גורמים מסוימים של הסכם כזה, אשר אפשר לחזותם בוודאות, בעוד שגורמים אחרים אינם ודאיים כלל. עבור אותם גורמים לא-ודאיים, אנחנו מתארים כמה אופציות. אי הוודאויות כוללות הן את סוג המשטר העתידי בעיר והן את מיקומו של הגבול. עם זאת, ברור שקיים קשר הדוק בין המשטר לבין מיקומו של הגבול.

בטרם נבחן את שתי אי-הוודאויות ביתר פירוט, אנו מציגים את מה שנראה לנו כמרכיבים הוודאיים של כל הסכם עתידי בנושא ירושלים. כלומר, אנו עורכים רשימה של כמה הנחות עבודה, אשר אנו סבורים כי תתאמנה לכל פתרון עתידי אפשרי. הנחות אלה משקפות את הדרישות הבסיסיות של כל הסכם עתידי של מעמד סופי. לדעתנו, בהעדר אחד מן המרכיבים האלה, לא תיתכן אפשרות להגיע להסכם מעמד סופי או שהוא לא יהיה בר-קיימא או יציב. הנחות עבודה אלה הן כדלהלן:

1. תהיינה שתי מדינות - ישראל ופלסטין, המתקיימות זו לצד זו, עם גבול מוסכם ביניהן.
2. ירושלים תחולק לשתי ערים. מזרח ירושלים / אל קודס, תהיה בירתה של מדינת פלסטין, בריבונות פלסטינית, ומערב ירושלים תהיה בירתה של מדינת ישראל, בריבונות ישראלית.⁶

6 ראה הערת שוליים 3 - לעיל.

3. המיקום המדויק של הגבול בין שתי הערים יפורט בהסכם. באופן כללי, הנחת העבודה של קבוצת Aix היא, כי הגבול הכולל בין מדינת ישראל לבין מדינת פלסטין יהיה מבוסס על "הקו הירוק" מ-4 ביוני 1967, עם שינויים קלים, הדדיים והוגנים, שיהיו מוסכמים על שני הצדדים. מאחר שרבים מן השינויים האלה עשויים לחול בירושלים, הם עלולים להיות משמעותיים יותר, יחסית לגודלה של העיר, מאשר באזורי גבול אחרים. לפיכך, שוקל מסמך זה להלן כמה אופציות של מיקום הגבול.

4. אם תהיה העיר מחולקת חלוקה פיזית לשתי ערים ואם לאו, לכל חלק תהיה עיריה נפרדת: פלסטינית בצד המזרחי של הגבול וישראלית בצדו המערבי. הדבר חשוב כדי לסיים את הסכסוכים בנושאי בנייה, התיישבות ואיכות השירותים - לאחר שיושג הסכם. שתי העיריות תשתפנה פעולה במגוון של נושאים, הדורשים שיתוף פעולה.

5. גישה חופשית, מוחלטת, וללא כל הפרעה אל המקומות הקדושים בשתי הערים תינתן לכל.

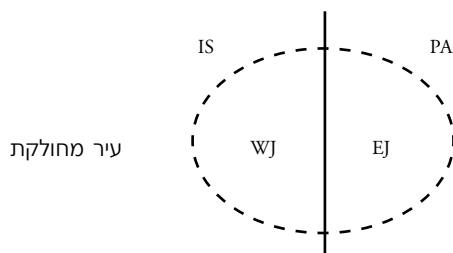
6. יישומו של ההסכם, לאחר חתימתו, יארך זמן מה, משך זמן היישום יפורט בהסכם. הערכתנו היא כי זמן היישום יכול להיות קצר - כשנה עבור סוגיות מסוימות, אך לא ארוך יותר מ-5 שנים עבור כל סוגיה אפשרית.

יש לציין, כי הנחות אלה אינן כוללות בינאום כלשהו של העיר ירושלים. אנו מניחים כי מאחר שלפחות צד אחד לא יסכים לבינאום של עיר בירתו, ההסכם לא יכלול בינאום של ירושלים, כפי שהוא מופיע בהחלטת החלוקה המקורית של האו"ם מ-1947. עשויים להיות כמה הסדרים בינלאומיים מקומיים, בעיקר לגבי המקומות הקדושים בירושלים, אולם הם יהיו חלקיים מבודדים ולא ישפיעו על האופציות העיקריות של המשטר בשתי הערים.

4.1. המשטרים האפשריים בירושלים

אפשר לסווג את המשטרים הרבים האפשריים בירושלים בשלושה סוגים עיקריים. אנו מודעים, כמובן, לכך שנושאים ונותנים חדשניים עשויים תמיד לבוא עם רעיונות נוספים, אך אף על פי כן, אנחנו סבורים כי שלושה סוגים אלה הם המועמדים העיקריים להסכם, כפי שהוא נראה היום.

4.1.4. א. עיר מחולקת



משטר אפשרי אחד הוא עיר מחולקת, אשר בה הגבול המדיני בין שתי הערים הוא גם גבול פיזי, אשר אפשר לחצותו אך ורק באמצעות דרכון או סוג אחר של רשיון. באופן מעשי, פירושו של דבר הוא גבול פיזי המפריד בין האזורים בריבונות פלסטינית לבין האזורים בריבונות ישראלית, עם שערים המאפשרים מעבר מוגבל של אנשים וסחורות.⁷ עשויים להישקל הסדרים מיוחדים עבור תיירים. יש לציין, כי המשטר בעיר מחולקת אינו מורה בהכרח על גבול סגור הרמטית, אלא, תיתכן תנועה חופשית מסוג מסוים (כדוגמת רכבות ואוטובוסים) בין שני צדי הגבול. המשטר בעיר המחולקת מתואר בדיאגרמה לעיל, שבה הקווים הרצופים מסמלים את הגבול הפיזי, בעוד שקו מקוטע מסמל את הגבול שאינו פיזי, אם בין מדינות ואם כגבול מוניציפאלי.

4.1.4. ב. עיר פתוחה

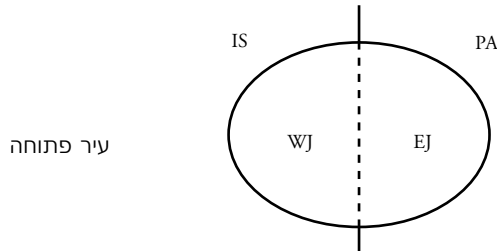
האפשרות השנייה היא עיר פתוחה, שבה מתקיימת תנועה חופשית של אנשים וסחורות בין שתי הערים, למרות הגבול המדיני שביניהן. במקרה זה, תיעשה ירושלים למובלעת, מופרדת פיזית הן משאר מדינת ישראל והן משאר מדינת פלסטין, עם שערים בכל קו ההפרדה.

פתרון זה רצוי בעיקר בהתחשב בפיתוח העתידי של תיירות בעיר.⁸ באופן מעשי, מודל העיר הפתוחה פירושו כי תתקיים תנועה חופשית וללא הפרעה של אנשים וסחורות בין שתי הערים. הגבלות כלשהן על ניידות תהיינה בין ירושלים לבין שאר שתי המדינות ולא בין שתי הערים. הגבלות אלה תידרשנה הן עבור סחורות,

7 יש לציין, כי גבול פיזי אינו חייב להיות גדר או חומה, אלא אפשר לפקח עליו באמצעות מתקנים אלקטרוניים, הזמנים עתה באמצעות טכנולוגיה מודרנית.

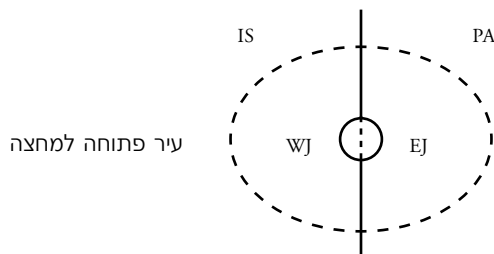
8 עיר פתוחה תדרוש שיתוף פעולה בין שתי העיריות, בעיקר בתחומי החוק והסדר, אולם אין זה המוקד העיקרי של מסמך זה.

באמצעות מכס, והן עבור אנשים, באמצעות דרכונים ופיקוח ביטחוני.⁹ משטר כזה מתואר בדיאגרמה דלהלן:



4.1.1. עיר פתוחה למחצה

במקרה זה יש אזור פתוח קטן יותר בתוך העיר (לדוגמה, חלק מן העיר העתיקה או כולה), בעוד שאר שתי הערים מחולקות פיזית. במשטר זה תהיינה הגבלות על התנועה שבין האזור הפתוח לבין שאר שתי הערים.



4.2. מיקומו האפשרי של הגבול

ההחלטה בנושא סוג המשטר תלויה מאד בהחלטה אחרת: המיקום המדויק של הגבול המדיני בתוך ירושלים. כדי להמחיש זאת, יש לציין, כי קיימות שלוש אפשרויות עיקריות למיקומו של הגבול:

1. הראשונה היא גבול מדיני העובר לאורך הגבול טרום-1967, עם פינוי כל ההתנחלויות / שכונות בירושלים, פרט לרובע היהודי בעיר העתיקה. במקרה זה, תרחיש העיר הפתוחה הופך לבלתי אפשרי לחלוטין. פינוי מסיבי כזה ייצור מתחים ועוינות בין שתי האוכלוסיות בעיר ויהפוך את החיים בעיר הפתוחה למסוכנים מאד ואפשר שאף יעמיד בסכנה את יישומו של ההסכם. לפיכך, נראה כי במקרה זה, מודל העיר המחולקת הוא האופציה המציאותית היחידה.

9 המחקר שלנו מתמקד אך ורק על הצורך בפיקוח על המכס.

2. האפשרות השנייה היא כי הגבול לא יעבור לאורך הגבול טרום-1967, אלא ישקף את החלוקה הגיאוגרפית הנוכחית בין יהודים לבין ערבים.¹⁰ מקרה זה מעלה שאלות רציניות של רצף הן בתוך העיר הפלסטינית והן בין העיר לבין שאר פלסטין. אם זה יהיה הגבול המוסכם, הרי שכל אחד מן המודלים של עיר פתוחה ועיר מחולקת אפשריים. עם זאת, ברור, כי האפשרות של העיר הפתוחה נעשית סבירה יותר ואף רצויה, כיוון שהיא יכולה להעצים משמעותית את הניידות בין החלקים הפלסטינים השונים של העיר.

3. האפשרות השלישית היא פשרה בין האפשרות הראשונה של הגבול הנוקשה של טרום-1967 לבין האפשרות השנייה של גבול המפריד בין החלקים היהודיים לחלקים הערביים. דהיינו, הגבול יותיר חלק מההתנחלויות בירושלים ובשכונותיה בתוך ריבונות ישראלית, אולם יוביל לפינוי של אחרות, בעיקר כדי לאפשר "סמיכות" גדולה יותר בתוך העיר הפלסטינית. דוגמאות של התנחלויות שאפשר לפנות: עטרות, הר חומה, נווה יעקב או פסגת זאב. במקרה זה, אנו יכולים להשתמש בנימוקים דומים לאלה המפורטים לעיל ולהסיק, כי אם האזורים המפונים קטנים למדי, הרי שעדיין אפשר לשקול אפשרות של עיר פתוחה; לעומת זאת אם הפינוי הוא נרחב, האופציה של עיר פתוחה הופכת לבלתי אפשרית לחלוטין, ומובילה שוב למודל העיר המחולקת.¹¹

כאן עלינו להוסיף, כי שקלנו אפשרות רביעית: נסיגה לקווי טרום-67, אשר תותיר את ההתנחלויות בירושלים ובשכונותיה על מכונם, ותאפשר לישראלים החיים בהן להיות לתושבי פלסטין. למרות היתרונות הברורים של הצעה כזו, היא לוקה בחסרונות חמורים, ההופכים אותה לבלתי ישימה. ראשית, הסדר כזה עלול להוביל לתביעות חוזרות ונשנות על הקרקע של שכונות אלה מצד בעלי הקרקעות הפלסטינים. אחדות מן התביעות עלולות להוביל אף לאלימות. שנית, הישראלים שיישארו במזרח ירושלים יסבלו מירידה ניכרת בשירותים הציבוריים שהם מקבלים. לכן, הם יסרבו להישאר שם וידרשו דיור חלופי במערב ירושלים. מסיבות אלה החלטנו לשלול אפשרות זו.

מן הדיון דלעיל, אנו יכולים להסיק כי כל החלטה עתידית בנושא המשטר בירושלים תהיה מושפעת משמעותית מן המיקום של הגבול המדיני בתוך העיר. במיוחד, המיקום יקבע במידה רבה את האופי ואת מידת הפתיחות של העיר. ככל שהגבול

10 רעיון דומה נמצא בהצעותיו של קלינטון. חשוב להזכיר כי אין ליישם פתרון זה לגבי בתי התנחלויות מבודדים, כדוגמת קדמת ציון ושמעון הצדיק.

11 כל שלוש האופציות מתייחסות בעיקר להיקף השטח שהועבר לישראל, מעבר לגבולות 1967. זאת כיוון שזו הסוגיה הרלוונטית לדיון הספציפי שלנו. אם כי יש לציין, כי אופציות שונות אלה יכולות לכלול גם העברה של חלק מן השטחים בתוך ירושלים מישראל לפלסטין, כדוגמת אזור וולאג'ה.

יהיה קרוב יותר לקווי טרום-1967, כך תהיה האופציה של העיר המחולקת סבירה יותר. לעומת זאת, אם הגבול יהיה קרוב יותר לחלוקה הגיאוגרפית הנוכחית בין יהודים לבין ערבים, אזי אפשריות שתי האופציות, הן של העיר המחולקת והן של העיר הפתוחה.

4.3. שיקולים נוספים

בבואנו לדון בשאלת המשטרים האפשריים בירושלים יש להביא בחשבון שיקולים נוספים. להלן נתרכז בשיקול כלכלי אחד. נוכח הפער הגדול בהכנסה ובהשתכרות הקיים בין שני חלקי העיר, משטר העיר הפתוחה עלול להיות פחות אוהד כלפי הפלסטינים. לדוגמה, הוא עלול להוביל את מזרח ירושלים להתמחות בשירותים הדורשים הון אנושי נמוך, ואילו את מערב ירושלים להתמחות בשירותים הדורשים הון אנושי גבוה. הדבר עלול לעכב באופן משמעותי את הפיתוח הכלכלי במזרח ירושלים. שיקולים כאלה צריכים להשפיע על ההסכם לגבי המשטר העתידי בעיר.

5. מוסדות למשא ומתן כלכלי

סוגיות בעלות זיקה לירושלים דורשות הסדרים מיוחדים בתחומים רבים, הן מדיניים והן כלכליים. לדוגמה, הסדרים כלכליים מיוחדים נדרשים בתחומים כגון מסחר, תשתיות, והתנחלויות / שכונות בירושלים. כתוצאה מכך, אנו ממליצים על יצירת מנגנון דיונים מיוחד המוקדש להסדרים הכלכליים בירושלים, אשר יפעל יחד עם הנושאים ונותנים בסוגיה המדינית. להלן המלצותינו:

5.1. הצוות הירושלמי למשא ומתן כלכלי

אנו מציעים יצירתם של שני צוותי משא ומתן מיוחדים, האחד ישראלי והשני פלסטיני, אשר יתמקדו במיוחד בהיבטים הכלכליים של ההסכם על ירושלים. "הצוותים הירושלמיים למשא ומתן כלכלי" (JENT) יפעלו יחד עם צוותי המשא ומתן המדיני על מנת להגיע להסכמים מפורטים על הסדרי סחר, רשיונות עבודה, היבטים כספיים של פינוי התנחלויות / שכונות בירושלים וכן בנושאי התשתיות. הדיונים בין צוותי ה-JENT יחלו לאחר חתימתו של הסכם מדיני, או אף מוקדם יותר, אם יתאפשר, ויסתיימו לפני יישומו המלא של ההסכם. הצוותים יעבדו ביחד כדי להחליט על הפרטים המדויקים של יישום ההסכם בירושלים.

עקרונית, הצוותים הירושלמיים למשא ומתן כלכלי (JENT) יכולים להיות חלק מצוותי המשא ומתן הכלכלי הישראליים והפלסטיניים וה-JENT בהחלט יהיו מתואמים על ידם. אולם בגלל הכמות הגדולה של הסכמים כלכליים הנדרשים בירושלים ומפאת מאפייניהם הייחודיים, הדורשים מידה ניכרת של מומחיות, קיים נימוק משכנע ליצירת צוותי משא ומתן נפרדים לסוגיות הקשורות לירושלים.

5.2. בוררות כלכלית בירושלים

במקרה ששני הצוותים הירושלמיים למשא ומתן הכלכלי לא יוכלו להגיע להסכם אשר יותיר די זמן לפני מועד היישום, יובא הנושא בפני "הבורר הכלכלי הירושלמי" (JEA) המקובל על שני הצדדים. מאחר שיש ליישב את כל הסוגיות בהן דנים צוותי ה-JENT לפני יישומו של ההסכם, קיים צורך ברור במנגנון בוררות כזה. יש לציין כי הבורר לא יחליט על סוגיות מרכזיות, כגון מיקומם של הגבולות, אלא רק בסוגיות פיננסיות וכלכליות הקשורות להסכם.

6. הסדרי סחר

6.1. משטרי מסחר

ההסדר לסחר כללי המומלץ לישראל ולפלסטין על ידי קבוצת Aix הוא הסדר "אזור סחר חופשי" (FTA): הסכם סחר חופשי הדדי בין ישראל לבין פלסטין בנוגע לסחורות המיוצרות בכל מדינה, ואילו על סחורות המגיעות מארצות אחרות יוטלו התאמות מסים ומכסי מגן. בחלק זה אנו בודקים אם משטר סחר זה מתאים לירושלים. כפי שאנו ממחישים להלן, הפרמטר העיקרי שלפיו יש לקבוע את משטר המסחר המיוחד בירושלים הוא אם העיר היא פתוחה או מחולקת.

1. אם העיר מחולקת, המשטר הכלכלי בה יכול וצריך להיות זהה להסדר אזור סחר חופשי, המומלץ לישראל ולפלסטין.

2. אם העיר היא פתוחה, יש צורך במערכת אחידה של מסים ומכסי מגן בשני חלקי העיר עבור סחורות המגיעות משתי המדינות וגם מארצות אחרות. הדבר מתבקש מן העובדה הפשוטה כי עיר פתוחה פירושה - מעבר חופשי של סחורות בין שני חלקיה.

3. לפיכך, עבור כל סחורה מוגדרת יש להנהיג שיעורי מכס מגן ומסים אחידים בשני חלקי ירושלים, ויש לקבוע אותם בכל שיעור שבין אפס למינימום המס בשתי המדינות. לדוגמה, אם ישראלים מחוץ לירושלים משלמים על נגני DVD מס ומכס בשיעור 15% בעוד שהפלסטינים מחוץ לירושלים משלמים 20%, השיעור בשני חלקי ירושלים צריך להיות שווה ויש לקבוע אותו בין אפס ל-15%. שיעור גבוה יותר מ-15% ישלח את הקונים הישראליים מירושלים לקניון במבשרת ציון. כתוצאה מכך, אם תונהג עיר פתוחה בירושלים, עליה לכלול אזור סחר מיוחד עבור סחורות ממדינות אחרות, שבו יהיו שיעורים נמוכים יותר לסחורות רבות יחסית לשאר החלקים של שתי המדינות.

4. על מנת להגביל את אזור הסחר המיוחד לירושלים בלבד, יש להנהיג הגבלות מסוימות על תעבורה בגבולות החיצוניים בין שתי הערים לבין שאר שתי

המדינות (ראה את הקווים הרצופים בשני התרשימים לעיל). אנחנו מציעים, כי יש להחיל הגבלות אלה רק על עסקות מסחריות (משאיות ורכבות) ולא על משקי בית (מכוניות פרטיות). דוגמה אחת של הסדר כזה היא ההגבלה החלה על אילת, כעיר פטורה ממס ערך מוסף בתוך ישראל.

5. חשוב לציין, כי באפשרות של עיר פתוחה-למחצה, האזור הפתוח קטן יחסית. אם המסחר באזור זה יהיה מוגבל לסוגים מסוימים של סחורות, כדוגמת מזון, טקסטיל ותיירות, הדבר יוזיל את הסדרי המסחר המיוחדים באזור זה, והם יהיו פחות בעייתיים מאשר בעיר כולה.

6. אפשרות אחת לאזור סחר חופשי במקרה של עיר פתוחה היא אזור סחר חופשי מלא, ללא מכסים ומסים על סחורות, לרבות אלה מארצות אחרות, כהסדר קבוע או כהסדר זמני. הסדר כזה עשוי להעניק זריקת עידוד כלכלית משמעותית לשני חלקיה של ירושלים, אולם יש בו גם היבטים שליליים, כגון הפוטנציאל ליצור תרעומת, על ידי העדפת מזרח ירושלים על פני שאר פלסטין.

6.2. השלכות כלכליות

הסדר מסחר מיוחד עבור ירושלים, הוא תוצר לוואי הכרחי של אפשרות העיר הפתוחה. אף על פי שאי אפשר עתה לאמוד במלואן את התוצאות הכלכליות של אזור מסחר מיוחד כזה, הרי שיש להביא בחשבון את העלויות הפוטנציאליות של הסדר כזה בעת דיון בדגם העתידי של העיר. השיעורים הנוכחיים של מכסי המגן והבלו, על סחורות המגיעות מארצות אחרות, דומים למדי בישראל וברשות הפלסטינית. בישראל נהוגים מכסי מגן נמוכים, יחסית: 11% בלבד של הייבוא הישראלי משלמים מכסי מגן (פרט למכוניות, דלק ומקצת מכשירי החשמל). גם מסי הקנייה בישראל הם נמוכים; מסים בשיעור גבוה מוטלים רק על מכוניות, סיגריות ומשקאות אלכוהוליים. אם שתי המדינות תמשכנה לתאם ולהתאים שיעורים אלה ביניהן, הרי שאזור הסחר המיוחד בירושלים לא יהיה יקר. אולם, לאחר שפלסטין תהיה ריבונית, היא עלולה להחליט להעלות או להוריד את המכסים והמסים על סחורות שונות, בהתאם לצורך לממן את הוצאותיה או מתוך כוונותיה להגן על תעשיות מקומיות שעודן בחיתוליהן.

אי התאמות עתידיות פוטנציאליות במכסים ובמסים בין ישראל לבין פלסטין עלולות להוביל להברחות מסיביות דרך ירושלים - ומחירן עלול להיות יקר ביותר לשני הצדדים.

המספרים להלן, המתייחסים למסים ולמכסים, מציגים כמה אומדנים של עלויות ההברחות הפוטנציאליות לישראל כתוצאה מאזור הסחר החופשי בעיר הפתוחה.

ב-2005 ההכנסה ממס קנייה על מכוניות וחלקי חילוף למכוניות בישראל הסתכמה ב-6,849 מיליון ש"ח, או 1.1% מן התמ"ג. ההכנסה ממסי קנייה על סיגריות היתה-3,342 מיליון ש"ח ב-2005, או 0.6% מן התמ"ג. ההכנסות ממס קנייה על דלקים היו - 393 מיליון ש"ח. יתר ההכנסות ממסי קנייה הסתכמו ב-1,493 מיליון ש"ח. אם נחסיר מכוניות מהסך הכולל, כיוון שקשה להבריא אותן בגלל הצורך לרשום אותן, יתר הסחורות הניבו הכנסה של 5,233 מיליון ש"ח, או 0.9% מן התמ"ג. הכנסתה של ישראל ממכסי מגן הגיעה ל-1,764 מיליון ש"ח ב-2005. רוב המכסים האלה היו על סחורות שאין אפשרות לניידן בקלות, כדוגמת מכוניות או תשומות לתעשייה.

ערכם של מכסי מגן על עורות, טקסטיל וביגוד, אשר קל יותר להבריהם לעברו השני של הגבול, הסתכם ב-470 מיליון ש"ח, שהם פחות מ-0.1% מן התמ"ג.

לפיכך, אובדן ההכנסה הפוטנציאלית לממשלת ישראל כתוצאה מהברחות אינו עולה על 1% מן התמ"ג. מספר זה אינו גבוה מאד, אך גם אינו זניח: הוא עומד על כ-2.5% מהסך הכולל של הכנסות המדינה ממסים. קשה להסיק מסקנות מן המספרים האלה בהתייחס לאובדן ההכנסה לממשלה הפלסטינית, אך אפשר לומר כי באופן כללי, יש לצפות שהפסדים אלה יהיו גבוהים יותר, כיוון שההכנסה ממסי קנייה ומכסי מגן אמורה להיות גדולה יותר יחסית להכנסה בפלסטין.

עלויות פוטנציאליות אלה הופכות את האופציה של עיר פתוחה לסבוכה וליקרה יותר מכפי שנראתה בהתחלה. לפיכך, עלויות אלה מטילות ספק בכדאיות של אופציית העיר הפתוחה. אף על פי שהיא יכולה להפיק תועלת מתיירות, הדבר עלול לעלות ביוקר להכנסות הציבוריות. יתרה מזאת, קיימות השלכות נוספות, לא כספיות, חברתיות ומוסריות בהפיכתה של ירושלים לאפיק עיקרי של הברחות בין שתי המדינות. התחשבות מלאה בעלויות אלה הופכת את דגם העיר הפתוחה להרבה פחות מושכת. אפשר אף לומר כי הניתוח דלעיל מציב דילמה בפני הנושאים והנותנים על ירושלים: אם הם מעדיפים עיר פתוחה, הרי שבאופן כמעט בלתי נמנע תידרש מדיניות של תיאום מסים ומכסים בין שתי המדינות. אם פלסטין תתעקש על עצמאות בקביעת מסים ומכסים, פירושו של דבר הוא שיש לוותר על אופציית העיר הפתוחה בירושלים.

7. הסדרי עבודה

ההמלצה הכללית של קבוצת Aix להסדרי עבודה בין ישראל לבין פלסטין היא שהעבודה תזרום באופן חופשי בין שתי המדינות, אך תהיה כפופה לויסות באמצעות מסים ו/או רישיונות. כמפורט להלן, אנחנו מאמצים המלצה זו גם לגבי ירושלים, אם כי בתיקון אחד נוסף.

בראש ובראשונה יש לציין, כי בשונה מהסדרי מסחר, הסדרי עבודה אינם תלויים משמעותית במשטר האפשרי בעיר. הסיבה העיקרית היא העובדה כי בשונה ממסחר בסחורות, שהוא במידה רבה קטן מימדים ואנונימי, חוזי עבודה הם בדרך כלל לטווח ארוך, ונערכים בין צדדים ידועים היטב. כך במקרה של עיר מחולקת, אפשר להתיר זרימת עבודה אל עברו השני של הגבול באמצעות מעברים ייעודיים; בו בזמן אפשר גם לווסת את זרמי העבודה אפילו תהיה העיר פתוחה.

הסדרי העבודה בירושלים יכולים אפוא להיות דומים להסדרי העבודה הכוללים בין שתי המדינות, אך בהבדל חשוב אחד. עלינו להכיר בעובדה כי פלסטינים ממזרח ירושלים עבדו אצל מעבידים ישראלים במשך שנים רבות. אנו מציעים אפוא כי נוסף על הסכמי עבודה כלליים בין שתי המדינות, יש להוסיף תנאי מיוחד לירושלים המפרט כי אותם פלסטינים ממזרח ירושלים אשר עבדו במערב ירושלים לפני ההסכם יהיו זכאים להחזיק במשרותיהם במשך עשר שנים לפחות, או עד פרישתם לגמלאות.

הצוות דן באפשרות של מתן יחס מועדף בנוגע לעבודה, לכל הפלסטינים ממזרח ירושלים, לא רק למי שכבר עובדים בישראל. בנושא זה היו דעות לכאן ולכאן. יחס מועדף כזה יסייע לעובדים במזרח ירושלים, אך עלול ליצור עודף הגירה פלסטינית למזרח ירושלים ולעכב את הפיתוח הכלכלי שלה, כעיר הבירה הפלסטינית. הדבר עלול גם ליצור מתחים חברתיים בתוככי החברה הפלסטינית. לפיכך, החלטנו שלא לכלול אפשרות זו כהמלצה של הצוות.

8. תשתיות

חלוקת תשתיות בין שתי הערים מציבה שאלה כלכלית רצינית. מיזמי תשתית רבים, כגון מים, ביוב, רכבות, חשמל וקווי טלקומוניקציה, יש להם, מעצם טבעם, בשל מבנה הרשת שלהם, יתרונות גדולים לגודל.

לפיכך, מנקודת השקפה כלכלית טהורה בלבד, בעולם מושלם אין לחלק תשתית בין שתי הערים. אולם בעולם המציאותי, שבו פוליטיקה משחקת תפקיד חשוב, שיתוף באותה התשתית בין שתי ערים השייכות לשתי מדינות שונות, כרוך בקשיים חמורים. בעיקר, תשתית כזו מנוהלת, בדרך כלל, על ידי צד אחד ולכן נוטה להזניח את הצד השני ולתת לו שירות ירוד. לפיכך, ההמלצה הבסיסית שלנו היא לחלק את התשתיות בין שתי הערים, אך לעשות זאת בהדרגה. המעבר ההדרגתי נדרש בשל ההשקעה הגדולה הכרוכה בבניה של תשתית. אנחנו מתחילים את הפרק הזה בסקירה קצרה של התשתיות בשני הצדדים של ירושלים ולאחר מכן נציע המלצות מפורטות.

8.1. תיאור

קיים פער גדול בתשתית ובמתן שירותים בסיסיים בין מזרח לבין מערב ירושלים. טבלה 2 מספקת הוכחה לפער זה, ביחס לכבישים ולרחובות, למערכת הביוב, למכלים לאיסוף אשפה ולמגרשי משחקים ציבוריים.

טבלה 2: שירותים בסיסיים במזרח ובמערב ירושלים¹²

מחלקה	מזרח ירושלים	מערב ירושלים, כולל התנחלויות
כבישים ורחובות	87 ק"מ	680 ק"מ
מדרכות	73 ק"מ	700 ק"מ
מערכת הביוב	76 ק"מ	650 ק"מ
מיכלי רחוב לאיסוף אשפה	149	1849
גני משחקים ציבוריים	29	1079

8.1. א. חשמל

החשמל במזרח ירושלים מסופק על ידי חברת החשמל לירושלים (JEC), אשר נוסדה ב-1914, באמצעות זיכיון מיוחד של הממשלה העותומנית. ב-1928 הממשלה הבריטית שיפרה את הזיכיון והעניקה לחברת החשמל לירושלים זכויות שוק בלעדיות ברדיוס של 50 ק"מ סביב כנסיית הקבר הקדוש לתקופה של 44 שנים. ב-1948 נאלצה החברה לוותר על הזיכיון במערב ירושלים לחברת החשמל לישראל. מאז 1948, שתי החברות, האחת ישראלית (חח"י) והשנייה פלסטינית (JEC) מספקות חשמל לירושלים.

עתה, חברת החשמל לירושלים עודנה ספק החשמל העיקרי למזרח ירושלים ול-25% מן הגדה המערבית. יותר מ-90% מכוח החשמל שלה נקנה מחברת החשמל לישראל וממשלת ישראל קובעת את המחירים ואת דמי החיבור. המספר הכולל של צרכני החשמל של חברת החשמל הירושלמית הוא כ-130,000, מהם 64,000 בירושלים, 40,000 ברמאללה, 22,000 בבית לחם ו-4,000 ביריחו. החברה היא המעסיק הגדול ביותר של פלסטינים במזרח ירושלים, עם 538 עובדים ואנשי צוות. ב-2004 היה מספר המנויים לשירות חברת החשמל לירושלים 72,459 והם צרכו 337.6 מיליון קילו-וואט שעה.¹³

12 מיזם MSR בהתבסס על "הארץ" 25 במארס 1999

13 ראה אתר האינטרנט של הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה: <http://www.pcbs.gov.ps/>

1.8.1. נמל התעופה עטרות - קלנדיה

נמל התעופה היחיד בירושלים שוכן לאורך הכביש בואכה רמאללה, באזור הצפוני ביותר של ירושלים. שמו הרשמי הוא נמל התעופה הבינלאומי של ירושלים; הוא נקרא "קלנדיה" בפי הפלסטינים ו"עטרות" בפי הישראלים. עד 1967 שימש כנמל תעופה בינלאומי אזרחי שנוהל על ידי הרשויות הירדניות ושימש את הפלסטינים. משנת 2000, עם פרוץ אינתיפאדת אל אקצה, נמל התעופה חדל לפעול.

1.8.1. רכבת קלה

בימים אלה בונה עיריית ירושלים את הקו העילי הראשון של מסילת הרכבת הקלה. הקו יחבר את שכונת פסגת זאב והתנחלויות/שכונות נוספות בירושלים אל מערב ירושלים. הפלסטינים מתנגדים בתוקף לתוכנית זו מטעמים פוליטיים ומשפטיים. ההשלכות הכלכליות של הרכבת הקלה והקשר שלה למשא ומתן הישראלי-פלסטיני נדונים ביתר פירוט בפסקה 11 של פרק זה. בחלק זה אנו מתמקדים ברכבת הקלה כחלק מן התשתית של העיר. נראה, כי כל חלוקה של העיר, בין לעיר מחולקת ובין לעיר פתוחה, תדרוש שינוי כלשהי של קווי המסילה העוברים על השטח הפלסטיני. יהיה זה מועיל לשקול סוגיה זו מראש, כדי לחסוך בעלויות עתידיות.

8.2. המלצות

המלצותינו העיקריות ביחס לתשתיות הן כדלקמן:

1. על רשתות התשתית להישאר ללא שינוי כאשר תחולק העיר לשתי ערים ולשתי עיריות נפרדות. תושביה של כל עיר ימשיכו להשתמש ברשת השירותים של העיר ושל המדינה האחרת לתקופת מעבר בת 5, 10 או 15 שנים, כפי שיסוכם על ידי שני הצדדים.
2. במשך תקופת המעבר, ימשיכו התושבים לשלם לספקים במדינה שלהם עבור שירותי התשתית, והספק יישב את החשבונות עם הספק של הצד השני. כך, תושביה של שכונה ישראלית המקבלים חשמל מחברת החשמל לירושלים ישלמו לחברת החשמל לישראל, אשר תיישב את החשבונות עם חברת החשמל לירושלים.

המחירים יידונו ויוסכמו בין הצוותים הירושלמיים למשא ומתן כלכלי (JENT) ויהיו חלק מן ההסכם הכלכלי בירושלים.

3. בתקופת המעבר, כל עירייה וכל מדינה תשלם את בניית התשתיות שלה, כך שבתום תקופת המעבר אפשר יהיה להפריד בין רשתות התשתית. סביר להניח כי רובה של התשתית אשר תיבנה במזרח ירושלים תהיה חלק ממערך התשתית הכללית בפלסטין. השקעה זו היא קריטית עבור הפיתוח הכלכלי של פלסטין ויש להתחיל בה כבר היום. בפסקה 11 אנו דנים במכשולים הנוכחיים לפיתוח כזה. חשוב לזכור כי פיתוחה של תשתית פלסטינית הוא בעל חשיבות מכרעת בעיקר בירושלים, שבה שתי התשתיות משיקות ואף שלובות זו בזו.

4. קיימת גם אפשרות כי שני הצדדים ימשיכו לחלוק בתשתיות אף מעבר לתקופת המעבר, אם הם רוצים בכך. נושא זה צריך להידון על ידי שני הצדדים במשך תקופת המעבר.

9. עלויות של קביעת גבול

9.1. רקע

בארבעים השנים מ-1967, הנוף הפיזי, הדמוגרפי והאתני של ירושלים השתנה באופן משמעותי. השינוי שהוא מקור הדאגה העיקרי לגבי ההסכם העתידי בין ישראל לבין פלסטין הוא בנייתן של ההתנחלויות/שכונות במזרח ירושלים. כ-180,000 ישראלים חיים עתה בשתיים עשרה התנחלויות/שכונות ירושלים המפורטות להלן: מזרח תלפיות, גילה, הגבעה הצרפתית, גבעת המטוס, הר חומה, הרובע היהודי של העיר העתיקה, מעלות דפנה (מזרח), נווה יעקב, פסגת זאב, רמות אלון, רמת שלמה ורמת אשכול. לאלה צריכים להוסיף את עטרות, שהוא אזור תעשייתי ומסחרי בעיקרו. העמדות הבסיסיות של שני הצדדים ביחס לעתידן של התנחלויות/שכונות ירושלים הן מנוגדות לחלוטין. בעוד שישראל רואה בהן שכונות חוקיות לגמרי, הצריכות להישאר בישראל, הפלסטינים רואים אותן כהתנחלויות בלתי חוקיות שיש לפנותן. לפיכך, נראה כי כל הסכם עתידי בירושלים עשוי להותיר חלק מן ההתנחלויות/שכונות בירושלים בריבונות ישראלית, במסגרת של חילופי שטחים ועלול לפנות חלק מהן, כדי לאפשר רצף טוב יותר ומרחב פיתוח עתידי עבור מזרח ירושלים. משום כך, הנחת העבודה שלנו היא כי הסכם עתידי על ירושלים יקבע אלו התנחלויות/שכונות תפונינה ואלו תהיינה חלק מישראל, וכי ההסכם יטפל בכל הסוגיות המשפטיות וסוגיות האזרחות הרלוונטיות.

חלק זה מטפל בסוגיות הכלכליות העולות מהסכם כזה. אף שאין אנו יכולים לחזות בשלמות את מיקומו המדויק של הגבול העתידי, יש באפשרותנו לחזות מראש שני סוגים של סוגיות כלכליות-גיאוגרפיות, אשר ייצור גבול כזה: האחת היא כיצד לנהל פינוי של התנחלויות/שכונה בירושלים לאחר שיוחלט שהיא תהיה בשטח פלסטיני; השנייה היא כיצד להסדיר את התשתיות (כגון, מנהרות וגשרים) לשם יצירת רצף וכיצד יש לבנות ולממן השקעות כאלה בתשתיות.

חשוב לציין, כי אחד המקורות הסופיים עבור תשלומים רבים אשר ישולמו על ידי צד אחד למשנהו, המימון יהיה, קרוב לוודאי, הקהילה הבינלאומית או מדינות

תורמות, אשר תשלמנה באמצעות קרן בינלאומית, אשר תתרום את חלקן כדי לסייע לקידום ההסכמים. אנחנו מכירים באפשרות זו, אולם דנים בתשלומים השונים כבתשלומים דו-צדדיים, כדי להבהיר אחריות ומנגנונים. חשוב לציין גם כי יש לחבר יחד את התוצאות של המנגנונים השונים, הכרוכים גם בתשלומים שונים נוספים וכי התשלומים הממשיים צריכים להיות רק תשלומים נטו. לפיכך, תשלומים רבים המתוארים להלן עשויים להתבטל ולהימחק במציאות.

9.2. פינוי התנחלות/שכונה בירושלים

מתוך הסוגיות הכלכליות הרבות הכרוכות בפינויה של התנחלות או שכונה, אנו מתמקדים כאן בסוגיה מצומצמת אחת: כיצד להעביר אותה לתחום השיפוט של פלסטיין.¹⁴ הצוותים הירושלמיים למו"מ כלכלי (JENT) ינהלו כל הסכם כלכלי מיוחד על כל התנחלות/שכונה העתידה להתפנות בירושלים וינהגו על פי הקווים המנחים דלהלן:

1. המבנים בהתנחלויות/שכונות בירושלים הם בתי מגורים ולכן הם מתאימים למגורים של פלסטינים מירושלים.¹⁵ לכן מומלץ בתוקף שלא להרוס התנחלות/שכונה כזאת, כפי שהיה בפינויים קודמים, אלא להעביר אותה בשלמותה. הריסת המבנים ולאחר מכן בניית מבנים אחרים הדומים להם, יהיה בלתי יעיל ובזבזני ביותר.

2. המדינה הפלסטינית תקים גוף מנהלי, בעל ייפוי כוח לטפל בהעברת ההתנחלויות/שכונות מישראל לפלסטיין, בניהולן ובהקצאתן וחלוקת נכסיהן, תוך מתן זכות קדימה להשבת קרקעות לידי הבעלים המקוריים שלהן. גוף מנהלי זה ישתף פעולה עם הצוותים הירושלמיים למשא ומתן כלכלי.

3. הצוותים הירושלמיים למשא ומתן כלכלי ידונו ויחליטו אם וכמה תשלם פלסטיין עבור כל הנכסים המוחשיים, ניידים ונייחים, שאותם תשאיר ישראל בהתנחלות/שכונה שפונתה. במקרה שלא יושג הסכם במועד, יובא העניין להחלטתו של הבורר הכלכלי הירושלמי (בכ"י).

בנוסף על ההסדרים הספציפיים בנושא התנחלויות המפונות בירושלים, ינהלו הצוותים הירושלמים משא ומתן על הסכם של פיצוי בצורה כלשהי עבור השימוש בקרקע בעבר, עבור כל ההתנחלויות/שכונות בירושלים, מ-1967 ועד מועד השגת

14 אנו מתעלמים כאן מן הסוגיה החשובה כיצד צריכה ישראל לפצות את משקי הבית המפונים ואלו תמריצים יש להעניק כדי לקדם פינוי מהיר.

15 אין זה בהכרח המקרה בהתנחלויות רבות בגדה המערבית.

ההסכם. הסכם כזה יכלול גם התנחלויות/שכונות אשר תישארנה בשליטת ישראל, מאחר שהן תהיינה ישראליות באופן חוקי אך ורק לאחר החתימה על ההסכם. הצוותים יישאו ויתנו על פרטי כל ההסכמים האלה. במקרה שהם לא יצליחו להגיע להסכם, תועבר הסוגיה לבורר הכלכלי הירושלמי (בכ"י). אנחנו סבורים כי על העקרונות המתוארים לעיל להיות חלק מהסכם הקבע המדיני גם כן, בהיותם גם מדיניים וגם כלכליים.

9.3. התאמות של תשתיות

לאחר השגת ההסכם, יהיה צורך לבצע מיזמי תשתית, בשתי הערים, כדי לאפשר ניידות חופשית וקלה בין שכונותיה של ירושלים, או מעל או מתחת לשכונותיה של העיר האחרת, באמצעות גשרים ומנהרות. ההמלצות שלנו מתייחסות לבנייה ולמימון של תשתיות כאלה.

1. הבנייה צריכה להיות לאחר משא ומתן והסכמה של שני הצדדים, באמצעות הצוותים הירושלמים למשא ומתן כלכלי (JENT). אם כי הצד שאת צרכיו תשרת הבנייה יהיה גם המתכנן וגם הבונה של התשתית, הצד השני צריך גם הוא להסכים לתוכניות, כדי למזער את הנזק הפוטנציאלי מן הפרויקט הן בשלב הבנייה והן בשלב התפעול.

2. המימון של מיזמים כאלה צריך לחול על ישראל, מאחר שבנייתן של ההתנחלויות/שכונות בירושלים יצרה את הצורך בהשקעות אלה. מכאן נובעת סיבה נוספת לשאת ולתת על כל מיזמי התשתית באמצעות צוותי המשא ומתן הכלכלי, כדי למנוע הוצאת יתר אם מיזם בנייה מוחלט על ידי פלסטין וממומן על ידי ישראל. במקרה של העדר הסכמה, תועבר ההחלטה הסופית אל הבורר.

10. ביטוח סוציאלי

10.1. המצב הנוכחי

כל הפלסטינים שמעמדם הנוכחי הוא של תושבות ישראליות מבוטחים בביטוח חובה מטעם המוסד לביטוח לאומי. לישראל מערכת ביטוח סוציאלי בנוסח בוורידג' (Beveridge)¹⁶, המעניקה כיסוי סוציאלי מקיף, כולל גמלאות זקנה, קצבאות שארים, קצבאות ילדים, מענקי לידה, קצבאות נכות, ביטוח אבטלה והשלמת הכנסה לשכר מינימום. חלקן של קצבאות הביטוח הלאומי בתמ"ג מגיע ל-9%. על פי סקרי הכנסה 1999 שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל, הפלסטינים במזרח ירושלים קיבלו סכומים נכבדים מהכנסותיהם נטו מן המוסד לביטוח לאומי. סקר זה העריך, כי ההכנסה החודשית ברוטו של בתי אב פלסטיניים במזרח ירושלים עומדת על 5,629 ש"ח בהשוואה ל-12,511 ש"ח אצל תושבי מערב ירושלים. ההכנסה החודשית נטו לבית אב הוערכה ב-4,970 ש"ח וב-9,469 ש"ח בהתאמה.¹⁷ בתי אב במזרח ירושלים קבלו קצבאות מביטוח לאומי בסך 983 ש"ח, סכום שהיה לא גבוה בהרבה בערכים מוחלטים מאשר במערב ירושלים, אולם היה גבוה הרבה יותר יחסית להכנסה נטו - 19.7% בהשוואה ל-9% במערב העיר. הסיבות לאי ההתאמה נעוצות בעובדה, כי לתושבי מזרח ירושלים הכנסה נמוכה יותר, אבטלה גבוהה יותר ומספר ילדים רב יותר לכל בית אב.

16 קרויה על שמו של וויליאם הנרי בוורידג' (William Henry Beveridge) - היוזם של מערכת הביטוח הסוציאלי המודרנית בבריטניה.

17 בסקר שנערך ב-2004 ההכנסות ברוטו ונטו במערב ירושלים היו 11,470 ש"ח ו-9,167 ש"ח בהתאמה.

טבלה 3: הכנסה וקצבאות ביטוח לאומי של בתי אב בירושלים

מערב ירושלים	מזרח ירושלים	
12,511	5,629	הכנסה חודשית ברוטו
3,042	660	תשלומי מסים
2,191	262	מס הכנסה
409	156	תשלומי ביטוח לאומי
442	242	תשלומי ביטוח בריאות
9,469	4,970	הכנסה חודשית נטו
2,262	896	מס הכנסה חודשי נטו
10,514	4,553	הכנסה חודשית ברוטו מעבודה
1,929	1,102	הכנסה ממקור אחר
240	34	הכנסה מהון
407	23	פנסיה
854	983	קצבאות הביטוח הלאומי
152	58	העברות
		% קצבאות הביטוח הלאומי
9.02%	19.78%	מן ההכנסה נטו

המקור: פרוויקט MSR, סקר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה - 1999.

סוגיה חשובה נוספת בתחום הביטוח הסוציאלי הוא ביטוח הבריאות של הפלסטינים במזרח ירושלים. כיום, מדינת ישראל מספקת ביטוח בריאות באמצעות מס בריאות, הנגבה גם הוא על ידי המוסד לביטוח לאומי. מס זה מזכה את תושבי מזרח ירושלים לקבל שירותי בריאות מקופות החולים ומבתי חולים ישראלים.

10.2. המלצות

בתחום הביטוח הסוציאלי להלן ארבע המלצות בסיסיות:

1. כל הפלסטינים במזרח ירושלים, הזכאים לקצבאות ביטוח סוציאלי מהמוסד לביטוח לאומי בישראל, עקב תשלומיהם בעבר, ימשיכו לקבל את הקצבאות המגיעות להם עד יום מותם.
2. הבורר הכלכלי הירושלמי (בכ"י) יקים גוף אשר יפקח על תשלומי קצבאות אלה ויבטיח כי זכויות המקבלים תכובדנה.
3. אחרי שההסכם יקבל תוקף חוקי, הפלסטינים במזרח ירושלים ישלמו את תשלומי הביטוח הסוציאלי למוסד לביטוח הסוציאלי הפלסטיני, שבו הם יצברו זכויות נפרדות מכאן ואילך.
4. על מנת להקל את המעבר של ביטוח ושירותי בריאות מן הספקים הישראלים לידי הספקים הפלסטינים, אנו מציעים הסדר זמני מיוחד (לדוגמה ל- 5 שנים). במשך תקופת מעבר זו, יוכלו הפלסטינים ממזרח ירושלים להמשיך ולשלם את תשלומי מס הבריאות לישראל ולקבל שירותי בריאות מספקים ישראלים. אפשר יהיה להעביר את תשלומי המס באמצעות המדינה הפלסטינית או באמצעות גוף בינלאומי שיוקם על ידי הבכ"י.

11. המצב הנוכחי והסכם הקבע

כל הסכם עתידי יהיה חייב לטפל בעובדות אשר נוצרו "בשטח" בעשרות השנים האחרונות של הכיבוש והסכסוך. לדוגמה, התנחלות עשויה להשפיע על ההסכם אם היא מסופחת לישראל או מפונה. אם היא מסופחת, תשפיע ההתנחלות על הגבולות, המרחב והניידות בשטח הפלסטיני; אם היא מפונה, יש לטפל בעלות הגבוהה של היישוב מחדש. כתוצאה מסוגיות שכאלה, נאמר לעתים קרובות, כי להתנחלויות יש השפעה שלילית על הסיכויים להגיע להסכם. עם זאת, להתנחלויות ול"עובדות אחרות בשטח" יש השפעה כלכלית פחות בולטת אך מכרעת על האפשרות להגיע להסכם הקבע: הן משפיעות לרעה על הפיתוח הכלכלי במזרח ירושלים בפרט ובפלסטין בכלל. בפרק זה אנו דנים בשלוש ההתפתחויות האחרונות בראש ובראשונה להשפעה שלילית זו: גדר/חומת ההפרדה; ההתפשטות המתמשכת של ההתנחלויות; ומיזם הרכבת הקלה בירושלים.¹⁸ להתפתחויות אלה יש תוצאות פוליטיות וכלכליות המשפיעות על האפשרות להשיג הסכם קבע.

אנו איתנים באמונתנו, כי פיתוח כלכלי בפלסטין הוא חיוני להשגת הסכם ולקיומו. אנשים החיים בכלכלה צומחת ועובדים קשה כדי לשפר את רמת חייהם מבחינה פיזית וחברתית, נוטים פחות להתמכר ללחימה, לשנאה ולעוינות. הדבר נכון לגבי ישראלים ונכון עוד יותר לגבי פלסטינים, השומרים טינה רבה אחרי שנים של כיבוש וסבל. לפיכך, מתמקד חלק זה של המסמך בסיכויים לפיתוח כלכלי ובמכשולים העומדים לפתחו.

11.1. גדר/חומת ההפרדה

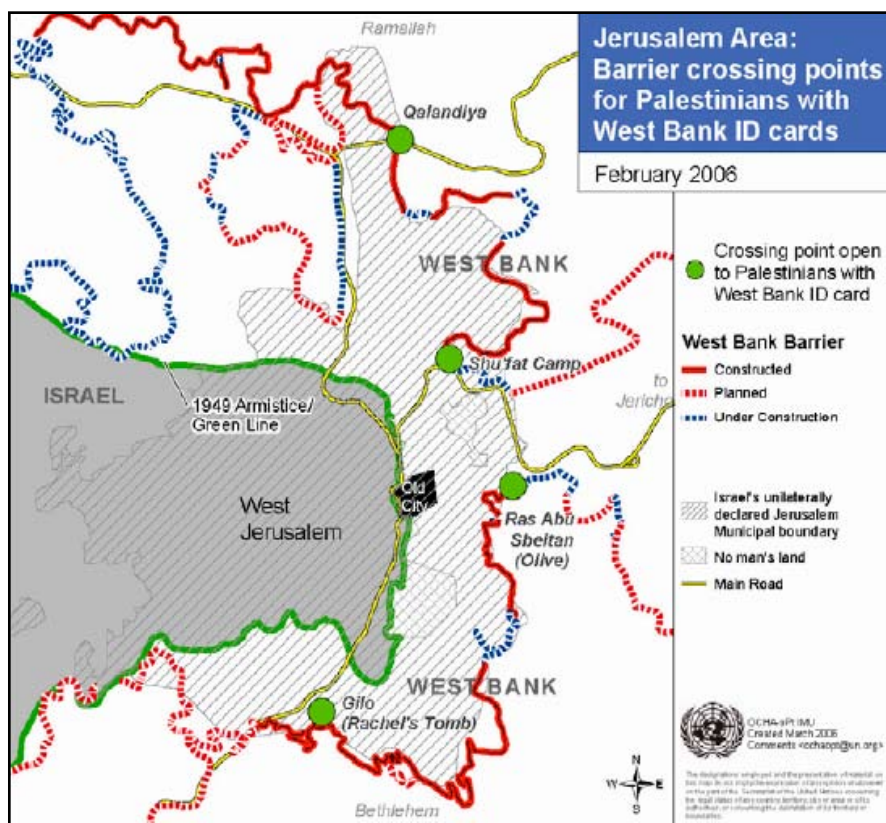
המכשול הנוכחי החמור ביותר לפיתוח כלכלי הוא הבנייה הנמשכת של גדר/חומת ההפרדה במזרח ירושלים וסביב לה. הגדר/חומת ההפרדה מנתקת את כל מזרח

¹⁸ קיימים שלושה גורמים נוספים המחמירים את שלוש ההתפתחויות העיקריות האלה, כמו החפירות בעיר העתיקה בירושלים ומסביב לה, מדיניות משרד הפנים אשר אינו מעניק תעודות זהות ישראליות לפלסטינים ממזרח ירושלים, נוהלי מדיניות מקומיים שונים של עיריית ירושלים וכו'. מסמך זה מתמקד אך ורק בהתפתחויות העיקריות.

ירושלים משאר השטח הפלסטיני בגדה המערבית. נגישותם של הפלסטינים ממזרח ירושלים לשאר הגדה המערבית מוגבלת לארבע נקודות מעבר המיועדות לתנועה אזרחית, ושש תחנות "גב אל גב" עבור תוצרת מסחרית וחקלאית. הדבר מצמצם משמעותית את הניידות הפלסטינית בין ירושלים לבין הגדה המערבית, וכמעט משתק את התנועה בין החלקים הצפוניים לחלקים הדרומיים של הגדה דרך ירושלים. הדבר מתואר בבירור במפה דלהן;

תרשים 1: נקודות מעבר לפלסטינים נושאי תעודות זהות של הגדה המערבית -

פברואר 2005¹⁹



גדר/חומת ההפרדה יובילו להידרדרות נוספת בקשרים הכלכליים בין מזרח ירושלים לבין יתר חלקיה של הגדה המערבית ויצמצמו משמעותית את המעמד של מזרח ירושלים כמרכז הפעילות המדינית והכלכלית הפלסטינית. אם מצב זה

19 משרד האו"ם לתיאום עניינים הומיטאריים (UN-OCHA).

