



**עורכים: פאול ריבלין, יצחק גל, ע' עורך: תרזה הרינגס, גל בוינובר**

**כרך 3, גיליון 1**

**ינואר 2013**

## **"פרוטוקול פריז": ההסכם הכלכלי הישראלי-פלסטיני**

### **ומשמעויותיו הכלכליות**

#### **אפרים לביא<sup>1</sup>**

"פרוטוקול פריז", ההסכם הכלכלי הישראלי-פלסטיני אשר נחתם באפריל 1994, עומד כיום במרכז הדיונים סביב המשבר הכלכלי הפוקד את הרשות הפלסטינית. מאמר זה מנתח את הפרוטוקול ואת השלכותיו בשנים 1994-2000, אך המשמעויות וההשלכות נכונות ורלבנטיות הן למציאות ולאגריים הכלכליים עימם מתמודדת הרשות הפלסטינית כיום, והן למערכת היחסים הכלכליים שבינה לבין ישראל.

התפיסה הכלכלית של הנהגת אש"ף ערב כניסתה לשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה, הושפעה מרצונה לשוות לישות הפלסטינית העתידה לקום מאפיינים של מדינה בדרך. ההנהגה ייחסה חשיבות רבה למגזר הכלכלי מתוך הבנתה כי מידת עצמאותם המדינית של הפלסטינים תהיה תלויה במידת עצמאותם הכלכלית. היא ידעה, אל-נכון, כי סיכויי הצלחתה לכוון שלטון עצמי יציב ולזכות בתמיכת האוכלוסייה, מותנים ביכולתה לגייס משאבים כספיים ולנהל מדיניות כלכלית יעילה.

ההסכמים המדיניים בין אש"ף לישראל לוו בהבנות לגבי הצורך בגיוס כספים נרחב עבור פיתוח כלכלי וחברתי בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה ובניין מוסדות הרשות הלאומית הפלסטינית. מבחינה פוליטית, סיוע החוץ הבין-לאומי היה מיועד לחזק את שלטון הרשות ואת התמיכה העממית בתהליך השלום, באמצעות המחשת יתרונות השלום ופירותיו לאוכלוסייה. היעדים שהוצבו היו כלכלה משופרת, ממשלה דמוקרטית ויעילה ומעורבות בפיתוח האזורי.

ביוזמת נשיא ארצות-הברית התכנסו המדינות התורמות בווינגטון בספטמבר 1993, מייד לאחר חתימת הסכם אוסלו, והתחייבו להגיש סיוע לפלסטינים בסך 2.4 מיליארד דולר בפריסה לחמש שנים, 1994-1998. 36 המדינות התורמות וארבעה ארגונים בלתי-ממשלתיים הקימו וועדת קישור אד-הוק (Ad-Hoc Liaison Committee) מטעמן לנושא תיאום הסיוע. הוועדה התכנסה מעת לעת בהשתתפות משקיפים מהרשות ומישראל, וקיבלה החלטות על היקף הסיוע ויעדיו. הבנק העולמי שימש כמזכירות וועדת הקישור והיה אחראי על ההעברה השוטפת של הסיוע לידי המועצה הכלכלית הפלסטינית לשיקום ופיתוח, פקדאר (Palestinian Economic Council for Development and Reconstruction - PECDAR). מועצה זו הוקמה בשלהי 1994 בהחלטה מטעמו של יאסר ערפאת, והייתה אחראית על העברת הסיוע למשרדים הרלבנטיים ברשות ועל הדיווח ויחסי-העבודה עם הבנק העולמי, קרן המטבע הבינלאומית והמדינות התורמות.

<sup>1</sup> ד"ר אפרים לביא הוא מנהל מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל-אביב.

תכנית החירום שגיבש הבנק העולמי לסיוע לפלסטינים יצאה מתוך הנחת עבודה שיתקיים שיתוף-פעולה אזורי בתחומי תשתית כמו מים וחשמל. מגמתה הייתה להתמודד עם הצרכים הדחופים של המשק הפלסטיני כדי להבטיח את יסודותיו, והיא ייחדה מקום מרכזי לסקטור הפרטי הן בתחום המימון והן בתחום מימוש הפרויקטים. ההנהגה הפלסטינית נדרשה להסתפק בפרויקטים תשתיתיים צנועים ולשמור על זיקה כלכלית לישראל, חרף העדפתה להתנתק מהמשק הישראלי.

