בין "שניים" ל"אחד":
כלכלה בין הים לירדן מ־1967

אריה ארנון
המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן־גוריון בנגב; התוכנית לכלכלה וחברה, מכון ון ליר בירושלים

הקדמה: דילמת הכיבוש — שליטה במרחב תוך כדי הדרת האוכלוסייה

"אוי לי מיוצרי ואוי לי מיצרי" (ראש הממשלה לוי אשכול מצטט מן התלמוד לפני אלופי צה"ל, מצוטט אצל שגב 2005, 581).

רוב הישראלים, ובהם גם מעצבי המדיניות, לא העריכו מיד עם תום המלחמה ביוני 1967 כי ישראל תמשיך לשלוט בגדה המערבית של הירדן במשך שנים כה רבות. מההתבטאויות הראשונות ומהדיונים הפנימיים עלה המסר כי ייתכן מאוד שזהו מצב זמני — לא משום שהרצון להחזיק במרחב החדש לא פיעם כבר אז, אף לא בשל הצורך המובן בפסק זמן כדי להסתגל לשינוי המהיר והחד שיצרה המלחמה, אלא משום שהניסיון שנצבר העלה ספקות כבדים באשר ליכולתה של ישראל לבסס ולשמר את השליטה בשטחים שנכבשו זה עתה.[1] אל מול הרצון להרחיב את שטח הריבונות הישראלי עלה החשש מפני התנגשות עם כללי המשפט הבינלאומי.[2] חשוב אולי אף יותר היה המסר הברור שעלה ממדיניותן הגלויה של המעצמות ששללו את סיפוח השטחים. אולם לקובעי המדיניות הכלכלית, הביטחונית

* ברצוני להודות לשותפיי למחקר בנושא זה במשך שנים רבות, ידידיי ג'ימי ווינבלט ואביה ספיבק, על שיחות ועל ויכוחים רבים. תודה לעמיתיי בקבוצת Aix, סאיב במיה, ג'ילברט בן חיון, סמיר חזבון ורון פונדק, על הניסיון המתמשך לעצב יחד את חיינו בדרך אנושית; וכן לסלימאן אבו באדר ולסאאד חטיב על עזרתם הרבה במהלך העבודה ולרוני ליבנון־בלושטיין על אמנות ייצור המפה. אני מודה במיוחד לשני הקוראים האנונימיים של המאמר מטעם **תיאוריה וביקורת** על הערותיהם ועל הארותיהם המעמיקות. איש מהנזכרים לעיל אינו אחראי כמובן לדעות המופיעות במאמר או לטעויות שנפלו בו, אלא אני לבדי.

1 כידוע, המינוחים בסוגיות שבמחלוקת עמוקה, כמו זו שאדון בה כאן, מבטאים במקרים רבים את עמדות המתבוננים ונוטים להשתנות עם חלוף הזמן. כך, בשיח הישראלי על השטחים שהתפתח בשנים הראשונות לאחר 1967 שימשו התארים "מוחזקים" או "משוחררים", ואילו התואר "כבושים" לא היה שכיח.

2 ראו מאמרם של ארנה בן־נפתלי, אייל גרוס וקרן מיכאלי בגיליון זה, "'כיפוח': כיבוש, סיפוח, קיפוח — על המבנה המשפטי של משטר הכיבוש".

והמדינית של ישראל, ובהם ראש הממשלה לוי אשכול, היו ספקות נוספים, שנגזרו לאו דווקא מן היכולת הפוליטית של ישראל להתרחב גיאוגרפית, אלא מהשלכותיה של החלטה כזו. עמדתם של קובעי המדיניות נגזרה בין השאר מן המשמעויות מרחיקות הלכת של שילוב השטחים בישראל, משמעויות שאותן הבינו היטב.