יימשך פרק זמן ארוך, יהיה קשה ביותר לשקם את התפקיד הכלכלי של מזרח ירושלים כעיר הבירה הפלסטינית. לפיכך, יש לשקול את ההתפתחויות הנוכחיות לא רק לאור השפעתן על המצב העכשווי, אלא גם בהתייחס להשפעתן על הסכם הקבע העתידי.

אפילו תוסר גדר/חומת ההפרדה לאחר השגת הסכם הקבע, יהיה קשה מאד לבנות מחדש את מזרח ירושלים כמרכז הכלכלי של פלסטין. אולם החלק המנתק את מזרח ירושלים משאר השטחים הפלסטיניים הוא בעל השפעה כלכלית עמוקה יותר על כל פלסטין. מזרח ירושלים אינה רק הבירה הכלכלית של הגדה המערבית; היא גם הקשר העיקרי בין חלקיה הצפוניים לדרומיים. אם שני חלקים אלה יהיו מנותקים עוד יותר מכפי שהם היום, הם יתפתחו בנפרד ולא כיחידה לכידה אחת.

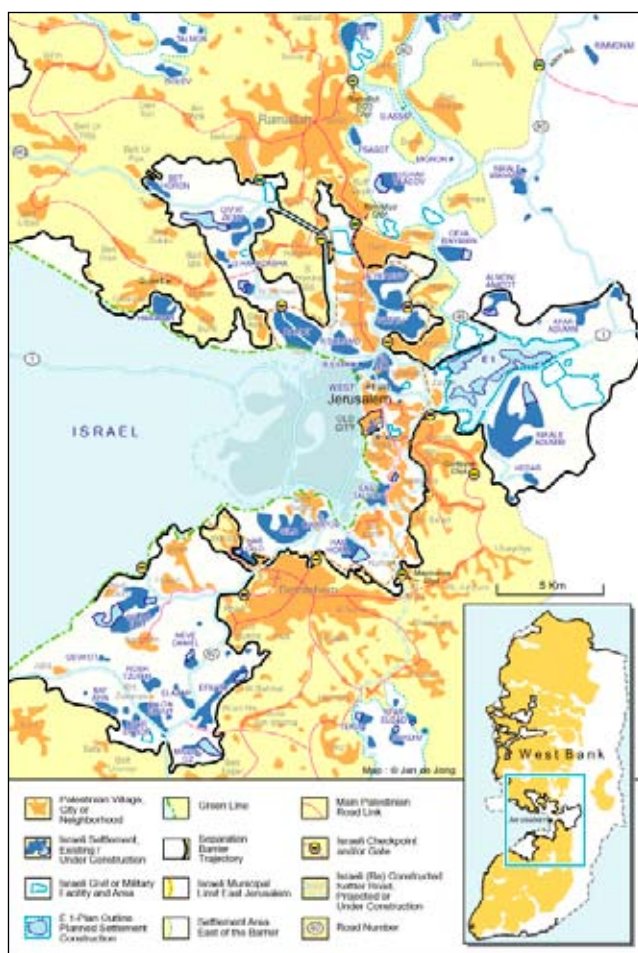
לכך יש השלכות שליליות חמורות על התפתחותה הכלכלית של פלסטין, עקב אובדן יתרונות רבים לגודל היחסי. הדבר פוגע במיוחד ביכולתם של הפלסטינים לבנות מיזמי תשתיות גדולים כגון כבישים, מסילות רכבת, חשמל, מים וביוב, שבהם יש יתרונות משמעותיים לגודל היחסי. נוסף על כך הדבר מגביל באופן חמור את היכולת לחסוך במערכות ציבוריות רחבות היקף, כמו מדע וחינוך. ניידות חופשית מכל הכבדה בין כל חלקי פלסטין גם היא חיונית לפיתוח שווקים, להפצה של רשתות תקשורת, ופעילויות דומות של המגזר הפרטי הדורשות פעולה רחבת היקף. כך ההפרדה הפיזית של ירושלים מיתר חלקי הגדה המערבית תכביד לא רק על הפיתוח הכלכלי של מזרח ירושלים, אלא גם על פיתוחה של הגדה המערבית כולה ושל פלסטין ככלל.

11.2. פעילות ההתנחלות בירושלים ומזרח לירושלים

ההפרדה של מזרח ירושלים מן הגדה המערבית על ידי גדר/חומת ההפרדה מחמירה עוד יותר בגלל פעילות ההתנחלות הן בתוך ירושלים והן ממזרח לירושלים.

הדבר כולל בראש ובראשונה את ההתפשטות של מעלה אדומים ואת התוכניות לבנות באזור E-1, המיועד לחבר בין ירושלים לבין מעלה אדומים. יישומה של תוכנית E-1 או השלמתה של גדר/חומת ההפרדה סביב מעלה אדומים תשלים את ההפרדה הפיזית של החלקים הצפוניים מן החלקים הדרומיים של הגדה המערבית כפי שמוצג במפה להלן.

תרשים 2: המטרופולין של ירושלים - אוגוסט 2006²⁰



כפי שנדון לעיל, יהיו לכך תוצאות כלכליות קשות לא רק לגבי מזרח ירושלים, אלא גם לגבי הגדה המערבית ופלסטין כולה. פעילות התנחלות זו חוסמת עוד יותר את הרצף הטריטוריאלי ואת הניידות הפיזית בין צפונה של הגדה המערבית לבין דרומה, תוך שהיא פוגעת לא רק במעמד הכלכלי הנוכחי של הפלסטינים, אלא גם חוסמת במידה מרובה את יכולתם להתחיל במיזמי פיתוח רחבי היקף אשר יובילו לצמיחה כלכלית.

20 משרד האו"ם לתיאום פעולות הומניטאריות
אתר אינטרנט: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/JBRN-72EBNY?OpenDocument>

11.3. הרכבת הקלה

גדר/חומת ההפרדה ופעילות ההתנחלות בירושלים והסביבה מהווים מכשולים פיזיים לרצף טריטוריאלי ולניידות פלסטינית בין צפון ודרום הגדה המערבית, ובין ירושלים לבין הגדה המערבית. מגבלות פיזיות אלה מחזקות עוד יותר על ידי עיריית ירושלים הבונה מסילה לרכבת הקלה בירושלים. אף על פי שרובו של קו המסילה הראשון עובר בתוך ירושלים המערבית (מהר הרצל לרחוב יפו), מתוכנן הקו לחבר ישירות את ההתנחלויות/שכונות של ירושלים (הגבעה הצרפתית ופסגת זאב) אל מערב ירושלים. הדבר ייצור ניידות רבה יותר אל ההתנחלויות/שכונות בצפונה של ירושלים ויגדיל את אוכלוסייתן. דבר זה עשוי להוביל גם להתפשטותם של אזורים אלה מזרחה, אף מעבר לגבולות העירוניים הנוכחיים, תהליך שכבר החל. התוצאה תהיה הסגת גבול נוספת בשכונות הפלסטיניות, והגבלות גדולות עוד יותר על הניידות הפלסטינית אל העיר וממנה, וכן בין צפון הגדה המערבית לבין דרומה. יתרה מזאת, פסגת זאב היא נקודה חשובה על הדרך שבין ירושלים לבין ההתנחלויות ממזרח ומצפון לעיר (אם כי לא למעלה אדומים). לפיכך, בנייתה של הרכבת הקלה תהפוך את ההתנחלויות - במיוחד אלה הקרובות מאד לעיר - ליישובים מושכים יותר לעבור אליהם ולגור בהם, תחזק את חיבורן של ההתנחלויות הישראליות אל ישראל גופא, והרכבת הקלה תקשה יותר על חלוקת ירושלים במשא ומתן כחלק מפתרון הסכם הקבע של העיר. ההשפעה המשבשת של מצב כזה על פיתוח הכלכלה הפלסטינית תוארה לעיל.

12. סיכום

לפרק זה שני יסודות. היסוד הראשון והאופטימי יותר הוא הניסיון להתוות הסדרים כלכליים, העשויים להתלוות אל הסכם הקבע. היסוד השני, פסימי יותר, ומתאר כיצד ההתפתחויות הנוכחיות בתוך ירושלים והסביבה יוצרות מכשולים על הדרך להסכם שלום בין ישראל ופלסטין - מכשולים, שאינם מדיניים בלבד, אלא גם כלכליים.

בצד האופטימי, מנסה מסמך זה להראות כי הסדרים כלכליים להשגת הסכם מעמד הקבע על ירושלים הנם ברי-השגה.

למרות הקשיים להגיע להסכם כזה, אנחנו מסוגלים להתוות הסדרים כלכליים שונים עבור כמעט כל התרחישים האפשריים של ההסכם. אנחנו מציעים הסדרי סחר אפשריים, הסדרי עבודה והסדרים לסוגיות של תשתית, ביטוח סוציאלי ועוד. אנו מאמינים כי מה שאנו מתארים הוא בר-ביצוע, פשוט ומציאותי, לאחר שיושג הסכם.

אנו צופים, כי סוגיה אחת במיוחד תיצור בעיות בעתיד והיא העלות הכלכלית של קביעת הגבול. שרטוט קו-גבול איננה רק פעולה מדינית קשה, אלא גם כרוכה בעלויות כלכליות ניכרות. במקרה זה העלות הכלכלית היא תוצאה של פעילות הבנייה הישראלית הגדולה במזרח ירושלים ובהתנחלויות סביב לה. בנייה זו עלולה להוביל להוצאות כספיות ניכרות בבוא הזמן לקביעת הגבול, בין שתהיינה הוצאות לפינוי התנחלויות/שכונות או הוצאות לבניית תשתיות חדשות, במקרה שכמה התנחלויות/שכונות תסופחנה על ידי ישראל כחלק מחילופי שטחים עתידיים.

עלויות אלה הן משמעותיות והן הולכות וגדלות עם הזמן כתוצאה מפעילות של התנחלות מתמשכת. מסמך זה אינו מטפל ישירות במחיר המדיני של השגת הסכם בתנאים כאלה, אך ברור כי מחיר זה יגדל עוד יותר בגלל העלויות הכלכליות, ועלול אף למנוע הסכם בסופו של דבר. אחת המסקנות האפשריות לניתוח זה היא, כי הקפאת התנחלויות בגדה המערבית בכלל ובמזרח ירושלים בפרט היא צורך פוליטי וכלכלי כאחד.

השפעה נוספת של פעילות בנייה זו היא המכשולים שהיא יוצרת לפיתוח הכלכלי הפלסטיני. המכשולים הם בראש ובראשונה פיזיים, החוסמים את הניידות הפלסטינית אל ירושלים וממנה, ובין החלקים הצפוניים לחלקים הדרומיים של הגדה המערבית. ניידות מוגבלת זו מצמצמת את היתרון לגודל ומונעת בנייה של מיזמי פיתוח בקנה מידה גדול. השפעה זו מחמירה עוד יותר עקב הסגר הפיזי של ירושלים כלפי הגדה המערבית, כיוון שירושלים הייתה המרכז המדיני, החברתי והכלכלי של החברה הפלסטינית במשך שנים רבות. הצבת מכשולים נוספים על הדרך לפיתוח כלכלי גורמת לא רק לסבל אנושי, אלא גם מונעת את האפשרות להגיע להסכם שלום ולקיימו. עוני מעולם לא סייע לשלום.

הנה כי-כן, הסיכום שלנו מעורב משהו. אנו מאמינים, כי זיהינו דרכים לפתרון מקצת הבעיות הכלכליות העיקריות הניצבות לנוכח הסכם עתידי, לכשיושג. אולם, אנו חוששים כי ההתפתחויות הנוכחיות מציבות מלכתחילה מכשולים עצומים בדרך להשגת הסכם כזה. מכשולים אלה הם גם פוליטיים וגם כלכליים, אם כי המסמך שלנו מתמקד בעיקר בהיבטים הכלכליים. מעניין כי מכשולים אלה להשגת הסכם מרוכזים באזור ירושלים, מאחר שהעיר היא חוליה מקשרת חיונית בין שני חלקיה של הגדה המערבית ולכן מהווה מפתח לפיתוח הכלכלי הפלסטיני. הניתוח שלנו מדגיש אפוא את הדחיפות להתחיל במשא ומתן על הסכם הקבע. הזמן אינו פועל לטובת השגה של הסכם כזה.

- Abboud, A, Robert; Minow, Newton, N. (September-October 2002). "Advancing Peace in the Middle East: The Economic Path Out of Conflict," *Foreign Affairs*, 81(5), 14-16.
- Arnon, Arie; Gottlieb, Daniel. (March 1996). "An Analysis of the Palestinian Economy: The West Bank and the Gaza Strip, 1968 -1991," *Bank of Israel Economic Review*, (69), 44-70.
- Arnon, Arie; Luski, Israel; Spivak, Avia; Weinblatt, Jimmy. (1997). *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*, Leiden: Brill Publications.
- Arnon, Arie; Spivak, Avia; Weinblatt, Jimmy. (January 1996). "The Potential for Trade Between Israel, the Palestinians and Jordan," *World Economy*, 19(1), 113-34.
- Arnon, Arie; Wienblatt, Jimmy. (2003). "Sovereignty and Economic Development: The Case of Israel and Palestine," *The Economic Journal*, Volume 3. Case Studies.
- Astrup, Claus; Dessus, Sebastien. (April 2005). "Exporting Goods or Exporting Labor?: Long-Term Implications for the Palestinian Economy," *Review of Middle-East Economics and Finance*, 3(1), 39-61.
- Astrup, Claus; Dessus, Sebastien. (2005). "Targeting the Poor Beyond Gaza or the West Bank: The Geography of Poverty in the Palestinian Territories," *Région et Développement*, 0(21), 173-97.
- Dessus, Sebastien. (September 2004). "Palestinian Growth History, 1968 - 2000," *Journal of Economic Integration*, 19(3), 447-69.
- Egger, Philippe. (2005). "The Economics of Peace: Trends and Prospects of the Palestinian Economy and Labour Market," *International Labour Review*, 144(1), 31-54.
- Naqib, Fadle M. (May 2003). "Economic Aspects of the Palestinian-Israeli Conflict: The Collapse of the Oslo Accord," *Journal of International Development*, 15(4), 499-512.
- Seghezza, Elena. (November 2003). "Customs Union and Economic Growth," *International Economics*, 56(4), 479-98.

במקום - מתכננים למען זכויות תכנון

<http://www.bimkom.org>

עיר עמים

<http://www.ir-amim.org.il>

סקר ההכנסה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 199 - פרויקט סקירה רב מגזרי

<http://www.multi-sector.org>

האגודה האקדמית הפלסטינית ללימודים בינלאומיים

<http://www.passia.org>

הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה

<http://www.pcbs.gov.ps>

משרד האו"ם לעניינים הומניטאריים

<http://www.reliefweb.int>

הפליטים הפלסטינים

קבוצת Aix
צוות הפליטים הפלסטינים

אריה ארנון, סאעב במיה, תמר הקר
אדית זנד, שרון חדד

תוכן העניינים

75	תקציר
78	הקדמה
83	1. מבוא
85	2. הפליטים הפלסטינים
89	3. העדפות אישיות ומטריצת מעבר אפשרית ממקום למקום
104	4. תביעותיהם של הפליטים בגין אובדן נכסים
112	5. תביעות בגין המצב של הפליטות
113	6. סיכום

רשימת נספחים

116	נספח א: פליטים - מתוך מתווה ההצעות הנשיא קלינטון (כפי שהוקרא לצדדים ב-23.12.2000)
118	נספח ב: פליטים: מתוך מסמך ההבנות הבלתי רשמי של מורטינוס (בעקבות פסגת טאבה)
121	נספח ג: גישת מאקרו ליישוב מחדש
123	נספח ד: גישת מיקרו לעלויות שיקומם וקליטתם של הפליטים

רשימת התרשימים

87	טבלה 1: פליטים פלסטינים - נתונים מעודכנים לספטמבר 2006
88	טבלה וא': האוכלוסייה הפלסטינית ב-2004
93	טבלה 2: מטריצת העתקת מקום מגורים: הכללת הבחירות של הפליטים וההסכמים

- טבלה 3: מספר מצטבר של פליטים בכל אזור, לפי ארבעת התרחישים 95
- טבלה 4: שינויים של פליטים בכל אזור, לפי ארבעת התרחישים 96
- טבלה 5: אומדן הקליטה: הוצאות פרטיות וציבוריות הנחוצות להצלחה 99
- טבלה 6: אומדן השיקום - עלויות והוצאות במחנות ומחוצה להם 102
- טבלה 7: השוואת אומדני האו"ם, אומדנים ישראלים, ואומדנים ערביים בנושא ההיקף והערך של הקרקעות הנטושות 109
- טבלה 8: עלויות השיקום בגדה המערבית, עזה, ירדן, לבנון וסוריה 126
- טבלה 9: הפוטנציאל ליישובם של תושבים חדשים על קרקע ציבורית בתוך או בקרבה לערים קיימות ובערים חדשות 128
- טבלה 10: אומדן מדגמי של עלויות עבור תשתיות ודיוור לתושבים חדשים באזורי המחקר 129

תקציר

הצוות לענייני פליטים של קבוצת Aix מדגיש בעבודתו את הסוגיות שיהיה צורך ליישב בכל יישום מעשי של הסכם "שתי מדינות", תוך מיקוד תשומת הלב בהיבטים הכלכליים הנוגעים לפתרון בעיית הפליטים.

במישור המעשי, מבלי לדון בהרחבה בהיבטים המשפטיים, הפילוסופיים, ההיסטוריים והמוסריים, עולה ממתווה ההצעות של קלינטון כי מספר בלתי מוגדר של פליטים יעתיקו את מקום מגוריהם הנוכחי למקומות מגורים חדשים, אחרים ישוקמו במקום מושבם הנוכחי וינתן פיצוי בצורה כלשהי, בכסף או בשווה ערך, ליחידים או באופן קיבוצי.

הניתוח שלנו מניח כי ההסכמים העתידיים והשגתו של פתרון מעשי, יתבססו על בחירה שיעשו הפליטים עצמם: הפליטים ישקלו מהו הפתרון הטוב ביותר עבורם ויבחרו מקומות מגורים חלופיים, כמוסבר במתווה ההצעות של קלינטון (ראהנספח א').

מימוש הבחירה בין חלופות אפשריות תיעשה באופן פרטני, בתהליך מאורגן היטב, בפיקוחה של הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים IAPR - International Agency for the Palestinians Refugees, שתהווה מנהל בינלאומי שיוקם לתכלית זו. אנו מציעים שהפליטים יבחרו ביותר מחלופה אחת וידרגו את העדפותיהם. מסגרת הזמן לתהליך זה תיקבע בהסכם.

הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים תהיה אחראית ליישום מנגנון מוסכם, שתכליתו להבטיח כי ההחלטות הסופיות עונות, ככל האפשר, למשאלותיהם של הפליטים, ועולות בקנה אחד עם כלל ההסכמים העתידיים להיחתם בין הנציגים של שני הצדדים, ואולי גם עם המדינות המארחות הרלוונטיות ועם מדינות נוספות.

הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים תפקח גם על ההסדרים השונים, המנגנונים והתוכניות, אשר מתייחסים לארבעת נושאי המפתח כדלהלן:

- יישוב מחדש (Resettlement) / חזרה למולדת (Repatriation), או מה שאנו מתארים לעיתים כתוכניות להעתקת מקום מגורים (Relocation);

■ תוכניות שיקום (Rehabilitation);

■ תביעות בנוגע לנכסים;

■ פיצוי בגין מצב של פליטות.

צוות העבודה לענייני פליטים של קבוצת Aix העריך את העלויות של העתקת מקום המגורים ואת עלויות השיקום (כלומר, עלויות מימון התוכניות שנועדו לפליטים הבוחרים שלא לשנות מקום מגורים) בנפרד.

■ כדי ליישם **תוכניות מקיפות ליישוב מחדש**, הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים תזדקק למימון בסדר גודל של **8 מיליארד דולר עד 19 מיליארד דולר**, לתקופה של 10 שנים, בהתאם למספר הפליטים שיבחרו לשנות את מקום מגוריהם.

■ כדי ליישם **תוכניות שיקום**, הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים תזדקק למימון בסדר גודל של **10 מיליארד דולר עד 14 מיליארד דולר**, בהתאם למספר הפליטים שיבחרו שלא להעתיק את מקום מגוריהם, בין שהם גרים עתה בתוך המחנות או מחוצה להם.

סוגיית יישוב תביעות הנוגעות לנכסים שאבדו ומימדיה הכספיים, היא מורכבת ביותר. לפי המשפט הבינלאומי ובדומה לתוכניות פיצוי אחרות שעסקו במקרים אחרים, פיצויים יכולים ללבוש צורות שונות. קבוצת Aix דנה באפשרויות של השבת בעלות על רכוש (Restitution) ופיצוי (Compensation). אפשרויות אלה, בין היתר, הן צורות פיצוי הולמות לפליטים הפלסטינים. הקבוצה הוסיפה מושג של "פיצוי מלא והוגן" (full and fair compensation), שייקבע באופן אובייקטיבי על ידי מועצת מומחים שלצד הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים, אשר תנהל את תהליך התביעות בגין נכסים שאבדו. השבת בעלות על רכוש תישקל רק במקרים בהם לא הוצע "פיצוי מלא והוגן", ובתנאי שהנכסים קיימים באופן שיישום השבתם הוא מעשי והוגן.

■ הכספים הדרושים כדי להיענות לתביעות רכוש צפויות שהן "**הוגנות ומלאות**" נאמדים בסדר גודל שבין **15 מיליארד דולר עד 30 מיליארד דולר**. הטווח הרחב משקף פערי תפיסה ופערים בנתונים.

אנו ממליצים על הקמת קרן רביעית, אשר תממן פיצוי בגין מצב של פליטות, שאינו קשור לתביעות רכוש או לתוכניות דלעיל.

■ כל הפליטים הרשומים יקבלו סכומים אחידים. כל פליט שיירשם בסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים יקבל סכום שייקבע מראש; סכום נוסף יחולק לרשות הציבורית שבה יבחר הפליט להתיישב. הקרן תזדקק ל-**22 מיליארד דולר בערך**.

פתרון ארוך טווח לסוגיית הפליטים הפלסטינים צריך להתבסס על כל החלטות האו"ם הרלוונטיות, לרבות החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם, תוך הכרה בכך שיישום ההחלטה ככתבה וכלשונה כבר אינו אפשרי, בהתחשב בתמורות המשמעותיות שחלו בשטח. כאמור במתווה ההצעות של קלינטון, הצדדים יסכימו שהצדדים המומלצים במסמך מהווים יישום של החלטה 194. קבוצת Aix סבורה כי זכות השיבה של הפליטים למולדתם, אפילו במובן מוגבל ומתוקן, ביחד עם הצדדים האחרים הנדונים במסמך זה, צריכה להיות מרכיב חיוני לסיום מוחלט של סוגיה זו.

סדר הגודל הכספי של פתרון מוסכם לפליטים הוא משמעותי ביותר; אנו מעריכים שמדובר בסכום הנע בין 55 ל-85 מיליארד דולר בתקופת יישום בת כ- 10 שנים. האומדנים הכספיים מוסברים בהמשך הטקסט; יש לזכור, כי יישוב מחדש / העתקת מקום מגורים / שיקום של כארבעה וחצי מיליון איש, ויישוב תביעות בנות 60 שנה בגין נכסים רבים שאבדו, היא משימה אדירת מימדים.

הקדמה

פתרון משביע רצון ומוסכם של סוגיית הפליטים הפלסטינים עומד במרכז הדיונים הנוכחיים. הוא הפך כמעט לעניין של "הצלחה או כישלון" בהתייחסות לנושא השלום. אלה הטוענים, בייחוד משנת 2000 ואילך, כי אי אפשר להשיג הסכם מדיני סופי ובר-קיימא בין שני העמים, מבססים את טיעונם, במידה רבה, על "משפט אי-האפשרות": אי אפשר שיהיה הסכם, ולו תיאורטי בלבד, אשר יספק את שני הצדדים בסוגיה זו. עם זאת, שיחות רשמיות מ-2000-2001 ומסמכים שנחשפו מאז, וכן דיונים רבים מאוחרים יותר בחוגים רשמיים פחות, מטילים ספק רציני בתוקפה של טענה זו.

קבוצת Aix אינה במעמד בו עליה להציע או לשאת ולתת על נוסחה שאותה יאשרו, בסופו של דבר, ההנהגות של שני הצדדים. במקום זאת, הקבוצה מדגישה בעבודתה את הסוגיות האמורות לבוא על פתרון בכל יישום מעשי של נוסחה כלשהי, כשעבודתה מתמקדת בהיבטים הכלכליים. ברור, כי כל הסכם בנושא הפליטים יהיה רב-מימדי; תהיינה לו השלכות חשובות בנוגע למעמד המשפטי, מקום המגורים והמעמד הפיננסי של מספר ניכר של פליטים. לפיכך, להסכם תהיינה תוצאות פיננסיות וכלכליות חשובות, לא רק עבור הפליטים, אלא גם עבור המדינות שבהן הם מתגוררים עתה ובהן יתגוררו בעתיד. הנה כי כן, ברור כי כל הסכם, כאשר ייושם, יחולל שינויים דרמטיים ללא תקדים הן לפליטים והן לאזור.

המחקר הנוכחי, שנערך על ידי צוות העבודה של קבוצת Aix בנושא פליטים, מבקש להבהיר ולהעריך כיצד שינויים צפויים אלה ישתקפו בנסיבות הכלכליות המשפיעות על הפליטים ועל המשקים המעורבים. המחקר מבקש לשפוך אור על האתגרים הכלכליים שמציב הסכם כזה וכיצד ניתן לעצב מדיניות ומנגנוני יישום היכולים להבטיח, ככל האפשר, כי תוצאות ההסכם תהיינה חיוביות ומועילות לרווחתם של הפליטים ולשלום וליציבות באזור.

הרעיונות שנדונו בחוגים רשמיים בשנים האחרונות משמשים כנקודת התייחסות, או כאמת מידה, לעבודתנו. בפרט, אימצנו את מתווה ההצעות של קלינטון, כיוון

שנראה כי הוא מספק נוסחה¹ מקיפה ויצירתית, שבה השתמשו גם יוזמות אחרות מאז שנת 2000. אף על פי שהצעות המתווה מפורטות למדי, הן עדיין רחוקות מטיוטה להסכם. משמעויותיהן המעשיות אינן כמותיות, אלא איכותיות. במישור המעשי, אם נתעלם מההיבטים המשפטיים, הפילוסופיים, ההיסטוריים והמוסריים, משתמע ממתווה ההצעות של קלינטון כי פליטים, במספרים בלתי ידועים, יעתיקו את מקומות מושבם הנוכחי למקומות מגורים חדשים, פליטים אחרים ישוקמו במקומות מושבם הנוכחיים ותינתן צורה מסוימת של פיצוי, אם בכסף ואם בשווה ערך, לאנשים פרטיים או באופן קולקטיבי.

ההקשר של הניתוח שלנו הוא הסכם "שתי מדינות", אשר בו תתקיימנה זו לצד זו שתי ישויות מדיניות ריבוניות. כתוצאה מהסכם כזה תיכון הבנה ברורה בסוגיה מי "משתייך" לכל ישות בכל הקשור לסוגיות של אזרחות, תושבות וזכויות רכוש. בנוסף יובהר האם תתקיימנה הגבלות ואם כך איזה, על תנועת בני אדם, סחורות ושירותים, ו/או הון בין שתי המדינות, ואם תהיינה הגבלות כלשהן על בעלות על רכוש. עם זאת, כמוזכר במבוא "היגיון והנחות", ההתפתחויות שחלו בשנים האחרונות הופכות את הנושא של "פעילות מונעת" (דהיינו, יצירת "עובדות בשטח") במובן של התרחבות ההתנחלויות ושינויים גדולים בקווי המתאר הטופוגרפיים בגדה המערבית ובאזור ירושלים רבתי, למכשול העיקרי לאופציית שתי המדינות. עובדות חדשות אילו עשויות לאלץ אותנו לחשוב, בנקודה מסוימת, על הסדר חלופי לאופציית שתי המדינות בכלל ולסוגיית הפליטים בפרט. כך, אם וכאשר אופציית שתי המדינות תקרוס, ידרוש הדבר חשיבה מחודשת בסוגיית הפליטים במונחים של אפשרויות מגורים של פלסטינים וישראלים גם יחד בתחומי הארץ כולה, על בסיס של אזרחות משותפת או אזרחות דו-לאומית. לא התייחסנו לאופציה כזו במסמך זה.

הניתוח של צוות העבודה של קבוצת Aix בנושא הפליטים מסתמך על יישומם של ההסכמים שיחתמו ועל השגת פתרון מעשי, אשר יתבסס על בחירה שתיעשה על ידי הפליטים עצמם: הפליטים הם שיעריכו מה טוב להם ביותר ויבחרו בין מקומות חלופיים למגוריהם, כמוסבר במתווה ההצעות של קלינטון. מימושה של הבחירה בין החלופות תיעשה באופן פרטני, בתהליך מאורגן היטב, תחת פיקוחה של הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים - ארגון בינלאומי אשר יוקם במיוחד למטרה זו. יוסכם על מסגרת זמן לתהליך זה. כפי שהוסבר לעיל, אנו מציעים כי אנשים יבחרו ביותר מחלופה אחת וידרגו את העדפותיהם. הסוכנות הבינלאומית תהיה אחראית ליישומם של מנגנון מוסכם, כדי להבטיח כי ההחלטות הסופיות ישביעו ככל הניתן את רצונם של הפליטים, ויעלו בקנה אחד עם ההסכמים העתידיים להיחתם בידי

1 ראה את הקטע הרלוונטי של הטקסט בנספח א'. ראה גם את נספח ב': "Moratinos 'Non-paper' 2001".

נציגיהם של שני הצדדים ואף את רצונותיהן של המדינות המארחות הרלוונטיות ושל המדינות האחרות.

הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים תפקח גם על ההסדרים השונים, המגוננים והתוכניות, המתייחסים לארבע הסוגיות הקריטיות שלהלן:

- יישוב מחדש (Resettlement) / חזרה למולדת (Repatriation), או מה שאנו מתארים לעיתים כתוכניות להעתקת מקום מגורים (Relocation);
- תוכניות שיקום (Rehabilitation);
- תביעות בנוגע לנכסים;
- פיצוי בגין מצב של פליטות.

צוות העבודה לענייני הפליטים של קבוצת Aix העריך את העלויות של העתקת מקום מגורים ואת עלויות השיקום (כלומר, הוצאות לכיסוי התוכניות המיועדות לפליטים הבוחרים שלא לשנות את מקום מגוריהם) בנפרד.

- כדי ליישם תוכניות מקיפות של יישוב מחדש, תזדקק הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים למימון בסדר גודל של **8 מיליארד דולר עד 19 מיליארד דולר**, לתקופה של עשר שנים, תלוי במספר הפליטים שיבחרו להעתיק את מקום מגוריהם.

- כדי ליישם תוכניות שיקום, תזדקק הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים למימון בסדר גודל של **10 מיליארד דולר עד 14 מיליארד דולר**, תלוי במספר הפליטים אשר יחליטו לא לשנות את מקום מושבם בין שהמחליטים כך, מתגוררים עתה בתוך מחנות הפליטים או מחוצה להם.

הסוגיה של יישוב תביעות הנוגעות לרכוש אבוד ומימדיה הכספיים, סבוכה ביותר. על פי המשפט הבינלאומי ובדומה לתוכניות שיקום אחרות, השואפות ליישב מצבים אחרים, הפיצוי יכול להתבצע באופנים שונים. קבוצת Aix דנה באפשרויות של השבת בעלות על רכוש ושל פיצוי. אפשרויות אלה, בין היתר, הן צורות פיצוי נאותות עבור הפליטים הפלסטינים. הקבוצה הציגה תפיסה של "פיצוי מלא והוגן", שייקבע באופן אובייקטיבי על ידי מועצת מומחים הקשורה לסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים, אשר תנהל את תהליך התביעות בגין נכסים שאבדו. השבת בעלות על רכוש תישקל רק במקרים שבהם לא הוצע "פיצוי מלא והוגן", ובתנאי שהנכסים קיימים באופן שבו יישום השבתם הוא מעשי והוגן.

- הכספים הנחוצים כדי להיענות לתביעות רכוש צפויות שהן בבחינת "צודקות ומלאות" נאמדו בסך של בין **15 מיליארד דולר ל-30 מיליארד דולר**. הטווח הרחב משקף פערים מושגיים וכן פערים בנתונים.

אנו ממליצים על הקמת קרן רביעית, שתממן את הפיצוי בגין מצב של פליטות שאינו קשור לתביעות רכוש או לתוכניות דלעיל.

■ כל הפליטים הרשומים יקבלו סכומים אחידים. כל פליט שיירשם בסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים יקבל סכום שיקבע מראש; סכום נוסף יחולק לרשות הציבורית שבה יבחר הפליט לגור. קרן זו תזדקק ל- **22 מיליארד דולר בקירוב**.

סדר הגודל הכספי הכרוך בפתרון מוסכם של נושא הפליטים, הוא משמעותי ביותר; אנו מעריכים, כי מדובר בסכום **שבין 55 מיליארד ל- 85 מיליארד דולר**, במשך תקופת היישום. האומדנים הכספיים מוסברים בטקסט; יש לזכור, כי יישוב מחדש / העתקת מקום מגורים / שיקום של כארבעה וחצי מיליון איש, ויישוב תביעות בנות 60 שנה בגין נכסים רבים שאבדו, היא משימה אדירת מימדים.

חלק 2 מגיש סקירה קצרה של היבטים מרכזיים אחדים המאפיינים את הפליטים הפלסטינים: מי הוא פליט, היכן חיים הפליטים, התנאים החברתיים-כלכליים שלהם, מה ידוע על העדפותיהם, וכו'.

חלק 3 דן בבחירה שיעשו הפליטים כיחידים ומציג באופן איכותי את המצרפים האפשריים כתוצאה מהחלטותיהם בנוגע למקום מגורים. כך צפה ועולה "מטריצת מעבר" ומתוארים תרחישים אחדים באשר לתנועות אפשריות של פליטים ממקום אחד למשנהו. תרחישים אלה מסייעים להעריך את ההשלכות המאקרו-כלכליות של היישוב מחדש ומאפשרים לנו להתייחס לשאלות הנוגעות לסדר הגודל של המשאבים הפיננסיים הנחוצים כדי להבטיח הצלחה. בשימוש במתודולוגיה שונה, גישה מיקרו-כלכלית יותר, הערכנו את עלויות השיקום של הפליטים שיבחרו להישאר במקומם אם במחנות הפליטים ואם מחוץ למחנות.

חלק 4 מתייחס לסוגיה של פיצוי עבור נכסים שאבדו. אנו מציגים סקירה קצרה של נתונים זמינים, גישות עכשוויות וכמה אומדנים, ומציגים הערכות בנוגע למימדים הכספיים הכוללים של סוגיה זו. אנו דנים בכמה סוגיות פתוחות בנוגע לתביעות בנות 60 שנה בגין נכסים שאבדו; שיטות לאומדן ערכו של הרכוש; וכן אומדנים גסים של המשאבים וניתוח של תביעות פרטניות וקולקטיביות.

חלק 5 מתייחס לתשלומים אפשריים שאינם קשורים לנכסים שאבדו או למאמצי יישוב מחדש ושיקום, אלא לפיצויים עבור מצב של פליטות. פיצויים אלה מתייחסים לכל הפליטים ולא רק ל- 30% המשוערים שיש להם תביעות רכוש. בחלק זה, אנחנו דנים גם בהשלכות של כל סוג של הסדר כספי מנקודת הראות של יישום מוצלח של ההסכמים.

חלק 6 מסכם ודן בעבודה נוספת בנושא אשר תהיה נחוצה בעתיד. נספחים א' - ד' מציגים את מתווה ההצעות של קלינטון, את הטקסטים הרלוונטיים של מורטינוס, סיכום קצר של המסגרת המאקרו-כלכלית המשמשת לאומדן הקליטה, וכן סיכום של כמה מחקרים של הבנק העולמי.

אנו סבורים כי לא ניתן להגיע להסכם סופי ולקץ כל התביעות בסכסוך הישראלי-פלסטיני ללא פתרון לסוגיית הפליטים. הסיכום שלנו הוא, כי פתרון הסכסוך - מסובך ככל שיהיה - ופתרון משביע רצון לבעיית הפליטים הפלסטינים בת שישים השנים, הם ברי-ביצוע מבחינה כלכלית. השאלה אם ההצעות שבמתווה קלינטון, שעמדו ביסוד ניתוח זה, תתקבלנה כמסגרת להסכם מדיני על ידי העמים ומנהיגיהם המנהלים משא ומתן, נמצאת מעבר לתחום הדיון הנוכחי.

1. מבוא

כמעט 60 שנים לאחר שנוצרה בעיית הפליטים הפלסטינים, חשוב כי הצדדים ימצאו דרכים לגשר על פני הפערים הנוגעים לסוגיה זו ויחלו בדיונים רציניים בנוגע לפתרונות אפשריים. במשך השנים האחרונות - תחילה בהקשר למאמצים לכוון שלום כולל במזרח התיכון ולאחר מכן בחוגים רשמיים פחות ואקדמיים יותר - התקיימו דיונים חשובים והושגו כמה הישגים צנועים. למרות זאת, מאמצים אלה טרם הובילו את הצדדים לפריצת דרך משמעותית.² השיחות הרשמיות והבלתי רשמיות הובילו להבנה טובה יותר של החלופות להסכמה נרחבת יותר על העובדות. עבודתו של צוות קבוצת Aix לנושא הפליטים נשענה על ניסיונות אלה וביקשה לתרום למאמצים להתוויית מסגרת לטיפול בסוגיות אלה.

העבודה בחלק זה של המסמך תנסה להימנע ככל הניתן, מהסיבוכים המשפטיים והמדיניים החשובים, ותתרכז במקום זה בהשלכות הכלכליות של פתרונות ישימים שונים. פתרונות ישימים מוגדרים כפתרונות אשר להם עשויים הצדדים להסכים, בנסיבות פוליטיות מסוימות. העליונות של **פוליטיקה על כלכלה**, בהקשר לסוגיית הפליטים הפלסטינים, הוכרה כבר לפני זמן רב והכתיבה על הנושא מנקודת מבט כלכלית אינה אמורה לרמוז כי צוות העבודה בענייני הפליטים דוגל בהיפוכו של סדר זה. כבר בשנת 1953 בדו"ח הביניים שלה קבעה "המשלחת האמריקאית המיוחדת לסקירת סוגיית הפליטים במזרח הקרוב" (American Special Near East Refugee Survey Commission):

"... ההתייחסות הכללית והעמדה של הערבים ושל הישראלים ... עיכבו בצורה חמורה כל עבודה מועילה של ועדת הפיוס לענייני פלסטין להביא את הצדדים יחדיו כדי לפתור את הסוגיות הבלתי פתורות ביניהם.

... פיתוח כלכלי באזור יהפוך, ללא ספק, את אפשרויות השלום לניתנות יותר להגשמה. עם זאת, דבר זה כשלעצמו אינו תשובה שלמה לבעיה. הוועדה **אינה צופה פתרון קבע לבעיית הפליטים, עד אשר תשרור אווירה מדינית אוהדת יותר, אשר תוביל לשלום בר ביצוע, בין מדינות ערב לבין מדינת ישראל.**"³

2 See Tamari (1996), Moratinos (2003), Ottawa process papers (1997, 2003), Fischbach (2003, 2006), Dumper (ed.) (2006) and Brynen and Roula (eds.) (2007) among others.

3 Scholz, N. (ed.) U.S. Official Statements: The Palestinian Refugees. Institute for Palestinian Studies, Washington, D.C., 1994, page 126. Emphasis added.

בימינו קרוב לוודאי כי המשפט האחרון היה מזכיר גם את העם הפלסטיני נוסף על מדינות ערב. שינוי חשוב זה מבטא את התמורות המדיניות אחרי כל השנים האלה ופותח את הדרך, בתקווה, לקראת שלום בר ביצוע. עם זאת, פישבאך (Fischbach) משמיע אזהרה בפרק שכותרתו: "מדוע לא היו פיצוי ואף לא השבה?":

"עיון בהיסטוריה הדיפלומטית של ניסיונות לפיצויים ולכינון מחדש, על כישלונותיהם והצלחותיהם הצנועות, עשויים להיות מאלפים עבור המבקשים לענות לקובלנות הפלסטינים ולעצב היום שלום ערבי-ישראלי בר-קיימא. העיון בכשלונות העבר מציע אתגר קשה בפני מגיניו של תהליך הדרגתי נוסח אוסלו, המנסים לפתור את הבעיות בנפרד זו מזו."⁴

תחום הפתרונות האפשריים, שבהם ניתן "להשיג ביטול של מעמד הפליטות הרשמי של הפליטים הפלסטינים"⁵, יכול להשתנות בהתאם להערכות סובייקטיביות של משקיפים שונים. במחקר הנוכחי נרחיב ולא נצמצם את טווח החלופות הנשקלות, אף על פי שמקצת החלופות עשויות להיראות כבלתי סבירות בעיני חלק מהמשקיפים.

ראשית נתמקד בקשיים שעומדים בפנינו יש להתמודד בכל ניסיון רציני להשגת פתרון עבור הפליטים, הנובעים מן המשמעויות מרחיקות הלכת של תנועות של אנשים ממקום אחד למשנהו; מתוכניות השיקום רחבות ההיקף; ומתוכניות חשובות ביותר למתן פיצויים. סוגית התנועות הנרחבות של אנשים קוראת למאמצים גדולים הנחוצים כדי לתמוך בדרישות לתעסוקה ולדיוור, וכן בהשקעות נחוצות נוספות בתשתיות. תהליכים אלה משפיעים, כמובן, על הכלכלות המעורבות באופן חיובי ושלילי כאחד.

על אף שהדיון ידגיש שיקולים מושגיים ואיכותיים, אנו ננסה, בכל מקום אפשרי, להגיע לאומדנים כמותיים גסים של התרחישים הסבירים ביותר, שיאמרו את ההשפעה הכוללת על הפליטים ועל הכלכלות המעורבות. הערכות אלה תהיינה תלויות בצורה מכרעת בהנחות בדבר פרטי ההסכמים, בתגובותיהם של הפליטים להסכמים ובתנאים הצפויים לשרור בכלכלות השונות. הגודל הממשי של המשאבים הנוספים שיהיו זמינים כדי ליישם את ההסכמים, והשאלה אם אלה יגיעו מתוך האזור או באמצעות מאמצים בינלאומיים מבחוץ, יהיו בעלי חשיבות עצומה ויזכו לתשומת הלב הראויה. המחקר הנוכחי יבקש להציג "אמצעים ודרכים", שיעצימו את ההסתברות כי התהליך הסבוך שאנו מתארים, יסתיים בתוצאה חיובית, הן עבור הפליטים והן עבור הכלכלות המעורבות בו.

4 Fischbach, R.M. Records of Dispossession: Palestinian Refugee Property Claims and the Arab-Israeli Conflict. Columbia University Press, New York, 2003, pp. 67-8.

5 Ibid.

2. הפליטים הפלסטינים

חלק זה מציג רקע קצר למצבם החברתי-כלכלי של הפליטים הפלסטינים, בהתבסס על נתונים מטעם סוכנות הסעד והתעסוקה לפליטים פלסטינים של האו"ם (אונר"א), הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה (PCBS), וכן מחקרים שבוצעו במכון הנורביגי FAFO בשנים 2002-2003. הפליטים נמצאים בעיקר בירדן, בעזה ובגדה המערבית, בלבנון, בסוריה ובמדיה פחותה גם במקומות אחרים. ב-2006, כמעט שליש מהפליטים הרשומים - כ-1.3 מיליון איש - חיו ב-59 מחנות פליטים מוכרים על ידי אונר"א בירדן, בלבנון, בסוריה, בגדה המערבית ובעזה; מספר ניכר חיים גם ביישובים בלתי רשמיים ליד המחנות.

השוואה בין פליטים פלסטינים לבין מי שאינם פליטים במונחים של שיעור צמיחה, תנאי מחייה, השכלה והשתתפות של כוח עבודה מוצגת להלן. מאחר שמעמד של פליט כשלעצמו אינו יכול להיחשב יותר כמאפיין מבדיל, חלק גדול מן הנתונים מתייחס להשוואה בין פליטים הנמצאים במחנה לבין אלה שאינם נמצאים במחנה. שיעור הצמיחה של אוכלוסיית הפליטים הפלסטינים נמוך מזה של עמיתיהם שאינם פליטים. שיעורי ילודה נמוכים יותר בקרב הפליטים מאשר בקרב מי שאינם פליטים וגיל הנישואין בקרב הפליטים גבוה יותר. תמותת תינוקות גבוהה יחסית בשטח לבנון, אולם במקומות אחרים הרמות נמוכות יותר בקרב הפליטים, מאשר בקרב מי שאינם פליטים.

כאן עלינו להבדיל בין הפליטים דרי המחנות לבין פליטים שאינם דרי המחנות. מחנות הפליטים מאופיינים בצפיפות דיור גבוהה, היוצרת תנאי מחייה סביבתיים צפופים מאד ועלובים. החלוקה למחנה לעומת לא-מחנה במושגים של תנאי דיור איננה חד-משמעית: בסביבות מסוימות ועל פי מדדים מסוימים (כגון תנאי תברואה ונגישות למי שתייה) למחנות יש למעשה נגישות טובה יותר לשירותים מאשר לאזורים אחרים. דבר זה נובע בראש ובראשונה ממיזמי תשתית שנעשו במחנות בתמיכת אונר"א ואחרים. עם זאת, בסביבות מסוימות התנאים במחנות גרועים יותר, בעיקר עקב חוסר יציבות באספקת צרכים, כדוגמת מי שתייה וחשמל, ולא דווקא כתוצאה מהיעדר נגישות כשלעצמה.

תוצאות חינוכיות בתחומים שונים מציגות שוני משמעותי בהישגים בקרב הפליטים, תלוי במעמד הפליטות ובזמינות המידע בקרב כל הקבוצות, אך תלוי יותר בארץ מושבם. בדרך כלל, ההישגים החינוכיים הגבוהים ביותר נצפים באוכלוסיית הפליטים שאינם תושבי המחנות בירדן, וכן באוכלוסיית המחנות בגדה המערבית ובעזה (גבוהים יותר בדרך כלל בין הפליטים וגבוהים יותר בהשוואה לתושבים אחרים בכל מקום ומקום). הפליטים היושבים במחנות ומחוץ למחנות בלבנון, בולטים כבעלי ההישגים הנמוכים ביותר בלימודים, הן בהשוואה לפליטים במקומות אחרים והן בהשוואה לתושבים האחרים בלבנון.

השוואה בין פליטים היושבים במחנות ומחוץ למחנות לבין אחרים שאינם פליטים, מראה על רמות ונטיות דומות מאד במרבית המדדים החברתיים-כלכליים. בשוק העבודה קיימת נטייה קלה מצד הפליטים (תושבי המחנות בפרט) לשיעור השתתפות נמוך יותר בהשוואה לאחרים. בולטים הרבה יותר הם ההבדלים האחרים בהשתתפות בכוח העבודה, במיוחד שיעורים נמוכים ביותר בין הנשים בהשוואה לגברים. בהתייחס למדדי האבטלה, הרי שבקרב תושבי מחנות הפליטים הם גבוהים יותר בכל תחומי התעסוקה בשיעור של 4% - 3%, בהשוואה לתושבים אחרים. הגבלות בתעסוקת פליטים קיימות באופן רשמי בלבנון ובאופן מעשי גם בירדן.

בדיקת רמת ההכנסה בקרב הפליטים הפלסטינים בירדן, בלבנון ובשטחים הפלסטינים מראה, כי מחנות הפליטים הם אזורים בעלי רמת הכנסה נמוכה ביותר בהשוואה לאזורים שאינם מחנות, בכל שלושת המקומות שנבחנו. רמות ההכנסה המוחלטות במחנות (ובריכוזי האוכלוסיה) משתנים בהתאם לרמה הארצית, כאשר אוכלוסיית המחנות בלבנון נמצאת, באופן קיצוני, מתחת לרמה הארצית הלבנונית. השוואה הלוקחת בחשבון את הבדלי רמות המחירים, כוח הקנייה וריכוזי האוכלוסיה בכל המקומות, מראה שיש לרמות ההכנסה נטיה להתכנס (מלבד הגדה המערבית ועזה, שם אומדנים כאלה אינם זמינים), ותורמת במיוחד להעלאת רמת הכנסתם של הפליטים הסורים.

טבלה 1 מציגה נתונים על הפליטים הפלסטינים שפורסמו על ידי אונר"א ב-2006 ומשמשים אותנו בהערכותינו. אנחנו מצטטים את הנתונים של אונר"א, שהם המעודכנים ביותר שניתן להשיג, אם כי יש המתייחסים אליהם כאומדן חסר של המספרים הממשיים ואחרים מתייחסים אליהם כאומדן ייתר במספר הפליטים במקומות מסוימים.⁶

6 במסמך שיצא לאחרונה "נתונים סטטיסטיים על פליטים פלסטינים: מה אנו יודעים ומה אינו יודעים", אבו-ליבדה (Brynen, 2007), לשעבר ראש ה-PCBS, מסביר כי יש שלושה מקורות אמינים של נתונים: UNRWA, PCBS and FAO. לכל מקור נקודות חוזק ונקודות תורפה. ראה הגדרות שם.

הסיבות העיקריות לאומדנים השונים, הן היעדר כיסוי של פליטים לא רשומים ונתונים חסרים על פליטים מחוץ למחנות שלא נכללו בנתוני אונר"א, וכן מידע חסר אודות אנשים שעברו למקום אחר. עם זאת, למטרותינו, הנתונים המוצגים בטבלה 1 מהווים הערכה טובה של ההיקף הדמוגרפי של בעיית הפליטים.

טבלה 1: פליטים פלסטינים⁷ - נתונים מעודכנים לספטמבר 2006⁸

תחומי פעילות של אונר"א	פליטים רשומים	לפי מיקום %	מחנות רשמיים	פליטים רשומים במחנות	
				משפחות	יחידים % באזור
ירדן	1,835,704	42%	10	61,063	316,549 17%
לבנון	405,425	9%	12	49,836	214,093 53%
סוריה	434,896	10%	10	25,740	116,253 27%
גדה מערבית	705,207	16%	19	38,954	185,121 26%
רצועת עזה	993,818	23%	8	92,322	474,130 48%
הסך הכולל	4,375,050	100%	59	267,915	1,306,191 30%

7 אנו השתמשנו בנתוני אונר"א בהתבסס על הגדרותיהם: "בכפוף להגדרות התפעוליות של אונר"א, הפליטים הפלסטינים הם אנשים שמקום מושבם הרגיל היה בפלסטין בין יוני 1946 לבין מאי 1948, ואשר איבדו את בתיהם ואת אמצעי פרנסתם כתוצאה מהמלחמה בין ערבים וישראלים ב-1948". שירותי אונר"א זמינים לכל הגרים באזור זה של מקום פעולת הארגון ועונים על הגדרה זו והם רשומים בסוכנות וזקוקים לסיוע. הגדרתו של ארגון אונר"א לפליט מכסה גם את צאצאיהם של האנשים שהפכו לפליטים ב-1948. ראה: <http://www.un.org/unrwa/english.html>

8 <http://www.un.org/unrwa/publications/index.html>.

יש לזכור את העובדה שהפליטים מהווים כמחצית מכלל הפלסטינים, כפי שאפשר לראות בטבלה 1א':

טבלה 1א': האוכלוסייה הפלסטינית ב-2004⁹

מספר המחנות	מס' הפליטים הרשומים במחנות	מקרי מצוקה מיוחדים	פליטים רשומים	סה"כ פלסטינים	
19	163,139	30,702	607,770	2,102,360	הגדה המערבית
8	460,031	73,316	852,626	1,196,591	עזה
10 (+3 לא רשמי)	287,951	42,364	1,639,718	2,637,076	ירדן
12	214,728	42,448	382,973	391,240	לבנון
10 (+3 לא רשמי)	109,466	28,513	391,651	411,119	סוריה
				291,811	ערב הסעודית
				58,363	מצרים
				37,140	כוויית
				117,099	מדינות המפרץ נוספות
				6,149	מדינות ערב נוספות
				227,179	ארה"ב
				289,289	יתר חלקי העולם
				*1,004,60	ישראל
59 (+6 לא רשמי)	1,235,315	217,388	3,874,738	8,878,926	הסך הכולל
32 (+6 לא רשמי)	612,145	113,325	2,414,342	4,575,375	הסך הכולל בגולה**

* על פי ההגדרות של אונר"א אין פליטים בישראל. הסוגיות הנסקרות במסמך זה אינן מתייחסות לפלסטינים בישראל.
** מחוץ לפלסטין ההיסטורית, קרי המספר הכולל מלבד אלה החיים בגדה המערבית, בעזה ובישראל.

9 See: Arnon, A. and N. Kanafani (2004) "Absorbing Returnees in a Viable Palestinian State: a Forward Looking Macroeconomic Perspective" Ch. 10 in Cobham, D. and N. Kanafani (eds) The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State, London: Routledge.
In 2007 the Palestinian Central Bureau of Statistics published new figures on the Palestinian population.

3. העדפות אישיות ומטריצת מעבר אפשרית ממקום למקום

קבוצת Aix נטלה על עצמה לבחון את המימדים הכלכליים של פתרונות אפשריים עבור הפליטים. זוהי משימה קשה מאד, כיוון שאין אפשרות לאמוד את ההיבטים הכלכליים באופן מדויק מלבד העקרונות של פתרון, היוצר את המסגרת להסכם. בהמשך למסגרת, יהיה על הצדדים להחליט על הפרמטרים ליישום העקרונות. העקרונות והפרמטרים ליישומם, הם שיקבעו את התוצאות הכלכליות של ההסכם.

בהקשר של צוות העבודה לענייני הפליטים של קבוצת Aix, ביקשו המשתתפים להגדיר את המסגרת ואת החלופות ליישום, כדי להעניק למימד הכלכלי יותר בהירות ומשמעות מעשית ולתת לקבוצה בסיס מציאותי שעליו תוכל לנהל את דיוניה. בשלב זה ברור לנו, כי כל פתרון לבעיית הפליטים יכלול מרכיבים מסוימים, המתוארים בפסקאות דלהלן. השאלה הנוטרת פתוחה היא באיזו מידה יאומצו המרכיבים, חלקם או כולם, בהסכם. בדומה לכך, מרכיבים אפשריים רבים יניבו, באופן עקרוני, את אותן תוצאות כלכליות אך העלות הממשית עשויה להשתנות ממקום למקום.