בדיונים שהתקיימו בעקבות הסכם אוסלו לשם הסדרת היחסים הכלכליים, התבטאו אנשי כלכלה פלסטינים, בעיקר מקרב אנשי אש"ף שהגיעו מתוניס, נגד המשך הקשר הכלכלי עם ישראל ואמרו שמשטר סחר של "איחוד מכס" (Customs Union) יהיה "אסון" לפלסטינים וינציח את התלות בישראל. ואולם, ערב החתימה על ההסכם הכלכלי עם ישראל, גבר לחצם של אנשי עסקים פלסטינים מקרב תושבי הגדה המערבית והרצועה, שדרשו להמשיך ולקיים את הגישה לשוק הישראלי.

באפריל 1994 נחתם "פרוטוקול פריז", ההסכם הכלכלי הישראלי-פלסטיני, שהסדיר את יחסי הכלכלה בין הצדדים לתקופת ביניים של חמש שנים שנקבעה. משטר הסחר שהוסכם בפרוטוקול היה של איחוד מכס (Customs Union), במסגרתו נקבעו בהתאם לכך, בין היתר, הדברים הבאים: רשימות שאת המוצרים הכלולים בהן הרשות הפלסטינית רשאית לייבא; הוראות לגבי תקינה של המוצרים המיובאים לשטחי הרשות ושיעורי המכס שיחולו עליהם; שיעור מע"מ של 15-16 אחוזים, בדומה לישראל, עם אפשרות לשינויים מוגבלים לעומת שיעור המע"מ; הנפקת רישיונות ליבואנים – באחריות כל צד; מנגנון הביצוע של היבוא, הכולל ביצוע התקינה, קביעת המכס, הנפקת רישיונות – הוא ישראלי.

בעקבות ההסכם הוקמו המוסדות הכלכליים המרכזיים של הרשות הפלסטינית: משרד אוצר הכולל אגף תקציבים, רשות מוניטארית, ולשכה מרכזית לסטטיסטיקה. המגזר הבנקאי הפלסטיני נהנה מדרגה גבוהה של פתיחות וחופש והעדר הגבלות על המרת מטבע, והדבר משך משקיעים פלסטינים רבים מבחוץ. אימוצה של שיטת המיסוי העקיף הישראלית, הכוללת שיעור מע"מ יחיד, הביאה לגביה יעילה של מיסים עקיפים עבור הצד הפלסטיני.

יחד עם זאת, פרוטוקול פריז הביא, במידה רבה, למיסוד האינטגרציה הכלכלית כפי שהתקיימה בין הפלסטינים וישראל בתקופת השלטון הישראלי הישיר, מאז 1967. שוק העבודה הישראלי נותר, כשהיה, ספק מרכזי של תעסוקה, ובעיתות שגרה קרוב ל-60 אלף איש מתושבי הגדה המערבית עבדו בישראל; ישראל נותרה יעד עיקרי ליצוא ומקור עיקרי ליבוא; ישראל המשיכה לשלוט על קשרי התחבורה והסחר החיצוניים של הפלסטינים וגביית המסים עבור הרשות נעשתה על-ידי ישראל; לישראל הייתה שליטה על חלק גדול מההחלטות הכלכליות המרכזיות, כמו מטבע, שיעורי מכס, ריבית, תקנים. ההתפתחויות בשטח הביאו לכך שאיחוד המכסים הפך להיות א-סימטרי: מחסומים, אישורים, חיפושים ומגבלות שונות על תנועת עבודה וסחורות, מנעו מהיצואנים הפלסטינים גישה מלאה לשוק הישראלי ולשוקים זרים, וישראל הקפידה מעת לעת את ההכנסות ממיסים שהגיעו לפלסטינים.

מחקר שנערך בידי הבנק העולמי בשלהי 1999, מצא כי הסחר בין ישראל והפלסטינים שהתקיים על-פי פרוטוקול פריז, היה מעוות לטובתה של ישראל באופנים הבאים:

א. העדפת סחר לטובת ישראל - על-פי פרוטוקול פריז מוצרים ושירותים ישראליים פטורים ממכס לעומת סחורות מחו"ל אשר היקף המכסים וההיטלים עליהם הוא כ-50% במוצע. מדיניות זו יוצרת הגנה משמעותית על סחורות מקומיות ופוגעת בסחר עם שאר העולם. בשל כך נוצרת העדפה בסחר עם ישראל.