תום שגב, בספרו **1967: והארץ שינתה את פניה** (2005), תיאר את התלבטותו של ראש הממשלה מיד לאחר המלחמה:

> פעם חילק אשכול את מחשבותיו עם אלופי צה"ל; לא היה ספק מה הוא רוצה: ארץ גדולה ריקה מערבים. אך כמו לא פעם, שידר תחושה שישראל שבויה בידי גורמים ותהליכים היסטוריים שאין לה שליטה עליהם. על כן השתמש בביטוי תלמודי: "אוי לי מיוצרי ואוי לי מיצרי"... השפעת הכיבוש הממושך על דמותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית הטרידה את אשכול יותר מאשר את דיין; זה היה כמעט ההבדל היחיד בין השניים. כל השאר היה אגו ופוליטיקה (שם, 581).[3]

סיפוח השטחים וביטול הגבול הכלכלי בינם לבין ישראל ("הקו הירוק") משמעם עיצוב יחידה גיאו־פוליטית אחת, לפחות מבחינה כלכלית, ואילו שימור הגבול ואי־סיפוח השטחים עשויים להוביל לכינון שתי יחידות פוליטיות וכלכליות בין הים לירדן. יצירתה של יחידה אחת עשויה היתה להביא להכלת הפלסטינים בפוליס הישראלי וליצירתה של ישות פוליטית חדשה. המתח בין שילוב להפרדה, בין מחיקת הקו הירוק לשימורו — בין "שניים" ל"אחד" — מלווה את הסכסוך הישראלי־פלסטיני מראשיתו,[4] והבנתו חיונית במיוחד באשר לשנים שמאז 1967.

במאמר זה אתמקד בממדים הכלכליים של המתח בין "שניים" ל"אחד" ובפרט במדיניות הישראלית שניסתה לנווט ביניהם בלי להכריע לכאן או לכאן. המדיניות הישראלית מאז 1967, כך אטען, כוונה למניעת ה"שניים", קרי למניעת חלוקתה של הארץ לשתי מדינות ולשתי יחידות משקיות ופוליטיות ריבוניות, אך בה בעת גם לשלילת ה"אחד", קרי למניעת הקמתה של יחידה פוליטית ומשקית אחת. המדיניות הישראלית, זו ששללה הן את ה"שניים" והן את ה"אחד", לבשה ופשטה צורה במהלך השנים, והיא שעיצבה במידה רבה את המרחב הפוליטי־כלכלי בין הים לירדן בארבעים השנים האחרונות. אדון אפוא בהרחבה במדיניות הישראלית על פיתוליה ועל השינויים שחלו בה, ובפרט בממד הכלכלי שלה ובהשלכותיו על ישראל ועל הפלסטינים.

דפוס ההתנהגות של ישראל בשטחים שנכבשו ב־1967 אופייני למצבים קולוניאליים

[3] לתיאור התקופה, ראו שגב 2005, במיוחד חלק ד: "הם חשבו שניצחו". אחזור בהמשך אל הוויכוח שבמרכזו ניצב משה דיין.

[4] בספרו המתייחס לכלכלה בין הים לירדן בתקופת המנדט, יעקב מצר (Metzer 1998) טוען בזכותו של ניתוח כלכלי המבוסס על קיומם של שני משקים נפרדים — משק יהודי ומשק ערבי — ולא משק אחד. לא אדון כאן בוויכוח ביחס לשנים שלפני 1967.

ברחבי העולם בזמנים שונים, כפי שעולה מספרות המחקר בנושא: כאשר השלטון נדרש לבחור בין כמה אפשרויות הוא נמנע מהחלטות קשות ומהכרעות הרות־גורל לעתידו ולעתיד הפריפריה. ההימנעות מהחלטה יוצרת סתירות המאפיינות מצבים מעין אלה. בריטניה למשל לא החילה את מלוא ריבונותה המשפטית והאחרת על שטחי האימפריה, אלא כוננה מבנה משפטי שהיה בבחינת טלאי על טלאי.[5]