מאחר שמה שאינו ברור בנקודה זו אינם המרכיבים האפשריים עצמם, אלא השאלה באיזו מידה ישתמשו בחלקם או בכולם, ייתכן שאפשר לזהות את המרכיבים הכלכליים של ההסכם בהתבסס על החלופות העומדות מולנו עתה, ללא הצורך להגדיר תחילה את ההסכם או את המהלך המדויק של יישומו. המרכיבים הכלכליים נובעים, באופן כללי, משני תהליכים שונים, אשר יבואו בעקבות כל הסכם בענייני הפליטים:

1. יישוב מחדש / חזרה למולדת (המוזכר להלן לעתים כ"העתקת או שינוי מקום מגורים") ושיקום;
2. הסדרים כספיים, הנוגעים לפיצויים עבור אובדנים וסבל, וכן עבור כיסוי עלויות בסעיף 1 דלעיל.

יש להניח, כי שני התהליכים הללו יבוצעו במקביל זה לזה באמצעות מנגנון מקיף, המתוכנן במיוחד ליישומם של הסכם קבע בנושא הפליטים. ניהול ופיקוח על התהליך, כפי שהמלצנו לעיל, ייעשה על ידי גוף בינלאומי, הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים (IAPR).

3.1. שינוי מקום מגורים ושיקום

ישנם יותר מ-4.5 מיליון פליטים פלסטינים¹⁰, שמרביתם מתגוררים מחוץ לפלסטין ההיסטורית. כדי להבטיח כי ההחלטה על מגורי קבע תיעשה מרצון וכדי להיענות לדרישות הדחיפות המדינית והמעשית, יש להציע לפליטים חלופות מציאותיות. לפליטים הפלסטינים תוצגנה חלופות לבחירה של מקום למגורי הקבע, אשר באמצעותן או במקביל להן, הם יוכלו לנרמל את מעמדם, לזכות באזרחות ולהתחיל בתהליך הבנייה מחדש של חיים יציבים ומשגשגים.¹¹

חלופות אלה כוללות את:

- ישראל;
- המדינה הפלסטינית (הגבולות על בסיס הגבולות שלפני 1967);
- שטחים מוגבלים עליהם יוסכם שיוחלפו, ואשר יתווספו לשטח המוזכר לעיל (land swap);
- המדינות המארחות הנוכחיות;
- מדינות "שלישיות" אחרות.

הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים (IAPR) תכין רשימה כוללת של כל הפליטים. היא תאסוף מכל הפליטים תצהירים כתובים בנוגע למצבם בעבר ובהווה ואת העדפותיהם לגבי מקום מגוריהם העתידי. כפי שנדון לעיל, תהליך היישום של ההסכמים והשגתו של פתרון מעשי יתבססו על הבחירות שיעשו הפליטים לפליטים תהיה בחירה בין מקומות מגורים חלופיים, כמוסבר במתווה ההצעות של קלינטון, והם יוכלו לשקול מה טוב ביותר עבורם. הבחירה בין החלופות תיעשה באופן פרטני, בתהליך מוסדר היטב ובפיקוח של הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים. יוסכם על לוח זמנים לתהליך זה. אנו מציעים כי האנשים ידרגו את

¹⁰ ראה דיון באבו ליבדא (Brynen, 2007). בעבודה זו השתמשנו בנתונים של אונר"א נכונים לספטמבר 2006. אפשר כמובן להתווכח על הנתונים, הן על אלה הקשורים למקומות ספציפיים והן על המצרפים. הנתונים משמשים אותנו כנקודות להתייחסות; שינוי במספרים יביא לשינוי בתוצאות.

¹¹ מחקר זה אינו מתייחס לעקורים אחרי מלחמת 1967. מניחים כי אלה שנעקרו ב-1967 ולא היו פליטים מ-1948 יזכו בזכות השיבה לבתיהם, אחרי הקמתה של מדינה פלסטינית.

העדפותיהם ויבחרו ביותר מחלופה אחת. הגוף הבינלאומי יהיה אחראי על יישומם של מנגנון מוסכם, כך שההחלטות הסופיות תשבענה ככל הניתן את רצון הפליטים, ותעלנה בקנה אחד עם ההסכמים העתידיים להיחתם בין נציגיהם של שני הצדדים, ואולי גם עם המדינות המארחות ומדינות אחרות.

על החלטות אלה להביא בחשבון לא רק את היעדים הסופיים, אלא גם את לוח הזמנים לשינוי מקום מגורים ולשיקום. ברור כי לא כל הפליטים יטופלו בעת ובעונה אחת ויש צורך לקבוע סדר קדימויות, המביא בחשבון את רצונותיהם, את דחיפות מצבם (בהתבסס על מצבם הנוכחי), את הכספים הזמינים בכל שלב ואת הזמן הנדרש להכנתם של המקומות החדשים לשם קליטה כזו.

פליטים שיש להם תביעות בגין רכוש שאבד, ימלאו הצהרות מקדימות בשלב זה.

תהליכי המעבר למקום חדש והשיקום יהיו משימה לוגיסטית גדולה, הכרוכה במשאבים מוסדיים בלתי מבוטלים. לדוגמה, יהיה צורך בכינון הסדרים ארגוניים כדי להפיץ מידע בקרב הפליטים בנושא החלופות ורישום בחירותיהם. הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים תהיה אחראית על התהליך, יחד עם משרדי ממשלה מקומיים וארגונים, אשר יידרשו לתמוך ולסייע בהקלת התנועה ו/או ההשתלבות של הפליטים.

3.1.א'. מיזמים ייעודיים

יהיה צורך ליישם מיזמים ייעודיים כדי לסייע בידי הפליטים במעברם לחייהם החדשים. תוכניות אלה, בגדה המערבית, בעזה, בשטח בצמוד לגדה המערבית, ובשטח בצמוד לעזה, וכו' (land swap) (ראה טבלה 2), חייבות לכלול תוכניות דיור, תעסוקה, תשתיות, ושירותי חינוך ובריאות. הסוכנות הבינלאומית תקים מנהלות אזוריות וגיאוגרפיות, אשר תטפלנה בהיבטים השונים של יישום המעבר למקום חדש / יישוב מחדש / שיקום:

תשתיות דיור

יהיה צורך במתן דיור משופר ו/או חדש לפליטים כדי להחליף את מקומות המחסה הארעיים והבלתי ראויים ו/או לשכן פליטים העוברים למקום חדש.

שירותי חינוך ובריאות

שירותי חינוך ובריאות לאוכלוסייה החדשה והקיימת יהיו חלק חשוב מניהול המיזמים.

סיוע ישיר לשיקום

נוסף על יישום כללי של הצעדים המתוארים לעיל, יהיה צורך בהגשת סיוע ישיר למשפחות הפליטים באמצעות קצבאות, עבור התקופה המוקדמת של יישוב מחדש, עד שהם יתרגלו לחייהם החדשים (אמצעי שבו משתמשת ישראל לגבי עולים חדשים יהודים). אפשר יהיה לזהות צורות אחרות של סיוע ישיר לשיקום, בכפוף לצרכים הייחודיים של שיבה / יישוב מחדש.

מרכיבים אלה כרוכים בעלויות שיש לכלול באומדנים של המימד הכלכלי של הפתרון. אף שמוכן מאליו כי המרכיבים עשויים להשתנות ממדינה למדינה בהתאם לצורך, הבדל זה יהיה בעיקרו במחיר ובמידת הצורך במרכיב מסוים. בהערכה כללית, המרכיבים יהיו זהים באופן עקרוני.

נוסף על כך, יש לשלב את מתן השירותים ואת הסיוע לשיקום במכלול המאקרו-כלכלי ובניהול המדיניות של המדינה הקולטת. שילובם ושיקומם של הפליטים צריך להיות חלק מכלל יעדי הפיתוח של המדינה, במיוחד במקרה של המדינה הפלסטינית העתידית. יש לשלב את המרכיב הכלכלי של יישובם מחדש של הפליטים עם כלל יעדי הפיתוח הפלסטיניים הלאומיים.

מדינות נוספות תחלקנה באחריות לעלויות אלה, אם באמצעות קליטה ישירה של הפליטים ואם באמצעות מתן סיוע כספי למדינות הקולטות, כולל המדינות המארחות הערביות. הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים תנהל את ההיבטים הכספיים.

ההשלכות המאקרו-כלכליות תהיינה תלויות באופן מכריע באופיים של ההסכמים, ובתגובתה של האוכלוסייה אשר תושפע מהסכמים אלה. לפיכך, יש לדון במאפיינים חברתיים-כלכליים של הפליטים, במקום מושבם הנוכחי, ברמת השתלבותם במדינות השונות, וכמובן, בגודל האוכלוסיות. מספר האנשים שיהיו ראויים להיכלל בתרחישים השונים, היה שנוי במחלוקת במשך שנים רבות אולם נראה כי אנו מתקרבים עתה להסכמה כללית בנוגע למספרים.

כך, ההסכם והחלטותיהם של הפליטים יסתיימו בשינויים במקומות המגורים. בטבלה 2 אנחנו מציגים תבנית של שינויים אפשריים של מקום מגורים, כיחסים של המספרים המוחלטים המתאימים המוצגים בטבלה 1.

להלן אנו מציגים ארבעה תרחישים; חלקם מקובלים יותר על צד אחד, חלקם מקובלים יותר על הצד השני, ואילו אחרים אינם מקובלים על שני הצדדים. אנו נשתמש בתרחישים אלה כדי להבהיר את האתגרים שמציג היישום של הסכם אפשרי ונטען כי התרחישים הם אכן ברי ביצוע.

טבלה 2: מטריצת העתקת מקום מגורים: הכללת הבחירות של הפליטים וההסכמים (בשיעורים יחסיים למספרים ההתחלתיים בטבלה 1, מצטברים במשך תקופת היישום)

מ-	ירדן	גדה מערבית	אזור עזה	סוריה	לבנון
אל -					
ירדן	a	----	----	----	----
הגדה המערבית	b	c	d	e	f
אזור עזה	----	----	g	----	----
סוריה	----	----	----	h	----
לבנון	----	----	----	----	i
ישראל	j	j	j	j	j
חילופי שטח הגדה המערבית	k	l	m	n	o
חילופי שטח עזה	----	----	p	----	----
יתר חלקי העולם	q	q	q	q	q

הערה: כמה מהחלקים היחסיים הם למעשה אפס או זניחים והם מסומנים ----.

הערות:

- a,c,g,h ו i - מתייחסים למעבר מקום בתוך האזור, דהיינו "שיקום" בתחומי האזור.
- הגבלות אחדות חלות, כמובן, כגון סכומי הטורים הם 1.
- אנו מניחים כי 5% (q) יעתיקו מקום מושבם ל"שאר חלקי העולם".
- "חילופי שטחים", המוזכרים לעיל, הם שטחים שעתה הם חלק מישראל ועתידיים להיות פלסטין ולהתחבר לגדה המערבית או לעזה.

תרחיש I

- בהנחה כי 60% מהפליטים הירדנים יבחרו בשיקום, דהיינו, לא יעברו ממקום אחד לאחר; 50% מתושבי עזה; 20% מהסורים; 0% מהלבנונים.
- 1% יעברו ממקום מושבם הנוכחי לישראל.
- 5% יעברו ממקום מושבם ל"יתר חלקי העולם".
- 20% יעברו מעזה לשטחים החלופיים הקרובים לעזה.
- 20% יעברו מהגדה המערבית לשטחים החלופיים הקרובים לגדה המערבית.
- 5% יעברו ממקומות אחרים לשטחים החלופיים הקרובים לגדה המערבית.

תרחיש II

- בהנחה כי 60% מהפליטים הירדנים יבחרו בשיקום, דהיינו, לא יעתיקו מקום מושבם הנוכחי לאחר; 50% מתושבי עזה; 20% מהסורים; 0% מהלבנונים.
- 5% יעברו ממקום מושבם הנוכחי לישראל.
- 5% יעברו ממקום מושבם ל"יתר חלקי העולם".
- 20% יעברו מעזה לשטחים החלופיים הקרובים לעזה.
- 20% יעברו מהגדה המערבית לשטחים החלופיים הקרובים לגדה המערבית.
- 5% יעברו ממקומות אחרים לשטחים חלופיים הקרובים לגדה המערבית.

תרחיש III

- בהנחה כי 80% מהפליטים הירדנים יבחרו בשיקום, דהיינו, לא יעברו ממקום מושבם הנוכחי למקום אחר; 60% מתושבי עזה; 40% מהסורים; 20% מהלבנונים.
- 5% יעברו ממקום מושבם הנוכחי לישראל.
- 5% יעברו ממקום מושבם ל"יתר חלקי העולם".
- 20% יעברו מעזה לשטחים החלופיים הקרובים לעזה.
- 20% יעברו מהגדה המערבית לשטחים החלופיים הקרובים לגדה המערבית.
- 5% יעברו ממקומות אחרים לשטחים החלופיים הקרובים לגדה המערבית.

IV תרחיש

- בהנחה כי 80% מהפליטים הירדנים יבחרו בשיקום, דהיינו, לא יעברו ממקום מושבם הנוכחי למקום אחר; 60% מתושבי עזה; 40% מהסורים; 20% מהלבנונים.
 - 8% יעברו ממקום מושבם הנוכחי לישראל.
 - 5% יעברו ממקום מושבם הנוכחי ל"יתר חלקי העולם".
 - 20% יעברו מעזה לשטחים החלופיים הקרובים לעזה.
 - 20% יעברו מהגדה המערבית לשטחים החלופיים הקרובים לגדה המערבית.
 - 5% יעברו ממקומות אחרים לשטחים החלופיים הקרובים לגדה המערבית.
- התוצאות של ארבעת התרחישים, המוצגים במונחים של המספרים הכוללים של פליטים בכל מקום, מוצגות בטבלה 3.

טבלה 3: מספר מצטבר של פליטים בכל אזור, לפי ארבעת התרחישים (באלפים, במספרים מעוגלים)

תרחיש 4	תרחיש 3	תרחיש 2	תרחיש 1	
				ב:
1101	1469	1101	1101	ירדן
1330	1094	1729	1904	הגדה המערבית
596	596	497	497	עזה
174	174	87	87	סוריה
81	81	0	0	לבנון
325	325	325	325	שטח חלופי בגדה
199	199	199	199	שטח חלופי בעזה
350	219	219	44	ישראל
219	219	219	219	יתר חלקי העולם

התרחישים משקפים את תמציתן של ההחלטות הרבות בעניין הפליטים ומציגים את התוצאות "נטו"; כך, לדוגמה, בתרחיש 1 אוכלוסיית הפליטים בגדה המערבית (1,904,000) כוללת את מי שהחליטו להישאר ולהשתקם, ואת מי שהעדיפו לעבור לגדה המערבית ממקומות אחרים, פחות מי שעזבו למקומות אחרים.

בין החלופות העומדות לבחירת הפליטים כללנו את האזורים המכונים "שטח חלופי לגדה המערבית" ו"שטח חלופי לעזה", עבור שני האזורים מתוכננות תוכניות פיתוח חדשות. לפיכך, מספר הפליטים בגדה המערבית אינו כולל את הפליטים שהעדיפו להתישב במיזמי בנייה חדשים באזורים של "שטח חלופי לגדה המערבית".

יש ביכולתנו לחשב את השינויים במספריהם של הפליטים בכל אזור לפי כל תרחיש. אנו מציגים מספרים אלה בטבלה 4.

טבלה 4: שינויים (זרימה פנימה והחוצה) של פליטים בכל אזור, לפי ארבעת התרחישים (באלפים, במספרים מעוגלים)

תרחיש 4	תרחיש 3	תרחיש 2	תרחיש 1	
				ב:
-734	-367	-734	-734	ירדן
625	389	1024	1199	הגדה המערבית
-398	-398	-497	-497	עזה
-261	-261	-348	-348	סוריה
-324	-324	-405	-405	לבנון
325	325	325	325	שטח חלופי גדה
199	199	199	199	שטח חלופי עזה
350	219	219	44	ישראל
219	219	219	219	יתר חלקי העולם

כפי שמתברר מטבלאות 2 עד 4, אף שההשפעה של כל הסכם בר ביצוע תורגש ברחבי האזור כולו, סביר ביותר להניח, כי ההשפעה העיקרית של תנועת אנשים תורגש בגדה המערבית, אך גם בשטחים המוחלפים לגדה ולעזה. לפיכך, הסוכנות

הבינלאומית לפליטים הפלסטינים, במאמציה להבטיח יישום מוצלח, תנהל פרויקטים מיוחדים לאזורים מסוימים בעזרת משאבים מתאימים¹².

3.2. העתקת מקום מגורים

הערכנו בנפרד את עלויות המימון של תוכניות העתקת מקום המגורים והמכסות את הפליטים שיחליטו לשנות את מקום מושבם ואת העלויות של תוכניות השיקום ואת מי שהחליטו שלא לשנות את מקום מגוריהם. בטבלה 5 אנחנו מציגים הערכות מאקרו, של הכספים הנדרשים כדי להבטיח את הצלחת הקליטה, דהיינו, את העלויות למימון העתקת מקום המגורים. בטבלה 6 אנו מציגים תוצאות הקשורות לשיקום. אנו מגדירים "הצלחה" בקליטה ביכולת לקיים מסלול של עלייה ברמת החיים בכלכלה הפלסטינית, תוך כדי קליטת פליטים. כדי לאמוד את העלויות הנחנו את ההנחות דלהלן:

- מבנה הכלכלה הוא זה של הכלכלה הפלסטינית לפני משבר 2000.
- הכלכלה אמורה להתאושש אחרי השגת הסכם שלום קבע, בהתאם להנחות שהציגה קבוצת Aix ב"מפת הדרכים הכלכלית" (ERM 2004).
- כדי לפשט את הדברים, הנחנו ארבעה תרחישים בנוגע למספריהם של הפליטים שישנו את מקום מושבם:

■ 900,000

■ 1,200,000

■ 1,500,000

■ 1,800,000¹³

¹² קיימים מספר מחקרים המתמקדים על אומדנים כמותיים של התוצאות עבור הכלכלה הפלסטינית בגדה המערבית. הבנק העולמי, ראה:

Kraft, N. and Ewan, A. (2003), "Housing and Infrastructure Scenarios for Refugees and Displaced Persons" presented in Stocktaking Conference on Palestinian Refugee Research in Ottawa, Canada, June 17-20, 2003. See: http://www.arts.mcgill.ca/mepp/new_prrm/activities/index.htm and Armon & Kanafani (2004),

ראה גם סקירה של מחקרים עבור האיחוד האירופי:

Dumper, M (2003), "An EU Study on the Return and Re-integration of Palestinian Refugees and Displaced Persons: A summary", presented at the Stocktaking Conference on Palestinian Refugee Research in Ottawa, Canada, June 17-20, 2003. http://network.idrc.ca/uploads/user-S/10576730890Session_6-_Mick_Dumper-_Paper.doc

¹³ נתונים אלה הם המספרים המעוגלים מארבעת התרחישים בטבלה 4, המסכמים את העלויות לכלכלה הפלסטינית של פליטים שבים / מיושבים מחדש / מעתיקים מקום מגוריהם. אין אנו מתייחסים כאן לעלויות שיקום.

המסגרת הכלכלית מוצגת בקצרה בנספח ג'. אנו הנחנו, כי תהליך היישום יימשך יותר מ- 10 שנים והערכנו ארבע אפשרויות: הוצאות ממשלתיות גבוהות והוצאות ממשלתיות נמוכות, הממוננות באמצעות מיסוי גבוה או נמוך.¹⁴ המשאבים הנוספים הנחוצים, המבטיחים תהליך קליטה מוצלח, מחושבים באופן אשר ישמור את הכלכלה על מסלול פיתוח חיובי, בהנחה שלא יהיה יישוב מחדש של הפליטים; כך, הערכנו את "העלויות" הנחוצות לשם שמירה על שיעורי צמיחה בתרחיש שנקודת הייחוס שלו חיובית, אחרי שהסכסוך יגיע לקצו ותהליך הקליטה יחל. שני האפיקים העיקריים לתמיכה בצמיחה הכלכלית, לנוכח זרימת האוכלוסייה פנימה, הם גידול ההון מעבר לזה שהיה בתנאים של טרם-קליטה, ובהוצאות ציבוריות גבוהות יותר, הממוננות ממקורות חוץ. לכן, החישובים מספקים אומדנים גסים של דרישות כספיות כמשאבים נוספים, כדי שתרחישים שונים "יעבדו", במובן שיעלו בקנה אחד עם הגישה הבסיסית של "מפת הדרכים הכלכלית": להעלות את רמת החיים לנוכח המשימה האדירה של קליטת הפליטים.

14 התרחישים מבוססים על חישובי צמיחה לכל עובד. ההוצאה הממשלתית הגבוהה מניחה כי תהייה הוצאות ממשלתיות נוספות של \$5,000 לנפש לכל אדם נוסף; ההוצאה הממשלתית הנמוכה מניחה כי תהייה הוצאות של \$2,500 בלבד. העלויות הנוספות מתואמות עבור העובד הממוצע בכלכלה. ההנחה היא כי מסים גבוהים יסתכמו ב-25% ואילו מסים נמוכים ב-20%.

טבלה 5: אומדן הקליטה: הוצאות פרטיות וציבוריות הנחוצות להצלחה
(מיליוני דולרים, מחירי שנת 2007)

תרשיש 4	תרשיש 3	תרשיש 2	תרשיש 1	מספר הפליטים שישנו מקום מושבם	
1,800,000	1,500,000	1,200,000	900,000	מגזר ציבורי גבוה	
4,804	4,003	3,082	2,402	מיסוי גבוה	השקעה פרטית
5,547	4,693	3,720	2,987	מיסוי נמוך	נוספת
9,888	8,180	5,851	4,828	מיסוי גבוה	הוצאות ממשלתיות
13,146	11,265	8,764	7,568	מיסוי נמוך	נוספות
14,693	12,184	8,934	7,230	מיסוי גבוה	הסך הכולל
18,692	15,958	12,484	10,555	מיסוי נמוך	
מגזר פרטי גבוה					
3,904	3,253	2,543	1,952	מיסוי גבוה	השקעה פרטית
4,647	3,943	3,180	2,537	מיסוי נמוך	נוספת
4,944	4,090	2,926	2,414	מיסוי גבוה	הוצאות ממשלתיות
8,201	7,175	5,838	5,154	מיסוי נמוך	נוספות
8,848	7,343	5,468	4,366	מיסוי גבוה	הסך הכולל
12,848	11,118	9,018	7,691	מיסוי נמוך	

את התוצאות יש לפרש בזהירות. אין הן משקפות את כל השיקולים הקיימים בפני משק העומד בפני אתגר עצום כזה. הממשלה יכולה לבחור בין הוצאות גבוהות להוצאות נמוכות, ובין הסתמכות גדולה יותר או פחותה על מסים מקומיים רק מפני שהנחנו כי לא תהיה כל השפעה על הגורמים הבסיסיים, וזאת מכיוון שלמשק יש אספקה זמינה של תמיכה כספית מבחוץ. לכן, ההחלטה להנהיג מיסוי נמוך יותר תהפוך בהכרח את התמיכה מבחוץ לגדולה ולחיונית יותר. כפי שניתן לראות בטבלה, "מסים נמוכים" מעלים את העלויות הנוספות שיש לממן ממקורות חוץ ב-30% ועד יותר מ-70%, תלוי אם אנחנו מניחים שההוצאות של המגזר הציבורי תהיינה "גבוהות" או נמוכות". עבור מגזר ציבורי "גבוה" רמת התמיכה הנחוצה מבחוץ תהיה כמובן גבוהה יותר בהשוואה למגזר ציבורי "נמוך"; אולם כאשר המיסוי הוא נמוך יותר חל שינוי דרמטי יותר בתמיכה זו. במלים אחרות, הרגישות ל"עלויות נוספות הכרחיות" היא יחסית גבוהה יותר בתרחישים של מגזר ציבורי "נמוך". השינויים נעים בשיעור שבין 30% ל-70%.

עם זאת, חשוב להדגיש, כי עם משאבים מספיקים, כל התרחישים המתוארים הם ברי-יישום. לשאלה "מי נושא בנטל" יש השלכות רבות יותר ממה שהתחשיבים מסוגלים לתפוס.

3.3. שיקום

מתודולוגיה שונה, המשמשת במחקרים אחרים, מעריכה את העלויות הישירות של קליטה ושיקום של מספר מסוים של פליטים. המחקרים¹⁵ מתארים אפשרויות מגוונות ומקומות שונים וכן סוקרים את עלויות הדיוור, והתשתיות הציבוריות והחברתיות. בהתבסס על המחקרים, המסקנה היא כי העלויות ל-1000 פליטים נעות בין 9 ל-14 מיליון דולר, תלוי במיקום ובמידת השיקום הנחוץ.

בטבלה 6 אנחנו מציגים ארבעה תרחישים משלימים, האומדים את העלויות של מימון שיקומם של הפליטים, אשר לא ישנו את מקום מושבם. הנחנו, כי העלות הממוצעת של שיקום משתנה בין הפליטים השוכנים במחנות לבין אלה השוכנים מחוץ למחנות.

בהתבסס על מחקרים שונים, הנחנו כי העלות הממוצעת עבור שיקום בתוך המחנות תהיה \$12,000 לאדם ואילו השיקום מחוץ למחנה יעלה \$3,000 לאדם.

15 ראה סקר ב:

Kraft, N. and Elwan, A. (2007), "Infrastructure scenarios for refugees and displaced persons" in Brynen, R. and Roula, E. (eds) *The Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development*, London: Tauris, 2007.
<http://www.idrc.ca/openbooks/231> -0

יתרה מזאת, הנחנו, כי הפליטים בתוך המחנות יגלו נטייה גבוהה יותר להתיישב מחדש / להעתיק מקום מושבם, בהשוואה לפליטים החיים מחוץ למחנות. לכן, לדוגמה, בהתבסס על הנחות אלה, מציגה טבלה 6 את הסך הכולל של ההוצאות המשוערות עבור שיקום מקומות מגוריהם של הפליטים במחנות ומחוצה להם.

הפליטים שיחליטו שלא לשנות את מקום מושבם יהיו חלק מתוכניות השיקום המגוונות. אנו הערכנו את העלויות עבור השיקום לפי הנחות שונות, המבדילות בין תוכניות שיקום של פליטים החיים במחנות לבין אלה החיים מחוצה להם. הנחנו, שהסבירות כי פליטים החיים במחנות יחליטו להעתיק מקום מושבם תהיה גבוהה יותר מזו של הפליטים שאינם דרים במחנות.¹⁶

16 הנחנו כי הסבירות שהפליטים החיים במחנות בירדן, בגדה המערבית ובעזה ישנו את מקום מושבם תהיה גבוהה פי שניים מאשר בקרב פליטים שאינם חיים במחנות. בסוריה היא גבוהה ב-25%; בלבנון הנחנו ככל התרחישים כי כל דרי המחנות יבחרו בשינוי מקום, וכי אם פליטים בלבנון יחליטו להישאר במקומם, יהיו אלה מקרב הפליטים החיים מחוץ למחנות (רק תרחישים 3 ו-4).

טבלה 6: אומדן השיקום - עלויות והוצאות במחנות ומחוצה להם
(מיליון דולרים, מחירי 2007; מספר הפליטים בסוגריים)

תרשיש א'	תרשיש ב'	תרשיש ג'	תרשיש ד'	
2,210,000	2,179,000	2,814,000	2,435,000	מספר הפליטים המשתקמים *
4,438	4,297	6,690	5,289	
(370,000)	(358,000)	(558,000)	(441,000)	שיקום במחנות
5,512	5,463	6,768	5,953	
(1,840,000)	(1,821,000)	(2,256,000)	(1,984,000)	שיקום מחוץ למחנות
9,950	9,760	13,458	11,242	סך עלויות
ירדן				
1,207	1,207	2,503	1,207	
(101,000)	(101,000)	(209,000)	(101,000)	מחנות
3,003	3,003	3,780	3,003	
(1,001,000)	(1,001,000)	(1,260,000)	(1,001,000)	מחוץ למחנות
הגדה המערבית				
1,306	1,166	1,166	1,060	
(109,000)	(97,000)	(97,000)	(88,000)	מחנות
1,239	1,190	1,190	1,152	
(413,000)	(397,000)	(397,000)	(384,000)	מחוץ למחנות
עזה				
1,838	1,838	2,608	2,608	
(153,000)	(153,000)	(217,000)	(217,000)	מחנות
1,031	1,031	1,137	1,137	
(344,000)	(344,000)	(379,000)	(379,000)	מחוץ למחנות
סוריה				
87	87	414	414	
(7,000)	(7,000)	(35,000)	(35,000)	מחנות
239	239	418	418	
(80,000)	(80,000)	(139,000)	(139,000)	מחוץ למחנות
לבנון				
0	0	0	0	
(0)	(0)	(0)	(0)	מחנות
0	0	243	243	
(0)	(0)	(81,000)	(81,000)	מחוץ למחנות

* המספרים מתייחסים לתרחישי היישוב מחדש.

ארבעת התרחישים שהצגנו כאן, עולים בקנה אחד עם ההנחות המתוארות לעיל, ומביאים בחשבון את מספר הפליטים במחנות ומחוץ למחנות, כיוון שאלה יקבעו את עלות השיקום. לדוגמה, בירדן, מתוך 316,000 הפליטים החיים במחנות (על פי נתוני אונר"א, 2006), בין 100,000 ל-200,000 יעזבו את המחנות על פי בחירותיהם להתיישב מחדש או להעתיק את מקום מגוריהם כמוסבר לעיל. בהתאם לכך, בין 1,000,000 ל-1,250,000 השוכנים מחוץ למחנות יבחרו להישאר במקומם. בגדה המערבית, מתוך 185,000 פליטים במחנות - בין 82,000 ל-109,000 יחליטו להישאר; ומתוך 520,000 פליטים מחוץ למחנות, כ-400,000 יישארו.

חישבנו את עלויות השיקום במחנות ומחוצה להם בכל תרחיש. בהתאם לתרחישים אלה יגיע הסך הכולל של ההוצאות לסכום שבין 9.76 מיליארד דולרים ל-13.5 מיליארד דולרים.

4. תביעותיהם של הפליטים בגין אובדן נכסים

יישוב תביעות בנות שישים שנים בגין אובדן נכסים היא משימה סבוכה ביותר. לפי המשפט הבינלאומי, ובדומה לתוכניות פיצוי אחרות השואפות לתת מענה במצבים אחרים, פיצויים עשויים ללבוש צורות רבות. קבוצת Aix דנה בחלופות לפיצוי ולכינון מחדש. בין שאר התוכניות, גם חלופות אלה הן צורות נאותות של פיצוי עבור הפליטים הפלסטינים.

הקבוצה הציגה תפיסה של "פיצוי מלא והוגן" שיש להגדירו באופן אובייקטיבי על ידי מועצת מומחים, הקשורים לסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים, אשר תנהל את יישומו של תהליך התביעות בגין רכוש שאבד. "השבת בעלות על רכוש" תישקל אך ורק באותם המקרים בהם לא הוצע "פיצוי מלא והוגן" והנכסים קיימים בצורה המאפשרת השבת בעלות מעשית והוגנת.

4.1. פיצויים

בנפרד מסוגיית מקום המגורים והשיקום קיימת סוגיית הגמול, או הפיצוי עבור אובדן וסבל. מתן הפיצויים יהיה גורם חיוני להשגת "סיום מוסכם" (closure) לסוגיית הפליטים מנקודת השקפתם של הישראלים ושל הפלסטינים גם יחד. סדרי הגודל השונים המשוערים של תביעות במונחים של יחידות דיור, שטחים מְעֻבָּדִים וערכים נדונים להלן.

4.1.א. מימון תהליך הפיצויים

יהיה צורך להקצות כספים ל"ועדת תביעות" שתוסמך לפסוק בענייני תביעות ולחלק פיצויים בכפוף לניהולה של הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים. יש לקבוע תוכנית, אשר לפיה יועברו הכספים לוועדה, וכן שיטה שלפיה יאמדו את האובדן הכולל של נכסי הפליטים הפלסטינים. משנת 1948 ישראל שלטה והפיקה תועלת מהנכסים השנויים במחלוקת. נכסים רבים אינם קיימים כבר היום בצורה

בה היו ב-1948: נכסים רבים שינו צורתם, אחרים משמשים או מוחזקים בידי בעלים חדשים ואין זה ברור כמה מהם ניתנים לזיהוי וודאי, מעבר לכל ספק.

לפיכך, יתכן שבמקרים רבים תהיה ההשבה בלתי אפשרית באופן עקרוני. יתרה מזאת, ישראל דחתה ועודנה דוחה כל אפשרות של שיבה והשבה. לכן, אם ישראל דוחה השבה, כשם שעשתה זאת במשך השנים, יהיה זה בראש ובראשונה באחריותה של ישראל להבטיח את זמיונותם של כספי המימון הנדרש לפיצוי "מלא והוגן".

4.2. אומדן הסך הכולל של המימד הכספי

קיימות גישות שונות לסוגיית הפיצוי עבור תביעות של הפליטים הפלסטינים בגין נכסים שאבדו:

1. גישת הראייה לאחור, שבה ערכם הנוכחי של הנכסים נקבע על בסיס ערכם בעבר. כך, הערכים העכשוויים של הנכסים ושל הפיצוי "המלא וההוגן" המוצע, מחושבים על בסיס ערכיהם ההיסטוריים של הנכסים, ומעודכנים לערכם הנוכחי, באמצעות נוסחאות חישוב מקובלות.

2. גישה שנייה מבקשת להגדיר את הערך הכולל של הנכסים בהתבסס על שיקולי מאקרו. גישה זו טובה אך ורק למטרות תכנון ואינה רלוונטית במקרים אינדיבידואליים. עם זאת, היא עשויה להועיל להגדרת צורות פיצוי קולקטיביות.

3. גישה שלישית מבקשת לאמוד את ערכם של הנכסים בתנאים כלכליים דומים; זוהי גישה עקיפה. ניתן להשתמש בשיטה זו כדי לאמוד את ערכם הכולל של נכסים, אך אין להשתמש בה עבור תביעות אינדיבידואליות.

4.3. הרקע העובדתי בנוגע לאובדן נכסים

סקירת תוצאותיהם של מחקרים שונים תסייע להגיע לאומדנים גסים בנושא סדר הגודל של סכום הפיצויים המצטבר עבור הנכסים שאבדו. משנת 1948, ניסו כמה מחקרים לתעד, להעריך ולאמוד את המידה ואת הערך של הנכסים האבודים. בסקירה קצרה שלהלן, אנחנו מסתמכים על המחקרים המקיפים שערך פישבאך (Fischbach, 2003 ו-2006). המידע החשוב ביותר מצוי ב"תוכנית הטכנית" שהכינה משלחת הפיוס של האו"ם לפלסטיין (UNCCP) ב-1964, המכסה כ-450,000 תביעות מתועדות בגין נכסים בתוך ישראל.

המידע שנצבר הוא עתה ממוחשב ונמצא ברשותן של מספר רשויות. על פי פישבאך¹⁷ האומדנים של סכום הפיצויים הפוטנציאלי משתנים במידה רבה בקרב הצדדים שהעריכו את הרכוש (אומדני האו"ם, האומדנים הישראליים והאומדנים הערבים). השוני בין האומדנים מקורו ב: (1) הגדרות מושגיות שונות של קרקע (האם על ההגדרה לכלול רכוש פרטי רשום בלבד, או גם קרקע המוחזקת באופן קולקטיבי מבלי להיות רשומה?); (2) ערכים ייעודיים שונים (האם הערך יתבסס על גורמי שוק או על הערכות מיסוי, וכן מתי הפכה ישראל לאחראית ומחויבת בפיצויים - האם מייד אחרי עזיבתם של הפליטים, או רק אחרי שהרשות הישראלית נטלה את השלטון?).

4.3.4. אומדני האו"ם

1. בשנות ה-50 סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים הפלסטינים במזרח התיכון - אונר"א (UNRWA) הפיצה שאלונים בין 84,000 ראשי בתי אב המייצגים כ-340,000 פליטים. המחקר גילה כי 34% ממשפחות הפליטים בירדן ובגדה המערבית איבדו את בתיהן, בעוד 66% סבלו מאובדן קרקעות.

2. ב-1951, משלחת הפיוס של האו"ם אמדה את ההערכות על פי הגדרת הקרקעות הנטושות שלהן (הגדרה רחבה הרבה יותר מזו שישראל משתמשת בה): היא כללה את כל הקרקעות שהוחזקו באופן רשמי בידי הערבים ועברו לידי הרשות הישראלית. ההערכה קבעה את ערכי הקרקע ביום פרוץ המלחמה, באמצעות היוון של נתוני מיסוי הקרקעות הבריטי. הייתה גם חלוקה בין נכסי דלא-ניידי לבין נכסים ניידיים. נכסי דלא-ניידי כללו גם את האדמות הלא מעובדות, אולם לא יוחס להן כל ערך. נכסים ניידיים נאמדו לפי שלוש גישות שונות שהניבו אומדנים דומים:

א. גישה הגורסת יחס קבוע בין הנכסים הניידיים לבין הלא ניידיים, בהתבסס על הפרופורציות הקיימות של נכסי הפליטים בחלקים האחרים של העולם.

ב. גישה הגורסת כי ערכם של הנכסים הניידיים נמצא בשיעור קבוע (40%) מההכנסה הלאומית של המגזר הערבי הפלסטיני, בשנותיו האחרונות של המנדט הבריטי.

ג. גישה האומדת באופן ישיר את ערכם של הסוגים השונים של הנכסים שהושארו על ידי הפליטים.

17 Fischbach, R. M. (2006), The Peace Process and the Palestinian Refugee Claims: Addressing Claims for Property Compensation and Restitution, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

3. התוכנית הטכנית - המחקר שערך האו"ם בשנים 1952 עד 1964, בנושא נכסי הפליטים - הוא האומדן המקיף והיסודי ביותר של הרכוש עד היום. המחקר כיסה את כל הקרקעות שהיו בבעלות ערבית בישראל משנת 1948, בהתאם לרשומות של השלטון הבריטי מבלי להבדיל בין הפליטים לבין הפלסטינים שנשארו, או בין הערבים הפלסטינים לבין הערבים הזרים, שהיו בעלים של קרקעות בפלשתינה באותו זמן.

אף שמשלחת הפיוס של האו"ם לפלסטין לא הצליחה להפיק תיעוד לכל חלקת קרקע, מחקרה נותר מקור המידע המפורט ביותר עד היום. המתודולוגיה של המשרד הטכני הייתה להיעזר בתיעוד הרשמי של קרקעות וברשומות המיסוי על הקרקעות, מהמשטר הבריטי בפלשתינה, ולקבוע את ערכם של הנכסים. על פי התוכנית הטכנית של משלחת הפיוס משנת 1964, ערכן של קרקעות הפליטים שננטשו בישראל, היה פחות מחצי מן האומדן הכולל של משלחת האו"ם ב-1951, מאחר שמחוז באר שבע לא נכלל במסגרת הרכוש הערבי שהוחרם על ידי ישראל. הפרטים ברמת המיקרו של הנכסים הפרטיים נשמרו בסוד (הם השתמשו באותם שלושה נהלים בהם השתמשו במחקר הקודם של המשלחת) ורק נתוני הסטטיסטיקה ברמת המאקרו היו זמינים לציבור הרחב.

3.4.3. האומדנים של ישראל

1. המחקר הישראלי הראשון נעשה ב-1948 על ידי ועדה ממשלתית, שפרסמה דיווח בשם "דו"ח של ההתיישבות עבור הפליטים הערבים". הדו"ח סיג את הגדרת הקרקעות אך ורק לקרקעות בבעלות פרטית, ולא כלל קרקעות שנשלטו באופן קולקטיבי על ידי הכפרים, אדמות בלתי מעובדות מחוץ לכפרים, או נכסים נידים.

2. שנים ספורות אחרי 1948, שלוש סוכנויות נוספות של ממשלת ישראל פיתחו אומדנים אחרים: (1) האפוטרופוס הכללי על נכסי נפקדים; הנתונים שלהם התבססו על דו"חות שנתיים בנוגע לכמות הקרקעות הנמצאת בשליטתם; (2) משרד החקלאות שהשתמש בהגדרה נרחבת הרבה יותר של נכסים "נטושים"; (3) משרד החוץ, אשר סיפק אומדנים משלו לממשלת ארה"ב ב-1953. בנוסף, האגף לרישום מקרקעין של משרד המשפטים פרסם ב-1962 אומדן פנימי בתגובה למחקר שערך האו"ם באותה הסוגיה.

3.4.g. אומדנים ערביים

1. שני הנתונים הראשונים המתייחסים לרכוש ערבי נטוש נאמדו על ידי שני פליטים פלסטינים בעלי נכסים: טאנוס (Tannous, 1951) וביידס (Baydas, 1951). הראשון העריך את נכסי דלא נידי: קרקעות לחוד ומבנים לחוד. השני העריך את ערך הקרקעות, שכללו קרקעות שלא ניתנות לעיבוד ומבנים, בהתבסס על שוויים כנכסים להשכרה. כיוון שכלל את הקרקעות שלא ניתנות לעיבוד ואשר לא נכללו במרבית המחקרים הישראלים, היקף הקרקעות שאבדו היה כפול מן האומדנים הישראלים הגבוהים ביותר.
2. המועצה הערבית העליונה והליגה הערבית הפיקו אומדנים שלא תאמו לאלה של משלחת הפיוס של האו"ם במחצית שנות ה-1950. הערכות אלה כללו מספר מרכיבים נוספים: לא רק קרקעות ומבנים, אלא גם רכוש נייד נטוש ונכסים פיננסיים.
3. שני אומדנים נוספים, מחולקים יותר ומתועדים טוב יותר, נערכו על ידי סעיחי (Sayigh, 1967) ועל ידי הדעווי וקובורסי (Hadawi and Kubursi, 1998 ו-2001). הם כללו בהערכותיהם שני מרכיבים חדשים של אובדן הרכוש: סוגים שונים של נכסי דלא נידי בבעלות פרטית או ציבורית, וכן מגוון רחב יותר של נכסים ניידים.

**טבלה 7: השוואת אומדני האו"ם, אומדנים ישראלים ואומדנים ערביים
בנושא ההיקף והערך של הקרקעות הנטושות**

מחקר	שנה	היקף (בדונמים)	ערך (דולר ארה"ב)*
אומדני האו"ם:			
1. סקר אונר"א	1951	3,508,540	אין
מבנים	1951	51,981	אין
2. משלחת הפיוס של האו"ם	1964	19,083,921	404,546,448
3. התוכנית הטכנית		6,057,032	824,780,808
אומדנים ישראלים			
1. הדו"ח על ההתיישבות לפליטים ערביים	1948	2,008,114	328,445,000
2. משרד החקלאות	1949	16,593,000	אין
3. האפוטרופוס על נכסי נפקדים	1950	3,299,447	36,681,935
4. משרד החוץ	1953	3,600,000	אין
5. האפוטרופוס על נכסי נפקדים	1954	4,450,000	אין
6. משרד המשפטים	1962	אין	מעל 564,200,000
אומדני הערבים			
סאעיב בידס	1951	9,150,000	129,342,850 (1948\$) 89,86,000 (1951\$)
המועצה הערבית העליונה	1955	אין	6,553,183,000
הליגה הערבית	1956	אין	7,789,990,999 (1948\$) 5,412,400,000 (1956\$)
יוסיף סעיעי	1966	6,611,250	1,625,702,000
מבנים		173,000	954,304,000
הסך הכולל			2,580,006,000
הדאווי - קבורסי	1988	19,031,012	2,131,467,000

מקור: פישבאך (2006) טבלה 1.

* דולר ארה"ב נבחר לצורך הערכה לתאריך שברוב המקרים היה בשנים 1947-1948.

4.4. סיכום

המגוון הרחב של אומדנים בנוגע למספר יחידות הדיור, גודל הקרקע וערכם הכספי ברור לכל. עם זאת, אם יש צורך לאמוד את סדר הגודל של התביעות האפשריות, הרי שהתוכנית הטכנית של משלחת הפיוס של האו"ם נראית כמקור טוב יותר מאחרים; ההיקף המשוער של הקרקעות בצפונה של ישראל ובמרכזה, להוציא את הקרקעות השנויות במחלוקת בנגב, מחושב ב-4,170,000 דונם בקירוב או 4,170 קמ"ר.¹⁸ העברתם של ערכי העבר לערכים העכשוויים שנויה במחלוקת. אם נתבונן בתוכנית הטכנית מ-1964 כאומדן ממוצע, מתברר היקף הסוגיה. בהתאם לאומדן זה, התביעות מתייחסות ליותר מ-6 מיליון דונמים או 6,000 קמ"ר (כולל הדרום), וערכן במחירי 1948 מסתכם ביותר מ-800 מיליון דולר. אומדן שמרני של הערך הנוכחי יסתכם ב-14 מיליארד דולרים. לכן, מבלי להתייחס לתמורות העצומות שחלו במשך 60 השנים האחרונות, אשר יצרו כלכלה ישראלית משגשגת ושוק דיור תוסס, הרי ברור שעלינו להבין כי מדובר בסכומים של עשרות מיליארדי דולרים.

4.4.4. אומדני מיקרו לערכם של הנכסים

בעשורים האחרונים, נעשו ניסיונות אחדים לאמוד את ערכם של הנכסים שאבדו באמצעות תהליך מיקרו. לא הרבה פורסם והחוקרים, גם בעת הדיון בתוצאות, התייחסו יותר לשיטות מאשר לאומדנים ממשיים.¹⁹ מקור הנתונים עבור מחקרים אלה הוא כנראה, הרשימות שהוכנו בתוכנית הטכנית; המאמצים זיהו בהצלחה מגרשים ספציפיים ויחידות דיור, ואמדו את ערכם, תוך שימוש בשירותיהם של מומחי נדל"ן. אנו מבינים כי מאמצים כאלה נעשו על ידי צוותי העבודה הפלסטינים והישראלים כאחד.

עם זאת, האומדנים שונים זה מזה: האומדנים הישראלים מעריכים את הנכסים שאבדו בסכום הקרוב ל-10 מיליארד דולר, ואילו מחקרים פלסטיניים עכשוויים מגיעים בהערכותיהם לסכומים שבין 44 מיליארד ל-60 מיליארד דולר ויותר, תלוי

18 החישובים הם מתוך פישבאך, 2006, עמ' 41.

19 אולם ראה:

Nathanson, R. (2003), "Survey of Palestinian Refugee Real Estate Holdings in Israel: Legal Mechanisms after 1948 which Enable Accurate Identification of Real Estate Owned by Palestinian Refugees And a Proposed Compensation Model accordingly" presented at the Stocktaking Conference on Palestinian Refugee Research in Ottawa, Canada, June 17-20, 2003.

http://networkidrc.ca/uploads/user-S/10576734600Session_7-_Roby_Nathanson-_Paper.DOC.

קבוצת העבודה לענייני פליטים נפגשה גם עם ד"ר נתנזון בינואר 2007.

במידה רבה בנוסחת הערך הנוכחי.²⁰ נראה, כי ההבדלים העיקריים נובעים כנראה מהשיטות ששימשו כדי לחשב את הערכים הנוכחיים במשך תקופה כה ארוכה, אך גם מסוגיות מתודולוגיות נוספות. לכן, כפי שאנחנו טוענים להלן, יש לקבוע מנגנון מקצועי מוסכם כדי להגיע לאומדנים מוסכמים.

4.4.ב. אומדני מאקרו לערכים של הנכסים

כדי להגיע לאומדן גס של שווי הנכסים האבודים, אפשר להתבונן בערך הכולל של הבתים והקרקע החקלאית. אין מקורות רבים לנתונים כאלה והאומדנים משתנים בהתאם למצב הכלכלי, למבנה, וכו'. כך, ניסיונות שונים להגיע לאומדן גס של ערך הנכסים שאבדו יהיו כרוכים ביותר שיקולי מאקרו כלליים. מן הנתונים על כמה מן הכלכלות המפותחות, שבהן מתועד ערכם של קרקעות ובתים, אפשר לאמוד את ערכם של הקרקעות ושל הבתים ביחס לתמ"ג. בקנדה, בצרפת ובהולנד, ערכם של הבתים קרוב לזה של התמ"ג; ערכן של קרקעות, נתון יותר לשינוי, ונע בין 15%-ו-50% מהתמ"ג.²¹ הטווח של שיעורים אלה נרחב, וברור כי במדינות מפותחות פחות (LDC - Less Developed Countries) השיעורים עשויים להיות שונים לחלוטין. יתרה מזאת, גם אם השיעורים יהיו בטווח דומה, יהיה צורך להחליט מהו המכנה במקרה שלנו: האם זה של הכלכלה הישראלית או זה של הכלכלה הפלסטינית ושל כלכלת המדינות השכנות. עם זאת, על פי הניסיון המעשי, יהיה זה לעזר לדעת, כי שיעורים כאלה קיימים גם בכלכלות אחרות.

20 הפלסטינים הציגו את תוצאותיהם, אך עדיין לא פרסמו אותן.

21 הנתונים נלקחו מ"הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי" (OECD): קנדה, בתים - 79% מהתמ"ג ב-1995, 80% ב-2004; קרקעות - 43% ב-1995, 54% ב-2004. צרפת, בתים - 121% ב-1995 ו-139% ב-2005 לעומת קרקעות 48% ב-1995 ו-170% ב-2005. הולנד, בתים 95% ב-1995, 112% ב-2004; קרקעות 14% ב-1995 ו-16% ב-2004.

5. תביעות בגין המצב של הפליטות

יש לטפל במצב של הפליטות באמצעות סוג שונה של הסדר כספי, משמע התביעות בגין פרנסה שאבדה, כאב וסבל של הפליטים הפלסטינים. קיימים חילוקי דעות בנוגע לסוג זה של פיצוי, אך אנחנו סבורים כי מאחר והסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים תנהל את תהליכי הבחירה בעניין מקומות המגורים ואת התביעות בגין נכסים שאבדו כמתואר לעיל, היא זו שצריכה להיות אחראית לחלוקת התשלומים לפליטים כיחידים, גם אם אין להם תביעות רכוש. לכן, אנו סבורים כי הסוכנות צריכה להעניק סכומים אחידים לנפש, לכל הפליטים.

על פי הנתונים על בעלות, לרוב הפליטים לא תהיינה תביעות בגין רכוש. אנחנו סבורים כי הסוכנות הבינלאומית צריכה לקבוע סכום מוסכם מראש לאדם כתשלום אחיד לכל הפליטים. נוסף על כך, אנו ממליצים כי סכום נוסף ישולם לרשות שבה יבחר הפליט לחיות.

6. סיכום

לאחר דיון במימדים העיקריים של פתרון מוסכם בעניין הפליטים, צוות העבודה לענייני הפליטים של קבוצת Aix הגיע למסקנה כי פתרון לבעיית הפליטים הפלסטינים העולה בקנה אחד עם הקווים העיקריים המתוארים לעיל, הנו בר-ביצוע, אף שהמשימה עצומה. בהנחות הגיוניות, תהליך הבחירה, ההסכמים בין שני הצדדים והתרחישים הנובעים מהם של יישוב מחדש / שיקום שאותם תיארו, עשויים להניב התנסות חיובית, שהנה גם בת-ביצוע מנקודת ראות כלכלית.

פתרון ארוך טווח לבעיית הפליטים הפלסטינים צריך להתבסס על כל החלטות האו"ם הרלוונטיות, כולל החלטת העצרת הכללית 194, תוך הכרה בעובדה כי יישום החלטה זו, ככתבה וכלשונה, כבר אינו אפשרי, לאור התמורות מרחיקות הלכת בשטח. בדומה למתווה ההצעות של קלינטון, הצדדים יסכימו כי הצעדים שיינקטו מיישמים את החלטה 194. קבוצת Aix מביאה בחשבון כי זכות השיבה למולדת, ולו במובן מוגבל ומותאם, יחד עם האמצעים האחרים, שנדונו במסמך זה, חייבת להיות מרכיב חיוני בסיום סוגיה זו. ביישום מעשי, על שני הצדדים, הישראליים והפלסטינים לקחת בחשבון את המציאות בשטח, כשם שעשינו זאת אנו במסמך זה. הזמן שחלף לא מחק את הרלוונטיות של החלטה זו, אולם הוא דורש כי נבחן את היישום המעשי, המחייב שילוב אמצעים, כמתואר לעיל.

ככל שחוסר הוודאות הכרוך בתהליך יפחת, כך תהיה ההתנסות כואבת פחות; ככל שהאוירה המדינית תהיה יציבה יותר וככל שהמשאבים הכספיים יהיו בטוחים יותר, כך ישתפרו הסיכויים להצלחה. ברור, כי ההחלטות שיעשו הפליטים, הצדדים המעורבים והקהילה הבינלאומית תהיינה מכריעות. על ההסכמים להתייחס לדאגותיהם של כל מי שעלולים להיות מושפעים, בראש ובראשונה הפליטים, וליצור תמריצים אשר יבטיחו הצלחה.

מנקודת מבט כלכלית, יהיה חשוב ביותר לקבוע את מספר המקומות האפשריים שאליהם יעברו הפליטים במועד מוקדם ככל האפשר, ולארגן עם הפליטים עצמם את מועד יישובם מחדש. אף שאי אפשר לתכנן מאמץ כזה במלואו, יש להמליץ על כמה תוכניות נרחבות, ויש להקים כמה סוכנויות שתהיינה מסוגלות ליישם ביעילות את התוכניות בהתאם לנסיבות של חוסר ודאות. התוכניות להעתקת

מגורים ולשיקום תזדקקנה למאמצים מתואמים של סוכנויות רבות, חזקות, בעלות יכולת וגמישות.