ב. מערכת המכסים וההיטלים מעניקה הגנה לפעילויות כלכליות מסוימות, ובכך יוצרת שוני בין ענף אחד למשנהו בכלכלה. מצב זה אינו מעודד השקעה וסחר הנדרשים לצמיחה כלכלית, והוא אף מחמיר בשל עלויות סחר גבוהות אשר נגרמות בשל מדיניות הביטחון הישראלית. כך למשל, הדבר משתקף בעלויות ההובלה המוסיפות כ-35% במוצע למחירו של מוצר לעומת כ-15% בלבד בשאר אזורי המזרח-התיכון [על-פי נתוני הסחר לשנת 1998].

ג. הגבלות על הסחר עם מדינות ערב [מלבד רשימות מוגבלות של סוגי סחורות] מקשות בצורה משמעותית על פיתוח הסחר הפלסטיני.

הבנק העולמי המליץ להקים מערכת חדשה לחלוקת ההכנסות, על מנת לצמצם את זליגת המסים בין הרשות לישראל. בנוסף לכך, קרן המטבע המליצה כי הרשות תנהל משא ומתן עם ישראל על הרחבת היקף המוצרים אותם היא רשאית לייבא; תשנה את מערכת המס ותעבור מתלות במסים עקיפים למסים ישירים; תבטל את ניכוי 25 אחוזים ממס ההכנסה של עובדים פלסטיניים בישראל המתבצע על ידי ישראל.

מן המחקר של הבנק העולמי עלה כי ההשפעות העיקריות על הכלכלה הפלסטינית היו עלויות הסחר הגבוהות שנבעו מהצורך להעביר את הסחורות דרך ישראל והיחס המועדף לסחורות ישראליות. על-כן הומלץ כי הפלסטינים יגיעו ל"הרמוניזציה" של המכסים החיצוניים (דהיינו, השוואת המכסים בין ישראל וחו"ל על-ידי העלאתם כלפי ישראל או הורדתם כלפי חוץ), וכן שיבוטל היחס המועדף לסחורות ישראליות.

### **קשיים וליקויים בניהול הכלכלה**

בהעדר תכנון כלכלי לטווח בינוני וארוך ובהעדרה של כתובת אחידה האחראית לתיאום ולריכוז הפעילות הקשורה בהעברת הסיוע וניתובו ליעדים השונים, התאפיינה הפעילות הכלכלית ברשות בביזור סמכויות ותחומי אחריות בין המשרדים השונים (כלכלה ומסחר, אוצר, תכנון ושיתוף פעולה בין-לאומי). מאבקים פנימיים בין שרי הרשות בשאלה איזה משרד צריך להיות אחראי על קבלת הסיוע והקצאתו ליעדים השונים, הוסיפו על הקשיים בהעברת הכספים, שהיו נעוצים בהעדרם של מנגנונים מיומנים ויעילים וחסר ניסיון בתחום הניהול-כלכלי בצד הפלסטיני. הרשות התקשתה לעמוד בתנאים שהמדינות התורמות דרשו ממנה לשקיפות (Transparency) ואחריות (Accountability) בתהליך העברת הכספים וניצולם בפועל. התוצאה הייתה פער רחב בין ההתחייבויות המוצהרות לבין העברות הכספים בפועל.

קשיים אלה לא אפשרו להוציא לפועל את רוב הפרויקטים שהופיעו בתוכנית החומש. קרוב ל-40% מהכספים (כ-1 מיליארד דולר) שהתקבלו בשנים 1993 ו-1998 הוקצו לכיסוי גירעונות תקציביים של הרשות, ולמעלה מ-60% (כ-1.5 מיליארד דולר) הושקעו בפרויקטים שונים. סדר העדיפויות של התורמות בהקצאת הסיוע ליעודים ולמגזרים השונים, לא עלה בקנה אחד עם צורכי הפיתוח של הפלסטינים. כך למשל, התעשייה, החקלאות והתשתיות, שהוצבו בראש תוכניות הפיתוח של הפלסטינים, זכו לסיוע מצומצם. חלק ניכר מן הסיוע הוקצה לתחומים טכניים, כמו קורסי הכשרה מקצועית והשתלמויות לפקידים, לאנשי מנהלה בכירים, לשוטרים ולאסירים משוחררים. הקורסים וההשתלמויות בוצעו, לרוב, על-ידי צוותי מומחים מבחוץ, וכספי הסיוע לצרכים אלה נועדו לממן את עלות שכרם.