בעקבות המלחמה ב־1967 נוצרה מציאות פוליטית וכלכלית חדשה בין הים לירדן. בתוך ימים ספורים החלו להיפתח גבולות הקו הירוק שהיו סגורים לעסקאות כלכליות סדירות, ובה בעת הוקמו גבולות כלכליים חדשים, סגורים למדי, בגבולות החיצוניים החדשים של מרחב השליטה הישראלי — בין השטחים שנכבשו לבין העולם הערבי (ראו מפה בעמ׳ 49). כוחות ושיקולים שונים ובהם אינטרסים כלכליים עיצבו את המציאות החדשה. ישראל מילאה בתהליך זה תפקיד מכריע. בתוך זמן קצר החלו לעבור טובין כלכליים בגבולות הפנימיים שהוסרו, והקו הירוק נפתח לתנועת עובדים ובמגבלות מסוימות גם למעבר סחורות. כפי שאראה להלן, שונות היו המלצותיהם הראשוניות של הכלכלנים, ובהם ועדה של כלכלנים אנשי אקדמיה בראשות מיכאל ברונו, שמונתה בידי ראש הממשלה לוי אשכול לדון בנושא. לאחר ויכוח מר שנמשך כשנתיים החליטה ממשלת ישראל כי שילוב כלכלי מוגבל ומסמוס הגבול הפנימי עדיפים,[6] ובכך עיצבה לשנים רבות את הגבול הכלכלי בין שני המשקים.[7] השילוב שיושם בפועל היה חלקי בלבד, ומערכת מגבלות שחלקן מוצהרות וחלקן נסתרות מילאה תפקיד חשוב בעיצוב המשטר הכלכלי בשטח שבין הים לירדן.

5 ראו Johnston 1973; Cooper and Stoler 1997. הספרות העוסקת במצבים קולוניאליים מספקת הסברים חלופיים — כלכליים ואסטרטגיים אך גם ערכיים ותרבותיים — להמשך הרצון לשלוט. חשוב לציין כי הנימוקים הכלכליים להמשך השליטה לא נמצאו משכנעים כהסבר בלעדי, לא רק במקרה הישראלי אלא גם במקומות רבים אחרים. במאמר זה לא אעסוק בסוגיות חשובות אלה הנוגעות לניתוח הסכסוך הישראלי־פלסטיני במסגרת המושגית הקולוניאלית והפוסטקולוניאלית.

6 על הוויכוח שהוביל לעיצוב גבול פתוח יחסית, ראו גזית 1985; Arnon *et al.* 1997. ועדת הכלכלנים בראשות מיכאל ברונו שבחנה את הנושא בספטמבר 1967 המליצה שלא לפתוח את הגבול לתנועת עובדים. אולם עם תום המיתון והאבטלה הגבוהה בישראל כמעט לא נשמעו התנגדויות מצד הכלכלנים למבנה שיושם בפועל. ראו דיון על כך בהמשך.

7 בדיון המובא להלן, המושג ״המשק הפלסטיני״ מתייחס למשק בשטחים שנכבשו ב־1967, קרי הגדה המערבית ורצועת עזה. לא אדון ביחידות הישראליות שהוקמו בשטח זה (״התנחלויות״) ואף לא ביחידות הפלסטיניות מחוץ לשטח זה — בין בישראל שבתחומי הקו הירוק ובין במה שמכונה ״הפזורה הפלסטינית״, שעיקרה פליטי 1948. שאלת מעמדה של ירושלים הופכת את הדיון למורכב עוד יותר. המקורות לנתונים שעליהם אסתמך לקוחים מפרסומי הלשכה הישראלית המרכזית לסטטיסטיקה (עד 1994/1993) ומפרסומי הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה (PCBS) מאז 1995. שתי הלשכות משתמשות בהגדרה דומה, המוציאה מתחום הדיון במרבית סדרות הנתונים את ירושלים המזרחית, שנכבשה ב־1967 אך סופחה לישראל ב־1968. דיון שלם יותר היה מחייב להפריד את החלק המסופח של ירושלים מכלכלת ישראל ולצרפו לכלכלה הפלסטינית, אך אין זה אפשרי במסגרת מאמר זה.

בגבולות החיצוניים, הן אלה שבין ישראל לשאר העולם והן אלה שבין השטחים הפלסטיניים הכבושים לשאר העולם, הנהיגה ישראל הסדרים כלכליים אחידים שפרוטוקול הסחר[8] הישראלי מיושם בהם. כך נוצרה מעטפת מכס משותפת לשטחים ולישראל, המאפיינת הסדרים כלכליים המכונים "איחוד מכס". בהמשך אדון בהסדרי המכס, אך חשוב לציין כי בניגוד לנהוג בהסדרים מסוג זה במקומות אחרים, במקרה שלפנינו צד אחד — ישראל — עיצב את משטר הסחר על פי הבנתו, ללא התייעצות ודאי שללא משא ומתן עם הצד האחר.