את יישובן של התביעות בגין נכסים שאבדו יש לעשות באופן הוגן ויעיל על ידי אנשי מקצוע אובייקטיביים. אנו ממליצים בתוקף על יצירת הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים כדי לנהל ולתאם את המאמצים המדיניים והכלכליים; סוכנות זו היא קריטית להצלחתם של מאמצים אלה. באמצעות מוסד כזה ההסכמים יהיו רב-לאומיים ולא מוגבלים לצדדים המעורבים ישירות בלבד. למוסד כזה עשויה להיות תרומה חשובה בגיוס הכספים הנחוצים.

לאחר סקירה מקיפה של אומדנים שונים שהוכנו במשך השנים על ידי פלסטינים, ישראלים ומומחים בינלאומיים, ובהתבסס על עבודתו שלו, ניסה צוות העבודה לענייני פליטים של קבוצת Aix להגיע לאומדן של סדרי הגודל הכספיים הנחוצים כדי ליישם פתרון מקיף לבעיה. מובן מאליו כי אומדנים אלה חשופים לביקורת כיוון שהם מבוססים על הנחות ו"השערות על בסיס ניחוש". עם זאת, לדעתנו, עדיף שיהיו כמה מספרים מאשר שלא יהיו כלל. האומדנים בעלי השונות הגבוהה ביותר מתייחסים לאובדן נכסים, כיוון שהעקרונות הבסיסיים שעליהם מתבסס האומדן נתונים לוויכוח. אפשר לטעון, כי עבור חלק זה לא קיים היבט כספי "טהור", כיוון שבתיאוריה, אם התביעות מוכחות אין להשבה מימד כספי. כפי שהסברנו, אימצנו את התפיסה של הצעה "הוגנת ומלאה" שתיקבע על ידי הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים.

לפיכך:

- כדי ליישם **תוכניות מקיפות ליישוב מחדש**, תזדקק הסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים לכספים בסדר גודל שבין **8 מיליארד דולר ל-19 מיליארד דולר**, לתקופה של עשר שנים ויותר, תלוי במספר הפליטים שיבחרו להתיישב מחדש/ להעתיק את מקום מושבם.
- כדי ליישם **תוכניות שיקום**, תזדקק הסוכנות הבינלאומית לפליטים פלסטינים לכספים בסדר גודל שבין **10 מיליארד דולר ל-14 מיליארד דולר**, תלוי במספר הפליטים שיחליטו שלא להתיישב מחדש / לשנות את מקום מגוריהם, ותלוי כמה מאלה שיחליטו כך, חיים עתה במחנות או מחוצה להם.
- הכספים הנדרשים כדי להיענות **לתביעות רכוש צפויות, באופן "הוגן ומלא"** נאמדים בסדר גודל שבין **15 מיליארד דולר ל-30 מיליארד דולר**.
- כל הפליטים הרשומים יקבלו סכומים אחידים; כל פליט שיירשם בסוכנות הבינלאומית לפליטים הפלסטינים יקבל סכום שיקבע מראש, וסכום נוסף יחולק לרשות הציבורית שבה יבחר הפליט לגור. מימון זה ידרוש כ- **22 מיליארד דולר**.

לפיכך, סדר הגודל של המימדים הכספיים של פתרון מוסכם לבעיית הפליטים הוא משמעותי ביותר. אנו מעריכים כי הסכום שיידרש לתקופת היישום נע בין **55 מיליארד דולר ל-85 מיליארד דולר**. האומדנים הכספיים מוסברים בטקסט; יש לזכור, כי יישוב מחדש / העתקת מקום מגורים / שיקום של כארבעה וחצי מיליון איש, ויישוב של תביעות בנות 60 שנה בגין נכסים רבים שאבדו, היא משימה עצומה.

התהליך אמור לשים קץ לסבלם של הפליטים ולמעמד המיוחד מאז 1948 ולעשות את כל הפליטים לאזרחים בעלי זכויות מלאות.

נספח א: פליטים: מתוך מתווה ההצעות של קלינטון

(כפי שהוקרא לצדדים ב-23.12.2000)²²

אני חש, כי ההבדלים מתייחסים יותר לניסוחים ופחות למה שיקרה ברמה המעשית. אני מאמין, כי ישראל מוכנה להכיר בסבל המוסרי והחומרי שנגרם לעם הפלסטיני כתוצאה ממלחמת 1948 ובצורך לסייע לקהילה הבינלאומית בטיפול בבעיה.

יש לייסד ועדה בינלאומית כדי ליישם את כל ההיבטים הנובעים מן ההסכם: פיצויים, יישוב מחדש, שיקום וכיוצא באלה. ארה"ב מוכנה להוביל מאמץ בינלאומי לסייע לפליטים.

הפער היסודי הקיים הוא על האופן שבו יטופל המושג של זכות השיבה. אני מכיר את ההיסטוריה של הסוגיה ועד כמה היא תהיה קשה למנהיגות הפלסטינית, אשר תיראה כנוטשת את העיקרון הזה.

הצד הישראלי אינו יכול לקבל כל התייחסות לזכות השיבה, אשר תרמוז על הזכות להגר לישראל בניגוד למדיניותה הריבונית של ישראל, וקבלת ענין שיהווה איום על אופייה היהודי של המדינה.

כל פתרון חייב להתייחס לצורכיהם של שני הצדדים. על הפתרון לעלות בקנה אחד עם גישת "שתי המדינות", המקובלת על שני הצדדים, כדרך לסיום הסכסוך הפלסטיני-ישראלי: מדינת פלסטין כמולדתו של העם הפלסטיני ומדינת ישראל כמולדתו של העם היהודי.

לפי פתרון שתי המדינות, העיקרון המנחה אמור לקבוע כי המדינה הפלסטינית תהיה נקודת המוקד עבור פלסטינים שיבחרו לשוב לאזור, מבלי לקבוע כי ישראל לא תקבל מקצת הפליטים האלה.

אני מאמין כי אנו זקוקים לאמץ ניסוח בעניין זכות השיבה, אשר יבהיר כי לא קיימת זכות ספציפית של שיבה לישראל עצמה, אך אינו שולל את השאיפה של העם הפלסטיני לשוב לאזור.

לאור האמור לעיל, אני מציע שתי חלופות:

1. שני הצדדים יכירו בזכותם של הפליטים הפלסטינים לשוב לפלסטין ההיסטורית, או;
2. שני הצדדים יכירו בזכותם של הפליטים הפלסטינים לשוב למולדתם.

22 Clinton Parameters, December 23, 2000.

See: http://www.fmep.org/documents/clinton_parameters%2023-00.html

ההסכם יגדיר את יישומה של זכות כללית זו באופן העולה בקנה אחד עם הפתרון של שתי מדינות. הוא יציע חמישה בתים אפשריים עבור הפליטים:

1. מדינת פלסטין;
2. אזורים אותם תעביר ישראל לפלסטין במסגרת חילופי שטחים;
3. שיקום במדינה מארחת;
4. יישוב מחדש במדינה אחרת;
5. קבלה לישראל.

בהעלאתן של חלופות אלה, יבהיר ההסכם, כי החזרה לגדה המערבית, לרצועת עזה ולשטחים שיושגו בחילופי השטחים, תהיה זכות של הפליטים הפלסטינים, ואילו השיקום במדינות מארחות, יישוב מחדש במדינות אחרות וקליטה בתוך ישראל יהיו בכפוף למדיניותן של מדינות אלה. ישראל תוכל לציין בהסכם כי יש בכוונתה לבסס מדיניות כזו שתאפשר קליטתם של חלק מן הפליטים, בהתאם להחלטתה הריבונית של ישראל.

אני מאמין, כי יש לתת עדיפות לאוכלוסיית הפליטים בלבנון.

הצדדים יסכימו כי בכך מיושמת החלטה 194.

נספח ב': פליטים: מתוך מסמך ההבנות הבלתי רשמי של מורטינוס²³

פליטים

מסמכי ההבנות הבלתי רשמיים ("non-papers") אשר הוחלפו בין הצדדים, נחשבו לבסיס טוב לשיחות. שני הצדדים הצהירו כי סוגיית הפליטים הפלסטינים היא מרכזית ליחסים הישראליים-פלסטינים וכי פתרון כולל וצודק הכרחי לכינונו של שלום בר-קיימא ומוסרי. שני הצדדים הסכימו לאמץ את העקרונות ואת ההערות, אשר יאפשרו את אימוצו של ההסכם.

שני הצדדים הציעו כבסיס, שעל הצדדים להסכים כי יישוב הוגן של בעיית הפליטים, בהתאם להחלטת מועצת הביטחון 242, חייב להוביל ליישומה של החלטה 194 שנקבעה על ידי העצרת הכללית של האו"ם.

3.1. הנרטיב

הצד הישראלי העלה הצעה לנרטיב משותף לטרגדיה של הפליטים הפלסטינים. הצד הפלסטיני דן בנרטיב המוצע והושגה התקדמות רבה, אף שלא הושגה הסכמה בניסיון לפתח נרטיב היסטורי במסגרת הנוסח הכללי.

3.2. חזרה, שיבה למולדת, יישוב מחדש ושיקום

שני הצדדים התדיינו על ההיבטים המעשיים של פתרון סוגיית הפליטים. הצד הפלסטיני שב והדגיש, כי הפליטים הפלסטינים צריכים לקבל את זכות השיבה לבתיהם, על פי פרשנותם להחלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם. הצד הישראלי טען שעל פי הבנתו זכות השיבה המוגדרת בהחלטה 194 תיושם במסגרת אחת התוכניות להלן:

א. חזרה ושיבה למולדת

1. לישראל;

2. לשטח שיימסר לפלסטינים במסגרת חילופי שטחים;

3. למדינה הפלסטינית.

ב. שיקום ויישוב מחדש

1. שיקום במדינה מארחת;

2. יישוב מחדש במדינה אחרת.

23 Moratinos, (2002) EU "Non Paper". See Palestinian Refugee Research Net: http://www.arts.mcgill.ca/mepp/new_prrm/research/papers/moratinos.htm (accessed 25.9.2006)

העדיפות בכל התוכניות הללו תוענק לאוכלוסיית הפליטים הפלסטינים בלבנון. הצד הפלסטיני הדגיש שהתוכניות לעיל תהיינה נתונות לבחירתם האינדיבידואלית החופשית של הפליטים וכי לא תיפגע זכותם לבתיאם, על פי פרשנותם להחלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם.

הצד הישראלי הציע, באורח לא רשמי, תוכנית קליטה תלת מסלולית בת 15 שנים. התוכנית נדונה אך לא הושגה עליה הסכמה. המסלול הראשון מתייחס לקליטה בישראל. לא הוסכם על מספרים, אבל המסמך הלא רשמי התייחס ל-25 אלף בשלוש השנים הראשונות של תוכנית זו (אפשרות שובם של 40 אלף בחמש השנים הראשונות במסגרת תוכנית זו לא הופיעה במסמך הלא רשמי, אבל הועלתה בעל פה). המסלול השני מתייחס לקליטת פליטים פלסטינים בשטח ישראל תעביר לריבונות פלסטינית במסגרת חילופי שטחים. המסלול השלישי מתייחס לקליטת פליטים במסגרת תוכנית לאיחוד משפחות.

הצד הפלסטיני לא הציג מספר, אבל קבע שהשיחות לא תוכלנה להתחיל בלא שתוצג עמדת פתיחה ישראלית. הוא חזר וטען שהסכמת ישראל לשיבת פליטים לא צריכה לפגוע בתוכניות קיימות בתוך ישראל, כמו איחוד משפחות.

3.3. פיצוי

שני הצדדים הסכימו על הקמת ועדה בינלאומית וקרן בינלאומית כמנגנון שיטפל בעניין הפיצוי על כל היבטיו. שני הצדדים הסכימו שפיצוי ב"סכום קטן" ישולם לפליטים בהליך של "מסלול-מהיר". תביעות פיצוי על אובדן רכוש מתחת לסכום מסוים, יידונו גם הן בהליכי "מסלול-מהיר".

חלה גם התקדמות בעניין פיצויי ישראלי על אובדן חומרי, קרקע ונכסים שהופקעו, לרבות הסכמה על תשלום בסכום כולל מצד ישראל, או סכום נאות שעליו יוסכם, שיועבר לקרן הבינלאומית. לדברי הצד הישראלי יש לחשב סכום זה בהתבסס על סקר מאקרו-כלכלי, כדי לאמוד את הנכסים על פי ערכם ההוגן.

לעומת זאת, הצד הפלסטיני טען שיש לחשב את הסכום על פי רישומים של משלחת האו"ם לענייני פליטים פלסטינים, של האפוטרופוס על רכוש הנעדרים וכן נתונים רלוונטיים אחרים, עם מכפיל כדי להגיע לערכים הוגנים.

3.4. אונר"א

שני הצדדים הסכימו שאונר"א תפסיק בהדרגה את פעילותה, על פי לוח זמנים מוסכם תוך חמש שנים, כתאריך יעד. הצד הפלסטיני הוסיף תיקון אפשרי של הארכת תקופה זו, כדי להבטיח שדבר זה ייעשה בכפוף ליישום ההיבטים האחרים של ההסכם הנוגעים לפליטים ולסיום מעמד הפליטות של הפליטים הפלסטינים במקומות מושבם השונים.

3.5. פליטים יהודים לשעבר

הצד הישראלי ביקש שתוכר סוגיית הפיצוי לפליטים יהודים לשעבר על ידי מדינות ערביות, אף שהכיר בכך שהדבר איננו בתחום האחריות הפלסטינית ואינו סוגיה דו-צדדית. הצד הפלסטיני חזר וטען שהסוגיה אינה נושא להסכם דו-צדדי פלסטיני-ישראלי.

3.6. השבת רכוש

הצד הפלסטיני העלה את סוגיית השבת רכושם של הפליטים. הצד הישראלי דחה זאת.

3.7. קץ התביעות

סוגיית קץ התביעות נדונה, והוצע כי יישומו של ההסכם יהווה יישום מלא וסופי של החלטה 194 של העצרת הכללית של האו"ם, ולפיכך ישים קץ לכל התביעות.

נספח ג: גישת מאקרו ליישוב מחדש

התפתחויות המאקרו של יישוב מחדש דינאמי (כמתואר בטבלה 5) נאמדו באמצעות מודל צמיחה סטנדרטי. המודל תופס את ההתפתחויות הכלכליות במושגים של תמ"ג לנפש, במשך זמן ואופן צבירת ההון, המגזר הפרטי והציבורי.

תחילה הוערכה אמת המידה הכלכלית לביצוע, בהתבסס על הביצועים בעבר, לפני 2000, בהנחה שלא חלו שינויים באוכלוסייה ממקור חיצוני, אלא גידול טבעי בלבד. הנחנו כי הכלכלה טרם עלתה על מסלול יציב והיא גדלה בקצב מהיר יותר כתוצאה מן הסביבה החדשה.

לאחר מכן השתנו התנאים הראשוניים של הכלכלה עקב גידול האוכלוסין כתוצאה מקליטה של פליטים. כך, מגידול טבעי של אוכלוסייה בשיעור 4 אחוזים ($n = 4\%$) בהנחה שאין חזרת פליטים, הניחו התרחישים השונים גידול אוכלוסין גבוה יותר, בגלל שיבתם של פליטים: 600,000; 900,000; 1,200,000 ו-1,800,000.

להלן ההנחות הספציפיות בהן השתמש המודל:

- y - תמ"ג לכל עובד
- k - הון לעובד
- n - גידול אוכלוסין (4%)
- d - שיעור הפחתה (5%)
- g - הוצאות ממשלתיות לנפש
- s - שיעור החיסכון (20%)

והמשוואות להלן:

$$sk^\alpha = (n + \delta)k + (1 - s)nb + sg + (sr^* - n)b_f$$

$$y = 2.5k^{0.63}$$

$$S_p + S_g = I$$

$$s(y_t + rb_t - t_t) + (1 - \delta)k_t - (g_t + rb_t - t) = (1 + n)k_{t+1}$$

$$d_t = g_t + rb_t - t \quad d = \text{deficit}$$

$$s(y_t + rb_t - t_t) - d_t + (1 - \delta)k = (1 + n)k_{t+1}$$

$$sAk^\alpha + s(d_t - g_t) - d_t + (1 - \delta)k = (1 + n)k_{t+1}$$

$$sAk^\alpha - sg_t - (1 - s)d_t + (1 - \delta)k_t = (1 + n)k_{t+1}$$

אנו הרצנו ארבעה תרחישים חלופיים עבור כל אחת מארבע התמורות באוכלוסייה: אחד, שבו ההוצאה הממשלתית, שנמדדה כהוצאה נוספת עבור כל פליט, הייתה גבוהה, בסך של \$5,000 לנפש, ואחד שבו ההוצאה הממשלתית הייתה נמוכה, בסך של \$2,500. כמו כן, הרשינו מימון פנימי גדול יותר באמצעות מסים (25%) ופחות (20%). התרחישים חישבו את ההון החסר ואת המשאבים הכספיים החסרים לממשלה - אלה הנחוצים כדי לשמור את הכלכלה על מסלול אמת המידה שלה.

נספח ד': גישת מיקרו לעלויות שיקומם וקליטתם של הפליטים

אם נוקטים גישה הצופה-קדימה, אומדן עלויות השיקום והקליטה של הפליטים קשה יותר להערכה, כיוון שהעלויות מבוססות על מספר מוחלט של פליטים שתקלוט כל מדינה, נתון אשר בתורו תלוי, בין שאר הגורמים, בהעדפותיהם של הפליטים. בהנחה שהגורם הכלכלי הוא הגורם המכריע שיקבע את ההעדפותיהם של הפליטים אם ירצו להישאר או לעבור למדינה אחרת (ולאילו מדינה), לסכום התשלומים שתקבל כל מדינה תהיה השפעה מכרעת על מספר הפליטים שירצו להיקלט באותה המדינה.

לפיכך, הקושי בהערכת התוצאות של כל הסכם בר-ביצוע נובע מחוסר וודאות בלתי נמנע, המובנה בתוך התהליך: לא רק הפרטים של ההסכמים אינם ידועים עדיין, אלא גם תגובותיהם של הפליטים להסכמים אלה תיותרנה לוטות בערפל, ובמקרה הטוב ביותר אפשר רק לנחשן. יתרה מזאת, התגובות עשויות להיות תלויות במידה רבה בהתפתחויות הכלכליות במדינות השונות באזור, אשר לא תהיינה ידועות לפליטים בתחילתו של תהליך היישום של ההסכמים.

בראש ובראשונה תתייחס הגישה הצופה-קדימה אל אומדן העלויות של שיקומם של הפליטים, לכל אלף נפש במקומות מושבם העיקריים (הגדה המערבית ועזה, ירדן, לבנון, וסוריה) במונחים של תשתיות ציבוריות וחברתיות, תשלומי קליטה ודיור ראשוניים. ערכה של הקרקע מוערך בנפרד, אך ורק עבור קרקע בבעלות ציבורית במקומות ספציפיים בגדה המערבית ובעזה.

עלויות השיקום של הפליטים הפלסטינים

חלק זה של המחקר מציג מסגרת לניתוח צורות שונות של שדרוג או התפתחות חדשה וכן הערכת עלויותיהם.

ההיבטים הכלכליים של שיקום אנשים אשר יישארו במקומות מגוריהם הנוכחיים (בעיקר המדינה הפלסטינית, ירדן, סוריה ולבנון), כרוכים בעלויות ההסבה של כמה מחנות פליטים לרשויות מקומיות נאותות ותקניות, פיתוח תוספות חדשות לכפרים קיימים, לעיירות ולערים וליצירת עיירות חדשות.

הניתוח מבוסס על כמה מחקרים של הגדה המערבית: (1) הגדה המערבית ועזה: תשתיות ודיור (2000); (2) תרחישי דיור ותשתית עבור פליטים ועקורים (2003)²⁴.

²⁴ מחקר זה מתמצת את המסמך הראשון בשני מחקרים אחרים של הבנק העולמי מ-2002, שכללו ניתוחים של יועצים, ותואמו על ידי המשרד לתכנון ולשיתוף פעולה בינלאומי (MOPIC): (1) "קליטת פליטים בגדה המערבית ובעזה: פוטנציאל להסדר דיור על קרקע ציבורית באזורי מחקר נבחרים"; (2) "מימון דיור לפליטים: סוגיות וחלופות של מדיניות".

מחקרי הבנק העולמי לקוחים מניסיונו בשדרוג אזורי מחנות ודיוור בלתי רשמי ובפיתוח אזורי מגורים חדשים. הניתוח הנוכחי מסתמך גם על הניסיון הישראלי בעלויות קליטתם של עולים חדשים על פי תקציב הקליטה של המשרד לקליטת עליה הישראלי משנת 2001.

הוערכו צורות שונות של שדרוג או פיתוח חדש, הנקראות "חלופות", אם כי יש להבין כי כל אחת מהן או כולן עשויות להתרחש:

■ **חלופה 1:** שדרוג המחנה. אפשרויות השדרוג משתרעות משדרוג מינימלי, הכרוך בהספקת מתקנים חסרים במערך הקיים של המחנה (סוג 1), עד שדרוג מלא ו/או פיתוח מחדש, הכרוך בהריסת חלקים של המחנה ובנייתם מחדש לפי תקנים מוניציפליים (סוג 7).

■ **חלופה 2:** שדרוג באזורים בלתי רשמיים מחוץ למחנות.

■ **חלופה 3:** אזורי הרחבה עירונית ליישוב מחדש של השבים. תוכננו שני מודולים שיהיו צמודים לכפר קיים או לעיירה קיימת גדולה יותר. שניהם היו מבוססים על תוכנית פיתוח של 30 הקטאר. מודול א' מתמקד בחלקות אישיות (אכלוס של 12,500 איש בצפיפות של 400 נפש להקטאר) ומודול ב' מתמקד בדירות (אכלוס של 20,500 איש בצפיפות של 630 נפש להקטאר).

■ **חלופה 4:** קהילות חדשות. לפי חלופה זו מניחים כי היישוב מחדש יתקיים הרחק מאזור מגורים קיים, וידרוש תשתיות נרחבות יותר כולל מעמד מוניציפלי, בניינים מוניציפליים וכבישים מקשרים אל ערים אחרות וכו'. יצירת עיירה חדשה מבוססת על אכלוס 50,000 איש באתר של 240 הקטאר לפחות; יצירת עיר חדשה מבוססת על אכלוס 250,000 איש על 1200 הקטאר לפחות.

העלויות מחולקות לחמישה סוגים²⁵: תשתיות ציבוריות, תשתית חברתית, דיוור, תשלומי קליטה ראשונית באתר עצמו, ועלויות השקעה בתשתיות מחוץ לאתר. העלויות מחושבות בדולרים לכל 1000 פליטים.

■ **תשתיות ציבוריות באתר.** העלות המשוערת לתשתיות מתייחסת לסלילת כבישים ושבילים להולכי רגל, למים וביוב, לניקוז, לקווי חשמל וטלפון; לעבודות שדרוג; ולעבודות הרחבת כבישים וצפיפות דיוור. עלויות הבניה משתנות משמעותית בהתאם לטופוגרפיה ולסוג הקרקע, ולתנאי שוק הקבלנות. העלויות נאמדו לפי עלויות הבניה שנצפו בירדן.

²⁵ שווי הקרקע משתנה במידה רבה באזור המחקר, לכן עלויות הקרקע תוערכנה בנפרד רק עבור קרקע בבעלות ציבורית באתרים מסוימים בגדה המערבית ובעזה.

- **תשתית חברתית.** התשתית כוללת בניית בתי-ספר, מרכזי בריאות ובנייני קהילה באזורי התפשטות עירונית. אומדני העלויות מבוססים במידה רבה גם על עלויות שנצפו בירדן.
- **דיוור.** עלויות דיוור נאמדו בהתבסס על הנחות מסוימות בנוגע לגודל משפחה ממוצעת, לתקני הבניין, ולעלויות הבניה באזור (בהתאם לדיוור "האופייני" באזור). עלויות הבניה של דיוור חדש נאמדו לפי בסיס של 120 מטרים רבועים לדיוור בנוי למשפחה בת 6 עד 7 נפשות. רוב הדיוור הקיים במחנות הוא בתת-תקן וזקוק להרחבה, להתאמה או לבניה מחדש לפי תקנים מוניציפליים.
- **תשלומי קליטה ראשונית.** התשלומים מבוססים על הניסיון הישראלי של עלויות הקליטה של עולים חדשים.²⁶ לפי המשרד לקליטת עליה, עלויות אלה מתייחסות לסיוע בתעסוקה בהנחה הראשונית של אבטלה בשיעור של 40%.
- **עלויות השקעה בתשתיות מחוץ לאתר.** עלויות אלה נאמדו בהתבסס על דרישות לתשתיות מים, מי-שפכין, ותעבורה בכמה סוגים של אתרי מחקר נבחרים בגדה המערבית ובעזה.²⁷ ההנחה לגבי עלויות מים וביוב הייתה כי רמות השירות הנוכחיות הנופלות בהרבה מן התקנים המקובלים בדרך כלל, תעלינה בהדרגה הן למען האוכלוסייה הקיימת והן למען השבים. העלות הממוצעת של סלילת כבישים הוגבלה לכביש הגישה המשוער המחבר את אזורי הפיתוח הפוטנציאליים למגורים בכל אתר מחקר אל רשת כבישי הגישה הקיימת, ולצמתים הנלווים.

²⁶ העלויות מבוססות על תקציב המשרד הממשלתי הישראלי לקליטת עליה, לשנת 2001. תשלומים אלה ניתנים לעולים חדשים בשנת שהותם הראשונה בארץ.

²⁷ אזורי המחקר היו כמה מרכזים עירוניים עם שטחי התפשטות אפשריים המתייחסים לחלופה של התפשטות עירונית. ג'נין, יריחו, שכם, תרקומיה, וטובאס, ושלושה אתרים פוטנציאליים ל"עיירה חדשה" באזורי בקעת הירדן, לטרון ורפית.

טבלה 8: עלויות השיקום בגדה המערבית, עזה, ירדן, לבנון וסוריה
(דולר ארה"ב ב-2002 לכל אלף בני אדם)*

שיפור מחנה												
קהילות חדשות		התרחבות עירונית		שדרוג לא רשמי								
עיר חדשה	כרך חדש	מודל ב	מודל א		סוג 7	סוג 6	סוג 5	סוג 4	סוג 3	סוג 2	סוג 1	
תשלומי קליטה ראשוניים												
											315.4	ירדן
											473.1	גדה מערבית
											425.8	עזה
											268	סוריה ולבנון
תשתיות ציבוריות במקומות מסוימים												
422	422	77	169	175	172	310	171	193	238	230	157	ירדן
633	633	116	253	262	258	465	257	290	358	346	235	גדה מער'
570	570	104	228	236	232	418	231	261	322	311	212	עזה
359	359	66	143	149	146	263	145	164	203	196	133	סוריה ולבנון
תשתיות חברתיות												
798	736	317	420	279	172	310	297	288	378	283	157	ירדן
1,197	1,103	475	631	418	258	465	445	431	568	424	235	גדה מער'
1,077	993	428	567	376	232	418	401	389	511	382	212	עזה
678	625	269	357	237	146	263	252	244	322	240	133	סוריה ולבנון
דיור												
3,864	3,864	3,864	3,864		3,864	3,111	3,864	3,444	3,266	2,800	2,520	ירדן
5,796	5,796	5,796	5,796		5,796	4,666	5,796	5,166	4,899	4,200	3,780	גדה מער'
5,216	5,216	5,216	5,216		5,216	4,199	5,216	4,649	4,409	3,780	3,402	עזה
3,284	3,284	3,284	3,284		3,284	2,644	3,284	2,927	2,776	2,380	2,142	סוריה ולבנון
עלויות ההשקעה בתשתיות חוץ												
1163-1384			843-1338									ירדן
1745-2076			1264-2007									גדה מער'
989-1176			716-1137									עזה
1570-1868			1138-1806.3									סוריה ולבנון

* הנתונים לגבי הגדה המערבית, עזה, סוריה ולבנון לקוחים ממסמך של הבנק העולמי, והם מוערכים בכ- 1.35, 1.5 ו- 0.85 מהערכת העלויות בירדן. האינדקס של ישראל מחושב לפי שווי כח הקניה ב- 2002, ומוערך בכ- 1.9 מהערכת העלויות בירדן.

זמינות ועלויות קרקע בגדה המערבית ובעזה

ערך הקרקע משתנה במידה רבה באזורי המחקר, ולכן העלויות נאמדו רק עבור קרקע בבעלות ציבורית באתרים מסוימים בגדה המערבית ובעזה. פרק זה מסתמך על המסמך השני של הבנק העולמי המסכם שלושה מחקרים מתואמים על ידי המשרד לתכנון ולשיתוף פעולה בינלאומי (MOPIC):

ניז'אם (Nijem), ח'אליל, "קיבולת קליטה בממשלי הגדה המערבית ועזה: אדמות ציבור ואמות וואקף", ספטמבר 2001.

אסעד (Asa'd), עבדלכאריס, ואנאן ג'איוסי (Jayousi), "השקעה במגזר המים ומי השפכין עבור הפליטים", יוני 2001.

זידאן, ח'אלד, "אומדן עלויות הכבישים הקשורות בקליטת הפלסטינאים השבים לגדה המערבית ולעזה", ספטמבר, 2001.

הניתוח הוגבל לקרקע ציבורית באזורי המחקר.²⁸ נמצאו כמה אזורים היכולים להיות חלופות ליישוב מחדש של השבים בגדה המערבית ובעזה, מאחר שיש בהם די קרקעות ציבוריות "פנויות" המספיקות לקליטת מספר ניכר של תושבים חדשים (כ-300,000 מהגרים על שטח קרקע ציבורית של לפחות 2000 מטרים רבועים). אזורי המחקר היו חמש ערים / כפרים קיימים: ג'נין, שכם, טובאס, יריחו ותרקומיה; ושלושה אתרים ל"עירות חדשות" אפשריות: אחד בצפון בקעת הירדן; אחד ממערב לירושלים/ רמאללה, באזור לטרון; ואחד בדרום-מזרח עזה, ליד נמל התעופה של רפיח.

נבדקה יכולתם של שטחי הקרקע לאכלס תושבים חדשים, תוך התחשבות בקווים מנחים הקשורים לגידול אוכלוסייה, צפיפות ניצול הקרקע, שטחי התפשטות עירונית, חלוקה לאזורים ודרישות הבניה בכל אתר. נבנו שלושה תרחישים תוך שימוש בהנחות שונות לניצול הקרקע (התפשטות אופקית) וסוג הבניינים וגובהם (התפשטות אנכית):

- תרחיש 1: קרקע ציבורית זמינה מנוצלת באופן מרב; כלומר, בכפוף לדרישות החלוקה לאזורים, ומתוך הנחה שאחוזי הבניה המותרים ומספר הקומות הם מרביים.
- תרחיש 2: רק 50% מן הקרקע הציבורית הזמינה נמצאת בשימוש; עם זאת ההנחה היא לפי דרישות מרביות של חלוקה לאזורים לגבי כל חלקה.
- תרחיש 3: כל הקרקע הציבורית הזמינה נמצאת בשימוש, אך סוגי הבניינים מעורבים, מתוך הנחה של שילוב בתים בודדים ובתים רבי-קומות.

²⁸ הגבלה זו משקפת את נקודת המבט של ההשקעה הציבורית הישירה של מחקר זה, וההנחה שקרקע ראויה לשימוש (עם או בלי בתים) צריכה להיות זמינה במהירות, וזאת לדוגמה, על מנת לסייע למשפחות שאין להן אפשרות להישאר במדינות המארחות אותן עתה. קרקע של הוואקף לא הובאה בחשבון מכיוון שנמצא כי ברובה היא מנוצלת או קטנה.

בכפוף להנחה לגבי צפיפות הדיור ולגבי השאלה אם נכללו אתרים בתוך ו/או מחוץ לגבולות מוניציפליים, נמצא כי חמשת העיירות / הכפרים הקיימים יכולים לקלוט מ- 51,000 בקירוב עד כ- 211,000 תושבים חדשים על קרקע בבעלות ציבורית. שלושת אתרי הערים החדשות מסוגלים, לפי האומדן, לאכלס כ- 130,000 עד 165,000 איש על קרקע ציבורית.²⁹

טבלה 9: הפוטנציאל ליישובם של תושבים חדשים על קרקע ציבורית בתוך או בקרבה לערים קיימות ובערים חדשות

מספר פוטנציאלי של תושבים חדשים				
אזור המחקר	תרחיש	בתוך גבולות עירוניים	מחוץ לגבולות עירוניים	בתוך הגבולות ומחוצה להם
גינין	1	13,225	45,287	58,512
	3	5,881	20,139	26,020
יריחו	1	6,028	55,351	61,379
	3	3,299	30,295	33,594
שכם	1	54,895	3,416	58,311
	3	31,753	11,013	32,765
תרקומייה	1	7,903	10,806	18,708
	3	4,016	3,844	7,861
טובאס	1	14,248	0	14,248
	3	5,924	0	5,924
סך כולל	1	96,299	114,860	211,158
ערים חדשות	אזורים נבחרים / צפיפות	מספר פוטנציאלי של תושבים חדשים		
צפון הגדה המערבית	צפיפות גבוהה	36,364		
Al-Malih	צפיפות נמוכה	21,557		
לטרון	צפיפות גבוהה	77,778		
	צפיפות נמוכה	57,082		
מזרח רפיח	צפיפות גבוהה או נמוכה	50,000		

29 קיבולת הקליטה של אתרי הערים החדשות הנכללים במחקר היא גבוהה בהרבה באופן פוטנציאלי (יותר מ- 300,000 ברמות של צפיפות נמוכה) אם נביא בחשבון את כל הקרקע הציבורית הזמינה באתר בעזה, מזרחית מרפיח, במקום הגבלת המספר באתר זה ל- 50,000.

טבלה 10: אומדן מדגמי של עלויות עבור תשתיות ודיור לתושבים חדשים באזורי המחקר [מתוך Kraft and Elwan (2007)]

עיר	עלות משוערת של הקמת תשתיות מיליוני \$ לכל 1000 בני אדם - טור 6 טבלה 7.10 (א)	עלות בניית בתים (ב) מיליוני \$ לכל 1000 בני אדם	עלויות הקמת תשתיות ובניית בתים (ג) מיליוני \$ לכל 1000 בני אדם
גינין	3.52	6.84	10.36
יריחו	3.01	6.16	9.17
שכם	5.98	8.21	14.19
תרקומייה	4.00	6.84	10.84
טובאס	5.88	6.84	12.72
עיר חדשה - בצפון בקעת הירדן	2.97	8.23	11.20
עיר חדשה, לטרון	2.64	10.64	13.28
עיר חדשה - מזרחה לרפיח	2.44	7.34	9.78

(א) כולל עלויות דרוג של תשתיות מים / מי שפכין קיימות עבור תושבים קיימים, (מטבלה 7.10 ב- קראפט את אלוואן [Kraft & Elwan], 2007)

(ב) אומדני עלויות הדיור לקוחים מנספח III בשלב II של דו"ח היועץ (ניג'אם [Nijem], 2001).

(ג) מאחר שהמספרים עבור עיירות קיימות כוללים את עלויות השדרוג של שירותי מים ומי-שפכין עבור תושבים קיימים, ואומדן העלויות לעיירות חדשות אינו מביא בחשבון כל שיקולים הקשורים לבניית קהילות חדשות בנות-קיימא, המספרים עבור עיירות קיימות אינם ניתנים להשוואה מול האומדנים עבור עיירות חדשות באותו טור.

ביבליוגרפיה נבחרת

Abed, G. (1990) *The Economic Viability of a Palestine State*. Washington: Institute for Palestine Studies.

Alpher, J. and Shikaki, K. (1998) *The Palestinian Refugee Problem and the Right of Return*, Weatherhead Centre for International Affairs: Harvard University Press.

Arnon, A., Luck, I., Spivak, A., and Weinblatt, J. (1997) *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*, Leiden: Brill Publications.

Arnon, A. and J. Weinblatt (2001), "Sovereignty and Economic Development: The Case of Israel and Palestine", *The Economic Journal*, 111, F291– F308.

Arnon, A. (2002), "The Implications of Economic Borders between Israel and Palestine", *Israel Palestine Journal*, 9(3), pp. 32-39.

ארנון, א. (2004) "מבוא" ל-ימפת הדרכים הכלכלית: נקודת מבט ישראלית פלסטינית על מעמד הקבע", של קבוצת Aix, הרבעון הכלכלי, 51(1), עמ' 114-120.

Arnon, A. and N. Kanafani (2004), "Absorbing Returnees in a Viable Palestinian State: a Forward Looking Macroeconomic Perspective", Ch. 10 in Cobham, D. and N. Kanafani (eds) *The Economics of Palestine: Economic Policy and Institutional Reform for a Viable Palestinian State*, London: Routledge.

Arzt, D. (1997) *Refugees Into Citizens - Palestinians and the End of the Arab-Israeli Conflict*, Washington: Council on Foreign Relations. BADIL (1999) "The impact of return on compensation for Palestinian refugees", Ottawa, July 14-15: <http://www.arts.mcgill.ca/mepp/prrn/badil.html> (accessed 18.9.2006).

Benvenisti, E. (1999) "Principles and procedures for compensating refugees: International legal perspectives", Ottawa, July 14-15. <http://www.arts.mcgill.ca/mepp/prrn/benvenisti.html> (accessed 18.9.2006).

Brynen, R. (1997) "Imagining a solution: final status arrangements and Palestinian refugees in Lebanon", <http://www.arts.mcgill.ca/mepp/prrn/papers/brynen2.html> (accessed 18.9.2006).

Brynen, R. (1999), "Financing Palestinian refugee compensation", Ottawa, July 14-15. <http://www.arts.mcgill.ca/mepp/prn/brynen.html> (accessed 18.9.2006).

Brynen, R. (2003), "The Roadmap and the Refugees". http://network.idrc.ca/uploads/user-S/10576086500Session_3_Rex_Brynen_RoadmapRefugees_paper.doc

Brynen, R. (2003), "Refugees, Repatriation, and Development: Some Lessons from Recent Work". http://network.idrc.ca/ev_en.php?ID=33095_201&ID2=DO_TOPIC

Brines, R. and Roil, E. (eds) (2007) *The Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development*, London: Tauris. <http://www.idrc.ca/openbooks/231-0/>

Clinton Parameters, December, 23rd, 2000, see: http://www.fmep.org/documents/clinton_parameters12-23-00.html

Dumper, M (2003), "An EU Study on the Return and Re-integration of Palestinian Refugees and Displaced Persons: A summary", *presented at the Stocktaking Conference on Palestinian Refugee Research in Ottawa, Canada, June 17-20, 2003*. http://network.idrc.ca/uploads/user-S/10576730890Session_6-_Mick_Dumper-_Paper.doc

Dumper, M. (2006) (ed), *Palestinian Refugee Repatriation: Global Perspectives*, New York: Routledge.

ז. אקשטיין, י. ווייס, (2001) "קליטת עולים מברית המועצות לשעבר בשוק העבודה הישראלי", ב- א. בן-בסט (עורך) *הכלכלה הישראלית 1985-1998: מהתערבות ממשלה לכלכלת שוק*. ישראל: עם עובד.

Efrat, M. (1993), "The Palestinian Refugees: The Dynamics of Economic Integration in their Host Countries", Discussion Paper, Israeli International Institute for Applied Economic Policy Review.

Fafo (2003) *Socio-economic Situation of Palestinian Refugees in Jordan, Lebanon, Syria and West Bank and Gaza Strip*, Institute for applied international studies.

Fischbach, R. M. (2003), *Records of Dispossession: Palestinian Refugee Property Claims and the Arab-Israeli Conflict*, New York: Columbia University Press.

Fischbach, R. M. (2003), "The Usefulness of the UNCCP Archives for Palestinian Refugee Compensation/Restitution Claims" *presented at the Stocktaking Conference on Palestinian Refugee Research in Ottawa, Canada, June 17-20, 2003.*

Fischbach, R. M. (2006), *The Peace Process and the Palestinian Refugee Claims: Addressing Claims for Property Compensation and Restitution*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

Gabbay, R. (1959) *A Political Study of the Arab – Jewish Conflict*. Thesis no. 117, Librairie Dooz, Geneva.

Gazit, S. (1995) *The Palestinian Refugee Problem*, Tel Aviv: Jaffee Centre for Strategic Studies.

Heller, M. (1983) *A Palestinian State: The Implications for Israel*. Harvard: Harvard University Press.

Harvard Project on Palestinian Refugees (HPPR) (1998) Project on Palestinian refugees at Harvard University- summary report (eds. Borjas, G. and Rodrik, D.) Mimeo, Harvard University. See also: http://www.arts.mcgill.ca/mepp/new_prn/research/papers/isepme1.htm

Khalidi, R. (1994) "The Palestinian Refugee Question: Toward a solution", in *Palestinian Refugees: their Problem and Future*, Washington DC: Centre for Policy Analysis on Palestine.

Khalidi, W. (1992) *Palestine Reborn*, London: Tauris.

Klinov, R. (1996), "Reparations and Rehabilitation of Palestinian Refugees", memorandum, The Harvard Project on the Palestinian refugees.

Khawaja, M. and Tiltne, Å. (eds) (2002) *On the Margins: Migration and Living Conditions of Palestinian Camp Refugees in Jordan*. Fafo Report 357, Centraltrykkeriet, Norway.

Kraft, N. and Elwan, A. (2003), "Housing and Infrastructure Scenarios for Refugees and Displaced Persons" *presented in Stocktaking Conference on Palestinian Refugee Research in Ottawa, Canada, June 17-20, 2003* see: http://www.arts.mcgill.ca/mepp/new_prn/activities/index.htm

Kraft, N. and Elwan, A. (2007), "Infrastructure scenarios for refugees and displaced persons" in Brynen, R. and Roula, E. (eds) (2007).

Kubursi, A. (1988) “An economic assessment of total Palestinian losses”, in S. Hadawi (ed.) *Palestinian Rights and Losses in 1948*, London: Saqi Books.

Kubursi, A. (2001) “Valuing Palestinian losses in today’s dollars”, in *Palestinian Refugees – The Right of Return* (ed. N. Aruri), London: Pluto Press.

Kubursi, A. (2001b) “Palestinian losses in 1948: calculating refugees’ compensation”. Centre for Policy Analysis on Palestine, information brief, No 81. August (<http://www.thejerusalemfund.org/carryover/pubs/20010803ib.html>) (accessed 18.9.2006).

Morris, B. (1987), *The Birth of the Palestinian Refugees Problem*, Cambridge: Cambridge University Press.

Moratinos, (2002) EU “Non Paper” see Palestinian Refugee Research Net: http://www.arts.mcgill.ca/mepp/new_prn/research/papers/moratinos.htm (accessed 25.9.2006).

Nathanson, R. (2003), “Survey of Palestinian Refugee Real Estate Holdings in Israel: Legal Mechanisms after 1948 which Enable Accurate Identification of Real Estate Owned by Palestinian Refugees And a Proposed Compensation Model accordingly” *presented at the Stocktaking Conference on Palestinian Refugee Research in Ottawa, Canada, June 17-20, 2003*. http://network.idrc.ca/uploads/user-S/10576734600Session_7-_Roby_Nathanson_Paper.DOC

Newman, D.(2000) “Palestinian refugee resettlement- learning from the Israeli development town and mass immigration experience of the 1950’s and 1990’s”. Palestinian Refugee Research Net: <http://www.arts.mcgill.ca/mepp/prn/newman.html> (accessed 18.9.2006).

Peters, J. (1996) *Pathways to Peace: The Multilateral Arab-Israeli Peace Talks*, London: Royal Institute of International Affairs.

Plascov, A. (198 1), *The Palestinian Refugees in Jordan 1948-1957*, London: Frank Cass.

Scholtz, N. (ed.) (199 4) *U.S. Official Statements: The Palestinian Refugees*, Washington: Institute for Palestinian Studies.

Shaban, R.A. (1993), "Palestinian Labor Mobility", *International Labor Review*, 132, pp. 655-672.

Sagi, N. (1980) *German Reparations – A History of the Negotiations*, Jerusalem: The Hebrew University, Magnes Press.

Schiff, B. N. (1995) *Refugees Unto the Third Generation: UN Aid to Palestinians*, New York: Syracuse University Press.

Ugland, O. (ed.) (2003) *Difficult Past, Uncertain Future – Living Conditions Among Palestinian Refugees in Camps and Gatherings in Lebanon*. Fafo Report 409, Centraltrykkeriet, Norway.

סדנה (1999) דו"ח סדנה בנושא פיצוי כחלק מפתרון כולל לעיית הפליטים הפלסטינים, Ottawa, July 14-15.

<http://www.arts.mcgill.ca/mepp/prn/prcomp3.html> (accessed 18.9.2006)

Tamari, S., (1996), "Palestinian Refugee Negotiations: From Madrid to Oslo II", Washington: Institute for Palestine Studies.

World Bank (1993), *Developing the Occupied Territories: An Investment in Peace*, six volumes, Washington: The World Bank.

World Bank (2002) *Long Term Policy Options for the Palestinian Economy*, World Bank: West Bank and Gaza Office.

Zureik, E. (1996) *Palestinian Refugees and the Peace Process*, Washington: Institute for Palestine Studies.

Zweig, R. (1987) *German Reparations and Jewish World – A History of the Claim Conference*, Boulder: Westview.

שיתוף פעולה בין שתי כלכלות: תעבורה וחשמל

קבוצת Aix
הצוות לשיתוף פעולה בתשתיות

יצחק שנל, סוהיל סולטן, יוסי גנון, בשאר אבו גאנם

תוכן העניינים

138	תקציר
140	1. מבוא
143	2. תעבורה
158	3. חשמל

רשימת מפות וטבלאות

148	שרטוט 1: רשת כבישים מתוכננת
154	טבלה 1: תרחיש תעבורה, כבישים
155	טבלה 2: תרחיש תעבורה, רכבת
156	טבלה 3: תרחיש תעבורה, אוויר
157	טבלה 4: תרחיש תעבורה, ים
158	טבלה 5: היצע החשמל הפלסטיני הקיים

תקציר

בפרק זה נבחנים תחומים שונים שבהם שתי הכלכלות יכולות לשתף פעולה ולהשתמש באופן הדדי בתשתיות קיימות ומתוכננות. בדרך כלל, מיזמי תשתית ברמה הלאומית הם יקרים ולכן נהנים מיתרון הגודל. כאשר מביאים בחשבון את דרישות התשתית העתידיות של פלסטין, אין להתעלם מיתרונות השימוש בתשתית הישראלית המודרנית הקיימת. מאידך גיסא, שליטה ואספקה-עצמית של התשתית הבסיסית תצמצם את התלות בישראל ותגביר את הריבונות. על פלסטין וישראל למצוא את האיזון בין השתיים, בהביאן בחשבון את הקיבולת של התשתית הנוכחית ואת תוכניות הפיתוח.

בחרנו להתמקד בשני תחומים של שיתוף פעולה בין שתי הכלכלות; תעבורה וחשמל. הפרק פותח בסדרת הנחות בנוגע לגבולותיה של פלסטין בעתיד, גודל האוכלוסייה, מרכזי מטרופולין וחיבור תשתיות. בכל אחד מן התחומים אנו מאפיינים את התשתית הקיימת ולאחר מכן מציעים אסטרטגיה לפיתוחה כדי שתעמוד בצורכי העתיד וכן תתחשב בתועלת ההדדית שתצמח לשתי הכלכלות.

הפרק העוסק בתעבורה מתרכז בעיקר בתשתית הכבישים הדרושה בפלסטין ובתחומים שבהם יכול להתקיים שיתוף פעולה עם ישראל. פרק זה מתייחס גם לכמה סוגים אחרים של תשתיות תחבורה, כגון נמלים ונמלי-אוויר בפלסטין. מצבה של תשתית הכבישים הקיימת כיום בפלסטין הוא ללא תקנה. אנו ממליצים על הקמת מערכת כבישים בדירוג של שלוש רמות: (1) כביש קישור אורכי-ארצי אשר ישמש כעמוד שדרה של רשת הכבישים כולה ויחבר גם את עזה לגדה המערבית; (2) כביש קישור משני ממזרח למערב, שימוקם בעיקר בגדה המערבית ויחבר את פלסטין למדינות שכנות, וכן בין הערים הבינוניות; (3) רשת כבישים מקומיים ואזוריים המחברת עיירות קטנות וכפרים לכבישי הקישור ברמה השנייה.

אנו טוענים כי החלופה של מערכת רכבות תהיה יקרה יותר ליישום וגמישה פחות לשימוש. במסגרת זו אנו דנים בשתי רמות של שיתוף פעולה. הראשונה מתייחסת לתשתית ברמת הרשת (התשתית עצמה); אנו דנים בחיבור בין עזה לגדה המערבית ובשימוש בה לאספקת מערכת שלמה של תשתיות כגון כבלים, קווי חשמל וקו גז. יתרה מזאת, אנו דנים בהארכת כביש מס' 1 מתל אביב לעמאן דרך שטח

פלסטיני, ובצורך הבסיסי לבנות עשרות מסופי גבול לאורך נקודות החיבור של רשתות הכבישים של ישראל ופלסטין. מסופים כאלה נחוצים כדי לאפשר גבול בר-פיקוח מחד גיסא, ומשטר של מעבר גבול יעיל ואנושי מאידך גיסא. הרמה השנייה מתייחסת לתנועה. אנו דנים בהיבטים שונים של שילוב בין שתי רשתות הכבישים, כגון שפת השילוט, רישוי רכב, סחר ברכב משומש, מדיניות ייבוא וכו'. אנו ממליצים על יצירת ועדה דו-לאומית אשר תטפל בהיבטים אלה של שילוב התנועה.

הפרק העוסק בחשמל פותח בתיאור מפורט של הסיבות לאיכות הגרועה של אספקת החשמל בפלסטין. אנו דנים באספקת החשמל הקיימת ומעריכים את הביקוש העתידי לחשמל. הניתוח שלנו מגלה כי הביקושים לחשמל בפלסטין עולים כבר עתה על האספקה. יתרה מזאת, השערויותנו לגבי גידול הביקוש לחשמל מראות כי נחוצה השקעה נוספת באספקת חשמל. אנו מעריכים כי הקיבולת של אספקת החשמל הנחוצה תגיע לפחות ל-2300 מגה-וואט עד שנת 2020. דבר זה מעלה את הצורך הדחוף בפיתוח תחנת הכוח בעזה, כאשר גם לאחר מכן אין אנו צופים כי פלסטין תוכל לצמצם את תלותה בייבוא חשמל מישראל בעתיד הקרוב. עם זאת, אנו ממליצים כי הפלסטינים יציבו כיעד את צמצום תלותם בייבוא חשמל מישראל מ-90% ויותר כיום, ל-50% בערך עד שנת 2020. מאחר שהתלות הפלסטינית בייבוא חשמל מישראל תמשיך להתקיים עוד זמן רב, אנו ממליצים לקיים שיחות על הסכם ארוך-טווח לסחר בחשמל בין פלסטין לישראל.

נוסף על כך, הפרק דן בפיתוח אסטרטגיה אשר תסייע להפחית את ההפסדים הגבוהים בהעברה ובהפצה של חשמל. האסטרטגיה כוללת הקמת מערכת הפצה שאינה קיימת כיום. אנו ממליצים לבנות מוביל חשמל ארצי שתהיה לו היכולת לעמוד בביקוש העתידי לחשמל, וכן לספק סדרה של המלצות בנוגע לצורת הארגונים הביורוקרטיים והפתרונות הטכנולוגיים אשר יסייעו להפחית את ההפסדים ולשפר את איכות אספקת החשמל.

אנו מסיימים בהצעה לאופנים שונים של שיתוף פעולה בתשתית החשמל בין פלסטין לישראל. סוגים אלה של שיתופי פעולה כוללים את ההסכם ארוך-הטווח לסחר בחשמל שהוזכר לעיל, ייצור חשמל ידידותי לסביבה, וייצור משותף של חשמל תוך שימוש בעתודות הגז הטבעי של פלסטין.

1. מבוא

ישראל ופלסטין שונות מאד - מבחינה תרבותית, חברתית, כלכלית ופוליטית. יש פערי פיתוח גדולים בין שתי המדינות, והבדלים עצומים ברמות ההכנסה וברמות החיים. במישור המעשי, דגם מתאים לשיתוף פעולה כלכלי עמוק יותר בין ישראל לפלסטין חייב להביא בחשבון הבדלים עצומים אלה, ולתת להם מענה תוך סיוע לצמצום פערי הפיתוח, באופן אישי וקיבוצי, וצמצום חוסר מאזן הכוחות ביניהן.

עקב הזנחה ממושכת של פיתוח תשתית בסיסית, הפלסטינים נשענים באופן כמעט מלא על התשתיות הישראליות. אפילו תוכניות לפיתוח מהיר אינן יכולות להוביל את פלסטין לעמידה ברשות עצמה בעשרות השנים הבאות. הפחתת התלות בישראל כספק עיקרי עלולה להטיל עול קשה מנשוא על הכלכלה הפלסטינית. לפיכך, שקלנו צעדים העשויים להוביל לשיפור במונחים פלסטיניים של סחר, על ידי שיפור התשתיות הקיימות ומתן פתרון לטווח ארוך אשר יבטיח ריבונות ושיפור תנאי הסחר עם ישראל.

התרחיש המעשי ביותר כולל גישה רב-מסלולית מואצת המאפשרת לפלסטין ולישראל לאמץ שיתוף פעולה אזורי לפי צורכיהן המיוחדים, כמו גם שיקולי רמות פיתוח וריבונות. לדוגמה, אפשר שמבחינה כלכלית, עדיף יהיה לפלסטינים לדחות ייצור-עצמי של חשמל ולהסתמך על יבוא חשמל מישראל, ירדן ומצרים, ובכך לחזק את עמדת המיקוח שלהם בשוק כלפי כל אחד מהמקורות הפוטנציאליים.

מדיניות שתקרב את פלסטין לתת מענה לצורכי התשתית שלה אינה בהכרח סותרת שיתוף פעולה עם ישראל; להפך, היא עשויה לתרום ליחסים הכלכליים הישראליים-פלסטיניים. מסמך זה טוען בראש ובראשונה כי פלסטין כמדינה ריבונית, צריכה להיות מסוגלת לספק לתושביה את צורכי התשתית הבסיסיים שלהם.