לעתים, הושפע סדר העדיפויות של הקצאת הסיוע מסדר-היום הפוליטי של התורמות. כך, בסיוע האמריקאי שהועבר באמצעות הסוכנות לפיתוח בינלאומי (USAID) הכפופה למחלקת המדינה, ניתנה עדיפות לפרויקטים לפיתוח הדמוקרטיה (democratic development), כאשר הנהגים העיקריים היו הארגונים הלא-ממשלתיים, שהתאימו את עצמם, אם מרצון ואם מכורח, לסדר-היום של הממנים. עשרות רבות של וועידות, סדנאות וימי עיון נערכו על-ידי ארגונים אלה בנושאים כמו שלטון הרוב וזכויות המיעוט, או תפקיד האזרח והחברה האזרחית כגורמים המשלימים את מערכות השלטון. פעילויות אלו היוו המשך למאמץ שהחל בשנים שקדמו להקמת הרשות הלאומית הפלסטינית, להנחיל לחברה הפלסטינית את מושג השלטון התקין (אל-חכם אל-צאלח, good governance).

הרשות הפלסטינית לא השפיעה, כמעט, על סדרי העדיפויות של התורמות. בסבך הוועדות שהוקמו לשם תיאום בין התורמות לרשות לגבי העברת הסיוע, ייעודיו ואופן הקצאתו, רוכזו רוב הסמכויות והתפקידים העיקריים בידי נציגי הבנק העולמי, כשלנציגי פקדאר הייתה השפעה מצומצמת על קבלת החלטות. חולשת הצד הפלסטיני בתחום זה הושפעה גם מיריבויות ומתחים פנימיים בין המשרדים הכלכליים ברשות, בינם לבין פקדאר, ובין מחלקות שונות בפקדאר, ששיקפו, בין היתר, את העדרו של תכנון כלכלי ריכוזי לטווח ארוך ברשות.

הטלת סגרים והגבלות אחרות שהנהיגה ישראל מטעמים ביטחוניים, גרמו נזקים למשק הפלסטיני. פועלים פלסטיניים רבים איבדו את מקומות עבודתם בישראל ומצוקת האבטלה המתמשכת פגעה במשקי-בית ובבתי-מלאכה, בסוחרים ובאנשי-עסקים. ההפסד המצטבר כתוצאה מהסגרים בשנים 1993-1997 היה גבוה פי שניים מכלל הסיוע שהעבירו התורמות לפלסטינים. בקרב התורמות נוצרה תחושה שהסיוע המועבר מטעמן אינו משיג את מטרותיו, להביא לשיקום הכלכלה הפלסטינית ולביסוסה, והדבר השפיע באורח שלילי על נכונותן להעביר את הסיוע.

בצד הקשיים המתוארים, שמנעו מההנהגה הפלסטינית לממש את כוונותיה הראשוניות להפוך את המשק הפלסטיני לממסד כלכלי עצמאי, כשלה ההנהגה בניהול מדיניות כלכלית תקינה. בין התופעות של שחיתות מוסדית, בלטה תופעת המונופולים, שגרמה לריכוז עיקר העוצמה הכלכלית בידי קבוצה מצומצמת של בכירים פלסטיניים ופגעה ביכולת לקיים כלכלה חופשית. הנהגת הרשות אפשרה הקמת מונופולים כלכליים בתחומים כמו מלט, קמח, ברזל, על-ידי בעלי תפקידים בכירים ברשות, בכללם ראשי מנגנוני הביטחון, והקימה גופים כלכליים שנהגו כמונופולים רשמיים, ביניהם רשות הדלק ורשות הטבק. שיטת המונופולים אפשרה לרשות לרכז בידיה את המידע על הרכישות שנעשו בישראל או דרכה, כמו דלק ומוצרים אחרים, כדי לקבל את מרב החוזרים הכספיים מהמע"מ, המכס והבלו, שישראל גבתה. החוזרים אלה היוו את עיקר ההכנסה של הרשות מהפעילות המונופוליסטית שנוהלה על-ידיה ומטעמה.