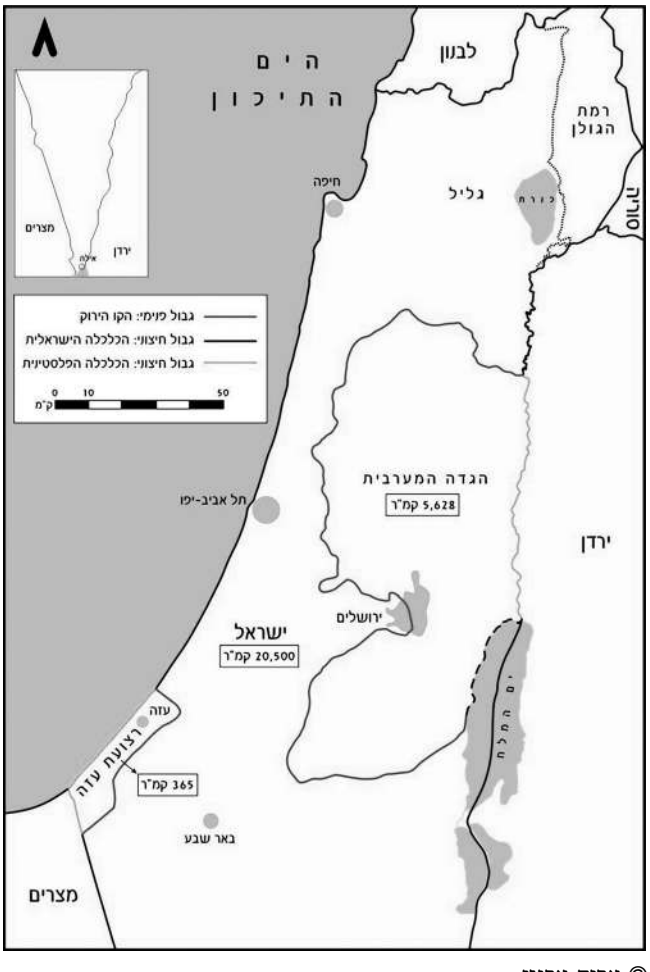
המניעים להעדפת השילוב החלקי בין השטחים לישראל ולמסמוסו של הגבול הפנימי היו פוליטיים וכלכליים. מנהיגו הלא רשמי של מחנה השילוב בממשלה, שר הביטחון משה דיין, לא רצה להינתק מחבלי הארץ החדשים. הוא הניח שהשילוב הכלכלי יביא לעלייה ברמת החיים בשטחים וכך יתרום להפחתת ההתנגדות לשלטון הישראלי ויקל על המשך השליטה בשטחים. התביעות של הפלסטינים לריבונות ולעצמאות בשטחים, ולחלופין תביעותיהם לשותפות בהחלטות, גם באלה הכלכליות, והתחרות הכלכלית שהם צפויים להציב לגורמים ישראליים, נראו בעיניו משניים לאינטרס המרכזי — אי־ניתוק השטחים משליטת ישראל.[9]

חוגים ישראליים אחרים ששיקפו אינטרסים מגוונים, בעיקר בתחומים שבהם התחרות מצד המשק הפלסטיני בשטחים שנכבשו נתפסה כמאיימת, ביקשו להגביל את השילוב ההולך ומתפתח ובראש ובראשונה את תנועת הסחורות. מגבלות מסוימות אכן הוטלו על מעבר סחורות חקלאיות ואחרות, אולם השלטון הישראלי מצא דרכים אחרות לשמר את עיקר היתרון ליצרנים הישראלים. במקום להטיל מגבלות על מעבר סחורות בגבולות הכלכליים הפנימיים שהלכו ונמחקו, הוטלו מגבלות על פעילות מתחרה לזו הישראלית בשטחים עצמם. תיעוד המגבלות הללו אינו שלם, אך רוב חוקרי ההתפתחויות הכלכליות במשק הפלסטיני מסכימים כי מגבלות כאלה אכן הוטלו והיו משמעותיות.[10]

8 פרוטוקול הסחר מתייחס להסדרי מכס ולמנגנוני הגנה אחרים וכן להסדרים כגון תקינה או יישום תקנות בריאות.