אין בכך משום הצעה לבנות פרויקטים של תשתית המתעלמים מן היתרונות של ניצול תשתיות קיימות בישראל. התשתית הישראלית יכולה, במקרים מסוימים, לספק שירות לישראל ולפלסטין גם יחד. בו בזמן, ישראל יכולה לצאת נשכרת מפיתוח תשתיות מסוימות במדינה הפלסטינית. שילובן של מצרים וירדן במערכות כגון מערכת החשמל עשוי להביא תועלת לאזור כולו. הגישה המוצגת כאן מבוססת

על הנחה כי נוסף על שיקולי השוק החופשי, שיתוף הפעולה צריך להיות מבוסס על הדדיות, על עמדות מיקוח משופרות של כל השחקנים ועל השיקול של ביטחון לאומי במתן מענה לצרכים בסיסיים חיוניים.

כיום, ישראל שולטת בתשתיות העיקריות של פלסטין ובכך, מותירה את הפלסטינים פגיעים לחרמות העוצרים פעילות כלכלית ואספקה של צרכים בסיסיים. עקרון חשוב ביותר המוצג במסמך זה הוא הצעה של אסטרטגיה לפיתוח אשר תשנה את העיוות הקיים ביחסי הכוחות ותעודד שיתוף פעולה מאוזן יותר למען האינטרס ההדדי של שני הצדדים.

בפרק זה התמקדנו במערכות הכבישים והחשמל וזאת על מנת להמחיש את האפשרויות לשיתוף פעולה במיזמי תשתית אחרים. לדוגמה, יישום המתודולוגיה לעניין תשתית הכבישים, משמעו שלפלסטינים תהיינה שתי חלופות לנסיעה בין עזה לגדה המערבית. החלופה הראשונה, הנחוצה לתפקודה של פלסטין כמרחב כלכלי מאוחד, תכלול כביש בשליטה ישירה של פלסטין. יישום חלופה זו מבטיח שתנועה ללא הפרעה בין כל אזורי פלסטין לא תהא נתונה ל"רצון טוב" ישראלי. אולם יישום זה אינו שולל הצבת חלופת נסיעה נוספת שתכלול נסיעה בכבישים בשליטתה של ישראל. הדבר נכון גם לגבי הקמת נמל ימי בעזה; אנו מצפים כי סחר החוץ הפלסטיני ישוגר הן דרך עזה והן דרך נמלי הים הישראליים, כשם שאנו מצפים כי סוחרים ישראלים ישתמשו בשירותי הנמל הימי של עזה. עם זאת, במקרה שישראל תטיל הגבלות על שימוש פלסטיני בנמלי הים של ישראל, יוכלו הפלסטינים להמשיך לסחור דרך נמל עזה.

כל ניסיון לפתח תשתיות מודרניות בפלסטין צריך להתחיל מן ההנחות דלהלן:

- פלסטין תכלול את כל השטחים שנכבשו ב-1967 למעט מספר חילופי שטחים משניים. בין 5-6 מיליון פלסטינים יגורו במדינה בשנת 2020, מותנה ברמות הירידה בשיעורי הפריון ובמספר הפליטים שייקלטו במדינה. המדינה הפלסטינית תחווה צמיחה כלכלית מהירה לאחר שהשלום ישחרר את המגבלות הקיימות שנקבעו על ידי החוק הצבאי הישראלי ולאחר שייבוא הון בינלאומי, לרבות פיצויים לפליטים, יושקע בפיתוח כלכלי.
- המרחב הלאומי של פלסטין יפותח סביב שני מרכזים עיקריים: אל-קודס רבתי ועזה. אזור המטרופולין של אל-קודס יכלול את רמאללה ובית לחם. הן תהיינה הבירה המדינית של המדינה, מרכז העסקים, המנהל הכלכלי והחיים החברתיים והתרבותיים. עזה תתפתח סביב נמלי התעופה והים הבינלאומיים, מרכזי חלוקת אנרגיה וייצור, מיזם גדול להתפלת מים וכו'. סביב תשתיות אלה צפויים להתפתח אזורי תעשייה ואזורי שליטה (בעיקר מוצרים המיועדים לייצוא אל השוק האירופי).

- מלבד שני המרכזים של אל-קודס ועזה, כדאי שהערים האחרות יפותחו כערים קומפקטיות. מספר קטן יותר של ערים קומפקטיות ייעל את מערכת התעבורה; במדינה צפופה כפלסטין, עשוי הדבר להותיר כמה מרחבים פתוחים בין השטחים העירוניים. שטחים פתוחים אלו, נחוצים למען איכות החיים במדינה החדשה. ערים מסדר גודל שני ואזורים כפריים ישענו על התשתיות של ההתנחלויות. שכונות חדשות ומרכזי עבודה ייבנו בשולי הערים הקיימות.
- אזור הספר העיקרי של המדינה, שבו ניתן ליישב פליטים, יתפתח לאורך המדרונות המזרחיים של הגדה המערבית ובקעת הירדן. הקרקעות בבעלות המדינה מכילות עתודות מים בלתי מנוצלות. אלו, יחד עם האקלים החם, יוצרים תנאים אידיאליים לייצור חקלאי לייצוא למדינות המפרץ ולאירופה.
- גישה חופשית ויעילה בין הגדה המערבית לרצועת עזה היא יסוד להצלחה של פלסטין כמדינה מאוחדת. מחד גיסא, מדינות מופרדות מבחינה טריטוריאלית לא הצליחו בעבר. מאידך גיסא, השטח הישראלי הקטן בין שני האזורים, ניתן למעבר תוך 20 דקות, אם יתירו זאת התנאים הפוליטיים והתשתיות. אנו מאמינים כי אם אזור ויזם פלסטיני יוכל לעבור מאזור אחד של פלסטין לאזור אחר ללא חציית גבול, ואם הכלכלה תהיה חופשית מאיומים של חרם, שיקולים טריטוריאליים לא יהיו לנטל על אפשרות הקיום והאחדות של המדינה הפלסטינית.
- שאר השטחים הנמצאים באזורי הפריפריה יהיו מחוברים אל הערים הגדולות יותר כמרכזי הפיתוח הכלכלי. לפיכך, יש לתת עדיפות ראשונה לסלילת כבישים מודרניים המקשרים את אזורי הפריפריה אל המרכזים העיקריים, במקום לפתח אזורים אלה כמרכזי תעשייה. בגלל שטחה הקטן של המדינה, כל אזורי הפריפריה נמצאים במרחק נסיעה מאזורי הליבה באופן המאפשר להם להצטרף לשוק העבודה המודרני בערים.
- פרק זה חוזה את הצורך בפיתוח תעבורה וחשמל למשך שני העשורים הבאים, תוך התמקדות בהזדמנויות לשיתוף פעולה בינלאומי בין פלסטין לישראל. הצעד הראשון להשגת מטרה זו הוא אפיין התשתית הקיימת והצעת אסטרטגיה כללית לפיתוחה, על מנת להיענות לצרכים העתידיים. צעד זה אפשר הפקת מספר מיזמים של שיתוף פעולה.
- להלן מספר עקרונות כלליים שניתן להחילם על שני המגזרים:
 - תינתן עדיפות לתשתיות קיימות באמצעות תיקון ושיקומן;
 - תוכניות השקעה יתבססו על ההיתכנות הכלכלית של מיזמים;
 - שיתוף פעולה חייב להתבסס על אינטרסים הדדיים.

2. תעבורה

2.1. כללי

מתקני התעבורה הקיימים בפלסטין אינם מסוגלים לתת שירות זול ואיכותי ובכך לממש את מלוא פוטנציאל הפיתוח של המדינה. פיתוח רשת כבישים מקיפה היא אחד התנאים הבסיסיים לבניית מזרח תיכון משולב ומפותח מבחינה כלכלית. ניצול התשתית הקיימת בפלסטין ובישראל, ותכנון משותף לפיתוח הרשת המשולבת יביא **תועלת הדדית** לשני הצדדים. רשת תעבורה משופרת תיצור הזדמנויות לפיתוח יוזמות חדשות ברמה האזורית, תוך ניצול עלויות ייצור והפצה מופחתות של סחורות מקומיות ומיובאות.

העיקרון המנחה אותנו ביצירת שיתוף פעולה בתשתית הכבישים, הוא כי הסכם מעמד הקבע של שתי המדינות ייצור סביבה שוחרת שלום ושלווה, בה אפשר יהיה לנסוע הלוך וחזור ברכב בין פלסטין לכל שכנותיה, לרבות ישראל, דרך מעברי גבול.

2.1. א. אסטרטגיה לפיתוח

רשת הכבישים המשרתת עתה את האוכלוסייה הפלסטינית נמצאת במצב גרוע. בעקבות שנים ארוכות של כיבוש, היעדר תחזוקה וחוסר השקעות, השירות שמספקת מערכת הכבישים לוקה בחסר. כ- 50% מן הכבישים ברצועת עזה אינם סלולים, ואילו 40% מרשת הכבישים בגדה המערבית הם מתחת לרמות השירות המקובלות.¹ בנוסף, חלקים גדולים של רשת הכבישים עוברים דרך שטחים מאוכלסים בצפיפות. רשת הכבישים הישראלית, לעומת זאת, נמצאת במצב טוב בהרבה.

1 ועידת האו"ם בנושא סחר ופיתוח:

Transit Trade and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy, Page 4. <http://www.unctad.org/gds/app/2003/>

האורך הכולל של רשתות הכבישים בגדה המערבית וברצועת עזה הוא 2,206 ק"מ ו- 294 ק"מ, בהתאמה. לאחר "הצהרת העקרונות" ב- 1993, החלה סלילה נמרצת של **כבישים עוקפים** ביוזמתם של הישראלים.

כבישים אלה נסללו על קרקע שהוחרמה מפלסטינים. סלילתם השפיעה לרעה על החברה הפלסטינית על ידי הפיכת הקהילות לישויות גיאוגרפיות מפורדות, תוך השפעה על השימוש בקרקע ועל הפיתוח החברתי-כלכלי של הגדה המערבית ורצועת עזה. בסך הכל נסללו 818 ק"מ של כבישים עוקפים, מהם 768 ק"מ בגדה המערבית והשאר ברצועת עזה.²

נציין שהתקנים הפלסטינים לרשת הכבישים שואפים להידמות לתקני הרשת הישראלית, אולם תקנים אלה יושמו בצורה גרועה בגלל היעדר משאבים. בפיתוח רשת תעבורה יש לקחת בחשבון מספר חלופות ומאפייני יסוד:

- חלופה בין אמצעי תעבורה שונים;
- חלופה בין עלות הפיתוח של תשתית לבין עלות השימוש בה;
- מאפיינים טופוגרפיים ומאפיינים פיזיים אחרים של הסביבה.

הדילמה הראשונה קשורה לחלופות בין מסילות רכבת לכבישים. ההשקעה הקבועה הנדרשת לסלילת מסילה, גבוהה יותר מן ההשקעה הקבועה הנדרשת לסלילת כבישים. בתנאי הטופוגרפיה ההררית של פלסטין יכולים ההבדלים להיות כמעט כפולים. רכבות הן בעלות קיבולת גבוהה יותר להעברת מטענים כבדים וגדולים למרחקים יותר ארוכים ובמחירים נמוכים. לעומת זאת מכוניות הן אמצעי תחבורה יותר גמיש והן מסוגלות להעביר סחורות באופן ישיר אל יעדיהן, תוך חסכון בזמן של שהות במסופים. מאחר שרוב התעבורה ברחבי פלסטין תהיה מורכבת מנוסעים וממוצרי תעשייה קלה, וכיוון שהמרחקים קצרים בדרך כלל (לא יותר מכמה עשרות קילומטרים), יש לתעבורה בכביש יתרון חשוב על פני מסילות רכבת.

בהתבסס על מחירי הרכבת מתל אביב לירושלים, העוברת בטופוגרפיה הררית, מייל אחד של תשתית-מסילה צפוי לעלות 21 מיליון דולר, או 315 מיליארד דולר לכל הניתב (כ-150 מייל). יתרה מזאת, גם ה- *RAND Report* (דו"ח ראנד)³, הממליץ על בניית מערכת מסילות רכבת, מודה כי יש להשלימה על ידי מערכת כבישים לרכב. בהתבסס על מחירי סלילת כביש 6 בישראל, מערכת כבישים תעלה כ- 13.4 מיליון דולר למייל או כ- 32 מיליארד דולר בסך הכל. מתוך הנחה שכביש רחב יותר יעלה כ-50% יותר, ובהתחשב בצורך לבנות שני מסופים בכל אחת מן

2 Palestinian Central Bureau of Statistics, 2006.

3 Suisman, D. (2005). The Arc: A formal structure for a Palestinian State, RAND Report.

הערים הגדולות יותר - האחד לרכבות והשני לאוטובוסים - בהוצאה של כ- 30 מיליון דולר לכל מסוף, תהיה העלות של מערכת מסילות רכבת יקרה מדי. אומדן גס מוביל למסקנה כי מערכת מסילות רכבת וכבישים תעלה כ- 5.5 מיליארד דולר, בעוד שמערכת הכבישים תעלה כ- 2.5 מיליארד דולר.

כל רשת תעבורה צריכה להתבסס על האיזון המיטבי בין העלויות של אספקת התשתיות לבין העלויות של המשתמש בתשתיות אלה. סוללי הכבישים מעוניינים בחיבורם של כל היעדים בדרך הקצרה ביותר, ואילו האינטרס של הצרכנים הוא בדרך הקצרה ביותר בין כל שני יעדים, שפירושו סלילת מערכת הכבישים הארוכה ביותר בסך הכל. דילמה זו מובילה לפתרון ברור בפלסטין המשלב בין האינטרסים המנוגדים. דרך ראשית לאורך הרכס של הרי הגדה המערבית ייצר חיבור קצר יותר בין יעדים עירוניים, יחבר כ- 75% מן האוכלוסיות העירוניות הפלסטיניות, ויענה על צרכי הביקוש לאספקת שירותי כבישים.

מערכת הכבישים שתוקם כתוצאה מכך תתבסס על העקרונות כדלהלן:

1. המערכת תתבסס על מדרג של שלוש רמות של קישורים: (i) קישור ארצי אורכי שישמש כעמוד שדרה לרשת כולה; (ii) קישור משני מערב-מזרח, הממוקם בעיקר בגדה המערבית ומחבר בין פלסטין למדינות שכנות, ובין ערים בגודל בינוני; (iii) רשת כבישים מקומית ואזורית המחברת עיירות וכפרים לרמת הקישור השנייה.

2. על המערכת לעודד פיתוח של ערים קיימות בצורה קומפקטית.

3. על המערכת לעודד את פיתוח אזור הספר המזרחי על ידי כבישים מן הדרג השני והשלישי.

4. על המערכת לעודד את חיבור הרשת אל המדינות השכנות.

תשתית רשת התעבורה תיבנה סביב הכביש הארצי העובר מצפון לדרום בין ג'נין לרצועת עזה ולאורך שאר הגדה המערבית דרך שכם, רמאללה, מזרח ירושלים (אל-קודס), בית-לחם, חברון, עזה, חאן-יונס, דיר אל-בלח, נמל התעופה רפיח ורפיח. הכביש יעבור במנהרה מתחת לשטחים ישראלים ויאפשר מעבר חופשי ללא נקודות בדיקה או מסופים בינלאומיים.

הכביש הראשי יעבור לפי התשתיות של כביש 60 לאורך הגדה המערבית, ושל כביש 4 לאורך רצועת עזה. עם זאת, בכדי להימנע מגודש, על הכביש לעקוף את הערים הגדולות יותר ממזרח להן, קרוב ככל האפשר למרכזי הערים. לערים גדולות תהיינה שתיים עד שלוש יציאות ואילו לערים קטנות יותר, תהיה רק יציאה אחת. מסוף לתעבורה ציבורית ייבנה בצמוד לתחנה המרכזית בכל עיר. פירוש הדבר הוא כי 11

מסופים ו-20 עד 25 יציאות ייבנו לאורך הכביש. עיירות קטנות יותר תצטרכנה להתחבר אל כביש השדרה (60) דרך יציאות אלו בלבד. הדבר ימנע תהליך של זחילה עירונית והיווצרות פרברים, ובכך יועיל לפיתוח עירוני קומפקטי.

קיימות שתי שאלות בנוגע לכביש הארצי: הראשונה, האם יתבסס על מערכת מסילות רכבת או על מערכת כבישים לרכב? השנייה, מה צריך להיות מיקומו של הכביש? בנוגע לשאלה הראשונה אנו מציעים פיתוח כביש ראשי שיכלול 3-4 נתיבים בכל כיוון, המאפשר מעבר של משאיות, אוטובוסים ומכוניות פרטיות ביעילות ובמהירות גבוהה (140 קמ"ש). כל מערכת הכביש, שיהיה ברוחב של כ-120 מטרים, תכלול גם את קווי החשמל, הטלקומוניקציה והדלק הארציים. מספרן הקטן של היציאות יאפשר זרימה חופשית של תנועה לאורך הכביש.

המערכת החלופית של רכבת תהיה יקרה יותר ליישום ופחות גמישה לשימוש, זאת למרות ההשקעה הגדולה הנדרשת להקמתה. תחנות אוטובוסים תמוקמנה קרוב יותר למרכזי הערים. אוטובוסים יצאו מן התחנות בתדירות גבוהה יותר וידרשו מן הצרכנים פחות זמן המתנה. גישה קלה באמצעות מכוניות פרטיות תהיה זמינה. אנו מעריכים כי נוסעים מלב המטרופולין של אל-קודס יוכלו להגיע לנמל התעופה הבינלאומי ברפיח, או למרכז העיר עזה, תוך זמן סביר של פחות משעה אחת.

קיימות שלוש חלופות אותן ניתן לשקול בנוגע למיקום הכביש:

1. כביש 60 הקיים בגדה המערבית וכביש 4 ברצועת עזה. חלופה זו היא הזולה ביותר לבנייה. עם זאת, יש לה חסרון משמעותי של הגברת גודש התנועה לרמות בלתי אפשריות.

2. החלופה השנייה היא להשתמש בשטחים הבלתי מאוכלסים יחסית לאורך המדרונות המזרחיים של ההרים בגדה המערבית. ניתן ליישם חלופה זאת כמנוף לבניית ערים מודרניות חדשות, 10 עד 15 ק"מ מזרחה לכל אחת מן הערים הגדולות יותר בפלסטין, ולחבר את הערים החדשות אל הישנות באמצעות כביש רחב. מתכנני ה-*RAND Report* סבורים כי מיזם ארצי גדול כזה ישפר את רמת החיים ויספק זהות לאומית, גאווה ואתוס של קידמה. אנו סבורים כי חלופה שאפתנית ויקרה זו תהיה עול כלכלי, חברתי ותרבותי יותר מאשר מנוף לקידמה. היא מבוססת על אמונה עיוורת ברעיון המודרני של קידמה ובכוחו של תכנון רציונלי מקיף להוביל לקידמה. אנו מעדיפים לשמור את עתודת ההון ליצירת מקומות עבודה לטווח ארוך המבוססים על הפקת רווח. השימוש בשיטות תכנון רציונלי ומקיף הוכחו כהרסניות לתרבות עירונית, למסורות ולגיבוש זהות חברתית-תרבותית. בוני ערים בונים בניינים ותשתיות אך לא סגנונות-חיים ותרבויות, הצומחים בצורה אורגנית. אנו מעריכים כי

חלופה זו תוביל להתדרדרותן של הערים הישנות על מאפייניהן התרבותיים המקומיים של בזארים, שווקים ואפשרויות המחיה. תהיה לכך השפעה עצומה על פערים חברתיים-כלכליים וכו'. הערים החדשות עלולות ליצור ניכור ואובדן זהות בדומה למיזמי התחדשות בערים מערביות ולניסיונות לבנות ערי בירה חדשות בערים כדוגמת ברזיליה.

3. החלופה השלישית היא לנצל ככל האפשר את כביש 60 וכביש 4, אך לבנות חלקים עוקפי-ערים ו/או ערוצים מתחת לערים המרכזיות. החלק הבעייתי ביותר יהיה באל-קודס (מזרח ירושלים), חלק שיחייב טיפול מיוחד ותכנון המתחשב בהיבטים התפקודיים והפוליטיים של תכניות הפיתוח.

הדרג המשני של כבישים יתמקד בכבישים ממזרח למערב אשר יחברו ערים בגודל בינוני אל הכביש הארצי ואת פלסטין למדינות שכנות. הכבישים הישראליים, שנבנו עבור המתנחלים, יספקו את היסוד לרשת כבישי הדרג המשני. כבישים אלה כבר עוקפים את הערים הגדולות. אף על פי כן יהיה צורך לבנות יציאות חדשות לערים אלה. הן תאפשרנה קשר מהיר מן הכניסה הראשית לערים כדוגמת טול-כרם, קלקיליה ויריחו, וכן כבישים קצרים יותר לערים קטנות יותר, כדוגמת סלפית וטובאס.

הכבישים העיקריים המחברים את פלסטין לירדן יהיו כביש אל-קודס - יריחו וכביש שכם - ג'יפטליק. חיבורים לישראל כבר נבנו לאורך כביש חוצה שומרון והכביש הראשי לירושלים (כביש 1). את הכבישים האלה ניתן לשדרג לכבישים בינלאומיים העוברים בישראל ובפלסטין, ממערב למזרח, אל תוך ירדן. יתר על כן, הדרג השני של הרשת יכלול גם שלושה כבישי-אורך בגדה המערבית וכביש נוסף לאורך קו-החוף ברצועת עזה. בגדה המערבית יהיו כביש בקעת הירדן (90) וכביש אלון (458) לעמוד השדרה של פיתוח אזור הספר, והכביש המערבי (446) ישלים את הרשת לשיפור הקישור בתוך אזורי המזרח והמערב.

שרטוט 1: רשת כבישים מתוכננת



הדרג השלישי במדרג יישען על מערכת הכבישים הפלסטינית המסורתית. רוב הכבישים הללו יהיו מחוברים אל כבישי הדרג השני, תוך יצירת רשת כבישים פנים-אזורית. רוב הכבישים זקוקים לשיקום נמרץ בעקבות הזנחה בתקופת הכיבוש הישראלי, נזק שגרם הצבא הישראלי והיעדר עדיפות לפיתוח על ידי הרשות הפלסטינית.

1.2.1. שיתוף פעולה אפשרי

במסגרת תחום זה של רשת הכבישים, יתקיים שיתוף פעולה בשתי רמות: (1) רמת הרשת (התשתית עצמה); (2) רמת התנועה.

כיום, רשת הכבישים הישראלית והפלסטינית נפרדות זו מזו. בשל שיקולי ביטחון, נקודות החיבור המעטות הקיימות נמצאות בשליטה ישראלית. יתרה מזאת, ההתנחלויות היהודיות יוצאות נשכרות מן הכבישים העוקפים הסגורים בפני הפלסטינים. בטווח הקצר, הפלסטינים זקוקים בדחיפות לחופש תנועה בין ערים ועיירות, ולקישור טריטוריאלי בין הגדה המערבית לרצועת עזה. עם הסכם השלום יבוטלו כל מחסומי הדרכים בתוך פלסטין, כל הכבישים העוקפים ייפתחו לשימוש הפלסטינים והקשר בין עזה לגדה המערבית יופעל. הסכם השלום אליו אנו שואפים, יאפשר הזדמנויות לשיתוף פעולה בתחומים רבים, רובם טכניים. שיתוף פעולה זה, הנתמך על ידי הסכמים ואמנות, יקל על שילוב ללא תקלות של שתי הרשתות.

שורת ההמלצות הראשונה מתייחסת לתשתיות:

- המיזם החשוב ביותר הוא המנהרה אשר תאפשר תנועה חופשית באמצעות כלי רכב בין עזה לגדה המערבית. נוסף על כך, על המנהרה לאפשר הקמת מערך שלם של תשתיות כדוגמת כבלים, קווי חשמל, קו גז וכו'. הכביש חייב להיות בשליטה מלאה של הפלסטינים, אולם הקרקע מעל למנהרה תישאר טריטוריה ישראלית. הסדר כזה חייב להיות מעוגן בהסכם רשמי בין המדינות, ויבטיח לפלסטינים תנועה חופשית וגישה לתחזוקה.
- כביש 1 מתל אביב לגשר אלנבי, והכביש המוצע מחוצה שומרון עד גשר דמיה ישודרג כדי לאפשר גישה קלה מתל אביב לעמאן דרך השטח הפלסטיני. נוסף על כך, הפלסטינים יפתחו מסופים מודרניים למעבר גבול בגשרי דמיה ואלנבי כדי לשרת את התעבורה הישראלית והפלסטינית גם יחד. המיזם ימומן ממיסי גבול.
- אנו סבורים כי גבולות פתוחים אינם מציאותיים בעתיד הנראה לעין, בגלל שלוש סיבות: הראשונה, פערים כלכליים ומדיניות כלכלית שונה עלולים לעודד

ניסיונות המוניים להבריא סחורות דרך הגבולות הפתוחים (ראה הפרק על ירושלים). השניה, ישראל עלולה להיות מאוימת על ידי כניסה המונית של עובדים זרים בלתי-רשומים מכל רחבי המדינות הערביות. השלישית, שתי המדינות תהיינה מעוניינות בשמירה על הביטחון, בהיותן מאוימות על ידי קבוצות פונדמנטליסטיות משני הצדדים. בנסיבות אלה, שיתוף פעולה בין שתי המדינות חייב להתבסס על ניהול גבול המאפשר מעבר מבוקר מחד גיסא, ושיטת מעבר גמישה מאידך גיסא.

כדי לעמוד בניגודים אלה, יהיה צורך לבנות מסופים גדולים ומודרניים. המסוף חייב להיות מסוגל לקלוט ולטפל במספר גדול של אנשים, תוך כמחצית השעה בשיא העומס, ותוך לא יותר מחמש עשרה דקות בממוצע, כולל כל בדיקות הביטחון. האומדן מורה על צורך ב- 40 מסופים כאלה, משני סוגים: האחד לנוסעים והשני למטען. שמונה מסופי מטען יידרשו - שניים בעזה, אחד בגבול הצפוני של הגדה המערבית (גינין), אחד בגבול הדרומי של הגדה המערבית, שניים בירושלים (לכיוון רמאללה ובית לחם) ושניים לכיוון מרכז ישראל. אפשר יהיה לשקול מחדש את המספר המדויק על פי התפתחות היחסים הכלכליים בין שתי המדינות. שאר המסופים יוקדשו לנוסעים. יש להתמקד במיוחד בגבול אל קודס - ירושלים, שם נחוצות רמות גבוהות יותר של שילוב ומעברים חופשיים עבור נוסעים קבועים ותיירים. נהגים ונוסעים קבועים יעברו את הגבול במכוניותיהם המקוריות, ובדיקות ביטחון, אם יהיה בהן צורך, תימשכנה רק דקות ספורות ותתבססנה על טכנולוגיות חדשות כגון קרני רנטגן לרכוש אישי ולמעקבים. אשרות כניסה תינתנה במסוף.

אנשים ומכוניות העוברים לעתים קרובות את הגבול יוכלו לעשות זאת באמצעות אשרות כניסה לזמן ארוך. המסופים ישרתו ישראלים ופלסטינים בתנאים שווים, בדומה למסופים בינלאומיים הפועלים בכל רחבי העולם. בטווח הארוך אנו ממליצים על ביטול אשרות הכניסה.

- שני מסופים ימוקמו לאורך ערוץ הגדה המערבית - עזה ויאפשרו יציאות לכביש 6 ולכביש 25, המחבר גם לכביש 4 ולכביש 20 לאורך מישור החוף הישראלי.
- המסופים ישמשו גם לצורך תשלום מסים. הדברים אמורים בעיקר לגבי מסופי מטען, שם יוכלו הפלסטינים לגבות מכס ותשלומים עבור רשיונות מעבר באופן עצמאי מישראל.
- בנוגע לניהול הרשת אנו מציעים:

1.2.1.א. מערכת סימון:

מערכת הסימון הנוכחית עברה בירושה מן הישראלים ונוהגת על פי תקנים בינלאומיים. לכן, שיתוף פעולה ברמה זו ואיחוד שתי המערכות דורשים מאמץ מינימלי.

- **שפת הסימון:** השפה הערבית משמשת במערכת הסימון הישראלית מאחר שהיא נחשבת לשפה רשמית; הדבר מקדם השתלבות קלה יותר ברמה האזורית, שם ערבית נפוצה ביותר. בפלסטין, ערבית ואנגלית תשמשה לסימון.
 - מאחר ששתי הרשתות תשולבנה, יופיעו דפוסי תנועה חדשים; דבר זה עשוי לדרוש הקמת ועדה דו-לאומית אשר תמליץ על הסתגלויות של רשתות התעבורה הישראלית והפלסטינית להתפתחויות החדשות שהחלו עם שילוב המערכות.
 - רישומי הרשיונות למכוניות חייבים להיות מאוחדים כדי שישראל ופלסטין תוכלנה לאפשר מעבר הגבול ביניהן במכוניות. אם פלסטין תאפשר יבוא של מכוניות זולות (המיוצרות במיוחד עבור מדינות עולם השלישי), אנו ממליצים לצייד את הפלסטינים בשני סוגים של מספרי רישוי - האחד עם היתר לנסוע רק בפלסטין ובמדינות אחרות המותרות מכוניות אלה, והשני - מספר רישוי המוכר גם על ידי ישראל. שני מספרי הרישוי ייוחדו על ידי צבעים שונים. המלצה זו מתחשבת בשוק ההולך וגדל למכוניות פשוטות עבור מדינות עולם שלישי, אשר ישראל ככל הנראה אינה רוצה בהן, אולם הן עשויות לעניין את הפלסטינים.
 - מוניות שקיבלו רשיון מתאים תורשינה לעבור את הגבול כדי לשרת נוסעים מעבר לגבול.
 - חברות אוטובוסים מישראל ומפלסטין תורשינה להגיש בקשה לזכויות הפעלה של קווים מעבר לגבול. בקשות כאלה תוגשנה לוועדה הדו-לאומית המוצעת לעיל. אפשר לחזות מראש את האטרקטיביות של קווים כגון אלה. לדוגמה, קו אוטובוס שיצא מתל אביב ויעבור דרך ירושלים ואל-קודס, ליריחו ולעמאן ממחיש את ההזדמנויות החדשות הנפתחות לחברות תעבורה.
- הוועדה הדו-לאומית תטפל גם בתיאום הנושאים דלהלן:
- שיתוף מסדי נתונים של מכוניות, בעלי מכוניות ונהגים. דבר זה חיוני בשעה שנהגים משתי המדינות ישתמשו כל אחד ברשתות של האחר (במקרה של תאונה, גניבה וכו').
 - מנגנון של קניה ומכירה של מכוניות בין שני הצדדים.
 - מדיניות יבוא (שתהייה מותנית לחלוטין).

- הצגת מערכות תובלה של מטען-נעול, מזון ומשקאות, מטען תעשייתי וחקלאי, והסכמות בנושאי תקנים להובלת סחורות אלה. הפלסטינים יהיו עצמאים בהנפקת אישור קבוע לכניסת כלי רכב ובנוגע להערכה מחודשת של ההסכמים עם מצרים וירדן.
- יצירת שיתוף פעולה בנושאים מטאורולוגיים הקשורים לתנועה ביבשה, בים ובאוויר.
- שיתוף בנתוני תנועה ובדפוסי תנועה בתוך הרשת.
- השפעה סביבתית של פיתוח הרשת.

הקדשנו עניין מיוחד לפיתוח נמלי ים ונמלי תעופה ולמדיניות של שיתוף פעולה בניהולם:

2.2. נמל תעופה

בדיקה של צורכי התעבורה העתידיים מורה בבירור על הנחיצות של שירותי משלוח אווירי לטיפול בנוסעים ובמטען, בתוך הארץ ובין פלסטין לחלקי העולם האחרים.

דבר זה מחייב את פתיחתו מחדש של נמל התעופה הבינלאומי בעזה. נמל התעופה ממוקם במרחק של כ- 40 דקות נסיעה מאל-קודס, בירת המדינה הפלסטינית. נמל בינלאומי בעזה אינו מציב קשיים מיוחדים בתיאום התנועה האווירית עם ישראל ומצרים מעבר לתקנות הרגילות של הובלה אווירית. בשונה מנמל התעופה בעזה, נמל התעופה באל-קודס מציב סוגיות תיאום מורכבות עם ישראל. לכן אנו ממליצים לשקול במקרה זה רק נמל-תעופה משני למטוסים קטנים, אשר ישרת טיסות מקומיות לרצועת עזה ולמדינות שכנות, בעיקר לעמאן. בעתיד, אפשר שישמש כתוספת לנמל התעופה הבינלאומי בעזה. אם זאת אין אנו סבורים כי יש הצדקה כלשהי לתעל השקעה משמעותית לפיתוחו של נמל תעופה שני בפלסטין. את זכותה של פלסטין לטיסות מעל ישראל בין אל-קודס לעזה יש להבטיח בהסכמים דו-צדדיים.

2.3. נמל ים

בהיעדר נמל פלסטיני, מקבל עתה כל האזור שירותים מן הנמלים המודרניים של ישראל לאורך חוף הים התיכון. הפלסטינים רוצים להקים נמל ימי ברצועת עזה. נמל כזה חייב להיות גמיש ומסוגל לטפל בסוגי מטען שונים במקום להתמחות במטען מסוים אחד.

הדבר יגביר תחרות עם נמלי ישראל וישפר את עמדת המיקוח של יצואנים ויבואנים פלסטיניים. אם נמל עזה יהיה זול יותר עשויים אנשי עסקים ישראלים להשתמש בו.

אחד ההיבטים החשובים של כביש המקשר בין עזה לגדה המערבית יהיה החיבור שלו לנמל הים בעזה. אנו מצפים כי חלק ניכר מסחר החוץ הפלסטיני יעבור דרך נמלי הים הישראליים. עם זאת, אם השימוש הפלסטיני בנמלים הישראליים יהיה יקר מדי, החלופה של העברת סחר החוץ הפלסטיני דרך עזה תבטיח את יכולת הקיום של הכלכלה הפלסטינית. הדבר יחזק את כוח המיקוח של משתמשים פלסטינים ומקצת המשתמשים הישראליים בנמל אשדוד. כדי להגביר תחרות בין שני הנמלים אנו ממליצים להשלים את חיבור מסילת הרכבת מעזה לאשדוד. בשלב מאוחר יותר, ניתן יהיה לפתח את מסילת הרכבת בין עזה לרפיח ולהגיע למצרים; ובכך לחבר את אסיה לאפריקה. זו תהיה השבה לחיים של אותה דרך שנוצרה על ידי הבריטים בתקופת המנדט שלהם באזור.

תרחישים אסטרטגיים

במסגרת מחקר זה התייחסנו לשלושה תרחישים אפשריים מנקודת המוצא הנוכחית.

המצב הנוכחי: קיימות שתי רשתות תעבורה; הישראלים שולטים בקישורים הבינעירוניים הפלסטיניים ולא קיים כל קישור בין רצועת עזה לגדה המערבית. קיימת רשת כבישים ישראלית מפותחת. הרשת הפלסטינית אינה מפותחת; לפלסטינים אין נמל ים, יש להם נמל תעופה שניזוק ואין להם גישה חופשית לשירותי התעבורה המפותחת בצד הישראלי.

בכל התרחישים דלהלן, עמד לנגד עינינו הפתרון של **שתי מדינות**, בו השפעת **גדר הפרדה** מוזערה, **והקישור הטריטוריאלי** בין רצועת עזה לגדה המערבית הוקם.

מחקר זה יעריך גם את מגזר התעבורה מתוך התרחישים הצפויים כדלהלן:

תרחיש I: שילוב מלא

שתי מדינות **עצמאיות** הכוללות רשת תעבורה משותפת, המאפשרת גישה חופשית לכל מקום, לכל אחד. לא יהיה צורך בקישור טריטוריאלי ייעודי בין הגדה המערבית לרצועת עזה - בדומה לאיחוד האירופי.

תרחיש II: הפרדה

שתי מדינות עצמאיות עם רשתות נפרדות. הפלסטינים נשארים בפלסטין ולישראלים אסור להיכנס לפלסטין. על הקישור בין עזה לגדה המערבית להתקיים.

תרחיש III: שילוב חלקי

שתי מדינות עצמאיות עם שימוש חלקי משותף בקישורים עיקריים, כגון הכביש צפון-דרום וכמה כבישים ראשיים מוגדרים ללא הגבלות. אזרחים משתי המדינות יכולים לנסוע בכל אחת מן המדינות אולם נדרש היתר מיוחד (אשרה).

2.4. כבישים

מצבה של רשת הכבישים הנוכחית אינו אידיאלי. כבישים רבים אינם מתוחזקים, ניזוקים וחסומים. נוסף על כך, הקישורים בין הערים הפלסטיניות אינם אמינים. הנחות:

1. הרשתות הפלסטיניות זקוקות לשיקום נרחב כדי להגיע לתקנים הבינלאומיים המקובלים. ההנחה היא כי הקהילה התורמת תשתתף בפיתוח רשת הכבישים.
2. בעת השיתוף בכבישים, משרד משותף יארגן את הקצאת מס הכבישים על פי הסכם מיוחד.

טבלה 1: תרחיש תעבורה, כבישים

שילוב חלקי	הפרדה	שילוב מלא	נוכחי	
בינוני	גבוה	נמוך	גבוה	עלות (-)
גבוה	גבוה	נמוך	נמוך	עצמאות (+)
בינוני	נמוך	גבוה	נמוך	תנאי סחר (+)
בינוני	נמוך	גבוה	נמוך	תועלת הדדית (+)
גבוה	בינוני	גבוה	נמוך	יעילות הרשת (+)

האסטרטגיה הטובה ביותר למגזר זה היא להחיל **שילוב חלקי** במשך 7 עד 10 שנים; ואחרי כן, מעבר מדורג ל**שילוב מלא** כפתרון המיטבי לאזור.

2.5. רכבת

כיום אין שירותי רכבת הפועלים בפלסטין, אם כי קיימת מערכת רכבת בישראל.

הנחות:

1. לא תיושם רשת רכבות בתחומי פלסטין בעתיד הקרוב.
2. לפי תרחיש I ו- III תהיה לפלסטינים גישה לרשת הרכבת הישראלית בעלות זהה לזו של הישראלים.

טבלה 2: תרחיש תעבורה, רכבת

שילוב חלקי	הפרדה	שילוב מלא	נוכחי	
לא זמין	גבוה	בינוני	לא זמין	עלות (-)
נמוך	נמוך	נמוך	לא זמין	עצמאות (+)
לא זמין	לא זמין	לא זמין	לא זמין	תנאי סחר (+)
נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	תועלת הדדית (+)
נמוך	נמוך	נמוך	נמוך	יעילות הרשת (+)

מומלץ כי **השילוב החלקי** בתעבורת הרכבות יוחל במשך 7 עד 10 שנים, ויאפשר לפלסטינים שימוש ברשת הרכבת הישראלית. בהמשך לתקופה זו, יש לנהל הערכת תנועה כדי **להעריך מחדש** את החלופה של **שילוב מלא**, ולשקול את הרחבת הרשת הישראלית בתוך פלסטין, על ידי חברת רכבת פלסטינית.

2.6. אוויר

הערכה של צורכי התעבורה בעתיד מורה בבירור על הנחיצות של שירותי משלוח אווירי כדי לטפל בנוסעים ובמטען לחלקי עולם אחרים. הדבר מחייב את פתיחתו מחדש של נמל התעופה הבינלאומי עזה ובניית נמל תעופה משני בגדה המערבית.

הנחות:

1. נמל תעופה בינלאומי בעזה.
2. נמל תעופה ארצי בגדה המערבית.
3. בתרחיש III טיסות מעבר קבילות.
4. בתרחישים I ו-III, ישראלים יכולים לטוס מעזה ופלסטינים יכולים לטוס מנמל התעופה בן-גוריון.

טבלה 3: תרחיש תעבורה, אוויר

שילוב חלקי	הפרדה	שילוב מלא	נוכחי	
בינוני	גבוה	נמוך	גבוה	עלות (-)
גבוה	גבוה	גבוה	נמוך	עצמאות (+)
גבוה	נמוך	גבוה	נמוך	תנאי סחר (+)
גבוה	בינוני	גבוה	נמוך	תועלת הדדית (+)
גבוה	בינוני	גבוה	נמוך	יעילות הרשת (+)

תרחיש השילוב החלקי הוא הטוב ביותר לשני הצדדים. שניהם ישתפו פעולה בנושאים מיוחדים ומסוימים אשר מוסכם כי יפיקו מהם תועלת.

2.7. י

אף שאין זה הפתרון היעיל ביותר מבחינה כלכלית, הפלסטינים רואים את הנמל הימי כסמל לריבונות כלכלית.

הנחות:

1. מטענים מתנייעים (Roll on Roll off).

2. % השימוש בנמל ישראלי

טבלה 4: תרחיש תעבורה, ים

שילוב חלקי	הפרדה	שילוב מלא	נוכחי	
בינוני	נמוך	נמוך	גבוה	עלות (-)
גבוה	גבוה	גבוה	לא זמין	עצמאות (+)
גבוה	בינוני	בינוני	לא זמין	תנאי סחר (+)
גבוה	גבוה	בינוני	נמוך	תועלת הדדית (+)
גבוה	גבוה	גבוה	נמוך	יעילות הרשת (+)

שילוב חלקי מביא שוב לחלופה הטובה ביותר, ובה הישראלים והפלסטינים יצאו נשכרים. הישראלים והפלסטינים יוכלו לבחור את נמל המשלוח הרצוי להם בהתבסס על תמריצים כלכליים.

3. חשמל

3.1. כללי

אספקת חשמל למדינה הפלסטינית מחייבת ניתוח חלופות ייצור ודלקים זמינים, הפצה וחלוקה. נוסף על כך נדרשת הבנת תפקידם של השחקנים הראשיים - פלסטין, ישראל, מצרים, וירדן - באספקת החשמל לפלסטין, וכשותפים לצורך שיתוף פעולה. בדומה לדיון בתעבורה, נאפיין בקצרה את המערכת הנוכחית, נערוך תחזיות לצריכת החשמל העתידית, נסקור אמצעים שונים למתן מענה לביקוש הגובר, ונמליץ על מיזמים לשיתוף פעולה ושילוב מערכות חשמל אזוריות. אספקת חשמל יציבה, ללא הפרעות וזולה-יחסית היא תנאי הכרחי לצמיחה כלכלית ברת קיימא. לפיכך אנו רואים את פיתוחו של שיתוף פעולה כלכלי המבוסס על יחסי-גומלין ככוח שיחזק את תהליך השלום בין פלסטין לישראל.

כיום, פלסטין תלויה כמעט לחלוטין ביבוא חשמל מישראל. ייצור החשמל המקומי אינו מסוגל לספק את הביקוש ומצבה של רשת החשמל גרוע.

טבלה 5: היצע החשמל הפלסטיני הקיים

הגדה המערבית	עזה
500 מגה וואט - חברת חשמל לישראל	110 מגה וואט - חברת חשמל לישראל
20 מגה וואט - ירדן ליריחו	140 מגה וואט - מפעל החשמל של עזה
	17 מגה וואט - מצרים לרפיח
520 מגה וואט - הסך הכולל של יכולת קיימת	267 מגה וואט - הסך הכולל של יכולת קיימת

מקור: הבנק העולמי, West Bank and Gaza Energy Sector Review, מאי 2007.

תחנת הכוח היחידה בעזה מופעלת על ידי מנוע דיזל, והחשמל שהיא מייצרת יקר יחסית. החשמל המיוצר ניתן להפצה רק בעזה. פירוש הדבר הוא כי שיעור התלות ביבוא חשמל מישראל הוא כ- 80%, ובכך נוצרת תלות מוחלטת בישראל. יבוא החשמל ממצרים ומירדן שולי, והוא מוגבל לרפיח וליריחו.

מערכות ממסר כמעט שאינן קיימות. השטחים הפלסטיניים מחולקים לארבעה אזורים, שכל אחד מהם מקבל את אספקת החשמל מקווי-קצה של הרשת הישראלית. לקווים אלו יש קיבולות ממסר הנעות בין 6.6 KV ל-33 KV. רשתות החשמל בגדה המערבית נחשבות לרשתות הפצה. חברת החשמל לישראל (חח"י) מספקת חשמל לכפרים הפלסטיניים הסמוכים לקווים העיליים שלה. יש שלושה קווים ראשיים בגדה המערבית ותשעה קווים ראשיים ברצועת עזה. קווים אלה היו מיועדים לספק חשמל להתנחלויות ולמחנות הצבא הישראלי. במשך ארבעים השנים האחרונות מומנו מתקני החשמל על ידי האוכלוסייה המקומית. מסיבה זו, בכפרים חקלאיים השוכנים רחוק מגינן או מחברון אין חשמל.

חברת החשמל הפלסטינית (PEC) נוסדה ב- 1999, עם 33% מנכסיה בידי בעלי מניות ציבוריים, ו- 67% בידי בעלי מניות פרטיים. רשויות מקומיות בגדה המערבית ממלאות תפקיד של חברות להפצת חשמל; במקרים מסוימים יכולת הייצור מוגבלת. סטנדרט התחזוקה של הקווים נמוך ונוצרים הפסדים הולכה גבוהים. לשם המחשה, חוסר ההתאמה בין העומס על קווי החשמל לקיבולת שלהם גורם לכבלי החשמל ולשנאים להתחמם, ובאופן זה נוצרים הפסדים והפרעות במערכת החשמל. יתרה מזאת, הדבר יוצר מתח נמוך בקווי החשמל, בעיקר בקרבת הקצוות. כתוצאה מכל שתואר לעיל, איכות אספקת החשמל ירודה עד כדי כך שלא ניתן להשתמש בו. התעשייה וצרכנים עיקריים אחרים נפגעים כלכלית מאחר שנמנעת מהם האפשרות לקיים ייצור סדיר ואין ביכולתם לשדרג או להרחיב את הייצור ולהתאימו לרמה מודרנית. כתוצאה מכך, נאלצים צרכנים אלו להקים יחידות ייצור חשמל משלהם ליד המפעלים. אין צורך לציין כי פתרון זמני מעיין זה מסבך את הייצור ומייקר אותו. אומדן ההפסדים מסתכם בשיעור בלתי אפשרי של 30%-35%⁴, בחלקו בגלל התחזוקה הירודה של הרשת ובעיקר בשל שיעורי התשלום הנמוכים לחברות החשמל.

הנזק הכלכלי של הפסדים אלו נאמד ב- 4.29 מיליון דולר בשנה. כל אלו, גורמים לעליית מחיר החשמל לקילואט/שעה [KWh] (בין 0.1 ל- 0.5 דולר ל- KWh).⁵ נוסף על כך, הרשות הפלסטינית מסבסדת את המחירים בשיעור ניכר, על ידי תשלום

4 Abu Alkhair, A. 2006. The Current Status of the Energy Sector in Palestine, with a Special Focus on the Electricity Sector; University of Geneva.

5 Palestinian Energy Research Center (PEC). 1994b. Status of Electricity Services in the Occupied Territories, Rural Electrification, Characteristics of Technical Attempts for Electrical Networks.

לחברת החשמל הישראלית מתוך כספי המכס שישראל גובה עבורה. לדוגמה, ב- 3 בדצמבר 2001, ביקשה חברת החשמל הישראלית מממשלת ישראל לקצץ 20 מיליון דולר מתשלומי ההעברה (מסים שנגבו מעובדים פלסטינים בישראל) לרשות הפלסטינית בגין החוב המצטבר עבור אספקת חשמל לעיריית עזה. חח"י איימה להפסיק את אספקת החשמל בגלל אופיו "הקריטי" של המצב הפוליטי. לעומת זאת, במקרה של סגר צבאי, סכום הכסף המועבר לרשות הפלסטינית הוא מינימלי.

האחוז של משקי הבית המחוברים לרשת החשמל הציבורית עלה מ- 96.8% בינואר 1999 ל- 99.5% ביולי 2000. עם זאת, קיימת הטעייה במספר זה. למעשה, רק 93.1% ממשקי הבית מקבלים שירותי חשמל ללא הפרעות (נעשרים וארבע שעות ביממה, שבעה ימים בשבוע), אף שהפסדי הממסר היו גבוהים מאד, דבר המורה על איכות גרועה של אספקה. ההשלכות של הליקויים במערכת החשמל על המגזר התעשייתי ניכרות. המגזר התעשייתי סובל ממחסור באספקה, למרות השיעור הגבוה מאד של עלות החשמל (כ- 35% מעלות התפעול). בשנת 2000 הגיע המחיר הממוצע של חשמל כמעט ל- 0.30 דולר ל- KWh. מחיר זה גבוה פי שלושה מן המחיר הממוצע בישראל או בירדן; כפול מן המחיר הממוצע בלבנון, וגבוה פי חמישה מן המחיר הממוצע בארה"ב.⁶

אספקת חשמל הפלסטינית תלויה ביבוא, במיוחד בגדה המערבית. תפקידה של הרשות הפלסטינית לאנרגיה לווסת את ההיצע באזורים שתחת אחריותה, בעוד שחברת החשמל לאזור ירושלים (JDEC) מפיצה חשמל למזרח ירושלים ולמספר פרברים פלסטינים סביב ירושלים. בעקבות הסכם אוסלו, נוסדו שלוש חברות הפצה: שירות החשמל הציבורי עזה (GEU - Gaza Electric Utility), חברת החשמל הדרומית (SELCO) ושירות החשמל הציבורי הצפוני (NEU). הרשויות המקומיות פועלות כספקי שירותי הפצה וגובות תשלום עבור החשמל מן הצרכנים. למרות זאת כ- 65 רשויות מקומיות בגדה המערבית אינן מחוברות לרשת החשמל הציבורית, מתוכן 38 רשויות באזור חברון. מתוך 531 רשויות מקומיות בגדה המערבית וברצועת עזה שמחוברות לרשת החשמל, 165 קיבלו את החשמל מ- JDEC, 215 מחברת החשמל לישראל (חח"י), 22 מפיקות את החשמל מגנרטורים פרטיים, 68 ממועצות קהילתיות ו- 61 ממקורות אחרים.⁷

נוסף על המצב הרעוע של הרשת והניהול הגרוע של ההפצה, חברת החשמל לישראל (חח"י) אינה נותנת מענה הולם לצורכי החשמל הפלסטינים:

- העיריות והמועצות הכפריות קונות כמות מוגבלת של אנרגיה חשמלית מחח"י. בכדי שהעיריות תוכלנה להגדיל את אספקת החשמל שלהן, עליהן לשלם סכומים גדולים של כסף נוסף בצורה של אגרות לחח"י.

6 Abu Alkhair, 2006.

7 Abu Alkhair, A. 2006.

- לרוב, חברת החשמל לישראל אינה מגיבה בצורה חיובית לעליה זו בדרישה, אלא אם קיימים ברשותה עודפי זרם בקווי הממסר. בכל המקרים האחרים, מי שמבקשים תוספת לאספקת החשמל נאלצים לממן זאת בעצמם.
- ניתנת עדיפות בשירות לצרכן הישראלי. בשעה שבקצוות הקווים הפלסטיניים קיים מתח נמוך.
- המתח הנמוך בקצה קווי הממסר מיוחס למערכת הרדיאלית הנמצאת בשימוש במתקני הזנה ראשיים אלה. דבר זה גורם לחשמל להתנתק בנקל במקרים של תחזוקת רשת החשמל. אי סדירות אספקת החשמל גורמת לקשיים בפיתוח העסקים.

3.2. תחזית צריכה פלסטינית עתידית⁸

צריכת האנרגיה הכוללת בגדה המערבית וברצועת עזה איננה גבוהה. גם לפי אמות-מידה אזוריות לנפש הצריכה נמוכה.⁹ על אף חוסר היציבות הפוליטית בשנים האחרונות, הדרישה לאנרגיה ממשיכה לעלות במהירות. צריכת החשמל הכוללת, כפי שעולה מרכישות החשמל של GEDCO ושל JDECO, צמחה בממוצע ב- 10% מדי שנה מ- 1999 עד 2005. הערכות הבנק העולמי מורות כי גם לפי תרחיש בו צריכת החשמל תהיה נמוכה, הביקוש יעלה על ההיצע עד שנת 2008. לפי דו"ח תוכנית MEDA¹⁰, בעיות חשמל, מחירים גבוהים ואמינות נמוכה, מהוות חסם לתיעוש נוסף על אי-יציבות מדינית, מחסורים באספקת חשמל מגבילים את סיכויי הצמיחה. כדי לאמוד את ההשקעה הנדרשת בקיבולת ייצור חשמל, השווינו את צריכת החשמל הפלסטינית הנוכחית עם הצריכה הישראלית בשלהי שנות ה-1950. צריכת החשמל הפלסטינית ב- 1995 הייתה דומה לצריכה הישראלית ב- 1957, וב- 2001-2002 הייתה הצריכה הפלסטינית דומה לצריכת החשמל הישראלית ב- 1961.¹¹ בהקבלה לתקופות אלו, צריכת החשמל הישראלית לנפש ב- 1970 שמשה כסימוכין לקביעת צריכת החשמל

8 MEDA program. 2002. Applications of Solar Thermal Energy in the Mediterranean Basin, Palestine

9 קיימת ביקורת לגבי הדיוק בנתוני האוכלוסין שמפרסמת הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה. לכן, חישובים שנעשים לנפש עלולים להראות נמוכים מדי. (ראה בנט צימרמן, פער המיליון: האוכלוסיה הערבית בגדה המערבית וברצועת עזה, מרכז בגין-סאדאת למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת בר-אילן).

10 MEDA program. 2002. Applications of Solar Thermal Energy in the Mediterranean Basin, Palestine

11 דרישת שיא פלסטינית וישראלית לפי שנתונים סטטיסטיים של חח"י:

294 MW ב- 1995 (לעומת 1,957 בישראל)

405 MW ב- 1999 (לעומת 1,960 בישראל)

454 MW ב- 2001 (לעומת 1,961 בישראל)

456 MW ב- 2002 (לעומת 1,961 בישראל)

הפלסטינית לנפש לשנת 2020.¹² צריכת החשמל הישראלית לנפש באותה תקופה הייתה 1900 KWh. יתרה מזאת, הבאנו בחשבון מספר מאפיינים הייחודיים לכלכלה הפלסטינית:

1. האוכלוסייה הכללית צפויה לגדול בשל ריבוי טבעי ושיבת הפליטים. מספר הנפשות הממוצע הנוכחי למשפחה הוא 6.4. גודל המשפחה הממוצע צפוי לרדת במשך הזמן.
2. ההשפעה השולית של גודל המשפחה על צריכת החשמל הבסיסית, כלומר, תאורה, קירור וכו', היא נמוכה אך תצמח במקביל לפיתוח הישראלי בתקופת ההתייחסות.
3. התעשייה הפלסטינית לא תגביר את צריכת האנרגיה באופן דומה לתעשייה הישראלית. שיעור הגידול בצריכת החשמל על ידי המגזר התעשייתי הפלסטיני לא יעלה על שיעור הצריכה למגורים.
4. מיזמי חשמל מוגברים כגון בניית מוביל המים הארצי בישראל בתקופה שנבחרה, ובניית מתקן להתפלת מים בעזה חושבו בנפרד.