## סיכום

השאירה של הנהגת אש"ף לשווה לרשות הפלסטינית, מראשית כינונה, מאפיינים של מדינה בדרך וכוונתה להגיע לעצמאות כלכלית מתוך מחשבה כי בכך תהיה תלויה מידת עצמאותם המדינית של הפלסטינים – התבדתה. מאפייני המשק הפלסטיני לא השתנו במידה ניכרת בשנים הראשונות של השלטון העצמי (2000-1995) בהשוואה לתקופת השלטון הישראלי. במגזר הפרטי רוב המועסקים נותרו בתעשייה זעירה, בשירותים ובחקלאות. העדר השקעות, תפוקה נמוכה, רמת שכר נמוכה ותנאי עבודה ירודים, הוסיפו להיות סימני ההיכר הבולטים של המשק. לא נוצרו מקומות עבודה למצטרפים חדשים, למועסקים ותיקים ולא לה שאיבדו את עבודתם בישראל. המגזר הציבורי שהקימה הרשות, היה המעסיק הגדול במשק: בסוף 1996 מנו המועסקים בו כ-75 אלף, ובסוף 1997 עלה מספרם לכדי 100 אלף, שהיוו למעלה מ-17% מכלל כוח העבודה הפלסטיני; לשם השוואה, בתקופת שלטונה של ישראל הועסקו במשרדי המנהל האזרחי כ-6% בלבד מכוח העבודה הפלסטיני. המגזר הציבורי, שאינו יצרני במהותו, חרג בהיקפו מעבר לצורכי הרשות והגדיל את היקף ההוצאות הממשלתיות שרובן הוזרמו לתשלום משכורות. התוצאות השתקפו במדדים כמו ההכנסה לנפש, התוצר לנפש, היקף ההשקעות הפרטיות וחלקו של הייצוא בת"ג. מדדים אלה עמדו בסימן ירידה בתקופה הנסקרת.

בתנאים אלה בהם נוהל המשק הפלסטיני תחת השלטון העצמי, התאפשר פיתוח כלכלי וחברתי מוגבל בלבד, על אף הסיוע הזר. ריכוזיות המשק פגעה בפעילות המגזר הפרטי והגבילה את סיכווי הצמיחה הכלכלית משום שהיא מנעה תחרות, התייעלות והורדת מחירים בתחומים בהם הופעל משטר המונופולים. העדר גוף לתכנון כלכלי וחוסר תיאום בין המשרדים הכלכליים ברשות, מנעו גיבוש מדיניות כלכלית ותכנון כלכלי לטווח בינוני וארוך. ד"ר סמיח אל-עבד, מנכ"ל המשרד לתכנון ולשיתוף-פעולה בין-לאומי, הסביר כי קשיי הפיתוח החברתי נובעים, בין היתר, מהיקף מצומצם של בניית מעבדות, מכוני מחקר מדעיים, מרכזים טכנולוגיים וספריות ציבוריות, ומחסור במורים, רופאים, אחיות ועובדים סוציאליים.

מעבר לכל אלה, המשיכה להשפיע על הפיתוח הכלכלי והחברתי גם עובדת היות החברה מסורתית, שהחלקאות נותרה מקור עיקרי של תוצרתה ושל הייצוא שלה, למרות הירידה שהייתה במשך שנות הכיבוש במספר החקלאים. בהעדרם של סמכות-על ומדיניות פיתוח חברתית מקיפה ובעלת ראייה ארוכת טווח נמשך, במידה רבה, המצב ששרר תחת הממשל הצבאי הישראלי: חולשת התאום בתחומי הפעולה בין הגופים האזרחיים בסקטור הציבורי והסקטור הפרטי, צמצמה את התפקיד שיכלו למלא המוסדות וארגוני הסיוע החברתיים, המקומיים והזרים, בתחום הצמיחה החברתית.

כלכלת השלטון העצמי שהתאפיינה במשק ריכוזי, מגזר ציבורי מנופח ובלתי יעיל, ומדיניות מונופולים, לא הביאה לצמיחה כלכלית ולשיפור ברווחת האוכלוסייה. הסיוע הבין-לאומי לא השיג את מטרותיו לכוון כלכלה משופרת, ממשל דמוקרטי יעיל והשתלבות בפיתוח האזורי. התוכניות שגובשו על-ידי כלכלנים ואנשי אקדמיה מ"הפנים" וכן המודל הסינגפורי עליו דיברה ההנהגה הפלסטינית נותר בגדר אשליה מרוחקת. משבר הציפיות שנוצר בקרב האוכלוסייה מצא ביטוייו בשיח ציבורי ביקורתי ובירידה ברמת התמיכה בתהליך המדיני. יחד עם זאת, המשבר לא הביא, כמעט, להתלכדות ציבורית מלמטה של כלכלנים, חקלאים, אנשי תעשייה ושירותים, כדי לשנות את פני הדברים.

קוראים המעוניינים לעיין בגיליון הקודם של אקתצאדי, מוזמנים להקיש [כאן](#).