9 תום שגב (2005, 616) כותב: "בדצמבר 1967 הסביר דיין לשרי הממשלה כי לא הגדה היא העיקר בעיניו, אלא סיני והרמה. נסיגה בגדה — עלולה לגרור נסיגות נוספות. אילו הסכים חוסיין לקבל את כל תנאיו — היה דיין מסכים אפילו שהקו הירוק יהיה הגבול המדיני בין שתי המדינות. אך לבד מהמשך הנוכחות בירושלים המזרחית דרש דיין שחוסיין יסכים לנוכחות ישראלית על רכסי ההרים, חופש תנועה והתיישבות ליהודים בגדה, והעברת 200 אלף פליטים מעזה להתיישבות בירדן. דיין העריך שחוסיין לא יסכים לכך, ועל כן קבע: 'היות ואין סיכוי לשלום — אני מציע להנהיג הסדרים כאילו יש שלום'. הוא התכוון להסדרי 'הכיבוש הנאור', לרבות תנועה חופשית בין הגדה לעולם הערבי. וכך סיכם את המצב, שנה אחרי המלחמה: 'המציאות הקיימת כיום בשטחים — זו התוכנית שלי. התוכנית מבוצעת בפועל. מה שקיים היום צריך להישאר כהסדר קבוע בגדה'".

10 ראו גזית 1985; ועדת סדן 1991; World Bank 1993; Arnon *et al.* 1997.



© אריה ארנון

המגזר הציבורי במשק הפלסטיני, זה העוסק בגביית מסים, בפיקוח על הספקת שירותים, בהשקעה בתשתיות וכיוצא בזאת, היה נתון לשליטה ולפיקוח ישראליים מאז 1967, תחילה תחת שליטתו של הממשל הצבאי שהוקם ב־1967 ומ־1981 תחת פיקוחו של המִנהל האזרחי. מעולם לא עוצבה ולא יושמה מדיניות מקרו־כלכלית המכוונת על פי צורכי המשק הפלסטיני, וכן לא נוצרו מטבע מקומי ומדיניות מוניטרית. מערכת הבנקאות המקומית נסגרה ב־1967 בצו של הממשל הצבאי והוקמה מחדש בצורה מוגבלת ביותר רק באמצע שנות השמונים. בעשורים הראשונים לכיבוש פעלו בשטחים מעט בנקים ישראליים בהיקף צנוע. תיווך פיננסי מוסדר לא התקיים כמעט ושירותים פיננסיים מינימליים סופקו בידי רשת מפותחת למדי של חלפני כספים, שפעלו מול מערכת הבנקאות הירדנית.[11]

11 על המערכת הפיננסית בשטחים ועל המשמעויות של היעדר מטבע מקומי ומדיניות מוניטרית פלסטינית, ראו Hamed and Shaban 1993; Arnon and Spivak 1996a; 1996b.