בהתאם למאפיינים המתוארים לעיל, חיזוי צריכת החשמל הפלסטינית באמצעות השוואה לצריכת החשמל הישראלית, מצריך הפחתה של כ- 25%¹³ מן הצריכה הישראלית המקבילה לנפש. מכאן שצריכת החשמל הפלסטינית הממוצעת לנפש צפויה להגיע ל- 1400 KWh עד שנת 2020, בדומה לצריכה הממוצעת לנפש בישראל ב- 1966-1967.¹⁴

12 המספר גדול פי 3.25 מן הצריכה הפלסטינית בשנת 2000. כאמור, מספר זה דומה לצריכת החשמל הישראלית ב-1961.

13 תצרוכת החשמל הישראלית באותה תקופה כוללת חשמל לתעשייה ולשאיבת מים. התיקון נחוץ כדי לתקן אפשרות לדעה קדומה לעיל.

14 הערות בנוגע לתחזיות המבוססות על צריכה ממוצעת לנפש:
(1) שיטה זו לחיזוי נבחרה עקב העדר נתונים מספיקים.

(2) תחזיות מבוססות בדרך כלל על ניתוח צריכה וביקוש של קבוצות צריכה הומוגניות שונות. התפצלות אופיינית של קבוצות צריכה אלה היא: מגורים, מסחר, תעשייה, חקלאות, שאיבת מים ותאורת רחוב. הביקוש לחשמל של קבוצות צריכה אלה משתנה בהתאם לזמן השימוש בעונות שונות, שבועות, ימים ושעות במשך היום. תחזית של צריכה וביקוש נערכת בדרך כלל על ידי איסוף ניתוח של נתונים רלוונטיים לכל קבוצת צריכה.

(3) צריכת החשמל הבסיסית, לתאורה, לקירור וכו' היא קבועה רק ברמות הכנסה נמוכות יותר. לכן, אנו מניחים כי המודרניזציה ושיפור רמת החיים יגרמו לגידול בצריכה למגורים יחסית לצריכה התעשייתית.
(4) הפחתת שיעור הפסדי ההולכה עשוי להפחית את מחירי החשמל. שינוי הביקוש לחשמל הוא גבוה יחסית. לכן, שיעור הגידול בצריכת חשמל למגורים וביקוש יושפעו ממידת הניצול של אנרגיה כגון מיזוג אוויר. שיעור הגידול בצריכה התעשייתית צפוי להיות איטי יותר בגלל הצורך להקים את התשתית התעשייתית ובשל אופייה של התעשייה העתידית שאינו ברור עדיין.

(5) בתנאים הכלכליים הנוכחיים (2004) לא היה הבדל ברור בצריכת החשמל במשך כל עונות השנה. עם זאת, ככל שיעשה שימוש ביותר מכשירי חשמל לחימום / קירור, צפויים להיראות הבדלים ברורים בגלל גאות ושפל עונתיים.

ההערות לעיל משפיעות על התחזיות של שיא הביקושים לחשמל. ביקוש שיא משמש כבסיס לתכנון הייצור של חשמל, הממסר וקביעת התעריפים.

בהתבסס על ההנחה כי תצרוכת החשמל השנתית לנפש תגיע ל- 1400 KWh עד שנת 2020, ובהנחה כי גודל האוכלוסייה הכללית יגיע ל-6 מיליון,¹⁵ תצרוכת החשמל ברצועת עזה ובגדה המערבית תגיע בערך ל- 8.4 מיליארד מדי שנה. בהנחה של 18% הפסדי מערכת, הייצור המשוער יידרש לספק ביקוש צפוי של 10.2 KWh מיליארד מדי שנה.

בהנחה שגורם העומס¹⁶ יהיה 68%,¹⁷ יכולת הייצור הנדרשת תהיה 1700 מגה וואט. עם זאת, בגלל תקלות אקראיות, תיקונים תקופתיים ותחזוקת יחידות הייצור, דרושה עתודה תפעולית נוספת של 25%.¹⁸ לכן, אנו מעריכים שנדרשת יכולת ייצור מותקנת של 2300 מגה וואט כדי לספק לפלסטין אספקת חשמל אמינה. עתודה נוספת זו דרושה גם כדי לכסות על הטייה אפשרית כלפי מטה בתחזית צריכת החשמל הפלסטינית בהשוואה לישראל¹⁹, וזאת בשל ההבדלים בשיעור הגידול הצפוי בביקוש לחשמל.

הערה: בגלל היעדר נתונים מספיקים, וסיכוני אי-ודאות, יהיה צורך לרענן את ההערכות שניתנו לפני יישום מעשי. כמו כן, יהיה צורך להתאים את הנתונים והאומדנים בהתאם לנסיבות ולתנאים העדכניים.

בהתבסס על הניתוח שתואר לעיל, סביר יותר כי הסיכונים להטייה בתחזית זו הם בעיקר כלפי מעלה. הצריכה העתידית יכולה לעלות על תחזיתנו בשל הצורך בבניית מפעל להתפלת מים בעזה. הטיה כלפי מעלה של אומדן זה עלולה להיווצר גם כאשר יוסרו החסמים לצמיחה כלכלית, או אם שיבת הפליטים הפלסטינים תעלה על הנחות הגידול באוכלוסייה. גם אם ניקח אומדן פשטני יותר של גידול בשיעור של 10% בשנה, המבוסס על נתוני אספקת חשמל העכשוויים, נגלה כי הביקוש העתידי לחשמל יעלה על 2700 מגה וואט.²⁰

גם אם נקבל את התחזית הצנועה ביותר, עלינו להניח שיחול גידול דרמטי בצריכת החשמל בשל גידול אוכלוסין מהיר ופיתוח כלכלי. עובדה זאת מציבה אתגרים עצומים בפיתוח מקורות חשמל. הבעיה מטרידה עוד יותר בשל פוטנציאל היבוא

15 הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה מעריכה שיהיו 5,091,314 תושבים עד שנת 2015. יכולת הייצור השולית הדרושה ל-1 מיליון איש היא 383 מגה וואט (בעלות משוערת של 500 מיליון דולר לתנת כוח מופעלת בפחם או 270 מיליון דולר לתחנת כוח מופעלת בגז).

16 גורם העומס: היחס בין הייצור השנתי הממוצע לבין הביקוש השנתי המרבי.

17 במקום בו הצריכה היא בסיסית, המתאם בין היסודות השונים האחראים ליצירת הביקוש המרבי חזק יותר.

18 עתודה נוספת זו נדרשת גם כיוון שהסבירות הגבוהה כי שיעור הגידול של צריכת החשמל והביקוש העתידיים בפלסטין יעלה על קצב הגידול הממוצע בשווקי חשמל אחרים.

19 הפחתת 25% מנתוני צריכת החשמל הישראלית בשנת 1970 מוסיפה גורם חדש של אי-ודאות.

20 מאחר שהביקוש המודחק העכשווי כבר עובר את האספקה של 770 מגה וואט, מתיחת האספקה הנוכחית בגורם גידול של 10% בשנה, מורה על ביקושים לאספקה של 2716 מגה וואט עד שנת 2020.

הנמוך ממדינות שכנות. ישראל, שהיא הספק עיקרי של חשמל לפלסטין, עומדת בפני מחסור בייצור אשר יימשך לפחות עד שנת היעד 2020. ניתן אפוא לצפות כי ישראל תסרב להגדיל את הייצוא לפלסטין. חברת החשמל לישראל אף שוקלת ליזום הפסקות באספקת חשמל לאזורים נבחרים בשעות שיא, כדי להפחית את הסיכון של קריסת מערכת הייצור כולה. בנסיבות אלה עלולים אזורי ביקוש פלסטינים להיות מועדים להפסקות חשמל. בירדן ובמצרים לא קיימים מתקני ייצור שיכולים להגדיל את ייצוא החשמל לפלסטין. מספר יזמים מצריים הציעו לבנות בסיני תחנת כוח שתופעל בנו ותייצא חשמל לפלסטין. אולם ממשלת מצריים סירבה לאשר את המיזם. יוזמה ירדנית תוכיח להיות סבוכה בהרבה, מכיוון שהיא תלויה בבניית צינור-גז יקר למדי ממצרים לירדן. המסקנה המתבקשת היא כי פלסטין תצטרך להגדיל את הייצור העצמי, ולהגביר את המאמצים להבטיח אספקה באמצעות הסכמים רשמיים ארוכי-טווח עם כל המדינות השכנות.

3.3. אסטרטגיית פיתוח

המסקנה העיקרית מן הניתוח היא כי נדרש טיפול חירום בתשתית החשמל. נדרשת בניית רשת ההפצה, מערכת חלוקה ושיפור הנגישות למקורות אספקה. ללא התייחסות לחסמים אלו, כל ניסיון לפיתוח כלכלי לא יצלח. המיזמים הדחופים ביותר מפורטים להלן:

- הקמת מערכת הפצה שאינה קיימת כיום. אנו ממליצים על בניית מוביל ארצי לחשמל המתחיל בעזה ומסתיים בג'נין. המוביל יאפשר גם חיבורים לרשתות של ישראל, מצרים וירדן. לקו החשמל במוביל זה צריכה להיות קיבולת של 161 KWh, וזאת בכדי לעמוד בעומס ההולכה שנובע מהביקוש החזוי לשנת 2020. המוביל יהווה את עמוד השדרה של הרשת הפלסטינית ויקרב את רוב האוכלוסייה אל קווי המתח הגבוה. קווים אלה ישלבו את המערכת, תוך שהם מאפשרים גיבוי בגין קצרים בכל שטחי פלסטין וכן ייצור של רוב החשמל הפלסטיני בעזה, שבניגוד לגדה נגישה למקורות יבוא של גז ובנזין ולמתקני קירור המבוססים על מי-ים.
- אנו סבורים כי חלופה כזו תהיה זולה יותר מאשר העברת גז בצינור מעזה אל הגדה המערבית וזאת בכדי לייצר חשמל בגדה המערבית בהתבסס על מערכות קירור אוויר.
- שדרוג רשתות מקומיות ואזוריות וחיבורן אל המוביל הארצי. שדרוג הרשתות הקיימות, קיצור האורך של קווי האספקה, צמצום מספר הצרכנים המחוברים לכל שנאי, התאמת חתך הכבל לביקוש הצפוי בקו, וכל שאר הפרטים הטכניים

נחוצים לצורך אספקת חשמל סדירה ואמינה. צעדים אלה עשויים להפחית כשליש מן ההפסדים ברשת החשמל.

- צמצום חלק הארי של ההפסדים מחייב ארגון מחדש של הארגונים הבירוקרטיים האחרים לגביית תשלומים מן המשתמשים. הרשות הפלסטינית הקימה ארבע חברות אזוריות שלא הצליחו לאכוף את הגבייה. לקוחות משבשים את פעולת המונים, על ידי עקיפת המונה או על ידי התחברות ישירה אל הרשת בלי להודיע לספק (בדרך כלל הרשות המקומית, מאחר שחברת החשמל לישראל מוכרת חשמל לעיריות לפי נפחים ולאחר מכן העירייה מוכרת את החשמל למשתמשים הסופיים), וכל זאת בכדי להפחית את החשמל המדוד והמדווח. ניתן לפתור את הבעיה באמצעות שילוב בין מספר אמצעים.
- ראשית כל, ניתן להחיל טכנולוגיית מדידה חדשה, מבוססת על שיטת תשלום מראש, כדי להגביר את הקושי לעקוף את מערכת הבקרה. ניתן למחשב את כל התהליך כך שיהיה כרוך בצופנים המתוכננים אל המונה²¹ ומבטיחים כי לא תתאפשר צריכת חשמל ללא תשלום. הפתרון הטכנולוגי המוצע מאפשר לספק החשמל לאסוף מידע בנוגע לקריאות של צריכת החשמל הרגילה ויפעיל אזעקה כל אימת שמתרחשות חריגות הנגרמות משיבוש מערכת הגבייה. מונים מסוג זה הוכיחו הצלחה בטיפול במקרים של מניעת הכנסה במקומות אחרים בעולם.
- שנית, הרשות חייבת למצוא דרכים להפעיל את סמכותה על צרכנים ולספק לחברות מנגנונים יעילים לאכיפת תשלומים. על הרשות הפלסטינית לאכוף מחיר אחד לחשמל בכל רחבי המדינה כדי לספק לכל האזורים הזדמנויות שוות לפיתוח. אנו ממליצים על תכנון החשמל כשוק סגור, שבו הרווחים ישמשו להשקעות נוספות, ובפיתוח קיבולות הרשת והייצור.
- אפשר שאתגרים כגון אלו יקבלו מענה טוב יותר על ידי חברה ארצית מאוחדת אחת אשר תייצר ותפיץ חשמל. התוצאה של התפתחות זו היא שהכנסות ממכירות חשמל יישמרו בענף החשמל, ויופנו לצורך השיקום הדחוף של מערכת החשמל, פיתוחה, ותשלום מלא עבור צוברי החשמל שנרכשים מישראל. הרשות הפלסטינית תצא נשכרת מהשינוי כאשר ההכנסות מסילוק חשבונות חשמל יגדלו (עם חידוש התשלומים), וזאת לאחר שייעול המנגנונים יביא לעלייה בגביית החשבונות מן הצרכנים - באופן שיגרום להם לשלם את חשבונותיהם ישירות לחברת החשמל. במשך הזמן, צרכני חשמל יקבלו שירות טוב יותר וזאת משום שספקי השירות ישתמשו בהכנסות לצורך שידרוג המתקנים.

21 טכנולוגיה אחרת כרוכה בתשלומים באמצעות כרטיס מגנטי לחיוב חשבון.

- הפלסטינים יצטרכו לייצר חלק מן החשמל שלהם באופן עצמאי. לתחנת הכוח בעזה יש עתודות קרקע ליחידות היכולות לייצר כ- 560 מגה וואט. עם זאת משיקולי עלות ואיכות סביבה, התחנה תוסב מבנוזין לגז (מחירי הנפט והגז נדונים כעת בין חברת "בריטיש גז" וממשלת ישראל), החסכוניות משימוש בגז טבעי יכולים להגיע ל- 83 מיליון דולר בשנה.²² תחנת כוח כזו לא מסוגלת לייצר יותר מרבע מהביקוש הכולל בפלסטין. תחנות כוח מופעלות בפחם עשויות להיות זולות יותר מתחנות מופעלות בגז, אולם הן מחייבות תשתית הנפרסת על פני מרחב רב שקשה יהיה לבנותה בעזה. בנוסף, לתחנות פחם יש השפעה שלילית על איכות הסביבה. יתרה מזאת, תחנות פחם יעילות יותר כאשר בונים תחנות גדולות (800 מגה וואט ויותר).
- קשה לצפות מראש כיצד יוכלו הפלסטינים להשקיע השקעות נוספות בייצור חשמל עד שנת 2020. אף על פי כן, הם יישארו פגיעים מאד להחלטות שתתקבלנה בישראל, במצרים ובירדן, מדינות הנמצאות כבר עתה במצוקה של מתן מענה לצורכיהן העצמיים. מה גם שהשימוש בדלקים חלופיים כדוגמת רוח ושמש כמקורות עיקריים אינו אפשרי.
- תחנות רוח יכולות לפעול רק במשך שליש מהשנה, בשל משטר הרוחות; ותחנות סולריות יקרות מדי עבור מערכת החשמל הפלסטינית.
- גידול האוכלוסין והמחסור במי שתייה יחייב בסופו של דבר הקמת מפעל התפלה על חופי רצועת עזה. מפעל התפלה צורך כמויות חשמל גדולות. בהנחה שכושר הייצור של מפעל ההתפלה שייבנה יהיה 100 מיליון מטרים מעוקבים, עם קיבולת חשמל של 100 מגה וואט וזמן הפעלה שנתי של 8000 שעות; צריכת החשמל השנתית של המפעל תגיע ל- 800 מיליון קילוואט/שעה. מפעל ההתפלה יהיה, ללא ספק, צרכן החשמל העיקרי והחשוב ביותר במדינה. ייתכן שייצור המים המותפלים יוגבל לשעות הביקוש הנמוך לחשמל, ויפחית את העומס על מערכת החשמל ויתבטא בהפחתת עלות המים.
- 65 הרשויות הכפריות המרוחקות, בעיקר באזור חברון, שאינן מחוברות לרשת החשמל, תקבלנה אספקת חשמל. באזורים אלה יש לשקול שימוש במקורות של רוח ושמש.

22 World Bank, West Bank and Gaza energy sector review, May 2007.

3.4. צורות של שיתוף פעולה

- על הרשות הפלסטינית להשתדל להגיע להסכם אספקת חשמל ארוך טווח עם ישראל. זאת משום שבעקבות המחסור בחשמל בישראל יהיה קשה לפלסטינים להגדיל באופן משמעותי את האספקה הנוכחית, למרות הגידול המהיר הצפוי בביקושים. לכן פלסטין צריכה לשאוף לצמצם את התלות בחשמל ישראלי לכ- 50% מסך הביקוש לחשמל, וזאת בכדי להבטיח את אספקת המשאבים הלאומיים.
- החלופה השנייה בטיבה כוללת יבוא חשמל ממצרים. לכך נדרש אישור של ממשלת מצרים לביצוע מיזמים הכוללים בנייה של תחנת כוח המונעת בגז בסיני. אנו ממליצים כי הרשות הפלסטינית תיכנס למשא ומתן עם ממשלת מצרים בנוגע להסכם כזה.
- ניתן לתכנן את רשת החשמל הפלסטינית כך שתהווה ציר מרכזי ביצירת רשת חשמל אזורית. ישראל תצא נשכרת מחיבור לרשת האזורית, מאחר שגיוון מקורות ההיצע מיצרנים באזור, דרך רשת החשמל הפלסטינית, יגביל את הכוח המונופוליסטי של ייצור החשמל המופרט בישראל. רשת כזו תאפשר לפלסטין, ישראל, מצרים וירדן, ובאמצעותן למדינות נוספות, להנות מהמסחר בחשמל, בעיקר בתקופות בהן נערכים תיקונים ברשת החשמל, בשעות שיא וכו'.
- שיתוף פעולה בשימוש בגז. רמת הביקוש הפנים פלסטיני נמוכה ואינה מצדיקה את ההשקעה בניצול עתודות הגז הפלסטיניות. לפיכך עשוי הסכם עם חברת הגז הישראלית להיות לתועלת לשני הצדדים. חיבור אל צינור הגז המצרי-ישראלי עשוי לאפשר שימוש גמיש עוד יותר של הגז לתועלתם של כל הצדדים.
- מאחר שישאל מסבסדת ייצור חשמל ידידותי לסביבה, כדאי ששני הצדדים ישקלו ייצור אנרגיה סולארית בפלסטין, בעיקר לצריכה ישראלית, בתמורה לייצוא מוגבר של חשמל ישראלי זול. ניתן לבנות תחנת כוח בקיבולת של כ- 200-250 מגה וואט בבקעת הירדן, סמוך לקו הראשי המחבר את ירדן, פלסטין וישראל. יש לציין כי מיזם כזה ייתכן רק אם תוענק השקעה גבוהה על ידי מדינה שלישית אחת או יותר, ואם ישראל תתחייב בחוזה ארוך טווח לקנות את האנרגיה הסולרית.

תרחישים אסטרטגיים

באזורים אחרים בעולם ננקטים זה מכבר יתרונות הנובעים משיתוף פעולה בתחום האנרגיה. עם זאת, כדי להשיג את רמת שיתוף הפעולה הרצויה חובה להשיג רמה גבוהה וממושכת של תמיכה פוליטית, ולהקים גוף לתיאום אזורי. נחוצים צעדים

בזני אמון בין מדינות באזור. בכדי לדרג חלופות שונות לשיתוף פעולה עתידי בתחום החשמל, בחרנו חמישה מניעים והם:

- סביבה;
- עלות;
- אי-תלות;
- תנאי סחר;
- תועלת הדדית.

צוות המחקר הסכים לדון בארבע חלופות לשיתוף פעולה אסטרטגי. חלופות אלה מוצגות בקצרה כדלהלן:

תרחיש I - שמירת הסטטוס-קוו

בתרחיש זה, ישראל תישאר ספק החשמל העיקרי לפלסטינים. מספר אזורים יחוברו לרשת הירדנית ולרשת המצרית (חיבור רפיח לרשת המצרית ויריחו לרשת הירדנית).

בתרחיש זה יהיה על ישראל לתת מענה לעלייה הצפויה בצריכת החשמל הפלסטינית והישראלית. מאחר שחברת החשמל לישראל כבר פועלת כמעט במלוא התפוקה, ללא הסכם סחר ארוך-טווח, תעמוד פלסטין בפני מחסור בחשמל. הח"י עלולה גם להשתמש בכוחה המונופוליסטי בכדי לחייב את הרשות הפלסטינית לשלם מחיר חשמל גבוה יותר.

תרחיש II - צמצום שיעור התלות של פלסטין בחשמל ל- 50% והקמת רשת חשמל אזורית

תרחיש זה מניח כי הפלסטינים יבנו תחנת כוח משלהם וישתדלו לספק כ- 50% מצריכת החשמל הפלסטינית הצפויה ב- 2020. ישראל תספק בשוליים את עודפי הביקוש הפלסטיני לחשמל.

בתרחיש זה, הלחץ על קיבולת ייצור החשמל בישראל מופחת. פלסטין יוצאת נשכרת מן הייצור העצמי ומן השליטה במקור תשתית בסיסי, תוך צמצום הנטל העודף של מימון השקעה גדולה לעין ערוך. ישראל תרוויח כאשר יזמים ערביים ינצלו את קיומה של רשת אזורית בכדי לספק חשמל לישראל.

תרחיש III - ישראל מפסיקה את אספקת החשמל לפלסטין - הפלסטינים מייבאים חשמל מירדן וממצרים

בתרחיש זה, ישראל כופה ניתוק מאספקת החשמל שלה. פלסטין לא תהיה מסוגלת לגייס את הכספים הנחוצים לשם ייצור עצמי. לכן הפלסטינים ירכשו את כל החשמל הנדרש לצורכיהם ממדינות ערב באזור. תרחיש זה יהיה הרסני לכלכלה הפלסטינית, וישראל תפסיד יעד חשוב לייצוא חשמל.

תרחיש IV - הפלסטינים מייצאים חשמל לישראל

תרחיש זה מניח כי לפלסטינים תהיה קיבולת עודפת כדי לייצא חשמל לישראל. הפלסטינים ישתמשו בגז מעזה וממצרים כדי לייצר את החשמל. תרחיש זה מחייב השקעות מאסיביות אשר יגרמו לחוב הלאומי הפלסטיני לעלות באופן דרמטי. בנייה בסדר-גודל כזה לא תאפשר לממן כל מיזם עתיר הון אחר.

הערכת התרחישים האסטרטגיים

תרחיש II כולל את מירב היתרונות הן עבור פלסטין והן עבור ישראל. תרחיש זה יכול להתפתח בעתיד לתרחיש IV. עם זאת, לאור נקודת המוצא העכשווית הדלה, אנו ממליצים על הפחתת התלות הפלסטינית בחשמל לשיעור של 50% ועל בניית רשת חשמל אזורית.

עבודות מצוטטות

- Abu Alkhair, A. 2006. *The Current Status of the Energy Sector in Palestine, with a Special Focus on the Electricity Sector*, University of Geneva.
- Faris Basim, A. 1936 . *Electric Power in Syria and Palestine*, American University of Beirut, Social Science series No. 9, American Express.
- Gaza Power Generation Company (GPGC). 1.3.2006: <http://www.pec-gpgc.com>.
- Israel Electric Company (IEC). 2006. <http://www.isreal-electric.co.il>, MEDA Program. 2002. *Applications of Solar Thermal Energy in the Mediterranean Basin, Palestine*. <http://www.tecsol.fr/solarmed>.
- Palestine Central Bureau of Statistics (PCBS), Energy Statistics. 2002 <http://www.pcbs.org/energy/2002tab15.aspx>
- Palestinian Energy Research Center (PEC) and Engineers Association. 1996 . *Energy and Environment Conference: Challenges for Development and Reconstruction*.
- Palestinian Energy Research Center (PEC). 1995. *The Present Status of Electricity Services in the West Bank*.
- Palestinian Energy Research Center (PEC). 1994a. *Series of the Present Status of Electricity Services in Palestine, Priorities for Energy Authority, Institutional Structure for Electricity Sector*.
- Palestinian Energy Research Center (PEC). 1994b. *Status of Electricity Services in the Occupied Territories, Rural Electrification, Characteristics of Technical Attempts for Electrical Networks*.
- Palestinian Energy and Natural Resources Authority (PENRA). 2006. *Losses of Israeli Incursion 2000-2003*, www.menr.org.
- Suisman, D. (2005). The Arc: A formal structure for a Palestinian State, *RAND Report*.
- United Nations Conference on Trade and Development: <http://www.unctad.org/gds/app/2003/1>. *Transit Trade and Maritime Transport Facilitation for the Rehabilitation and Development of the Palestinian Economy*, Page 4.
- World Bank, *West Bank and Gaza Energy Sector Review*, 2007.

המסלול המהיר: חשיבה מחדש על
ההסדרים הכלכליים
בין ישראל
והרשות הפלסטינית
לתקופת ביניים:
חלופה לפרוטוקול פריס
תעסוקה בפלסטין
עמק הירדן

קבוצת Aix
צוות המסלול המהיר

אלון אטקין, סאעד חטיב, סמיר חוליילה, אסף פתיר

פתח דבר

בניסיון לכסות בצורה כוללת את הסוגיות הכלכליות שבהן טיפלה קבוצת Aix החל מהמצב הנוכחי של הסכסוך וכלה בתוצאה הסופית של הסכם הקבע על היחסים הכלכליים בין שני הצדדים, יצרה הקבוצה את "**המסלול המהיר**" (Fast Track). קבוצת העבודה - "המסלול המהיר" - עוסקת בנושאים כלכליים עכשוויים המשפיעים על יישום החזון של הקבוצה לגבי הסדר הקבע, כפי שזה הוצג במפת הדרכים הכלכלית (ERM 2004).

לפי התפיסה שלעיל, הפיקה קבוצת Aix את שלושת המסמכים דלהלן; הראשון עוסק ביצירת משטר כלכלי לתקופת מעבר, אשר יחליף את פרוטוקול פריס, ואשר מסדיר את היחסים בין כלכלות פלסטין וישראל בתקופת הסכם הביניים, ועד השגת הסדר הקבע. המסמך השני חוקר פתרונות אפשריים לבעיות התעסוקה הנובעות ממניעת כניסתם של עובדים פלסטינים לשוק העבודה הישראלי, והשלישי עוסק בפיתוח העתידי של עמק הירדן.

שלושת המסמכים הוכנו לפני האירועים המצערים שבוצעו על ידי הזרוע החמושה של חמאס ברצועת עזה. חשוב לציין כי קבוצת Aix רואה זאת כעניין פנימי פלסטיני, אשר יש לטפל בו בהתאם. אנו סבורים כי אל לאירועים אלה לשנות את חזון הקבוצה בנוגע לצורך בכינון פתרון של שתי-מדינות, שבו השטחים הפלסטינים (הגדה המערבית ורצועת עזה) הם ישות כלכלית ומדינית אחת.

חשיבה מחדש על ההסדרים הכלכליים בין ישראל והרשות הפלסטינית לתקופת ביניים: חלופה לפרוטוקול פריס

תוכן העניינים

176	תקציר
178	1. מבוא
182	2. הצורך במשטר כלכלי חדש לתקופת הביניים בדרך להתאוששות ולהגשמת מפת הדרכים הכלכלית
185	3. עקרונותיו של משטר הסחר הזמני החדש
195	4. יישום

תקציר

יישומו הלוקה של פרוטוקול פריס המיושן, הותיר את הכלכלה הפלסטינית ללא משטר סחר ברור ומתפקד בשנים האחרונות. פרוטוקול פריס היה חלק מהסכם הביניים הזמני ומטרתו הייתה להוביל, במשך הזמן, לשליטה של הרשות הלאומית הפלסטינית על שווקיה הפנימיים ועל גבולותיה החיצוניים. התפתחויות אלה לא אירעו לבסוף.

למרות החשיבות העצומה של קיום יחסי מסחר ישראלים-פלסטיניים בריאים, ותנועה פנים-פלסטינית של סחורות, הגבלות התנועה הנוכחיות מונעות את תפקודו של פרוטוקול פריס. נוסף על כך, המצב הביטחוני והמדיני ההפכפך מונע מראש שיפור ביחסי המסחר.

ככלל, שני הצדדים רואים את הפתרון של "שתי מדינות" כפשרה המדינית הסבירה ביותר. בהתייחס לפתרון זה, נחוץ הסכם כלכלי חדש לתקופת הביניים. ההסכם חייב להימנע מן המלכודות של פרוטוקול פריס, וזאת באמצעות כינון הסכם סחר חופשי שילווה בהסכמים מגוריים שונים. שילוב זה ירחיב את הקשר בין שתי הכלכלות מעבר להסכם סחר חופשי רגיל.

הסכם חדש זה צריך להדגיש את המחויבות של שני הצדדים לכלכלה של שוק פתוח. המטרה לטווח קצר היא ליצור משטר כלכלי לתקופת ביניים שיהיה עקבי יותר עם ההתפתחויות על פני זמן בשטח, וישרת טוב יותר את האינטרסים של שתי הכלכלות. ההסכם החדש יביא תועלת רבה לצד הפלסטיני בכך שיתיר לו חופש רב יותר בסחר פנימי וחיצוני. הצד הישראלי יפיק תועלת מהסדרי הסחר החופשי ומיצירת שתי טריטוריות של מכס, אשר ישרתו בצורה הטובה ביותר את מדיניות ההפרדה העדכנית אותה מקדמת ממשלת ישראל.

תהליך ההתקדמות לקראת הסדר ביניים חדש, ידרוש משני הצדדים לפתוח מחדש במשא ומתן. זאת על מנת להגיע להסכם במסגרת הפרמטרים של המשטר החדש המוצע. קשיים רבים צפויים לפני הגעה להסכם כזה. אולם, על ידי זיהוי המכשולים והצגתם ככאלו, אפשר יהיה לסלול את הדרך לקראת הגדרת הצעדים הדרושים לטיפול בהם.

יישומו של ההסדר החדש יחל בהוצאה לפועל של ההסכם על תנועה ונגישות ("הסכם המעברים"; AMA - Agreement on Movement and Access) וחתימת הפרוטוקולים של המכס. בשלב מאוחר יותר יצטרפו הצדדים להסכים על כללי מקור.

מוסדות פלסטיניים יצטרפו לבנות את יכולותיהם בתחומים כגון מכס, בקרת גבולות, פעילויות ומניעת הברחות גבול, תקנים ומאפיינים, הסדרים סניטרים ופיטו-סניטרים, ותעודות מקור.

מומלץ כי שני הצדדים ינהלו מחקרים עצמאיים בנוגע להיבטי עלות-תועלת של המשטר החדש. מחקרים אלה ישמשו ככלי לקבלת החלטות על בסיס המידע הקיים, ולהבהרת הסוגיות שעל הפרק מראש.

1. מבוא

הסטטוס-קוו הנוכחי ומשטר הסחר הקיים בפועל אינם עקביים עם פרוטוקול פריס בתחומים שונים. חוסר העקביות בולט ביותר בהיעדר תנועה חופשית, יחסית, של אנשים וסחורות בין השטח הפלסטיני לבין ישראל. מסמך זה בוחן את התועלת של שיפור פרוטוקול פריס, או של משא ומתן על הסכם חדש המביא בחשבון את השינויים שחלו בשטח. שיפור כזה חייב להתייחס במיוחד להפרדה הכלכלית ולשאלה כיצד ניתן להשתמש בהפרדה זו כמנוף לחופש כלכלי ומסחרי גדול יותר לטריטוריה הפלסטינית, ביחס למדינות אחרות. המטרה היא ליצור הסדרים אשר יביאו תועלת לכלכלה הפלסטינית בטווח הקצר תוך הימנעות מזעזועים נוספים העלולים להוביל להתדרדרות נוספת. ההסדרים המוצעים יביאו בחשבון גם דאגות ואינטרסים כלכליים של ישראל. ההמלצות עולות בקנה אחד עם יישום של אזור סחר חופשי (FTA) בכפוף למשא ומתן על הסכם הקבע, כפי שהוצע במפת הדרכים הכלכלית (ERM, 2004). אף שהסכם סחר חדש עשוי ליצור פרדיגמה חדשה ליחסים הכלכליים, אין ביכולתו ואין בכוונתו לטפל בסוגיות החשובות ביותר, הנוגעות להסדר הקבע; גבולות, ירושלים ופליטים ברמה המדינית הרחבה, או במונחים של ההשלכות הכלכליות של נושאים אלה. סוגיות אלה יש ליישב בהסכם על הסדר הקבע שיושג לאחר משא ומתן. לפיכך אף שהסכם הסחר החדש המוצע, מניח את הגבולות הכלכליים, הרי שמיקומם של גבולות אלה ישקף רק את הסטטוס-קוו, ולא יניח שרטוט גבולות מוסכם כלשהו.

אנו מאמינים כי לאימוץ מערכת של עקרונות חדשים להסכם קבע (דהיינו FTA, זרימת כוח אדם מווסתת, עצמאות כספית, וכו'), שתבוא במקום העקרונות שהונחו בפרוטוקול פריס, יש יתרון נוסף, והוא הבהרת עקרונות היחסים הכלכליים בין שני הצדדים בעתיד.

1.1. מטרתו של פרוטוקול פריס

פרוטוקול פריס אומץ על ידי ממשלת ישראל והארגון לשחרור פלסטין (PLO) כפרוטוקול IV של הסכם אוסלו. פרוטוקול פריס נוצר על מנת להסדיר את היחסים

הכלכליים הישראלים פלסטינים במשך תקופת הביניים, עד להשגת הסדר הקבע, שיבוסס על הצהרת העקרונות.

פרוטוקול פריס נועד להיות כלי שיבטיח כי השינוי בהסדרים הכלכליים לא יפגע ביחסים הכלכליים הקיימים בין שני הצדדים. בהתאם לזאת, הכוונה בפרוטוקול פריס היתה להימנע מיצירת זעזועים לשווקים הפלסטינים והישראלים גם יחד, על ידי המשך והרחבת פוטנציאל שיתוף הפעולה בין שני הצדדים. בנוסף, הוא נועד להבטיח כי תהיה הקלה לעשיית עסקים באמצעות הפרדה לשני שווקים. פרוטוקול פריס הקנה לפלסטינים ריבונות מסוימת בניהול השוק הפנימי שלהם, ואף התיר גיוון פוטנציאלי של שותפים מסחריים, תוך הכרה בקשרים ההיסטוריים בין השוק הפלסטיני לשווקים הערביים והאסלאמים, יחסים אשר נפגעו קודם לכן בשל הכיבוש. חשוב מכל, פרוטוקול פריס נועד להבטיח תנועה חופשית של סחורות בין שני הצדדים על ידי יצירת איחוד בין שני השווקים, ללא גבולות כלכליים. פרוטוקול פריס טיפל גם בתנועת עובדים כתוצאה מתלותה של הכלכלה הפלסטינית בשוק העבודה הישראלי.

פרוטוקול פריס כלל אמצעים שנועדו לשרת את צורכיהם הכספיים של הפלסטינים במונחים של גביית הכנסות. כדי להבטיח את פעילות הרשות הלאומית הפלסטינית (רש"פ), הוסכם כי תהליך האישור על ידי המכס הישראלי והעברת הכנסות המסים לרש"פ יימשכו עד אשר יוכל המכס הפלסטיני לטפל באישורי מכס באופן עצמאי. חלק זה של פרוטוקול פריס משולב באיחוד המכסים למשך תקופת הביניים, עד אשר יוקמו מוסדות פלסטינים שיוכלו לטפל באחריות זו, כפי שהותנה בפרוטוקול.

איחוד המכסים הוא מרכיב יסודי בהסכם ונראה בזמנו כהסדר הכלכלי הטוב ביותר לתקופת הביניים. איחוד המכסים איפשר גם הימנעות ממשא ומתן על גבולות הסדר הקבע. ההחלטה ליישם איחוד מכסים הובילה גם לאימוץ של הסדרי סחר שעלו בקנה אחד עם אינטרסים ישראלים אך לא בהכרח עם האינטרסים של הכלכלה הפלסטינית.

1.2. אי-ישימותו של פרוטוקול פריס במצב הנוכחי

ישימותו של פרוטוקול פריס מוזערה עד כדי שהוא כמעט ואיבד את הרלוונטיות שלו לחלוטין, וזאת בשל אי-יישומם של מרכיבים עיקריים בפרוטוקול, ובין היתר; הפרות חמורות של רוח ההסכם ותוכנו; התפתחויות שאירעו בששת השנים האחרונות; ואופיו הזמני וההדרגתי של ההסכם.

סגרים הוטלו על הרשות הפלסטינית כבר ב- 94-1993, ולפי הפרשנות הישראלית, פרוטוקול פריס איפשר הפעלה מסויימת של סגרים. הנושא איננו אפוא קיומו

או היקפו של סגר זה או אחר, אלא השפעתו האיכותית על האופן שבו מנוהלים עסקים בתוך השטח הפלסטיני, ובינו לבין ישראל. השפעה זו גרמה לסוגיית אי-יישום ההסכם להשתנות ממצב שבו יש מספר הפרות וסעיפים שלא הוחלו, למצב של חוסר תועלת מוחלט. כמעט שאין מחלוקת על כך שפרוטוקול פריס היה למסמך חסר תוקף במהלך השנים האחרונות, מאחר וחזונו לא יושם.

שינוי איכותי זה הוא תוצאה של מספר סוגיות הכוללות את הסערה המדינית המתמשכת ואת המדיניות הישראלית של הפרדה והתנתקות, לרבות בניית גדר/חומת ההפרדה, המשך הרחבת ההתנחלויות; הגבלות נלוות ומשטר של סגר; והקמת מעברי גבול בין רצועת עזה לישראל, ובין הגדה המערבית לישראל. מספר אמצעי מדיניות שיושמו על בסיס מקומי הביאו את פרוטוקול פריס למצב של שיתוק:

- ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית וכבישי הגישה אליהן גרמו לביתורה של הגדה המערבית ל"קנטונים" שונים. צעדים אלה מגבילים את התנועה בתוך הגדה המערבית ויוצרים חסמים גדולים יותר בין שווקי הגדה המערבית לשווקים הישראליים.
- הגבלת הנגישות של רוב הפלסטינים לעמק הירדן הגבילה את ההשקעות הפלסטיניות בכלכלת אזור חקלאי חשוב זה, ואת הרווחים ממנו.
- המשך היקף הפעילות הנמוך והסגירות התכופות של מעבר הגבול קרני/אל מונטר כמו גם הסגירה החלקית של מעבר הגבול ברפיח, חונקים את הפעילות הכלכלית ברצועת עזה.
- המשך הפרדתה של מזרח-ירושלים מן הגדה המערבית באמצעות מערכת מורכבת של אזורים ותתי-אזורים שנוצרו על ידי גדר/חומת ההפרדה, יצירת גבולות מוניציפליים ישראלים מוגדרים, ונקודות-ביקורת (Checkpoints) מונעים מן הגדה המערבית מקור חשוב של עבודה ומסחר.

שינויים אלה חיסלו כל פוטנציאל לתנועה חופשית של סחורות בין הצדדים כפי שנחזה בפרוטוקול פריס, ויצרו בפועל מעברי-גבול. כתוצאה מכך, הרעיון הבסיסי של פרוטוקול פריס בנוגע לתנועה חופשית של סחורות ואנשים אינו מיושם. על אף שמעשי איבה ממלאים תפקיד ראשי בצורך באמצעים שנקטו ומשמשים בסיס להצדקתם, יישומם הכוללני ועוצמתם השפיעו באופן מזיק על הכלכלה ועל האוכלוסייה הפלסטינית כולה. אופיים וחומרתם של הסגרים גברו ויצרו משטר כלכלי חדש המונע משני הצדדים אינטגרציה כלכלית. היצירה בפועל של גבולות כלכליים בלתי מוסכמים (גדר/חומת הפרדה) באופן חד צדדי מקרבת את הצדדים ל"הפרדה כפויה". הפרדה כזו היא ללא ספק החלופה הגרועה ביותר, מאחר והיא תגרום להפסדים כלכליים עצומים. דבר זה רלוונטי במיוחד לכלכלה החלשה

יותר - הכלכלה הפלסטינית, הסובלת ממשברים מתמשכים, ובעיקר בשנים 1994 ו-1996, כאשר הסגרים הוחרפו, ושוב משנת 2000 כאשר הופיעה מערכת נוספת של סגרים פנימיים.

את החשיבות העצומה של המשך יחסי המסחר בין שני הצדדים ואת חשיבות הגיוון של סחר החוץ הפלסטיני לכלכלה הפלסטינית אפשר לראות בחלקו של הסחר בין הצדדים. ב-2004 73.7% מכלל הייבוא הפלסטיני של סחורות הגיע מישראל. באותה שנה 89.8% מכלל הייצוא הפלסטיני היה לישראל. חלקו של היבוא הישראלי של סחורות מן הרשות הלאומית הפלסטינית בשנת 2005 היה נמוך יחסית (קרוב ל-1%) בעוד שחלקו של ייצוא הסחורות הישראלי אל הרשות הלאומית הפלסטינית עמד על 6.3% מכלל הייצוא הישראלי¹ (לא כולל יהלומים). הסטטיסטיקה מורה את המובן מאליו: המשך ההפרדה וההגבלות על הסחר בין ישראל לרשות הלאומית הפלסטינית יגרום להשפעות שליליות חמורות על הכלכלה הפלסטינית ועל יכולת ההתאוששות שלה. הצד הישראלי יתמודד בקשיים מעטים יותר ברמת המאקרו, אך עם זאת, מספר מגזרים ייפגעו.²

1 הפוטנציאל הבלתי ממומש. מרכז פרס לשלום ופלטרייד, דצמבר 2006.

2 אם נביא בחשבון כי מספרים אלה מייצגים את הכלכלה הפלסטינית במיתון עמוק, הפוטנציאל של הסחר הכלכלי, וכיצד של ההפסדים לשתי הכלכלות, גדול בהרבה.

2. הצורך במשטר כלכלי חדש לתקופת הביניים בדרך להתאוששות ולמימוש מפת הדרכים הכלכלית

לפני הכניסה לדיון בסוג המשטר הכלכלי הנחוץ לתקופת הביניים, יש להתייחס בקצרה לסיבות שמאחורי אי-יישומו של פרוטוקול פריס. כאמור לעיל, שורש הבעיה הוא הופעתה של מדיניות ישראלית חדשה של הפרדה והתנתקות חד-צדדית; המשך מעשי איבה; והמשך המחויבות למדיניות ההתנחלויות בגדה המערבית. אלו אינם עולים בקנה אחד עם רוח פרוטוקול פריס (ואף לא עם הסכם אוסלו). בנוסף, פרוטוקול פריס היה חוזה חלקי ולא עקבי מבחינת זמן. עם זאת, לצורך מטרותינו הנוכחיות די לומר כי הפרוטוקול לא יושם משום שהסכסוך והמיקוח הבלתי מאוזן בין שני הצדדים נמשך.

הכלכלה הפכה לאמצעי לחץ נוסף והייתה לקורבן של אופיו הארעי והחלקי של תהליך המשא ומתן. לרוע המזל תהליך זה של משא ומתן, בסביבה מדינית הפכפכה ביותר נמשך גם היום. כתוצאה מכך קיימת סיבה מועטה להאמין כי ניתן להחיות את פרוטוקול פריס ולהשיבו למצב של יישום אמיתי בשטח.

אדריכלי פרוטוקול פריס (והסכם אוסלו) נמנעו בשנים 4-1993 מן הסוגיות הקשות של ריבונות (מדינה, גבולות, נסיגה, סילוק התנחלויות, וכו') על ידי יצירת רעיון מעורפל של ריבונות פלסטינית. הם בנו מסגרת להסכם ביניים שבו שתי החברות תחיינה יחד, תחילה תחת שליטה ישראלית על הגבולות החיצוניים ללא גבולות פנימיים וללא קשר בין הגדה המערבית לרצועת עזה. הציפייה הייתה כי התהליך ימשיך לאיטו לקראת יצירת מדינה פלסטינית, דרך שליטה פלסטינית על גבולותיהם החיצוניים, יצירת המעברים הבטוחים, ולאחר מכן כניסה למשא ומתן על מעמד הקבע. בעקבות כך יתוחמו הגבולות והקשר הטריטוריאלי הקבוע יידון. מסגרת זמנית זו הבטיחה לפלסטינים רמת חיים גבוהה וזמן לבנות את יכולתם הפנימית, כדי להפעיל מוסדות ומסגרת של מדינה. ב-1998 (או ב-1999 או מאוחר יותר בשנת 2000, תלוי בתקופה הנזכרת במסמכים השונים) הייתה מסגרת זו אמורה להסתיים ושני הצדדים היו אמורים להגיע להסכם קבע, אך זה מעולם לא קרה.

קבוצת Aix, התומכת בפתרון של שתי-מדינות, הציגה את מפת הדרכים הכלכלית (ERM), המבוססת על חזון הקבוצה ליחסים הכלכליים העתידיים בין מדינת פלסטין למדינת ישראל. חזון זה מבוסס על יצירת אזור סחר חופשי, אשר יקדם את צמיחתן של שתי הכלכלות על ידי מתן מענה לדרישות של שני הצדדים תוך השארת מקום לשיתוף פעולה ולשילוב בין הכלכלות בהתבסס על אינטרסים הדדיים.

כאמור במפת הדרכים הכלכלית של הקבוצה, החלופה של אזור סחר חופשי לטווח ארוך מניחה סימון של גבולות סחר ומדיניות של תנועות כוח עבודה מווסתות. לפיכך, יידרשו גבולות כלכליים, שבהם יעברו סחורות ועובדים דרך מעברים ברורים, אשר הפלסטינים והישראלים יעצבו וישלטו בהם.

מוסכם על שני הצדדים כי הפשרה הפוליטית הסבירה ביותר היא פתרון של שתי מדינות. אנו מניחים כי פתרון בר-קיימא של שתי מדינות יגלם את הגורמים דלהלן:

- למדינה הפלסטינית תהיה סמכות להגדיר את האסטרטגיות והיעדים הכלכליים שלה וליישם באופן חופשי במסגרת הפרמטרים של הסכם קבע בלטרלי.
- שיתוף פעולה כלכלי ינוהל מתוך רצון-טוב והדדיות, וללא שום כוונה לשליטה של צד אחד.
- יהיה הסכם ברור שאינו משתמע לשתי פנים על גבולות, כולל הסדר קבע לסוגיות ירושלים וההתנחלויות.³
- למדינה הפלסטינית תהיה סמכות שיפוטית מלאה על הגבולות החיצוניים עם ירדן, מצרים וישראל. משמע, שהמדינה הפלסטינית וישראל יישמו את הסדרי הסחר, התעסוקה וכן תחומי מדיניות נוספים באופן המתאים ליחסים נורמליים בין מדינות ריבוניות.
- המדינה הפלסטינית תאופיין ברצף בתוך הגדה המערבית ובקשרים יעילים עם רצועת עזה.

פתרון של שתי-מדינות משמעותו אפוא גבולות מדיניים מוסכמים. בשנים האחרונות, הגיעו כלכלנים למסקנה כי גבולות כלכליים, אם ייבנו בהסכמה וביעילות, יתרמו ולא יזיקו לשגשוגן של שתי הכלכלות.⁴ בהנחה כי הסכם הקבע יהיה פתרון של שתי-מדינות, וכי ההסדר הכלכלי בעל יכולת הקיום הרבה ביותר הוא הסכם סחר

3 גדר/חומת ההפרדה נמצאת עכשיו בבניה. במידה ותהפך למבנה קבע, תהייה לכך השפעות שליליות על יכולת קיומה של כלכלה פלסטינית. לדעתנו תהיה קביעותה מנוגדת לחזון הכלכלי המשתקף במסמך זה.

4 See Astrup, C. and S. Dessus. "Exporting Labor or Goods? Long-term Implications for the Palestinian Economy," April 2002. MENA Working Papers Series 29, Washington, D.C.

חופשי, היעד לטווח קצר הוא יצירת משטר כלכלי לתקופת מעבר שיהיה עקבי עם ההתפתחויות. הסדר זה ישרת את האינטרסים של שתי הכלכלות, תוך הבאתן אל חזון מפת הדרכים הכלכלית.

ההסכם החדש יביא תועלת רבה לצד הפלסטיני בכך שיאפשר לו ליצור אזור מכס נפרד מישראל, ולהבטיח כי גיוון השוק אכן יתקיים. דבר זה, בתורו, יצמצם את התלות הפלסטינית בשוק הישראלי כשוק היחיד למוצריה. כתוצאה מכך יתאפשר למדינה הפלסטינית לייבא תשומות ייצור ומוצרי צריכה במחירים נמוכים יותר ממחירי הייבוא מישראל, שהיא שוק יקר עבור חלק ממוצרים אלה. מנקודת המבט הישראלית, ההחלטה שקיבלה ישראל להיפרד מן השוק הפלסטיני תמומש על הצד הטוב ביותר באמצעות יצירת שני אזורי מכס וכלכלות נפרדות.

3. עקרונותיו של משטר הסחר הזמני החדש

לאורו של הניתוח שהוצג אנו ממליצים על יוזמה, בהנהגתם ובתמיכתם של שחקנים בינלאומיים ראשיים: הקווארטט, המדינות התורמות, הבנק העולמי וכו'. תפקידם יהיה לדון, ולאחר מכן לשאת ולתת על הסכם כלכלי חדש בין ישראל לרשות הלאומית הפלסטינית, כדי למלא את הריק שנוצר בשל היעלמותו בפועל של פרוטוקול פריס.

3.1. מאפיינים כלליים ובסיס למשטר הסחר הזמני החדש

לאור ההקשר הכלכלי והמדיני הנוכחי דרוש הסכם סחר חדש לתקופת הביניים, שישרת את היחסים הכלכליים הישראליים-פלסטיניים המשתנים לקראת אזור סחר חופשי, בהתאם לפתרון של שתי-מדינות. הסכם זה יהיה צירוף של הסכם סחר חופשי והסכמים מגזריים אחרים. שילוב הסכמים זה יאפשר את הרחבת הקשר בין שתי הכלכלות, מעבר לקשר הקיים באזור סחר חופשי רגיל. ההסכמים יכילו את המאפיינים להלן:

- המשך וחידוש סחר חופשי פלסטיני-ישראלי;
 - ניהול הדדי של זרימת כוח עבודה פלסטיני לתוך ישראל;
 - שליטה פלסטינית על הכנסותיה ממס וממכס באמצעות גביה על ידי רשויות המכס הפלסטיניות;
 - שליטה פלסטינית על השווקים הפנימיים בגדה המערבית וברצועת עזה;
 - שליטה פלסטינית על יחסיה הכלכליים עם מדינות אחרות;
 - שליטה פלסטינית על מעברי הגבול הכלכליים עם ישראל, ועם מדינות אחרות.
- ההסכם חייב לשקף את מחויבותם של שני הצדדים למספר נושאים, לרבות כלכלת שוק פתוח ושחרור המסחר מכל ההגבלות שאינן משרתות מדיניות ציבורית ברורה. נוסף על כך, שני הצדדים צריכים להראות מחויבות לעידוד ותמיכה במסחר בסחורות ובשירותים, הגנה על השקעות, תחרות, ונגישות מוסדרת לשווקי

העבודה, תוך טיפוח ההתפתחות המתמשכת של שתי הכלכלות ורווחתן של שתי האוכלוסיות. דבר זה יחייב ביטול ההגבלות על סחר בסחורות ושירותים בתוך פרק זמן מוסכם בהתאם לתקנות ארגון הסחר העולמי (WTO). ההסכם יקיים את נוהג "אפס מכסי-מגן" על ייבוא וייצוא של מוצרים חקלאיים ותעשייתיים שמקורם בשטח של כל אחד מן הצדדים, ויכלול התחייבות שלא להעלות את מכסי המגן במשך כל תקופת ההסכם.

ההסכם יכלול גם ביטול הדרגתי של מחסומים לסחר בשירותים בהתאם ל"תהליך יורומד" (Euromed Process) של ליברליזציה של סחר בשירותים. ההסכם יבטל כל סוג של הגבלה כמותית על ייבוא סחורות או שירותים מכל צד אל משנהו. כל מגבלה על סחר שתישאר חייבת להיות מעוגנת באינטרס ציבורי הגובר על כל שיקול אחר ובהתאם לעיקרון הכללי של מידתיות. יש להימנע מלנקוט באמצעים מגבילים יותר מן הנחוץ למען השגת מטרות האינטרס הציבורי. תהליכי הכניסה של סחורות ושירותים לשווקים יתבססו, בשני הצדדים, על ההגדרה של "מדינה מועדפת ביותר", זאת בהתאם לעקרון "הטיפול הלאומי" של ה-WTO.

3.2. עקרונות הסכם הביניים

להלן מספר נקודות שיש להתייחס אליהן בכל הסכם בין הצדדים. הן מקיפות את רוח התפיסה דלעיל, תוך הבטחת התקדמות לקראת יצירתן של שתי כלכלות נפרדות עם קשרים מנורמלים בהתאם להסכם סחר חופשי.

3.2.א. כללי מקור (Rules of Origin) - אסימטריה

הצדדים יאמצו כללי מקור בהתאם לתקנים הבינלאומיים המוכרים.⁵ על מוצרים אלה יופעל פיקוח, שיתבסס על תעודות מקור במעברי גבול, או באמצעות מסלקות מכס.