הניסיון לבחון את שיקוליהם של מקבלי ההחלטות בפרספקטיבה של ארבעים שנה אינו ניסיון פשוט. רוב החוקרים שבחנו את תהליכי עיצובה של המדיניות הישראלית בשטחים לאחר מלחמת יוני 1967 הסכימו כי "לא גובשה *מדיניות ארוכת־טווח* כלפי השטחים ואוכלוסייתם" (גזית 1985, 109, ההדגשה שלי). בפועל עוצבה כמובן מדיניות ישראלית, גם אם לא תמיד היתה תוצר של דיון מסודר ושקול שהניב מסקנות מפורשות ומנומקות שיושמו "מלמעלה למטה". לא פעם עוצבה המדיניות על ידי רצף של החלטות מקומיות וחלקיות שנתקבלו ב"שטח", לזמן קצר ומשיקולים שונים. דוגמה ידועה לכך היא מדיניות "הגשרים הפתוחים" בין ישראל לירדן, שעוצבה בידי הדרגים הנמוכים. עם זאת, גם אם לא הכול ידוע עד היום — חלק גדול ממסמכי הדיונים עדיין אינם פתוחים לעיון ולמחקר — ברור שהדרג הממשלתי עסק בנושא בהרחבה וקיבל החלטות משמעותיות בשנים הראשונות שלאחר כיבוש השטחים, החלטות שהביאו לכינון משטר היחסים שבו אדון. המדיניות התקבלה ויושמה תוך כדי ויכוחים קשים בצמרת ההנהגה הישראלית. כפי שקורה בוויכוחים רבים, לא תמיד חשפו הצדדים את מטרותיהם האסטרטגיות כאשר ניסו לשכנע את מרכזי הכוח הישראליים.[12]

כאמור, בנסיבות שנוצרו לאחר המלחמה עלתה שאלה כלכלית ופוליטית עקרונית בדבר השילוב בין שני המשקים. המשק הפלסטיני בגדה המערבית (כולל ירושלים המזרחית) וברצועת עזה היה אז, ונותר גם כיום, קטן יחסית למשק הישראלי ומפותח הרבה פחות ממנו. במונחי התוצר המקומי הגולמי (תמ"ג) — מִצרף האומד את כושר הייצור של המשק — גודלו של המשק הפלסטיני יחסית לזה הישראלי לא השתנה כמעט במהלך השנים (ראו להלן לוח 1, 2). ב־1967 התמ"ג בגדה המערבית, שבה התגוררו כ־600,000 תושבים, היה כ־2.5% מהתמ"ג הישראלי, והתמ"ג ברצועת עזה, שבה התגוררו כ־380,000 תושבים, היה רק כ־1% מזה שבישראל. התמ"ג של הכלכלה הפלסטינית כולה, בגדה המערבית ובעזה, צמח מהר יחסית לתמ"ג בישראל, אולם גם בשיא גודלו עמד התמ"ג הפלסטיני רק על כ־5% מהתמ"ג הישראלי. רמת החיים במשק הפלסטיני היתה נמוכה בהרבה מזו שבישראל והפער הגדול נמשך לאורך כל התקופה. כך למשל, התוצר הלאומי הגולמי (תל"ג) לנפש[13] בגדה המערבית היה בשנים הראשונות לאחר 1967 כ־15% מהתל"ג בישראל; התל"ג בעזה היה רק כ־11% מזה הישראלי. בשנות השבעים והשמונים עלה יחס זה עד לכ־20% בגדה ולכ־15% בעזה. ב־2003, בשיאו של המשבר החמור במשק הפלסטיני בעקבות האינתיפאדה, כשבגדה

12 לתיאור מפורט של המחלוקת בצמרת, ראו גזית 1985. גזית השתייך לאחד המחנות הנִצים, מחנה דיין, אך תיאורו אמין. ראו גם שגב 2005.

13 התל"ג כולל הן את התמ"ג, המודד את התפוקה המיוצרת בשטח המשק, והן את התמורה (נטו) שמקבלים גורמי הייצור של המשק כשהם מועסקים מחוצה לו. כפי שנראה להלן, כיוון שעובדים פלסטינים רבים עבדו מחוץ למשק הפלסטיני, ההפרש בין התמ"ג לתל"ג של המשק הפלסטיני היה ניכר וגדול מן המקובל. התל"ג הוא מדד טוב יותר מן התמ"ג לרמת החיים.