כתוצאה מאי-השוויון ברמת הפיתוח בין התעשיות הישראליות לפלסטיניות, הצדדים יסכימו על תקופה של ארכה שבה כללי המקור החלים בסחר בילטרלי יהיו אסימטריים. פירוש הדבר כי אמות מידה לייצוא פלסטיני לישראל תהיינה פחות תובעניות במשך תקופה מסוימת עד אשר אפשר יהיה להתאים את תהליכי הייצור לאמות המידה הנדרשות. אם יהיה בכך צורך, יוכל גוף בינלאומי לעזור בפיקוח ובבדיקות לזמן מוגבל, ובכך להעניק להם אמינות רבה יותר ולצמצם את החשדנות ההדדית.

5 כדי לציית לכללי צבירה ולפרוטוקול פלרמו, יצטרפו ישראל ופולסטין ליצור הרמוניה בין כללי המקור שלהן לכללי האיחוד האירופי.

2.3.3. ב. תקנים, והסכמים סניטריים ופיטו-סניטריים

הצדדים יסכימו לבסס את יחסיהם על דרישות טכניות, בריאות, בטיחות ואיכות סביבה המושתתות על הסכמים רלוונטיים של ארגון הסחר העולמי. כמו כן, הם יסכימו לפעול על פי עקרון של הכרה הדדית בתוצאות של הליכי ההערכה המתייחסות למסחר. הצדדים יחתרו ליצירת התאמה של הדרישות וההליכים ולשיתוף פעולה ביישום.

במשך תקופת מעבר זו, הרשות הפלסטינית לא תיכנס עדיין ל-WTO. עם זאת, הדרך הקלה והיעילה ביותר להסדיר מחסומים טכניים לסחר (TBT) וכן הסכם/ אישור בנושאי סחר בבעלי חיים וצמחים (SPS) בין הרשות הפלסטינית לישראל, תהיה לבסס תקנות כאלה על ההוראות הרלוונטיות של הסכמי ה-WTO, ה-TBT וה-SPS. לגבי ישראל, הסכם זה יהיה ודאי קל ביותר ליישום, ולגבי הרשות הפלסטינית הוא יצריך הכנה נאותה ונחוצה לקראת הצטרפותה המתוכננת ל-WTO. יתרה מזאת, ההסכם ייתן לישראל את הערבות כי הכללים המיושמים על ידי הרשות הפלסטינית מבוססים על הנהלים הבינלאומיים הטובים ביותר ולכן יהיו שקופים, צפויים מראש ואמינים. הדבר יכלול החלטות והמלצות של ועדות ה-WTO, TBT ו-SPS לגבי ההבנה והיישום הנאותים של הסכמי ה-WTO. לכך תהיה חשיבות רבה ביותר בהמלצות ובהחלטות המתאימות של הגוף ליישוב המחלוקות, שהן פרשנויות מחייבות-משפטיות של ההסכמים. תידרש הוראה מיוחדת לגבי הודעות, מאחר שהרשות הפלסטינית, שאינה חברה ב-WTO, לא תהיה צד לתהליך ההודעה.

יש גם מקום להוראות בדבר הכרה הדדית בתוצאות של בדיקות וקבלת תו תקן. באופן דומה, יש צורך בהוראות בדבר יצירת התאמה של תקנות ותקנים, בלי להשפיע על יכולתן של הרשות הפלסטינית או ישראל ליצור התאמה לפחות בין מקצת התקנות והתקנים שלהן לבין התקנים הבינלאומיים, האירופיים, או הערביים. הדבר נכון גם לגבי הצורך בביקורת מנהלית בגלל החשיבות של נוהל ערעורים מתאים בנושאי TBT ו-SPS. ההכרה ההדדית בתקנים של כל צד תתבסס על הסכמים בין מכוני התקנים של שני הצדדים.

2.3.3. א. חריגים כלליים וחריגים ביטחוניים

ללא התעמקות רבה מדי בפרטים, תחום זה יכסה אמצעי הגנה, איזונים באחריות ואמצעים אחרים וכן חריגים ביטחוניים. יתרה מזאת, הוא יחייב גם על פי הסכמי ה-WTO ועקרונות הצורך והמידתיות. תחום זה יכלול גם הוראה בדבר יישוב מחלוקות ורשימה מוסכמת של פעולות בנושאי ביטחון מוגדרים. הדבר יבטיח נקיטה באמצעי הביטחון הנחוצים, ללא צעדים הגורמים הפרעות בלתי נחוצות למסחר.

T.3.2. מעברי גבול

הסרת מכשולים בפני סחר בגדה המערבית ורצועת עזה ושימוש מלא בתשתיות קיימות. מובן מאליו כי כלכלה פלסטינית נורמאלית תצטרך בראש ובראשונה להישען על תנאים כלכליים פנימיים נורמאליים. הסחר הפנים-פלסטיני - תנועת סחורות, ספקי שירות, אנשי עסקים ועובדים - חייב להיות חופשי מכל נטל פיסוי או מנהלי. חופש זה כולל נגישות ושימוש מלא וחופשי בכל הכבישים והתשתיות האחרות, וכן במשאבים טבעיים בשטח פלסטין. הוא כולל גם מעבר חופשי לתנועה כלכלית (סחורות, אנשים) דרך גדר/חומת ההפרדה בגדה המערבית אל השטחים המצויים מזרחית לקו הירוק (קווי שביתת הנשק שלפני 1967). נוכחותן של התנחלויות וסוגיית הסימון הסופי של הגבולות יהיו מכשולים חמורים ליישומו של משטר הביניים המוצע עם הדרישות שצוינו לעיל. עם זאת, לאור המציאות הקיימת, יש סוגיות מסוימות כדוגמת הסוגיות שנזכרו לעיל, אשר יש לטפל בהן במשא ומתן על הסדר הקבע.

קשר טריטוריאלי בין הגדה המערבית לרצועת עזה. יש להקים את הקשר הטריטוריאלי הפיסי בין הגדה המערבית לרצועת עזה בהקדם האפשרי כדי ליצור רצף טריטוריאלי מלא, ללא הפרעה, לכלכלה הפלסטינית. יש להבטיח כי הקשר הפיסי יפעל בעתיד במקביל להסדרי תנועה נורמאליים בין הגדה המערבית לרצועת עזה, בעזרת תשתיות הכבישים והרכבת הישראלית (המעבר הבטוח).

ניהול משולב ומודרני של מכס, ביטחון ותשתיות. כל הגבולות הפלסטיניים עם ישראל, ירדן ומצרים וכן הנמל הימי ונמל התעופה, יצטרכו להישען על ניהול משולב ומודרני של מכס, ביטחון (נהלים, תקנים) ותשתיות (טכנולוגיה, תשתית פיזית). הדבר דורש הן פעולת שדרוג נפרדת על ידי הצדדים הנוגעים בדבר, כל אחד בצד הגבול שלו, והן שיתוף פעולה הדוק בין כולם.

תשתית מסופים בנמלי הים והתעופה בעזה, במעבר רפיח ובגשרי אלנבי ודמיה. התשתית הפיזית לניהול תנועת סחורות ברמת צרכי השוק תוסדר בשלוש נקודות הכניסה/יציאה הישירות הראשונות בין פלסטין למדינות אחרות, כלומר מעבר רפיח ונמלי הים והתעופה בעזה. דרוש סיוע של תורם, להשקעות הרלוונטיות, אשר תשדרגנה את מעברי הגבול הפלסטיניים לפי התקנים המעודכנים ביותר. זאת, כדי להבטיח את מיטב השירותים לכל המשתמשים. הדבר אמור גם לגבי נקודות מעבר בין הגדה המערבית לירדן, החל בגשרי אלנבי ודמיה.

3.2.ה. הסכם על מעבר סחורות

ההסכם צריך לכלול הסדר יעיל למעבר בטוח של אנשים וסחורות בין הגדה המערבית לרצועת עזה ומנמלי הים והתעופה הישראלים אל אזורים אלה. הסדר זה יהיה נתון לפיקוח בינלאומי, כפי שצוין בהסכם ה-AMA. במשך הזמן יש לשוב ולהציב את הנושא על סדר היום, בכפוף לתנאים ולאמות מידה חדשים ומרחיקי לכת יותר מאשר בפרוטוקול פריס / הסכם הביניים.

1. שימוש בנמלים ישראלים - ישראל תתיר לצד הפלסטיני להשתמש בנמלים ובנמלי-תעופה ישראלים כדי לייבא מוצרים ממדינות אחרות; כללי מעבר הסחורות יחולו על שימושים אלה.

2. שחרור סחורות - שחרור הסחורות המיובאות ממדינות אחרות אל הצד הפלסטיני באמצעות נמלי הים והתעופה הישראלים, ייעשה בהתאם לחוק המכס הפלסטיני בשני אופנים:

- נוכחות של פקידי מכס פלסטינים בנמלים הישראלים, אשר תשחרר את המוצרים ותבטיח את העברתם דרך שטח ישראל בהתאם להסכם על מעבר סחורות.

- שחרור על ידי המכס הפלסטיני במסלקות בתוך הארץ או במעברי הגבול, לאחר המעבר דרך שטח ישראל בכפוף לתקנות של הסכם מעבר הסחורות.

3.2.1. מוניטארי

היחסים בין בנק ישראל לרשות המוניטרית הפלסטינית יבטיחו את תיאום שער החליפין ואת השימוש בשקל הישראלי על ידי הרשות המוניטרית הפלסטינית. הם יבטיחו גם סילוק בין בנקים ומוסדות כספיים. במשך הזמן, ולאחר שהצד הפלסטיני יחליט להטביע מטבע פלסטיני, החלק המוניטארי של ההסכם יידון מחדש.

3.2.1. תעסוקה

בהיעדר חזרה לסטטוס-קוו אנטה (למצב הקודם) בהסדרי התעסוקה עם ישראל, תובטח נגישות למספר מוגבל של עובדים פלסטינים.⁶

6 לדיון נוסף בהמלצות לגבי הסדרי התעסוקה בין ישראל לרשות הפלסטינית בטווח הקצר ראה את הפרק על נושא התעסוקה, המוצג בהמשך בספר זה.

3.2.ח. יחסי הפלסטינים עם מדינות אחרות

נושא זה כולל מדיניות ויזומות סחר עם מדינות אחרות, הרחבת יחסי עבודה וסיוע לקידום סחר עם מדינות שכנות, במסגרת משטר הסחר החדש לאחר שייכנס לתוקפו. בעניין זה יש לבחון עד כמה יורחב ההיקף הנוכחי של מדיניות החוץ של הרשות הלאומית הפלסטינית מעבר לפרוטוקול פריס.

3.2.א. הסדרי סחר

שימוש ובדיקה של הסדרי סחר קיימים (האיחוד האירופי ואחרים), כולל ההיקף שבו ניתן להשתמש בהסדרים קיימים עם האיחוד האירופי ועם איגוד הסחר החופשי האירופי (EFTA) כדי לתמוך בהרחבת יחסי החוץ. זאת מתוך רצון להפחית את התלות בשוק הישראלי כשוק עיקרי לייבוא וייצוא של סחורות. ביחס ליחסי הסחר בעתיד, מספר יוזמות ופעולות להשתלבות אזורית התרחשו או נמצאות בהכנה ותהיה להן השפעה על היחסים העתידיים בין ישראל לפלסטין. אפשר שהיוזמה החשובה ביותר היא תהליך ברצלונה או יורומד (Euro-Med) המכוון להקמת אזור סחר חופשי הכולל סחורות, שירותים והשקעה במרחב האירופי-מזרח-תיכוני. פלסטין וישראל שותפות לתהליך זה, הצפוי להשפיע לא רק על יחסיהן עם האיחוד האירופי אלא גם על יחסיהן הדו-צדדיים בנושאים שונים כדוגמת תקנות מקור (פרוטוקול פלרמו), סחר בשירותים והשקעות. היבט נוסף של תהליך זה הוא האפשרות שפלסטין תצטרף ל"קבוצת אגדיר" (ירדן, מצרים, מרוקו וטוניסיה).

התפתחות חשובה נוספת היא הופעתו של אזור הסחר החופשי הערבי (הגדול יותר), תהליך אשר תהיה לו ודאי השפעה חשובה על שילוב הכלכלה הפלסטינית עם כלכלות ערביות. מתוך תלות, בעיקר בגורמים פוליטיים, תהליך זה עלול להשפיע בעקיפין גם על נקודות המבט של הכלכלה האזורית הישראלית. יוזמת השתלבות אזורית אחרת היא היוזמה של ארה"ב לפתח "אזור סחר חופשי למזרח התיכון" (MEFTA), משמע אזור סחר חופשי בין המזרח התיכון לארה"ב.

גורמים אלה - ורבים אחרים - חייבים להילקח בחשבון בשעה שדנים בצורה העתידית של הכלכלה האזורית, ומכאן לתוכנית ליחסי סחר וכלכלה פלסטינים-ישראלים. הדברים אמורים גם לגבי תקנות הסחר הבינלאומי הנאכפות על ידי ה-WTO. תקנות אלה מעניקות מסגרת חלקית ולא מחמירה ליחסי סחר החוץ של פלסטין וישראל בהתאמה. אף שבינתיים רק ישראל חברה ב-WTO, כניסתה של פלסטין צריכה להילקח בחשבון בשעה שמתבוננים ביחסי הסחר העתידיים שלה, לרבות היחסים עם ישראל.

3.2.3.2. מעברי גבול וסחר חוץ

הבטחת נגישות לנמלי תעופה וים עבור ייבוא סחורות בכפוף לפיקוח בינלאומי ולהסדרי ביטחון. יש לבחון את היקף השימוש באמנות המשפט הימי, במשפט הבינלאומי המקובל, ובמשפט ההומניטרי כדי לתמוך בערובות כאלה, על מנת להבטיח את הפעילות.

▪ **רפיח, אלנבי, דמיה.** המשא ומתן הנמרץ על מעבר הגבול העתידי ביו פלסטין למצרים ברפיח היה תצוגה ואבן בוחן למשא ומתן פלסטיני-ישראלי וליחסים בהווה ובעתיד. הפתרון הפשוט יוכל להיות ניהול הגבול על ידי הפלסטינים והמצרים כמעבר לאנשים ולסחורות גם יחד. כדי להפיג את החששות הישראליים יכולים הצדדים להגיע למנגנונים רבים של בקרה ופיקוח, החל בנוכחותם של קצינים ישראלים, או בנוכחות (ציבורית או פרטית) של השגחה על ידי צד שלישי, וכלה בפתרונות טכנולוגיים של השגחה ופיקוח. הרשות הפלסטינית תשלוט בגבולותיה.

▪ **נמל ימי.** הדו"ח של הבנק העולמי⁷ מציע הקמת נמל ימי ברצועת עזה, שיתחיל במסוף מטענים ממונעים (RoRo). ישראל הסכימה להתחלת הבנייה והתהליך צריך להתחיל בהקדם. הקמת נמל ימי ושליטה על נגישותו לים הפתוח הן זכויות בלעדיות מקובלות של מדינת חוף. אם היעד של מדינה פלסטינית מקובל, פתיחתו של נמל ימי מוצדקת ביותר.

▪ **נמל תעופה.** אותו נימוק תקף גם לגבי נמל התעופה עזה, בו ניתן להיעזר בפקחים בינלאומיים למטרות ביטחון במשך תקופה מסוימת.

3.2.9. יישוב מחלוקות

מאמצים להביא לידי יישוב מחלוקות יעיל באמצעות צד שלישי בתחומים שאליהם התייחס הסכם זה, מחייבים בחינה כיצד ומי יוכל לסייע בהבטחת יישוב ופיקוח בינלאומי של יישוב מחלוקות על ידי צד שלישי. יש לפתח נושא זה בראש ובראשונה עם הקהילה האירופית ועם ארה"ב ואולי גם להוביל למחויבות מסוימת מצד האו"ם.

7 See The World Bank, Stagnation or Revival? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Revival, December 2004.

3.3. תחומים של שיתוף פעולה

משטר הסחר החדש המוצע יוליך את שני הצדדים בכיוון של הפרדה ברורה בנושאי כלכלה וסחר. עם זאת, כדי שהסכם כזה יצליח, יש לבסס אותו על שיתוף פעולה הדדי ותיאום פעיל בתחומים חשובים כגון סחר דו-צדדי, הפעלת הגבולות, השקעה ומדיניות פיסקאלית. שיתוף פעולה זה חייב להתייחס לנושאי מדיניות ותפעול, אך גם לאפשר תפקוד מרבי בנסיבות קשות ובלתי צפויות.

3.3.1. חידוש הסחר הישראלי-פלסטיני הדו-צדדי והסחר הפלסטיני הפנימי

כאמור לעיל, החלטות לגבי הטלת סגרים פנימיים ושימוש באמצעים המצמצמים ניידות, תנועה ונגישות של סחורות מצד אחד אל הצד האחר, חייבים להתקבל על פי הגיון ברור יותר. בכלל זה יש ליישם את הסכם הניידות והנגישות ו-12 הנקודות בתוך דו"ח ועדת הקישור אד-הוק מדצמבר 2005. יישום ההסכם יהיה צעד חשוב לקראת הסרת מכשולים לסחר ולניידות שגרמו לצמצום הסחר הישראלי-פלסטיני ולסחר הפנים-פלסטיני במשך שבע השנים האחרונות.

3.3.2. ניהול מעברי גבול

במסגרת המשטר החדש, ניהול תנועת הסחורות דרך מעברי הגבול יוכח כסוגיה המכבידה ביותר על קיום יחסים כלכליים וחיזוקם. כדי להבטיח נקיטת צעדים המקדמים הקלה על סחר, תוך הבטחת תנועת סחורות ללא הפרעה דרך מעברי הגבול בין שני הצדדים, יש להגיע להסכם על ניהול המערכות שלפיהן יפעלו במעברי הגבול, לרבות אופנים של שיתוף פעולה ושיתוף במידע, תזמון וניידות של מטען דרך המסופים, הליכי תפעול, שעות וכו'.⁸

ככלל, המימדים הכלכליים של מעברי הגבול צריכים להתנהל על ידי שני הצדדים באופן סימטרי. לכל צד תהיה ריבונות שווה בכול.

8 See "Through Traffic" for a phased approach to coordinated border terminal management. Peres Center for Peace and PalTrade, 2006.

3.3.3. השקעה

יש לעודד מיזמים משותפים ואזורי תעשייה משותפים באמצעות חוקי מיסוי ומענקים. הוראות בדבר קידום והגנת השקעות קשורים יותר ויותר לליברליזציה בתחום השירותים וכן להסדרת הנכסים האינטלקטואליים. יש עניין פלסטיני רב במשיכת השקעות זרות ישירות מישראל על מנת ליצור מקומות עבודה בשטחי פלסטין. באותו אופן, יש לתמוך ביוזמות פלסטיניות באמצעות יצירת חנויות-מפעל וחברות בנות בישראל. כך, הוראות בדבר הגנת השקעה יצינו בבירור נכונות לחתור לשיתוף פעולה כלכלי. לאור הקשרים ההדוקים בין שתי הכלכלות, יש לשקול צעד זה במסגרתו של כל הסכם כלכלי. ההוראות בדבר הגנת השקעה מחייבות תיאום קפדני, במיוחד בנוגע להוראות הקשורות לשירותים.

יש למנוע מצב בו הגנה על השקעה תפגע בתפקודי הממשלה ובחופש שלה להסדיר את הכלכלה ולשמור על אינטרסים חיוניים, במיוחד בתחומי התרבות, החינוך, השירותים הציבוריים והאנרגיה. חשוב להגיע לאיזון בין האינטרסים והדרישות האלה מחד, לבין קידום ומשיכה של השקעת חוץ ישירה מאידך. איזון כזה הוא בעל חשיבות מיוחדת ביחסים עם ישראל בהשוואה ליחסים עם מדינות אחרות, ואיחודים, עמם לא היו לפלסטיניים מתחים וקשיים כאלה.

במאמץ למצוא איזון בין משיכת השקעות לבין שמירה על אינטרסים לאומיים, יש לשקול בקפידה את הרעיון של טיפול לאומי (National Treatment). במהותו, ההסכם המוצע צריך להעניק למשקיעים ולהשקעות משני הצדדים טיפול אוהד לא פחות מאשר הטיפול הניתן למשקיעים מקומיים ולהשקעותיהם לפי תנאי החקיקה הלאומית בנושא הגנת השקעה, תוך רישום פטורים.

ההסכם יכול גם הוראה, בדומה להסכמי מדינה מועדפת ביותר (MFN) לגבי משקיעים. לפי הוראה זו הצדדים יהיו מחויבים להעביר זה לזה את כל הזכויות וזכויות היתר שהוענקו לצד שלישי.

ההסכם יכול הוראות נוהל להליכים מהירים ומזורזים של אישור ממשלתי שהם המפתח ליצירת אווירה אוהדת עבור השקעת-חוץ. בהתאם לכך מוצע להקים מערכת "הכל תחת קורת גג אחת" - לעיבוד תוכניות השקעה ומיזמים. מערכת זו תעלה בקנה אחד עם תפקודה של מועצה משותפת להשקעה, אשר תטפל באזורי הגבול ובאזורי תעשייה משותפים, אותם שוקלים שני הצדדים להקים בעתיד.

ההסכם להגנת השקעה יכיל בהוראותיו את ביטול המיסוי הכפול והקלה על תנועתם של אנשי עסקים.

3.3.4. מדיניות פיסקאלית

קיומם של גבולות ארוכים, וההבדל הגדול ברמת החיים בישראל לעומת הרשות הלאומית הפלסטינית, יהיה תמריץ גדול להברחות. מומלץ תיאום בנושאים דלהלן כדי להפחית את התמריצים ואת הפוטנציאל להפסד כספי:

- תיאום מסי קניה על מוצרים ברי-קיימא, טבק, בנזין וכד'.
- מנגנוני תיאום טרם שינוי שיעורי מס על ידי צד כל שהוא.
- תיאום שיעורי מס ערך מוסף; שוליים צרים של עד 3% אפשריים.
- שיעורי המכס ייקבעו על ידי כל צד בהתאם למדיניותו, אם כי יש אפשרות לתיאום. הצדדים ישמרו על מדיניותם בנוגע למיסוי כלי-רכב.

3.4. הוראות מקילות

הניסיון של פרוטוקול פריס סיפק מספר לקחים שנלמדו במונחים של כינון הסכם סחר פלסטיני-ישראלי. ראש וראשון ללקחים אלה, הוא כי הסכם בין צדדים שאינם שווים נועד לכישלון, אם כל מטרתו היא אסדרה, והניהול מתבצע מתוך הנחה של שוויון בכוח המיקוח והסחר. כדי להימנע מגורל דומה להסכם הסחר הזמני החדש, מוצע כי ייקבעו מספר אמצעים להבטחת יישום, המפצים על אי-השוויון בין שני הצדדים:

- הקמת ועדת תיאום כלכלי במסגרת חדשה של התקשרות. חשוב כי הועדה החדשה לא תיפול למלכודת של הוועדה הכלכלית המשותפת, אשר ייצגה בזעיר-אנפין את אי-שוויון הכוחות הקיים ברמת המאקרו.
- מנגנונים ליישוב מחלוקות הכוללים אמצעים מוסכמים ומפורשים ליישוב מחלוקות, כולל זיהוי של בוררים מוסכמים וחלופות משפטיות.
- הכללת צד שלישי בנקודות קריטיות בהסכם, כגון תיאום במעברי הגבול ויישוב מחלוקות. לצד השלישי יהיו "שיניים" כדי להבטיח יישום.

4. יישום

4.1. חזרה אל שולחן המשא ומתן

תהליך התנועה לקראת המשטר הכלכלי החדש לתקופת המעבר ידרוש משני הצדדים לפתוח במשא ומתן מחודש כדי להגיע להסכם במסגרת הפרמטרים של המשטר החדש המוצע. המכשולים ליישום העקרונות ברורים מאחר שהם מניחים, כפי שצינו קודם נגישות מלאה וחופשית אל, ושימוש בכל הכבישים והתשתיות האחרים, ובמשאבים הטבעיים שבתוך השטח הפלסטיני. כך, זיהוי המכשולים הממשיים לתנועה חופשית והצגתם ככאלה, תסלול את הדרך להגדרת אמצעים לטפל בהם.

- הדיונים ימפו את הגורמים שמאחורי המכשולים לנגישות וכך יבהירו אותם לצדדים. לאחר מכן הצדדים יוכלו ליצור אמצעים לטיפול בהם. יש למנוע מצב בו המכשולים מכתיבים בהתמדה את התוצאות של חוסר נגישות.
- הסוגיות הקשות של אזורי כלכלה נפרדים בפועל, הן בתוך הגדה המערבית והן בינה לבין רצועת עזה, יחייבו תשומת לב מיוחדת ופתרון. כך, שוב, יוחלפו ההסדרים הנוכחיים בהסדרים חדשים שבהם התנועה בין שני האזורים תהיה חופשית, מנקודת ראות כלכלית.
- ההסכם בן 14 השנים על עקרון החיבור הטריטוריאלי יאושר מחדש.
- המעברים בפועל, שאינם על הקו הירוק הישן - מציבים קושי גדול, ולכן יש למקמם מחדש.

4.2. לוח זמנים

דיונים אלה צריכים להיות מלווים בצעדים מוגדרים, אשר יש ליישם בטווח המיידי והקצר כדי להקל על יישומו של המשטר החדש. צעדים אלה ניתן להתוות בתהליך דו-שלבי כדלהלן:

■ **שלב I:**

יש ליישם את הסכם הניידות והנגישות, כצעד ראשון בדרך להשבת מצב התנועה הפנימית שהיה לפני ספטמבר 2000. שלב זה יכול גם חתימה מיידית על פרוטוקול המכס, המאפשר הפעלה מלאה של רפיח כמסוף מסחרי. בשלב זה יידרש כי השליטה המסחרית תמסר לצד הפלסטיני. ייתכן שייעשה שימוש בסיוע של צד שלישי כדי להרגיע את חששותיה של ישראל לגבי ההפעלה.

סוגיות בנוגע ליישום של איחוד המכסים תובהרנה בהדרגה כדי לאפשר פתיחה של סחר פלסטיני לצד שלישי. דבר זה יכול הבטחה כי הקלת הסחר תאוזן על ידי צורכי הביטחון. הצעד הראשון בתהליך זה הוא יישום מידי של תנועה חופשית של סחורות ואנשים בין הגדה המערבית לרצועת עזה, בדרך להשגת הסכם על **המעבר הבטוח** בטווח הקצר, ובסופו של דבר יצירת **חיבור טריטוריאלי** קבוע בין הגדה המערבית לרצועת עזה.

צעדים מידיים נוספים יהיו חתימה על הסכמי מעבר הסחורות עם ישראל, ירדן ומצרים, אשר יאפשרו ניידות חופשית של סחורות המיועדות לייבוא אל פלסטין או לייצוא ממנה.

■ **שלב II:**

בשלב השני, יש להגיע להסכם על כללי מקור, שיהיו בעלי אופי אסימטרי, תוך מתן יתרון לרשות הלאומית הפלסטינית, לפרק זמן מסוים, בסחר עם ישראל. יושג הסכם לשיתוף פעולה במכס אשר יאפשר תנועת סחורות בין שתי הכלכלות תוך הפרעה או עיכובים מינימאליים.

חשוב גם להבטיח כי כל המערכות לשיתוף פעולה, הנדרשות כדי להפעיל הסכם סחר חופשי, ממוקמות ומסודרות באופן המבטיח מעבר ללא תקלות בין שני ההסדרים.

4.3. יכולת פנימית ליישום

כדי שהרשויות הפלסטיניות תהיינה מוכנות לשינויים שיתרחשו ותהיינה מסוגלות לטפל בהצלחה בתחומי האחריות שיופקדו בידיהן, יש לפתח את יכולותיהם של המוסדות הפלסטיניים. התחומים הזקוקים לטיפול דחוף הם: מכס ושליטה בגבולות, הפעלת גבולות ופעילות נגד הברחות, תקנים ואפיונים, אמצעים סניטרים ופיטו-סניטרים, ותעודות מקור. מלאכה ניכרת כבר מנוהלת ברוב התחומים האלה, אולם יש ליצור רשימת בדיקה מלאה ולפעול לפיה בהתמדה.

4.4. ניתוח עלות-תועלת

למשטר שאנו מציעים תהיינה השפעות שליליות וחוביות גם יחד על הכלכלה הפלסטינית ועל הכלכלה הישראלית. יש לזהות ולתעד את ההשפעות ולערוך ניתוח מעמיק של כל אחת מהן. אנו ממליצים כי שני הצדדים יבצעו מחקרים עצמאיים בנוגע לעלויות ולתועלות של המשטר החדש. מחקרים אלה ישמשו כאמצעים להבהרת הסוגיות מראש ולקבלת החלטות המושתתות על בסיס ידע רחב.

עבודות מצוטטות

The Peres Center For Peace and Paltrade (December 2006), *The Untapped Potential*, Tel Aviv: Peres Center for Peace.

Astrup, C. and S. Dessus (April 2002), "Exporting Labor or Goods? Long-term Implications for the Palestinian Economy," Washington, D.C.: *MENA Working Papers Series 29*.

The World Bank, (December 2004), "Stagnation or Revival? Israeli Disengagement and Palestinian Economic Revival."

תעסוקה בפלסטיין

תוכן העניינים

201	תקציר
203	1. מבוא
205	2. שוק העבודה הפלסטיני
210	3. שוק העבודה הפלסטיני המקומי
215	4. זרימת עובדים פלסטינים לישראל
218	5. העסקת פלסטינים במדינות המפרץ הערבי
219	6. המלצות

רשימת תרשימים

205	תרשים 1: כוח העבודה הפלסטיני, 1994 - 2006
206	תרשים 2: תעסוקה במגזר הציבורי וסך כולל של משכורות, 1995 - 2006
207	תרשים 3: פילוח שוק העבודה הפלסטיני לפי ענפים כלכליים - הרבעון הרביעי של 2006
208	תרשים 4: מגמות של אבטלה ותעסוקה חלקית שלא מרצון ברשות הלאומית הפלסטינית בשנים 1995 - 2006

תקציר

בעשור האחרון, ובעיקר מסוף שנת 2000, סובל שוק העבודה הפלסטיני משיעורי אבטלה גבוהים מאוד. דבר זה הוביל לקשיים חברתיים חמורים ולרמה גבוהה של תלות בסיוע מבחוץ. הגידול המהיר בהיצע של כוח עבודה לא התאזן על ידי ביקוש מקומי. יתרה מזאת, הכלכלה הפלסטינית לא צמחה באופן עצמאי ויצרה די מקומות עבודה, כפי שקיוו בעקבות החתימה על פרוטוקול פריס. מספר הפלסטינים העובדים בישראל, אשר בעבר שימשה כמעסיק העיקרי של פלסטינים, צנח בחדות ונהיה כפוף למגבלות רגולטוריות ולמדיניות הישראלית של אישורי עבודה וסגרים. בו בזמן עבר שוק העבודה הישראלי להעסקת עובדים זרים. כתוצאה מכך, נעשה המגזר הציבורי הפלסטיני חלופה לתעסוקה וצמח במהירות, תוך הוספת לחץ ומגבלות על תקציב הרשות הלאומית הפלסטינית.

שיפור המצב הכלכלי בגדה המערבית וברצועת עזה, וכתוצאה מכך ברמת החיים הפלסטינית, צריך להתבסס על התאוששותו של שוק העבודה הפלסטיני. הגורם החשוב ביותר להשפעה על שיעורי התעסוקה בגדה המערבית וברצועת עזה הוא ניידות ונגישות. יישום מידי של ההסכם על ניידות ונגישות (AMA), ישמש כצעד ראשון להמרצת סחר פנימי וחיצוני. צעד זה יגדיל את פוטנציאל השוק עבור המגזר הפרטי הפלסטיני, ובכך יגביר את פירון העבודה והתעסוקה. הזדמנויות תעסוקה נוספות בטווח הקצר צריכות לבוא מפיתוח של מיזמים בהיקף נרחב בתוך הגדה המערבית ורצועת עזה בעזרתה של הקהילה התורמת. מיזמים כאלה יביאו גם תועלת לכלכלה הפלסטינית על ידי שיפור התשתיות - שיפור שהוא צורך חיוני לכל מדינה מתפתחת. בטווח הקצר והבינוני, פיתוח של אזורי תעשייה הוא בעל פוטנציאל רב. התפתחויות כאלה ימשכו השקעות ויספקו תעסוקה הן בשלב הבנייה והן בשלב ההפעלה.

חזרה לשיעור גבוה של פלסטינים העובדים בישראל, כפי שהיה עד תחילת שנות ה-90, אינה מציאותית בעתיד הקרוב. עם זאת, שוק העבודה הישראלי יישאר מעסיק חשוב עבור כוח עבודה פלסטיני עם מיומנות נמוכה. לכן, יש להשאיר את היקף המועסקים הפלסטינים בישראל לפחות ברמתו הנוכחית. זרימתם של עובדים אלה לתוך ישראל צריכה להיות צפויה מראש, ועל מגבלות הביטחון להצטמצם למינימום ההכרחי.

יש לבחון גם תעסוקה אפשרית במדינות המפרץ. היעד צריך להיות המגזר הפרטי במדינות המפרץ הערבי. מאחר שחלק גדול של הפלסטינים הוא בעל השכלה גבוהה, קיימת בפניהם האפשרות להתחרות על משרות מול בני לאומים אחרים, ברגע שתינתן להם האפשרות.

1. מבוא

כבר למעלה מעשור שהחברה הפלסטינית סובלת מרמות אבטלה גבוהות. בשש השנים האחרונות, מאז פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה, עלתה האבטלה לרמות ללא תקדים, והובילה לשיעורי עוני גבוהים ולקשיים חברתיים חמורים.

עד תחילת שנות ה-90 כשליש מן התעסוקה הפלסטינית הייתה בישראל. מציאות זו תמכה ברמות נמוכות של אבטלה בגדה המערבית וברצועת עזה. מאידך, היא הגבילה את פוטנציאל הצמיחה הכלכלית הפלסטינית על ידי התמקדות בתעסוקה בענפים הדורשים כישורים נמוכים. החתימה על פרוטוקול פריס נועדה לתמוך במעבר לכלכלה פלסטינית בלתי-תלויה, ובכך להפחית את התלות של שוק העבודה הפלסטיני בשוק העבודה הישראלי, תוך שמירה על היקף מסוים של פלסטינים העובדים בישראל, אך זה לא קרה.

ההתפתחויות האחרונות, כולל השעיית ההכנסות ממיסוי מישראל והשעיית הסיוע מתרומות, הוסיפו נטל נוסף על שוק העבודה הפלסטיני ועל הכלכלה הפלסטינית שהצטמצמה ב-10% ב-2006. שיעורי העוני, שהגיעו ל-22.3% בגדה המערבית ול-43.7% ברצועת עזה ב-2005, המשיכו לעלות בשנת 2006.¹ השגת שיפור בשוק העבודה הפלסטיני חיונית להשבת היציבות הכלכלית והחברתית, להפחתת התסכול וליצירת תקווה לעתיד טוב יותר. לעומת זאת, המשך פעולות האיבה, המהומה הפוליטית ומשטר הסגר הפנימי המוטל על ידי ישראל נותרו כמכשולים עיקריים לכל שינוי חיובי. יתרה מזאת, התפתחויות אפשריות כגון צמצום נוסף של מספר העובדים הפלסטינים בישראל, כפי שהוצע בתוכנית ההתנתקות, יובילו לקשיים נוספים בשוק העבודה הפלסטיני ואינם משקפים בהכרח את האינטרסים הכלכליים של ישראל.

מסמך זה ידון בחלק מן הקשיים המעכבים את פיתוח שוק העבודה הפלסטיני ויציע אמצעים בסיסיים אשר, אם ייושמו, ישמשו כצעד ראשון להתאוששות כלכלית. בחלקו הראשון מציג המסמך נתונים בסיסיים על שוק העבודה הפלסטיני.

¹ Palestinian Central Bureau of Statistics, 2006. Poverty in the Palestinian Territory, 2005. Main Findings Report.

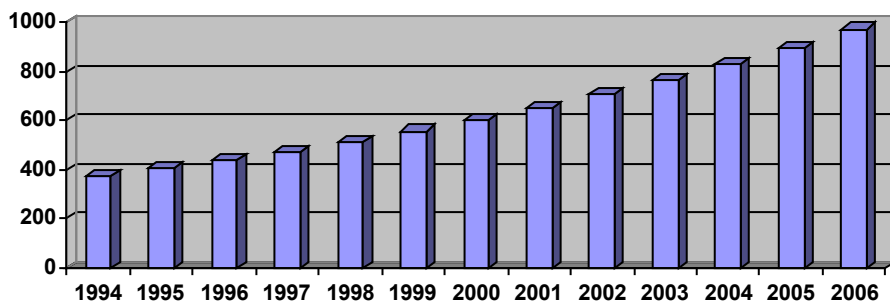
החלק השני חוקר את שוק העבודה הפנימי והדרישות לפיתוחו, והחלק השלישי דן בתעסוקה הפלסטינית בישראל. החלק הרביעי בוחן אפשרות תעסוקה פלסטינית במדינות המפרץ הערבי, והחלק החמישי מסכם עם המלצות ממוקדות.

2. שוק העבודה הפלסטיני

2.1. שוק העבודה - היצע וביקוש

בעשור האחרון היצע העבודה הפלסטיני נמצא בגידול מתמיד, כשהוא עולה על הגידול בביקוש לעובדים. כוח העבודה גדל מ-373,000 ב-1994 ל-973,000 ב-2006. 70% ממנו מצויים בגדה המערבית ו-30% ברצועת עזה.

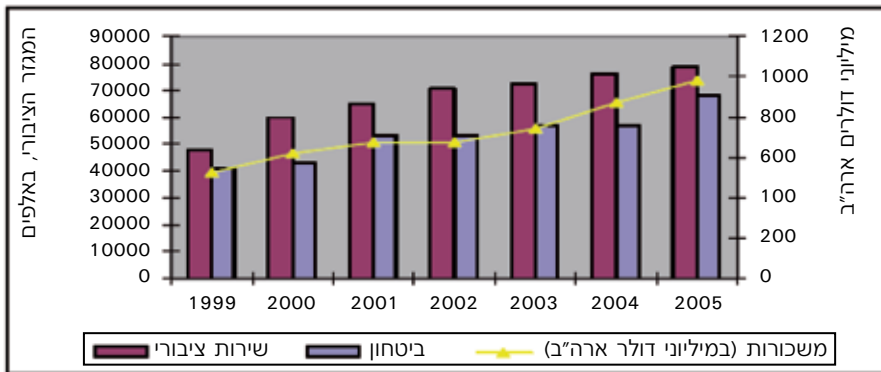
תרשים 1: כוח העבודה הפלסטיני, 1994 - 2006



מקור: הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה.

בשעה שהאבטלה מרקיעה לרמות חסרות תקדים, המגזר הציבורי היה לחלופה העיקרית לקליטת כוח עבודה שהשתחרר משוק העבודה הישראלי ומן המגזר הפרטי (הפלסטיני) המתכווץ. התעסוקה בתחום השירותים, המורכבת מן המגזר הציבורי (במיוחד חינוך, שירותי בריאות וביטחון), וכן בענפי המסחר, המלונאות, התחבורה והתקשורת, הגיעה בשנת 2006 לכ-60%.

תרשים 2: תעסוקה במגזר הציבורי וסך כולל של משכורות, 1999 - 2005



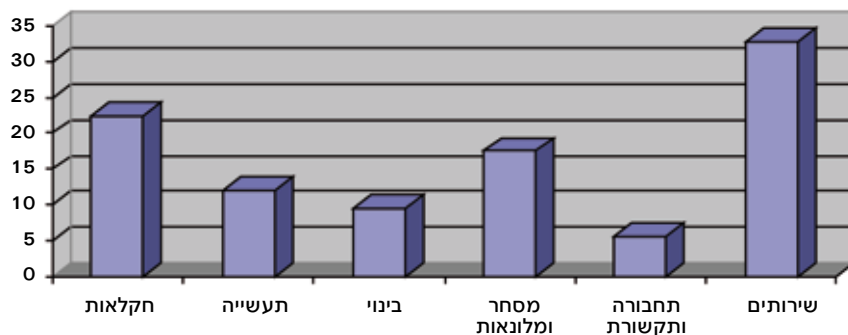
מקור: Public Expenditure Review, World Bank, 2007

באופן כללי, שיעור התעסוקה בשירות הציבורי גדל ב-70% בשש השנים מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה.

הגידול בתעסוקה הן בשירות המדינה והן בתחום הביטחון נמשך בהתמדה, בעקבות הלחץ של ירידה בשיעור המועסקים במגזר הפרטי, שהלך והתכווץ כתוצאה מהגבלות על ניידות ונגישות, תעסוקה מוגבלת יותר ויותר בישראל, והתדרדרות במצב הביטחון. המגזר הציבורי מייצג עתה יותר מ-20% מהסך הכולל של המועסקים. המגזר הפרטי קולט את מרבית התעסוקה, כאשר המגזר החקלאי נותר המוצא האחרון להזדמנויות תעסוקה ומספק בין 13%-15% מכלל מקומות העבודה (ו-20% מכלל התעסוקה בעונת מסיק הזיתים).² תחום התעשייה נותר מוגבל ביכולתו לקלוט עובדים, עקב חוסר יכולתו למשוך השקעות ולהגיע לשווקים בתנאים הנוכחיים.

2 חלק גדול של עובדי החקלאות הם עובדים ללא שכר, בהיותם בני משפחה.

תרשים 3: פילוח שוק העבודה הפלסטיני לפי ענפים כלכליים - הרבעון הרביעי של 2006



מקור: הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה

מספרם הגבוה, יחסית, של בוגרי אוניברסיטאות ומכללות הוא אחד המאפיינים המרכזיים והחשובים בכוח האדם הפלסטיני. בעשרים השנים האחרונות, יותר מ-215,000 סטודנטים פלסטינים סיימו את לימודיהם (וקיבלו תואר אקדמי), מהם 47.5% מחזיקים בתואר בוגר אוניברסיטה ומעלה, ו-30.8% מחזיקים בדיפלומה.

2.2. אבטלה

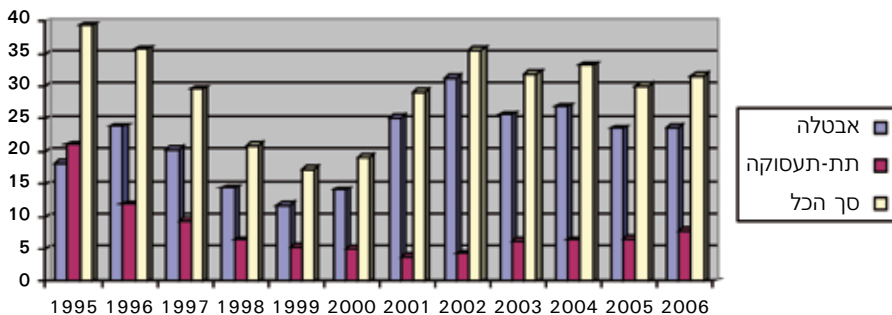
האבטלה, על תוצאותיה הכלכליות החמורות והשלכותיה החברתיות, היא עדיין אחת הבעיות הלוחצות ביותר, שעמן מתמודדת הרשות הלאומית הפלסטינית מאז תחילתו של תהליך השלום ב-1993. לא תמיד היה זה המצב. לפני האינתיפאדה הראשונה ב-1987, שיעורי האבטלה מעולם לא עלו על 5%-6% מכוח העבודה. בראשיתו של תהליך השלום הובטחו לפלסטינים חיים טובים יותר, אך הם מצאו עצמם לכודים בקיפאון כלכלי ובשליטה של ישראל על הזדמנויות התעסוקה. בשנים האחרונות ובמיוחד מסוף שנת 2000, האבטלה הגיעה לרמות גבוהות ביותר ושם נותרה.

שיעור האבטלה ברבעון הרביעי של 2006 עמד על 22%³ (24.2% ברבעון השלישי)⁴ בהשוואה ל-10% ברבעון השלישי של שנת 2000, לפני פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה. בגדה המערבית שיעור האבטלה ברבעון הרביעי של 2006 עמד על 16.2% בעוד שברצועת עזה הגיע לגובה של 34.8%.

למרות רמתם הגבוהה, שיעורי האבטלה אינם חושפים את התמונה במלואה. 8.2% מן העובדים סובלים מתעסוקה חלקית שלא מרצון. הכוונה היא שהם עובדים פחות מאשר בדרך כלל, בגלל היעדר תעסוקה, או עובדים בתנאים דלים או עבור שכר לא מספק ביחס למיומנותם.

למרות העובדה, כי שיעורי האבטלה הגבוהים ביותר הם בקרב עובדים בלתי מיומנים, חשוב לציין כי היא גבוהה גם בקרב עובדים מקצועיים. ברבעון האחרון של 2006, 17.9% מתוך המשתתפים בכוח העבודה, בוגרי 13 או יותר שנות לימוד - היו מובטלים. האבטלה גבוהה בצורה יוצאת דופן בקרב קבוצות הגיל הצעירות יותר. 34.8% מהמשתתפים בשוק העבודה בגילאי 20 עד 24 היו מובטלים באותה התקופה.

תרשים 4: מגמות של אבטלה ותעסוקה חלקית שלא מרצון ברשות הלאומית הפלסטינית בשנים 1995 - 2006



מקור: הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה

3 ראה: PCBS (Palestinian Central Bureau of Statistics), Labor Force Survey - שנים שונות. נתונים נוספים בתרשים זה הם מאותו המקור.

4 נראה, כי רוב הנתונים של שוק העבודה ברבעון הרביעי של 2006 טובים משמעותית מאשר ברבעון השלישי (אבטלה, שיעור השתתפות וכו'). עם זאת, השיפור נובע משינויים עונתיים, עקב עונת מסיק חזיתים המספקת רק עבודה זמנית. שיעורם של המובטלים בחקלאות, בסך הכול של המובטלים, טיפס מ-13.7% ברבעון השלישי של 2006 ל-21.5% ברבעון הרביעי.

2.3. השתתפות בכוח העבודה

ברבעון הרביעי של שנת 2006, עמד שיעור ההשתתפות בכוח העבודה על 43%⁵ (41.3% ברבעון השלישי) בהשוואה ל-43.5% ברבעון האחרון של שנת 2000, לפני אינתיפאדת אל-אקצה. המצב הנוכחי בגדה המערבית, על אף חומרתו, טוב באופן יחסי מן המצב ברצועת עזה. שיעור ההשתתפות בגדה המערבית ברבעון האחרון של 2006 עמד על 45.7%, בהשוואה לרצועת עזה שם עמד על 38.0%.

סיבה מרכזית לשיעורי ההשתתפות הנמוכים יחסית היא שיעור ההשתתפות הנמוך מאד בקרב הנשים. ברבעון הרביעי של 2006, 17.5% מהנשים הפלסטיניות השתתפו בכוח העבודה. בגדה המערבית שיעור ההשתתפות עמד על 21.2%, בעוד שברצועת עזה עמד על 10.8% בלבד. שיעור ההשתתפות בקרב הגברים היה 68%.

2.4. יחס התלות באוכלוסייה העובדת

שיעור ההשתתפות הנמוך בשילוב עם שיעורי אבטלה גבוהים ועם גידול אוכלוסין מהיר⁶ הובילו לעלייה של 14.6% במספר הנפשות התלויות בכל אדם עובד. ברבעון הרביעי של 2006, 5.5 נפשות בגדה המערבית היו תלויות בכל אדם עובד בהשוואה ל-4.8 ברבעון השלישי של שנת 2000. המצב ברצועת עזה התדרדר בצורה יוצאת דופן - יחס התלות גדל באותה התקופה מ-5.9 ל-7.9.

5 שיעור ההשתתפות מוגדר כחלקה של האוכלוסייה בגיל 15 שנים ומעלה, אשר משתתפת בכוח העבודה.

6 על פי האומדנים של הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה, השיעור השנתי בגידול האוכלוסייה בגדה המערבית וברצועת עזה עומד על 3.3%.

3. שוק העבודה הפלסטיני המקומי

עד ראשית שנות ה-90, היה זרם העובדים הפלסטיני לשוק העבודה הישראלי לגורם חשוב ביותר בשילוב של הכלכלה בגדה המערבית ורצועת עזה, ומאוחר יותר של הרשות הלאומית הפלסטינית, עם הכלכלה הישראלית. העובדים הפלסטינים שנכנסו לישראל באופן קבוע על בסיס יומי, ברובם פועלים גברים בלתי-מיומנים, ייצגו שליש מהמועסקים הפלסטינים והפיקו יותר מרבע מן התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) של הגדה המערבית ורצועת עזה. בשנים הראשונות הוביל הדבר לצמיחה כלכלית מהירה בגדה המערבית וברצועת עזה, בד בבד עם תמיכה בגידול יצוא הסחורות מישראל לשטחים אלה ואספקת כוח עבודה זול לשוק העבודה הישראלי בתחומים שונים כגון בניין ושירותים.

בפרוטוקול פריס מ-1994, התחייבו הצדדים "לנסות לקיים את הנורמאליות של תנועת כוח העבודה בין ישראל לרשות הלאומית הפלסטינית"⁷. הדבר נחשב למרכיב מרכזי בהצלחת צמיחתה של הכלכלה הפלסטינית, במיוחד בשלבים המוקדמים של התרחבותה. כולם קיוו כי תהליך השלום יורז גידול בהשקעה המקומית ובצמיחת התעשייה, יביא זרם של הון זר וצמיחה במסחר, ובכך יוביל לגידול בתעסוקה המקומית, אשר תסייע לצמצם את התלות הפלסטינית בשוק העבודה הישראלי. אולם הכלכלה הפלסטינית לא הצליחה לצמוח ללא תלות או בנפרד מישראל. נוסף על כך, הניסיונות לשלב את הכלכלה הפלסטינית בתוך הכלכלה האזורית או העולמית נותרו מוגבלים, משום שצמיחתה של הכלכלה הפלסטינית נשארה מוגבלת כתוצאה מחוסר השקט הפוליטי והביטחוני ומדיניות הסגרים הישראלית.

האפשרויות ליצירת מקומות עבודה הן שונות בגדה המערבית וברצועת עזה. ברצועת עזה, רוב המשרות שנוצרו היו במגזר הציבורי. משנת 1995 קלט מגזר זה 25% - 30% של כוח העבודה המקומי המועסק. בגדה המערבית, ייצג המגזר הציבורי רק 18% מהסך הכולל של המועסקים.

7. ההשלכה של סעיף העבודה בפרוטוקול פריס, על היקף העובדים הפלסטינים בישראל, הייתה לתחום במחלוקת בין הצדדים מאז החתימה על הפרוטוקול.

הקיימות הפיסקלית והפיריון של משרות אלה מוטלות בספק, לאור העובדה כי רבות מהן נוצרו בתגובה ללחצים הנובעים מהיעדר הזדמנויות אחרות לתעסוקה במגזר הפרטי ולא בגלל צורך ממשי של המגזר הציבורי.

3.1. הגבלות על ניידות וסחר

השגת התאוששות בשוק העבודה הפלסטיני המקומי מאתגרת וחשובה. כל שיפור במצב הכלכלי ברשות הלאומית הפלסטינית, ובכך ברמת חייהם של הפלסטינים, מבוסס על התאוששותו של שוק העבודה הפלסטיני. עם זאת, כדי שיחול שיפור משמעותי במצב חייב לחול שינוי ניכר בהגבלות הישראליות על הכלכלה הפלסטינית ובמיוחד על כוח העבודה הפלסטיני. המגבלות העיקריות המעכבות את התאוששותה של הכלכלה הפלסטינית הן ההגבלות על המסחר בין הגדה המערבית לבין רצועת עזה, וגם בתוך הגדה המערבית עצמה⁸. מקצת המגבלות, אף שהן מוגזמות, הן תוצאה של המצב המדיני והביטחוני והסכסוך האלים המתמשך המעכב את הסיכויים להסרתן המוחלטת. מצד שני, מגבלות אלה מגבירות את התסכול הפלסטיני, מונעות תקווה לשיפור ומדכאות יוזמות כלכליות.

דוגמה להשפעה שיש להגבלות על המסחר אפשר היה לראות בגוש קטיף. בעקבות ההתנתקות הועברו מקצת החממות בשלמותן לידי הרשות הלאומית הפלסטינית. הדבר אמור היה ליצור מקומות עבודה חדשים ולפצות באופן חלקי על אובדן המשרות בהתנחלויות שפנו.

התקוות הגבוהות ביחד עם השקעות פלסטיניות רחבות בשיקומן של החממות נמוגו בעקבות סגירת מעבר קרני, וחוסר היכולת לייצא את התוצרת בעקבות זאת.

ההגבלות שהטילה ישראל על הניידות גורמות להרעה במצב. הגבלות ביטחוניות אפשריות חדשות, והשלמת בנייתה של גדר/חומת ההפרדה, יובילו להתדרדרות נוספת בשוק העבודה. להגבלות הנוכחיות על יכולת הניידות⁹ השלכות שליליות רבות על שוק העבודה. להלן כמה מהן:

8 נגישותם של הפלסטינים לשווקים, הן בתוך השטחים והן מחוצה להם נמצאת תחת פיקוח הדוק של צה"ל. מספר המכשולים לתנועה בגדה המערבית ממשיך לגדול, המעברים של אנשים וסחורות בין השטחים לבין ישראל פועלים בקיבולת נמוכה ביותר והעלות של הסחר מוכחת כמגבילה.

The Situation of workers of the occupied Arab territories, Appendix to the Report of the Director-General to the International Labor Conference, 96th Session International Labour Office, Geneva, 2007

9 במארס 2007 נמנו 547 מכשולים פיסיים. ראה: OCHA, 2007a.

1. הניתוק שבין שוק העבודה ברצועת עזה לבין הגדה המערבית מגביל את המסחר בין שני האזורים, אף על פי שבשניהם אותו עם, אותה ממשלה ואותה מדיניות כספית.

2. ההגבלות על התנועה בין אזורים בתוך הגדה המערבית גורמות לחוסר יעילות מלאכותי בשוק העבודה ומגבילות את הזדמנויות התעסוקה מחוץ למקום המגורים. הדבר פוגע בהתאמה בין היצע העובדים לבין הביקושים של שוק העבודה ויש לו השפעה שלילית על הסיכוי למצוא עבודה ועל המשכורות. ההגבלות על התנועה גם מגדילות את עלויות השינוע וכתוצאה מכך מכבידות על המסחר המקומי.

3. להטלת מגבלות על הגישה לעמק הירדן השפעה שלילית ישירה על התעסוקה בענף החקלאות בעמק הירדן והשפעה עקיפה על ענף התיירות. שני ענפים אלה יכולים לספק הזדמנויות תעסוקה הנחוצות כל כך, בטווח הקצר.

4. ההגבלות מונעות גישה למזרח ירושלים, אשר גודלה היחסי עושה אותה לשוק חשוב אשר מציע בנוסף תעסוקה במסחר, בשירותים ובתיירות.

שוק העבודה הפלסטיני סובל גם מהיעדר השקעות. השקעות כאלה יכולות ליצור משרות חדשות, ולצמצם את ההגירה של אנשים בעלי כישורים, שבפניהם עומדת חלופה טובה לתעסוקה בתנאים טובים יותר, מחוץ לרשות הלאומית הפלסטינית. בנסיבות טובות יותר, אנשים אלה היו עשויים להיות עמוד התווך של הפיתוח המקומי.

3.2. ההשפעות של גדר / חומת ההפרדה על תעסוקה

בנייתה של גדר/חומת ההפרדה, מציגה לא רק אי הסכמה מדינית עמוקה בין ממשלת ישראל לבין הרשות הלאומית הפלסטינית, אלא גם יוצרת מגבלות חמורות על הניידות, אשר מוסיפות מגבלות לתעסוקה אפשרית. החלקים הבנויים של גדר/חומת ההפרדה, הגובלים בשטחים הפלסטיניים, כבר גרמו לפגיעה על ידי הגבלת הנגישות לקרקעות החקלאיות ולשטחים הסמוכים.

רק 20% מן התוואי המעודכן של גדר/חומת ההפרדה ממוקם לאורך "הקו הירוק", כאשר 575 קמ"ר (או 10.2%) של אדמות הגדה המערבית נופלים בתוך "אזור התפר" בין גדר ההפרדה לבין הקו הירוק. שטח זה כולל אדמות פוריות רבות בגדה המערבית וגם מקורות מים.¹⁰ הכלכלה של ערי הגבול כדוגמת ג'נין, טול-

10 OCHA, "The Humanitarian Impact on Palestinians of Israeli Settlements and Other Infrastructure in the West Bank" August 30, 2007. http://www.ochaopt.org/?module=displaysection§ion_id=97&static=0&format=html.

כרם וקלקיליה מסתמכת במידה רבה על מסחר עם ישראלים, ובמיוחד עם ערבים ישראלים, מן הערים השכנות בצדו השני של "הקו הירוק". ערים אלה מנותקות עתה ממאגר הלקוחות והשווקים העיקריים שלהן. עם סיום בנייתה של גדר/ חומת ההפרדה סביב ירושלים יושלם בידודה הפיסי מהגדה המערבית ובכך תימנע מפלסטינים מן הגדה המערבית הכניסה לירושלים המזרחית.¹¹ לכך תהיה השפעה שלילית ישירה על התעסוקה, וכן השפעה עקיפה על ידי ניתוק המסחר בין הגדה המערבית למזרח ירושלים.

השלמתה של גדר/חומת ההפרדה פירושה גם בידודו של אזור התעשייה בעטרות מן הגדה המערבית. כיום, כ-1,500 פלסטינים מהגדה המערבית מועסקים באופן קבוע על ידי חברות ישראליות בעטרות. לאחר השלמת הגדר תימנע מן הפלסטינים הגישה לאזור התעשייה. הדבר יגדיל את האבטלה בגדה המערבית, בדומה להשפעת סגירתו של אזור התעשייה ארז ברצועת עזה. חברות ישראליות הפועלות בעטרות תצטרכנה למצוא עובדים חדשים ותושפעה לרעה על ידי הוצאות שכר גבוהות יותר, ועלות ההכשרה הנדרשת של עובדים חדשים.¹²

3.3. המגזר הציבורי - קשיים כספיים

המגזר הציבורי הפלסטיני מעסיק יותר מ-20% מכוח העבודה הפלסטיני. מימונו של המגזר הציבורי תלוי במיסוי מקומי, כולל העברתם של כספי המסים שנגבו בישראל עבור הרשות הלאומית הפלסטינית (כמוסכם בפרוטוקול פריס), וכן בסיועם של תורמים. הן העברת כספי המסים על ידי ישראל והן סיועם של תורמים הושעו בעקבות ניצחון החמאס בבחירות למועצה המחוקקת הפלסטינית ב-2006.¹³ כתוצאה מכך, לא היה ביכולתה של הרשות הלאומית הפלסטינית לשלם לעובדיה את משכורותיהם במלואן במשך החודשים האחרונים.¹⁴ אף שעובדים אלה עדיין מסווגים רשמית כמועסקים, יש עתה קטגוריה גדולה של עובדי מדינה שיש להם הכנסה קטנה, או שאין להם הכנסה כלל, והדבר מוביל לעלייה בעוני ותורם לשפל הכלכלי.

11 למדיניות הנוכחית של היתרים ונקודות ביקורת, יש כבר השפעה דומה של הגבלת הכניסה מהגדה המערבית למזרח ירושלים. קרוב לוודאי, כי השלמתה של הגדר תגרום להרעה במצב.

12 בחודשים האחרונים התנהלו דיונים בין החברות הישראליות באזור התעשייה בעטרות לבין רשויות הביטחון של ישראל. נראה, כי לפחות בעתיד הקרוב, תמשך כניסתם של העובדים הפלסטינים לעטרות.

13 השעיות אלה הוסרו לאחרונה, והעברת כספי המסים וסיוע התורמים חודשו.

14 מאפריל עד ספטמבר 2006 קבלו עובדי הממשלה, במוצא, תשלומים השווים רק ל-40% מהכנסותיהם הרגילות. ראה: IMF, West Bank and Gaza, Recent Fiscal and Financial Developments, October 2006.

בעקבות בחירתה של ממשלת החמאס לשלטון בינואר 2006, שינתה ישראל את מדיניותה כלפי התושבים הפלסטינים בעלי אזרחות זרה. עד לאחרונה, פלסטינים אלה הורשו לעזוב את הרשות הלאומית הפלסטינית, לקבל אשרת כניסה חדשה ולשוב. המדיניות החדשה טוענת כי קודם לכן תושבים אלה, אשר נכנסו לרשות הפלסטינית באמצעות אשרת כניסה רגילה ולא באמצעות היתר עבודה, עבדו למעשה באופן בלתי חוקי. אין זה ברור אם מדיניות חדשה זו איננה בבחינת סנקציה ישראלית נוספת נגד הרשות הפלסטינית והיא אמצעי זמני (מכיוון שחלק מאלה שכניסתם נמנעת עובדים במוסדותיה), או אם מדובר בשינוי קבוע. יש להדגיש, כי האנשים שנפגעו ממדיניות זו הם בדרך כלל עובדים בעלי כישורים גבוהים, המחזיקים בעמדות חשובות בממשל הפלסטיני ובדרך כלל תומכים בדו-שיח עם ישראל. במידה ומדיניות זו תישאר על כנה, לא זו בלבד שהאנשים מנועי הכניסה ומשפחותיהם ייפגעו ישירות, אלא גם הרשות הלאומית הפלסטינית תינזק ועמה ההתקדמות האפשרית לקראת שלום.

4. זרימת עובדים פלסטינים לתוך ישראל

עד ראשית שנות ה-90, שוק העבודה הישראלי נהנה מעבודה פלסטינית זולה. שליש מכוח העבודה הפלסטיני עבד בישראל. משמעות הדבר הייתה כי שיעורי האבטלה בגדה המערבית וברצועת עזה היו נמוכים וההכנסה גבוהה יחסית. העובדים הפלסטינים בישראל התרכזו בעיקר בענפים המסורתיים (Low-Tech) כדוגמת בנייה, חקלאות ושירותים. אולם, בטווח הארוך, התלות בתעסוקה בישראל פגעה בצמיחה הפוטנציאלית של הכלכלה הפלסטינית. זו הייתה התוצאה של שכר עבודה גבוה בישראל בהשוואה לשכר בשטחים הפלסטינים. הדבר הגביל את התמריצים לצבירת הון אנושי ויצר שוק עבודה שהתמחה בפעילויות בעלות ערך מוסף נמוך. נוסף על כך, המשכורות המקומיות הגבוהות יחסית (בהשוואה למדינות אחרות באזור פרט לישראל), לא משכו משקיעים או טכנולוגיות, שעשויים היו להעלות את היצרנות המקומית.

משנת 1993, התחוללו מספר תמורות בתעסוקת פלסטינים בישראל:

- זרימתם של העובדים הפלסטינים הפכה לבלתי סדירה;
- הנגישות לישראל נעשתה מוגבלת יותר לגבי כוח העבודה מהגדה המערבית, וסגורה למעשה בפני כוח העבודה מרצועת עזה;
- עלה היקף התעסוקה הרשמי והבלתי רשמי בהתנחלויות הישראליות שנבנו בגדה המערבית.

בעוד שעל העובדים הפלסטינים הנכנסים לישראל הוטלו בהדרגה מגבלות נוספות, שוק העבודה הישראלי פנה להעסקתם של עובדים זרים. במחצית השנייה של שנות ה-90 ידעה התעסוקה הפלסטינית בישראל כמה תקופות שגשוג (אם כי רוב העובדים האלה היו ללא רשיונות עבודה). אולם עם פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה בספטמבר 2000 נעלמו השיפורים.

למרות שהיו פלסטינים שקיבלו רשיונות לעבוד בישראל, המדיניות המתמשכת של סגרים והגבלות שנאכפה על ידי ישראל הביאה לכך שעובדים פלסטינים רבים מצאו עצמם מחזיקים בהיתרי עבודה חסרי כל תועלת.

4.1. הגבלות מוסדיות

משנת 1993 ואילך, נעשתה העסקתם של הפלסטינים בישראל תלויה בנהלים ישראלים ובמיוחד במדיניות היתרי העבודה ובמדיניות הסגרים. מדיניות מתן היתרי העבודה בישראל מורכבת מוויסות כניסתם של עובדים לתוך שטחה על בסיס שיקולי ביטחון ולא דווקא על בסיס של היצע וביקוש בשוק העבודה הישראלי. מדיניות מתן ההיתרים המסובכת והבלתי עקבית שנאכפה ב-1991, התנתה את כניסתם של העובדים הפלסטינים לתחומי ישראל בהשגת אישור ביטחוני מן הממסד הצבאי הישראלי, וכן בהשגת בקשה להעסקה ממעסיק ישראלי. בנוסף, רשיונות אלה קשרו את העובדים לחברה ולמקום עבודה מסוימים ובכך הגבילו את הזדמנויות התעסוקה שלהם.¹⁵

נוסף על כך, נהלי הביטחון המשתנים חדשות לבקרים, והאמצעים שנוקטת ישראל, יוצרים רמה גבוהה של חוסר וודאות בשאלה אם עובדים בעלי היתרי עבודה יוכלו להגיע למקום עבודתם. לכך יש השפעה שלילית הן על העובד הפלסטיני והן על המעסיק הישראלי.

4.2. המצב הנוכחי

כיום, כ-40,000 פלסטינים מקבלים היתרי עבודה (רוב העובדים האלה הם מהגדה המערבית; מאז ההתנתקות יש מעט מאוד פלסטינים מרצועת עזה העובדים בישראל). היתרים אלה מונפקים ישירות לעובדים הפלסטינים (העובדים עבור חברות ישראליות) ולקבלנים¹⁶, ללא תיאום עם הצד הפלסטיני.

המדיניות הנוכחית של צמצום מספר העובדים הפלסטינים בישראל ויצירת הפרדה בין שני שווקי העבודה, התקדמה צעד אחד קדימה עם תוכנית ההתנתקות, אשר קבעה כי "טווח הרחוק" (ללא ציון של תאריך ממשי), לא יהיו עוד עובדים פלסטינים בישראל. ההסבר שניתן למדיניות זו היה כי הדבר יעודד עצמאות כלכלית פלסטינית רבה יותר.¹⁷ מדיניות כזו, אם תיושם בתנאים הנוכחיים וללא שינוי מרחיק לכת בהזדמנויות התעסוקה לעובדים לא מקצועיים ברשות הפלסטינית,

15 בהיעדר הזדמנויות להכנסה נאותה בשטחים, עשרות אלפי פלסטינים מיואשים מוכנים להסתכן בכניסה בלתי חוקית לתחומי ישראל בחפשמ אחר פרנסה עבורם ועבור התלויים בהם.

16 על פי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, המספר הכולל של פלסטינים העובדים בישראל ובהתנחלויות ב-2006 (על בסיס יומי או שבועי) הגיע ל-64,000 (כולל את כל העובדים, ללא התחשבות בהחזקת היתרי עבודה). העובדים הם בעיקר גברים ובגבולות הגיל והמצב המשפחתי הנדרשים על ידי ישראל (בדרך כלל מעל גיל 35, נשואים ועם ילדים).

17 ראה: החלטת הקבינט בנושא תוכנית ההתנתקות:

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Revised+Disengagement+Plan+6-June-2004.htm>

תזיק לכלכלת פלסטיין. יתר על כן, אין היא משקפת בהכרח את צרכי שוק העבודה הישראלי.

מדיניותה של ישראל לצמצם את מספר העובדים הזרים¹⁸, אם כי חוקיים,¹⁹ אין פירושה דווקא צמצום נוסף של מספר העובדים הפלסטינים המורשים להיכנס לישראל. כתוצאה מתקופות שהותם הממושכות בישראל, יש לעובדים הזרים השפעות חיצוניות שליליות גדולות יותר על הכלכלה הישראלית בהשוואה לפלסטינים. לפיכך, מבחינה כלכלית וחברתית, תפיק ישראל תועלת ממתן עדיפות לעובדים פלסטינים על פני עובדים זרים.

ברבעון הרביעי של 2006 היה שכר העבודה היומי, נטו, לעובד פלסטיני בישראל גבוה ב-65% מאשר בגדה המערבית וגבוה ב-95% מאשר ברצועת עזה. (130.6 ₪ בהשוואה ל-79.3 ₪ ול-67.0 ₪, בהתאמה²⁰). נתונים אלה מצביעים על כך שפלסטיני המאבד את מקום עבודתו יסבול מאובדן ניכר של הכנסה, אפילו אם ימצא תעסוקה ברשות הפלסטינית. הפסקה מוחלטת של עבודה פלסטינית בישראל תשפיע באופן שלילי על משתנים כלכליים נוספים, דוגמת צמצום הצריכה הפרטית, הקטנת החיסכון וגביית המסים, ותשפיע באופן שלילי גם על מדדים אחרים.

18 לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל ב-2006 היו בישראל קרוב ל-200,000 עובדים זרים.

19 במשך כעשור מתמודד שוק העבודה הישראלי עם שיעור אבטלה גבוה. מקובל לראות במספרם הגבוה של העובדים הזרים בישראל מרכיב מרכזי באבטלה הגבוהה במשך תקופה זו. לכן אימצה ממשלת ישראל מדיניות של צמצום מספרם. מבחינה זו, ההתייחסות לעובדים הזרים ולעובדים הפלסטינים היא כאל קבוצה אחת.

20 ראה: PCBS, Labor Market Survey.

5. העסקת פלסטינים במדינות המפרץ הערבי

בעבר היה המפרץ הערבי לשוק העיקרי עבור עובדים פלסטינים. לפני מלחמת המפרץ (עד סוף שנות ה-80), הוא קלט מספר רב של עובדים פלסטינים, כולל עובדים במקצועות הדורשים כישורים גבוהים. בשנים אלה ניתנה לפלסטינים עדיפות על פני עובדים בני לאומים אחרים, אך בשנים האחרונות המצב השתנה. גורמים שונים המשפיעים על מספר הפלסטינים המועסקים במדינות המפרץ הערבי, וביניהם:

- התפתחויות כלכליות ומדיניות במפרץ, במיוחד מחירי הנפט, והשפעותיהן של מלחמות המפרץ. אלה השפיעו רבות על הזדמנויות התעסוקה במדינות המפרץ הערבי;
- מדיניות ההעסקה במדינות המפרץ, ובמיוחד הדחף במדינות ה-GCC להגדיל את שיעורם של הלאומים השונים בכוח העבודה (לדוגמה, מדיניות ה-"Emirization" וה-"Saudification");
- יחסים מדיניים בין הרשות הלאומית הפלסטינית לבין מדינות המפרץ הערבי: יחסים אלה התערערו בשנים האחרונות, אולם לאחרונה הם חיוביים יותר והביאו להקלה רבה יותר במתן רשיונות עבודה לפלסטינים;
- התחרות בין כוח העבודה מאסיה, במיוחד בעבודה הדורשת מיומנות, לבין כוח העבודה הפלסטיני המיומן.

6. המלצות

הכלכלה הפלסטינית ניצבת על הסף. הזדמנויות תעסוקה חדשות כלשהן תהיינה לתועלת רבה ביותר. עם זאת, חזרה לרמות התעסוקה הגבוהות של הפלסטינים בישראל, בדומה למצב שהיה עד ראשית שנות ה-90, אינה מציאותית בעתיד הקרוב. יתרה מכך, כאמור לעיל, חזרה לשיעורי תעסוקה גבוהים בישראל כפי שהיו בעבר, לא יועילו אף הם להתפתחותה העתידית של הכלכלה הפלסטינית. לכן ישנה חשיבות עליונה לעידוד סחר פנים וחוץ, ולהגדלת פוטנציאל היקפו של השוק עבור המגזר הפרטי הפלסטיני, שיסייעו להגדלת פריון העבודה והתעסוקה.

הגורם הבודד והחשוב ביותר המשפיע על שיעורי התעסוקה, הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה, הוא הניידות והנגישות. יישומו המלא והמידי של ההסכם על ניידות ונגישות (AMA)²¹ יהיה בעל השפעה מיידית על הרחבת התעסוקה.

על מנת לקדם את שיעורי התעסוקה לקראת גידול בר-קיימא, מעבר להשפעה המיידית המוגבלת של הסכם הניידות והנגישות, יש צורך בנקיטת פעולות נוספות, המכוונות להגברת האמינות של ניידות ונגישות, ובכך לשפר את סיכויי התפתחותו של המגזר הפרטי הפלסטיני. פעולות כאלה נדונות בהמשך בהמלצות "לטווח קצר עד בינוני". פעולות אלה נחוצות כדי לעמוד בקצב התרחבות כוח העבודה ולאפשר למגזר הפרטי לקלוט עובדים שנשרו מן המגזר הציבורי.

יישום מוצלח של ההמלצות דלהלן דורש גם נקיטה באמצעים הבאים אשר תפקידם יהיה:

- שמירה על התחרותיות של שוק העבודה;
- שיפור ההתאמה בין ההיצע לביקוש, בהתייחס לסוג ולרמת מיומנויות העבודה הנדרשות בפעילות שוק העבודה המקומי;

²¹ ההסכם על ניידות ונגישות (AMA) פורסם ב-15 בנובמבר 2005. הוא דן במעבר רפיו, בנקודת מעבר בין עזה לבין ישראל (בייחוד קרני), שיירות בין הגדה המערבית לבין עזה, תנועה בתוך הגדה המערבית, הנמל הימי ונמל התעופה בעזה.

- התגברות על קשיים חיצוניים, העלולים לצוץ במהלך קידומן של פעילויות דוגמת הכשרה ליזמות, שיווק בינלאומי, מתן אשראי בקנה מידה קטן, רכישת טכנולוגיה וכן מחקר ופיתוח;
- עידוד עובדים פלסטינים לחפש אחר הזדמנויות תעסוקה בשטחים הפלסטינים, לפחות כאשר הזדמנויות כאלה זמינות שם.

6.1. מיזמי בנייה בהיקף גדול ובהיקף מקומי

פיתוחם של מיזמים בקנה מידה גדול בתחומי הרשות הלאומית הפלסטינית בסיועה של קהילת התורמים, הוא בעל חשיבות מהותית. למיזמים כאלה תועלת כפולה: ראשית, צמצום מידי של האבטלה ושנית, פיתוחן של תשתיות ברשות הפלסטינית כנדרש בכל מדינה מתפתחת. מאחר שרבות מן ההשקעות בתשתיות נושאות אופי ציבורי, אין הן יכולות להיעשות באמצעות פעילות המגזר הפרטי. מיזמים ציבוריים כאלה דורשים השקעות נרחבות ותמיכה ממקורות חיצוניים.

בהקשר זה, יש לבצע בעתיד הקרוב ביותר את המיזמים המפורטים להלן:

- **שיקומו של נמל התעופה ברצועת עזה:** פעולה זו תיצור מקומות עבודה רבים ברצועת עזה ותפתח את הפוטנציאל לשימוש בו כנתיב חלופי עבור הסחר הפלסטיני עם שווקים בינלאומיים;
- **בנייתו של נמל ימי ברצועת עזה:** מיזם זה ייצור מספר רב של מקומות עבודה ויכונן נתיב חלופי נחוץ עבור הסחר הפלסטיני;
- **מיזמי בנייה עירוניים:** בהתבסס על הצרכים הבסיסיים ובהקשר של תכנון עירוני קפדני, כדוגמת כבישים, מים/מי-שפכין, בתי ספר ודיוור. הדבר יספק הזדמנויות תעסוקה מיידיות בטווח הקצר ברמה המקומית.

6.2. תעשייה ומסחר

6.2.A. בטווח המידי

קיים צורך דחוף להחיות את המגזר הפרטי בכלכלה הפלסטינית, אשר התכווץ באופן חסר תקדים. הסרת ההגבלות על ניידותם של אנשים ומוצרים היא גורם מפתח בתהליך זה.

לכן, מומלץ כי ישראל תסיר באופן מיידי את ההגבלות על התנועה הפנימית בתוך הגדה המערבית, במאמץ ליישם את הסכם הניידות והנגישות (AMA), תוך שימת דגש על:

- תמיכה בייצוא יציב וניתן לחיזוי מן הרשות הלאומית הפלסטינית לשווקים אחרים;
- יצירה של מנגנוני נגישות מיוחדים עבור אנשי עסקים, עובדים מקצועיים וספקי שירותים;
- אימוץ של מדיניות, שתספק רשיונות עבודה ותושבות ברשות הלאומית הפלסטינית עבור זרים (כולל אלה ממוצא פלסטיני) על מנת לאפשר להם להתגורר ולעבוד ברשות הלאומית הפלסטינית.

אנו ממליצים על תחומי התעשייה הנקודתיים הבאים:

חקלאות ועסקי חקלאות: החקלאות היא אחד המגזרים הגדולים ביותר בכלכלה הפלסטינית. הפוטנציאל לצמיחה במגזר זה הוא עצום, הן במונחים של קליטה ישירה של עובדי חקלאות במספר רב, שאין להם עוד נגישות לשוק העבודה הישראלי והן בתהליך של העצמת הפוטנציאל לייצוא ונגישות של תוצרת חקלאית לשווקים המקומיים. לפיכך, הסוגיות המפורטות להלן דורשות התייחסות מיוחדת כדי להגדיל את פוטנציאל הקליטה של כוח העבודה:

- שיפור הניידות והנגישות לשווקים המקומיים והחיצוניים באמצעות:

1. פתיחתו של נמל תעופה ברצועת עזה;
 2. הפעלתה של נקודת מעבר מסחרית ברפיח, כדי לאפשר ייצוא וייבוא מסחריים ממזרים דרך כרם שלום;
 3. פתיחה מחדש של עמק הירדן ליתר חלקיה של הגדה המערבית ורצועת עזה כדי להרחיב את השווקים המקומיים;
 4. יישום של שיירות המקשרות את הגדה המערבית לרצועת עזה, כדי להרחיב את השוק המקומי.
- הקלה על ניידותה של תוצרת חקלאית לשווקים בישראל, ועל ניידותה דרך נמלי הים והאוויר של ישראל לשווקים זרים.
 - הקלת ניידותה של תוצרת חקלאית דרך גשרי דמיה ואלנבי למסחר עם ירדן ובאמצעותה.

6.2.3. בטווח הקצר עד בינוני

במונחים של הטווח הקצר עד בינוני, יש להתמקד בפיתוח התעשייה. זאת ניתן לעשות באמצעות יצירת תוכניות להעצמה תעשייתית וכן הקמתם והפעלתם של אזורי תעשייה. אלה יקלטו עובדים מובטלים הן בשלב ההקמה והן בשלבי התפעול. אזורי תעשייה דורשים סביבה אוהדת שתעצים את הפוטנציאל להשקעות ממקורות חיצוניים ופנימיים כאחד.

בתחום זה, יש לקדם פעולות בתחומים המפורטים להלן:

- **אזור תעשייה בג'נין:** אזור זה יסייע בקליטתם של עובדים מקצועיים ומיומנים בתחום בעל ערך מוסף גבוה של טכנולוגית תקשורת המידע (ICT). הדבר רלוונטי במיוחד מאחר שניידות ונגישות אינן מהוות בעיה רצינית לענף ה-ICT כשם שהן בעייתיות לגבי מוצרים אחרים.
- **אזורי התעשייה בארז:** אלה יכולים לקלוט מספר רב של עובדים, בייחוד בהתחשב ברמת ההשקעה הגבוהה של הממשלה הטורקית ושל המגזר הפרטי.
- **אזור התעשייה המוצע לעסקי חקלאות בעמק הירדן:** אזור תעשייה זה, שהוצע על ידי ממשלת יפן, ימריץ במידה רבה את התעסוקה ויכוון לשווקים חיצוניים. באופן זה ינוצלו הקשרים של תנועת התוצרת החקלאית הנכנסת והיוצאת,²² במטרה להגדיל את רווחיותה של התוצרת החקלאית ולהאריך את חיי המדף של מוצרים אלה.
- **להפיח חיים באזורי התעשייה ברצועת עזה (קרני / אל מונטר)** על מנת להגדיל את התעסוקה באזורים אלה, וזאת באמצעות יצירה מחדש של משטר להקלת סחר מוסכם.
- **להחיות את הבסיס התעשייתי בשכם:** אזור זה ניזוק קשות עקב אכיפתן של מגבלות קשוחות במיוחד בסביבתה של שכם מאז שנת 2001.
- **ליצור תוכניות והזדמנויות** לגיוון השוק והפנייתו לשווקים אזוריים ואירופיים, כולל הסכמי סחר משתלמים והסדרים מועילים.

6.3. זרימת כוח עבודה לישראל

כניסתם של עובדים פלסטינים לכלכלה הישראלית אינה נקבעת על ידי הגבלות מדיניות וביטחוניות בלבד, אלא גם על ידי הביקוש בשוק העבודה בישראל.

22 מיזוגה של החקלאות בערוצי התעשייה וההפצה.

בשנות ה-80, חלקים שונים של הכלכלה הישראלית פיתחו תלות בהיצע של כוח עבודה זול של הפועלים הפלסטינים, אשר שכרם היה בדרך כלל נמוך ב-20% עד 40% משכרו של פועל ישראלי המועסק בתפקיד זהה. העובדים מן הגדה המערבית ומרצועת עזה התרכזו בעבודות פשוטות שהישראלים נמנעו מהן. באותו הזמן, העובדים הפלסטינים לא תפסו את מקומם של העובדים הישראלים ולא השפיעו באופן שלילי על שיעורי האבטלה בישראל, ולהעסקתם היה מתאם חיובי עם צמיחת התמ"ג הישראלי.²³

זרימת כוח העבודה לתוך ישראל נקבעת היום על ידי הצבא הישראלי באופן בלעדי ולעתים קרובות היא נעצרת או מופחתת כאמצעי של מדיניות צבאית, תוך התחשבות מועטה בלבד בהשפעתה על הכלכלה. החלטות בסוגיות כאלה אמורות להיעשות תוך עירוב גורמים ממשלתיים מקצועיים הבקיאים בשיקולי כדאיות כלכלית של עבודה. הקווים המנחים להחלטות אלה צריכים להתבסס על העקרונות הבאים:

- מספר הפלסטינים המורשים לעבוד בישראל צריך להישאר לפחות ברמתו הנוכחית;
- יש להעדיף עבודה פלסטינית על פני עבודה של עובדים זרים;
- כניסתם של עובדים פלסטינים צריכה להיות צפויה מראש ויש לצמצם את ההגבלות הביטחוניות למינימום הדרוש;
- יש לדון בנושא האמצעים המשפיעים על זרימתם של העובדים לתוך ישראל עם הצד הפלסטיני טרם אכיפתם.

6.4. זרימת כוח עבודה למדינות המפרץ

בהתחשב בגורמים המוזכרים לעיל, המשפיעים על תעסוקת הפלסטינים במדינות המפרץ הערבי, אפשר לנקוט במספר פעולות, העשויות להגביר את הסיכויים לקליטת מספר רב יותר של עובדים פלסטינים בשוק עבודה מבטיח זה. פעולות אלה כוללות:

- **פיתוח קשריה הדיפלומטים של הרשות הלאומית הפלסטינית עם מדינות המפרץ הערבי:** כתוצאה מהעברת הכנסות קבועות ממדינות אלה, לכוח עבודה פלסטיני גדול במפרץ הערבי תהיה השפעה ניכרת על הכלכלה הלאומית הפלסטינית.

23 Khaleefeh, M. "Demand for Palestinian labor in Israel and the Occupied Territories." Unpublished MA thesis, University of Yarmook, Jordan (1996).

■ **לשים למטרה את המגזר הפרטי במפרץ הערבי:** שיעור ניכר מן הפלסטינים הם בעלי השכלה גבוהה ויכולים להתחרות עם בני לאומים אחרים, אם תינתן להם ההזדמנות.

עם זאת, ייצוא של כוח אדם בעל מיומנויות בינוניות למפרץ הערבי אינו המגמה הנוכחית. משרות אלה מתמלאות בידיים עובדות זולות יותר ממזרח אסיה וממצרים. לעובדים הפלסטינים יש עתה סיכוי קלוש יותר להבטיח הזדמנויות עבודה במגזרים אלה, ובנוסף המשכורות עבור משרות כאלה בישראל ובגדה המערבית גבוהות באופן משמעותי מאשר במדינות המפרץ. מסיבה זו, ישראל נותרת שוק עבודה חשוב עבור עובדים בלתי מיומנים.

עבודות מצוטטות

International Labor Office (2007), "The situation of workers of the occupied Arab territories", Geneva: *Appendix to the Report of the Director-General to the International Labor Conference, 96th Session*.

International Monetary Fund (October 2006) - "West Bank and Gaza, Recent Fiscal and Financial Developments".

Israeli Ministry of Foreign Affairs (June 2004) - "The cabinet resolution regarding the disengagement plan". <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Reference+Documents/Revised+Disengagement+Plan+6-June-2004.htm>

Khaleefeh, M. (1996), "Demand for Palestinian labor in Israel and the Occupied Territories." University of Yarmook, Jordan: Unpublished MA thesis.

Palestinian Central Bureau of Statistics (2006) - "Poverty in the Palestinian Territory, 2005", *Main Findings Report*.

UN OCHA (August 30, 2007) - "The Humanitarian Impact on Palestinians of Israeli Settlements and Other Infrastructure in the West Bank". http://www.ochaopt.org/?module=displaysection§ion_id=97&static=0&format=html

עמק הירדן

תוכן העניינים

229	תקציר
230	1. מבוא
234	2. נהלים ישראלים נוכחיים בעמק הירדן
	3. השפעת האמצעים הישראלים על ההתפתחות הכלכלית הפלסטינית המקומית והכוללת
237	
239	4. פתרונות מוצעים

תקציר

עמק הירדן הוא אזור בעל חשיבות מכרעת לפיתוח הדמוגרפי והכלכלי של הגדה המערבית, הן בטווח הקצר והן בטווח הארוך. חשיבותו של עמק הירדן לפיתוח הכלכלי של הגדה המערבית בולט בעיקר בתחומי החקלאות והתיירות. הסרתן של ההגבלות על תנועתם של מוצרי חקלאות מעמק הירדן לחלקים האחרים של הגדה המערבית, רצועת עזה, ישראל וירדן, והסרת ההגבלות על תנועת העובדים ובעלי קרקעות שאינם תושבים, תיתן זריקת עידוד לייצור החקלאי. כדי לצמצם את המחסור במים המגביל את ההתפתחות הכלכלית והחברתית, חייב להיעשות פיתוח ושיקום של תשתיות המים והסרת ההגבלות על נגישות לאזורים העשירים בבארות מים.

קיומן של אטרקציות תיירותיות כדוגמת יריחו, ים המלח ומקומות קדושים לנצרות, מעניקות פוטנציאל יוצא מן הכלל לפיתוח תחום התיירות בעמק הירדן. תנאי האקלים הייחודיים יכולים לעשות את העמק לנקודת משיכה מרכזית לתיירות חורף, אם תצומצמנה ההגבלות על התנועה ותשתרר אווירה מדינית טובה יותר.

עמק הירדן הוא גם האזור הסביר ביותר להתרחבות דמוגרפית עתידית של הגדה המערבית. יש בו שפע של קרקע בלתי מנוצלת והוא שוכן בין מרכזים צפופי אוכלוסייה במחוזות המערביים והמרכזיים של הגדה המערבית לבין נהר הירדן. פיתוח של תעשיות המבוססות על חקלאות ותחומי כלכלה נוספים יספק תעסוקה ותמיכה בצרכים החברתיים של האוכלוסייה הפלסטינית הגדלה במהירות.

1. מבוא

עמק הירדן הינו אזור בעל חשיבות מכרעת לפיתוח הכלכלי של הגדה המערבית. הכלכלה והפיתוח שלו עומדים עתה בפני בעיות רציניות כתוצאה ממכשולים כלכליים, מדיניים וביטחוניים המיושמים על ידי ישראל.

1.1. חשיבותו של עמק הירדן לכלכלה הפלסטינית

עמק הירדן הוא חלק בלתי נפרד מהגדה המערבית. אזור זה, בעל ייחוד סביבתי ואקלימי, מהווה מקור חשוב של ייצור חקלאי. עמק הירדן מכונה בפי הפלסטינים "סל הלחם" של הגדה המערבית בשל אדמתו הפורייה וחשיבותו החקלאית. הוא מייצג בעיני הפלסטינים ביטחון במזון וייצוא פוטנציאלי לישראל ולשווקים אחרים.

עמק הירדן



1.2. הפוטנציאל לפיתוח כלכלי נוכחי ועתידי

עמק הירדן הוא האזור הסביר ביותר להתרחבות דמוגרפית של הגדה המערבית: יש בו שפע קרקע בלתי מנוצלת והוא שוכן בין המרכזים צפופי האוכלוסייה באזורים המערבי והמרכזי של הגדה המערבית, לבין נהר הירדן. קיימים גורמים אחדים המדגישים את חשיבותו של עמק הירדן כחלק משמעותי של פוטנציאל יכולת הקיום של מדינת פלסטין העתידית:

1.2.א. פיתוח חברתי-כלכלי

חלק ניכר מן הכלכלה הפלסטינית מבוססת על חקלאות; החקלאות ממלאת תפקיד חשוב כמקור יחיד של הכנסה עבור מקצת המשפחות, או כהכנסה נוספת לרוב המשפחות. על פי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, החקלאות מהווה כ-17% מהתמ"ג הפלסטיני ומספקת כ-15% מהתעסוקה הכוללת.¹

שליש מכלל הסחורות החקלאיות מיוצרות עתה בעמק הירדן על אף ההגבלות הישראליות הקיימות על תנועה ונגישות.² חשיבותו של עמק הירדן מודגש אפוא על ידי העובדה כי הוא מהווה חלק נכבד מהקרקעות החקלאיות הפלסטיניות ולכן גם חלק רציני מן ההכנסה הלאומית. על פי הערכות, הייצור החקלאי בעמק הירדן יכול בנקל לגדול פי שלושה תוך פרק זמן קצר מאד, אם יוסרו המכשולים לנגישות בכלל, ולמים בפרט.³

ברמה החברתית, התפתחה החקלאות ונעשתה לתהליך של תמיכה חברתית. המשפחה כולה מעורבת בנטיעה ובאיסוף בעונות הזריעה והקטיף. הדבר מספק הכנסה נוספת של 25%-35% מהסך הכולל של הכנסות המשפחה.⁴

1.2.ב. גידול האוכלוסייה

האוכלוסייה הנוכחית בעמק הירדן, כולל יריחו, קטנה למדי; אולם האדמה הפורייה ושטחי הקרקע הנרחבים שאינם מעובדים, המשתרעים הרחק ממרכזי

1 חלקם של המועסקים בחקלאות, מתוך כלל המועסקים, עולה באופן ניכר ובהתמדה בעונות הנטיעה והקטיף. לדוגמה, ברבעון האחרון של 2006, שהיה תקופת מסיק הזיתים, חלקם של המועסקים בחקלאות, בדייג וביערנות היה 21.5%. ראה: PCBS, Labor Force Survey Q4 2006, February 2007.

2 הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, מרץ 2006, נתוני ייצוא 2006.

3 ראיון שנערך ביולי 2007 עם אמיד מסרי, יו"ר Company TALEM Associates, International Agricultural Development

4 ראיון שנערך ביולי 2007 עם אמיד מסרי, יו"ר Company TALEM Associates, International Agricultural Development

אוכלוסייה של מערב הגדה המערבית כלפי עמק הירדן, יכולים להיות חלק חשוב מאסטרטגיית הפיתוח לטווח הקצר, הבינוני והארוך. לפלסטין אוכלוסייה גדולה הצומחת במהירות, אשר תהווה מעמסה על יכולתה של המדינה החדשה לספק שירותים בסיסיים ודיוור במשך הזמן, גם אם לא תהיה שיבה של פליטים למדינה החדשה. בראשית שנת 2007 היו כ-4.1 מיליון איש בגדה המערבית וברצועת עזה,⁵ המהווים כ-40% מכלל האוכלוסייה הפלסטינית ברחבי העולם. אוכלוסייה זו גדלה במהירות: שיעורי הפוריות של הנשים הפלסטיניות בגדה המערבית וברצועת עזה הן בין הגבוהים ביותר בעולם, 5.6 ו-6.9 ילדים, בהתאמה, לכל אישה בגיל הפוריות. לפי ההערכה, עד 2015, תמנה האוכלוסייה יותר מ-5 מיליון.⁶

הנסיבות המתוארות לעיל, חלות על מצב שבו אין שיבת פליטים בקנה מידה גדול. אם, כצפוי, הסדר קבע יוביל לקיבוץ של הפזורה, ייתכן שהמצב הנוכחי וההשלכות המבוססות עליו ישתנו עמוקות.

בכל הנסיבות, הפוטנציאל לגידול האוכלוסייה בטווח הקצר וקליטת המובטלים ניתנים להשגה בצורה הטובה ביותר על ידי הגברת יעילות הייצור החקלאי ופיתוח של תעשיות מבוססות על חקלאות בעמק הירדן, תוך מתן ערך מוסף למוצרים המיועדים לשווקי-חוץ. בכך תושג גם קליטה של מספר רב של עובדים מיומנים ובלתי מיומנים בטווח הקצר והבינוני, ותיפתח הדרך לפיתוח כלכלי נוסף בטווח הארוך.

הפארק החקלאי-תעשייתי המתוכנן על ידי ממשלת יפן כחלק מ"פרוזדור השלום" יכול להיות גורם מדרבן חשוב לפיתוח נוסף של עמק הירדן.

1.2.1. תיירות

עמק הירדן מהווה חלק בלתי נפרד מנתיב התיירות למי שמבקר בפלסטין ובאזור בכלל. יריחו, אחת הערים העתיקות ביותר בעולם שעדיין קיימות; ים המלח, הנקודה הנמוכה ביותר בעולם; והערך הדתי של עמק הירדן לנצרות - כל אלה הופכים אותו לחלק בלתי ניפרד מהאטרקציות התיירותיות באזור. גם מיקומו, המשלים את נתיב הצליינות בין בית לחם, נצרת וירושלים ומחבר את פלסטין עם ירדן, מהווה מוקד משיכה לתיירים מכל העולם.

5 PCBS, July 2007. Population Data survey.

6 The Rand Corporation, The Arc, A Formal Structure for a Palestinian State, Santa Monica, California, 2007.

תנאי האקלים הייחודיים של עמק הירדן מתאימים בצורה יוצאת דופן לתיירות חורף ובכך תורמים לפוטנציאל הצמיחה של התיירות בכלל. כך, עמק הירדן ממלא תפקיד חשוב באחד הענפים הכלכליים החשובים ביותר לכלכלה פלסטינית בת-קיימא.

בנוסף, המלח והמינרלים המצויים בים המלח משמשים בתעשיית הקוסמטיקה ותרפיות הספא, ואין דומה להן בין מקורות המינרלים הטבעיים האחרים. כל אלה מעצימים את הפוטנציאל של עמק הירדן כמוקד משיכה לתיירים ועשויים לתמוך בפיתוח הכלכלי בתחום זה.

2. נהלים ישראליים נוכחיים בעמק הירדן

מאז אוקטובר 2005, בעקבות פקודה צבאית, יש צורך להצטייד באישור כדי לעבור דרך ארבע נקודות ביקורת המתעלות את התנועה לאזור עמק הירדן; ההמתנה במעברים אלה נמשכת לעיתים זמן רב.⁷ החפיר בין טאמון, טובאס ועמק הירדן הוארך. צה"ל אכף גם דרישות חדשות לגבי תעודות זהות בגישה לעמק הירדן. אמצעים אלה לא ננקטו עד אוקטובר 2005, חמש שנים אחרי פרוץ אינתיפאדת אל-אקצה, ובכך נחלשת הטענה כי אלה הן דרישות מטעמי ביטחון.⁸

לפיכך, נראה כי בפועל בוצעה כבר ה"גדר המזרחית" המתוכננת, באמצעות נקודות ביקורת ומחסומי דרכים בתוך עמק הירדן. לכל אלה הייתה כבר השפעה ניכרת על ידי הגבלת נגישותם של חקלאי עמק הירדן לאדמותיהם.

2.1. הגבלות תנועה בעמק הירדן

לפי משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטאריים (OCHA), היו באפריל 2007 בעמק הירדן 21 מכשולים פיסיים⁹, כולל סדרה של נקודות מעבר, סוללות עפר, שערים, חפירים ומחסומים המגבילים את התנועה אל האזור ובתוכו.

אזור עמק הירדן מיועד להיות כפוף למה שמוגדר "תחום שיפוט של ההתנחלויות" וכך אינו נגיש לפלסטינים המייצגים 28% מאזור הגדה המערבית.

2.1.א. הגבלות על תושבות

החל ממאי 2005, רק פלסטינים שכתובת המגורים בתעודות הזהות שלהם מוכיחה מגורים בצפון עמק הירדן מורשים להתגורר שם. הדבר השפיע על אנשים רבים

7 OCHA, Humanitarian Update Focus: the Jordan Valley, October, 2005.

8 בסוף אפריל 2007 בוטלה הדרישה שתושבי הגדה המערבית יציגו אישורים בכניסה לעמק הירדן. עם זאת, הכניסה מתאפשרת רק באמצעות תחבורה ציבורית. יתרה מזאת, שינוי זה בנהלים לא בוצע במלואו בפועל. (OCHA, Closure Update, April 2007)

9 OCHA, Closure Update, April 2007.

שחיו בעמק הירדן במשך שנים רבות, אך כתובת זו אינה מופיעה בתעודות הזהות שלהם. מי שהושפעו במידה הרבה ביותר הן נשים שהתחתנו במשפחה מעמק הירדן, ומי שנולדו באזורים אחרים של הגדה המערבית, אבל גרים עתה בצפון עמק הירדן. תושבים של צפון עמק הירדן שהכתובת המתוקנת אינה רשומה בתעודות הזהות שלהם חוששים לנסוע למקומות אחרים בגדה המערבית, שמא לא יורשו לשוב לבתיהם.

2.1. ב. היתרים לשם נגישות לעבודה ולקרקעות

בעלי קרקע שאינם תושבים: פלסטינים שבבעלותם קרקע או נכס בעמק הירדן אך מתגוררים באזור טובאס בגדה המערבית אינם יכולים עוד להגיע לנכסיהם ללא היתר. ההיתרים המונפקים לבעלי קרקע אינם כוללים שהות בלילה, כך שבעלי הקרקעות חייבים לנסוע הלך ושוב בכל יום. לעתים קרובות הם עומדים בפני עיכובים בנקודות ביקורת בתיאסיר או בחאמרה, יישובים המחברים את עמק הירדן עם יתר חלקי הגדה המערבית.

עובדים: עובדים הרוצים לעבוד בעמק הירדן נדרשים להיתר. היתרים לעובדים באזורים החקלאיים בעמק הירדן מונפקים על ידי משרד התיאום והקישור הישראלי (DCO) או על ידי ההתנחלויות שבהן הם מועסקים. ההיתרים הם בעלי תוקף לתקופת זמן מוגבלת וכפופים להגבלות ביטחוניות.

2.1. א. אזורים צבאיים, אזורים שהוכרזו על ידי ישראל כשמורות טבע, והתנחלויות ישראליות

גם פלסטינים המחזיקים בהיתרים, אך אינם תושבי עמק הירדן אינם מורשים לנסוע על כביש 90 (הכביש הראשי החוצה את עמק הירדן) צפונה מנקודת הביקורת החלקית בכפר אל-עוגיה. הנגישות למקורות המים ולשדות מרעה מוגבלת יותר ויותר בגלל נוכחותם הנרחבת של שטחים עליהם הכריזה ישראל כשמורות טבע ושטחים צבאיים, בייחוד באזורים הצפוניים של עמק הירדן.

הדוגמה של כפר אל-גיפטליק מתארת בבירור את הקשיים האלה. בהיותם מוקפים מכל הצדדים על ידי התנחלויות, שטחים צבאיים סגורים ובסיסים צבאיים, הכפריים נתקלים בקושי לעזוב את כפרם כדי לרעות את עדריהם ואפילו לשווק את יבוליהם בתוך הגדה המערבית.

בנוסף על בעיה זו קיימת ההגבלה על עובדים מטאמון ומטובאס לנסוע לאזור זה, דבר המונע עיבוד מיטבי של הקרקע ומצמצם עוד יותר את ההכנסה.

2.2. אספקת מים

מחסור במים הוא מגבלה מרכזית להתפתחות הכלכלית והחברתית בעמק הירדן.

מחסור זה נובע בעיקרו מהסיבות המפורטות להלן:

- פחות מים זורמים בנהר הירדן. בעשורים האחרונים ישראל, ירדן וסוריה בנו סכרים ומאגרי מים לאורך נתיבי המים, שבעבר זרמו לנהר הירדן. כתוצאה מכך הנהר כמעט יבש ברוב ימות השנה ואינו מספק מים כבעבר.
 - רבות מן הבארות העשירות במים שסיפקו מים לפני 1967, נמצאות בשטחים צבאיים סגורים ולכן אינן נגישות לאוכלוסייה המקומית.
 - מיזמי פיתוח ותחזוקה של מים מבוצעים בהתבסס על צרכים ישראלים, בעוד שעל הפלסטינים נאסר לחפור בארות נוספות או לשקם את הקיימות.¹⁰ בנייתן של בארות חדשות הובילה גם, במקרים אחדים, להתייבשותן או לצמצום מימיהן של הבארות המשמשות את האוכלוסייה הפלסטינית.
- העדרם של מתקני מים לטיפול במי שפכים הובילו גם לזיהומם של מקורות המים הקיימים, כדוגמת עין ואדי-אל-קלט, ובאר באזור זבידאת.¹¹

2.3. גישה לשווקים

החקלאים בעמק הירדן, שאיבדו את הגישה לשווקים הישראליים, סומכים יותר ויותר על השווקים המקומיים בגדה המערבית, שאליהם קשה יותר להגיע. כל המסחר מעמק הירדן חייב להתנהל דרך שער ג'לאמה, המיועד לשמש כנקודת מעבר "גב-אל-גב" לתוך ישראל ובדרך לרצועת עזה. לעומת זאת, בעבר, לקוחות וסחורות נכנסו ויצאו, יחסית ללא הגבלות, מאזור ג'נין, כמוסכם בהסכמי אוסלו ובמיוחד בפרוטוקול פריס.

¹⁰ יש לציין כי הובעה דאגה האם עומקן של אחדות מן הבארות שנחפרו בעמק הירדן מציבות איום על מקורות מים תת-קרקעיים ובכך על היכולת לקיים את המערכת האקולוגית של נהר הירדן וים המלח.

¹¹ Ma'an Development Center, Eye on the Jordan Valley, Fact Sheet: <http://www.maan-ctr.org/WhatsNew/30-4-07/all.pdf>

3. השפעת האמצעים הישראליים על ההתפתחות הכלכלית הפלסטינית המקומית והכוללת

השפעתם של האמצעים הישראליים המוזכרים לעיל על הכלכלה המקומית והכוללת רחבה ביותר. על פי הנתונים של משרד האו"ם לתיאום עניינים הומניטאריים, "הכלכלה של עמק הירדן מבוססת על תיירות, מתמקדת בעיקר ביריחו וסביבותיה, בעוד שאר העמק תלוי בעיקר בחקלאות."¹² הסגר שהוטל על יריחו השפיע עמוקות על מגזר התיירות, אשר נפגע כתוצאה מעיכובים והטרדות קבועים הן של תיירים מקומיים והן של תיירים מהעולם, בנקודת הביקורת בכניסה ליריחו, וכתוצאה ממניעת כניסתן של מכוניות של ישראלים ותיירים כרצונם.

כמוזכר לעיל, הגישה לאדמות חקלאיות הוגבלה אף היא, במיוחד עבור מי שאינם מתגוררים בעמק הירדן, אך עובדים שם כעובדי חקלאות או כבעלי קרקעות. מניעת האפשרות של משאיות ישראליות להיכנס לעמק הירדן כדי להוביל את התוצרת הפלסטינית לשוק הישראלי מהווה מכשול חמור נוסף לסחר החקלאי. עד לאחרונה, תוצרת חקלאית הנושאת חשבוניות פלסטיניות לא הורשתה לעבור דרך מעבר בית שאן ונאלצה לעבור דרך ג'אלאמה. אף על פי שעתה התוצרת החקלאית יכולה לעבור דרך בית שאן, הדבר נעשה אך ורק בשיטת "גב-אל-גב", המטילה עלויות נוספות ומצמצמת את כושר התחרות של מוצרים אלה.

נוסף על כך, רועי צאן ובדואים שנהגו לנוע באופן חופשי בשטחי עמק הירדן בחיפוש אחר מים ומזון טרי עבור עדריהם, עומדים עתה בפני סיכון שהם ייקנסו על ידי הרשויות הישראליות, כאשר הם עוברים דרך שטחים עליהם הכריזה ישראל כשמורות טבע.¹³

¹² OCHA, October, 2005 "Focus: the Jordan Valley.

¹³ OCHA, October, 2005 "Focus: the Jordan Valley.

3.1. ביטול הפוטנציאל לריבוי טבעי ולהרחבת האוכלוסייה

ללא נגישות לעמק הירדן, הגידול הטבעי של האוכלוסייה לכיוון מזרח יהיה מוגבל. אזור זה עשיר בעתודות קרקע בלתי מנוצלות, המתאימות לבניית מיזמי דיור ונמצאות הרחק יחסית מאזורים עירוניים צפופים במערבה של הגדה המערבית. עם הגבלת הפוטנציאל להתרחבות מזרחה, צפיפות האוכלוסין שכבר קיימת באזורים העירוניים תגדל עוד יותר, ויחד עמה תפחת יכולת הקיום הבת-קיימא של המדינה הפלסטינית.

4. פתרונות מוצעים

4.1. לטווח מיידי עד קצר

בטווח זמן מיידי עד קצר, יש להסיר את ההגבלות על תנועתם של אנשים ושל סחורות אל עמק הירדן ובתוכו, או לפחות לצמצם אותן למינימום, כדלקמן:

1. להתיר תנועה של תוצרת חקלאית מעמק הירדן לכל חלקי הגדה המערבית, ולהתיר גישה לרצועת עזה;
2. להתיר למשאיות ישראליות להיכנס לעמק הירדן, כדי לאסוף תוצרת חקלאית מהחוות הפלסטיניות;
3. להתיר למשאיות ישראליות להיכנס לישראל דרך מעבר בית שאן, לאחר שהן אספו סחורות מהחוות הפלסטיניות בעמק הירדן;
4. להתיר למשאיות פלסטיניות הנושאות תוצרת מעמק הירדן להשתמש בכל מעברי הגבול לתוך ישראל;
5. להסיר את נקודת הביקורת בכניסה ליריחו ולהסיר את כל נקודות הביקורת המונעות את תנועתם של תיירים אל אזור עמק הירדן.

4.2. לטווח הבינוני

בטווח הזמן הבינוני, יש לנקוט בצעדים הבאים, במטרה לנרמל את נגישות הפלסטינים לעמק הירדן ולתמוך בפיתוחו:

1. ביטול של כל ההגבלות החלות על ניידות ונגישות לעמק הירדן מכל חלקיה של הגדה המערבית;
2. שיפור תשתיות הכבישים בין האזור הצפוני של הגדה המערבית לבין עמק הירדן, במיוחד מאזור בדהאן - טובאס לעמק הירדן;
3. שיפור של רשת הכבישים בין שכם לגשר דמייה;

4. פתיחת גשר דמייה לייצוא תוצרת חקלאית מעמק הירדן ולעסקי חקלאות בכלל;
5. שיפור הגישה לגשר אלנבי כדי לספק נגישות טובה יותר לתיירים הנכנסים לעמק הירד;
6. פיתוח ושיקום של תשתיות המים והסרת ההגבלות על נגישות לאזורים עתירי מים.

4.3. לטווח הארוך

יישום חזון "מפת הדרכים הכלכלית".

עבודות מצוטטות

Ma'an Development Center (2007), "Eye on the Jordan Valley: Fact Sheet". <http://www.maan-ctr.org/WhatsNew/30-4-07/all.pdf>

Palestinian Central Bureau of Statistics (February 2007), "Labor Force Survey Q4 2006".

Palestinian Central Bureau of Statistics (July 2007) - "Population Data survey".

Palestinian Central Bureau of Statistics (March 2007) - "Export Data - 2006".

The Rand Corporation (2007), The Arc, A Formal Structure for a Palestinian State, California.

UN OCHA (April 2007) - "Closure Update".

UN OCHA (October 2005), "Humanitarian Update Focus: the Jordan Valley."