המערבית חיים כ־2.2 מיליון בני אדם ובעזה חיים כ־1.3 מיליון, עמד יחס רמות החיים על פחות מ־10%, ובעזה היחס נמוך עוד יותר.[14]

לוח 1: נתונים בסיסיים על הגדה המערבית, 1968–2005

	תמ״ג (מיליוני דולר לשנה במחירי 1994)	תמ״ג (אחוז גידול ממוצע לשנה)	תל״ג לנפש (אחוז גידול ממוצע לשנה)	מועסקים בישראל (אחוז מסך המועסקים)	הכנסות מעבודה בישראל (אחוז מהתמ״ג)	יבוא (אחוז מהתמ״ג)	יצוא (אחוז מהתמ״ג)	תמ״ג יחסית לתמ״ג בישראל (באחוזים)
1972–1968	522	15	20	21	20	67	22	2.6
1979–1973	904	6	4	30	32	73	25	3.1
1987–1980	1,344	5	2	32	28	63	24	3.5
1993–1989	1,951	8	5	31	30	—	—	3.7
1996–1994	2,329	**6	**-9	**18	17	76	22	2.9
2000–1997	2,644	8	3	23	19	78	21	3.4
2005–2001	*2,588	***-1	***-6	14	15	64	15	3.1

מקור: הלשכה הישראלית המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 1968–1993; הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה (PCBS) והבנק העולמי מ־1994 וחישובי המחבר.
* לשנים 1970–1972 ** לשנים 1995–1996 *** עד 2004

המשק הישראלי והמשק הפלסטיני שונים כמובן מבנית זה מזה. הן ב־1967 והן כיום, המבנה הענפי, דפוסי התעסוקה, דרגת הפיתוח הכלכלי ורמת החיים מאפיינים כלכלות הנמצאות בשלבי פיתוח מובחנים. המפגש ביניהם, כשהמרחק הגיאוגרפי אפסי, הוא דוגמה ייחודית בעולם כולו למפגש בין כלכלה המכונה ״מפותחת יחסית״ לכלכלה המכונה ״פחות מפותחת״ (LDC). המפגש בין המשקים ב־1967 הביא לשינויים ניכרים בשניהם. גורמים כלכליים ופוליטיים מילאו תפקיד חשוב בתהליך זה.

14 בחישובים שנעשו בעבור המשק הפלסטיני אין ניסיון שיטתי להתאמת רמות המחירים ולהשוואות בנוסח המתייחס להבדלים בכוח הקנייה (Purchasing Power Parity, PPP).

לוח 2: נתונים בסיסיים על רצועת עזה, 1968–2005

	תמ"ג (מיליוני דולר לשנה במחירי 1994)	תמ"ג (אחוז גידול ממוצע לשנה)	תל"ג לנפש (אחוז גידול ממוצע לשנה)	מועסקים בישראל (אחוז מסך המועסקים)	הכנסות מעבודה בישראל (אחוז מהתמ"ג)	יבוא (אחוז מהתמ"ג)	יצוא (אחוז מהתמ"ג)	תמ"ג יחסית לתמ"ג בישראל (באחוזים)
1972–1968	199	11	18	*17	9	64	21	1.0
1979–1973	306	7	6	37	28	109	36	1.1
1987–1980	379	3	2	45	57	123	43	1.0
1993–1989	574	7	5	34	46	79	14	1.1
1996–1994	1,042	**2	**-9	**6	7	68	4	1.6
2000–1997	1,258	4	3	14	15	65	6	1.7
2005–2001	***1,166	***-1	***-7	2	—	66	5	1.4

מקור: הלשכה הישראלית המרכזית לסטטיסטיקה לשנים שעד 1993; הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה (PCBS) והבנק העולמי מ־1994 וחישובי המחבר.

* לשנים 1970–1972 ** לשנים 1995–1996 *** עד 2004

תקופת ההסתגלות: 1968–1972

זמן קצר לאחר תום המלחמה ביוני 1967 החליט ראש הממשלה לוי אשכול להיעזר בעצת מומחים מתחומי מדעי החברה כדי לגבש את המדיניות בנוגע לשטחים שעליהם השתלטה ישראל בסערת המלחמה. הוועדה לפיתוח "השטחים המוחזקים", כפי שכונו האזורים שנכבשו בפרסומים הרשמיים באותם ימים, הקימה כמה צוותים ובהם צוות כלכלנים שעסק בהיבטים הכלכליים של המציאות החדשה ובמדיניות שיש לאמץ. בצוות, בראשותו של פרופ׳ מיכאל ברונו, השתתפו כמה מבכירי הכלכלנים הישראלים ובהם יורם בן פורת, איתן ברגלס, חיים בן שחר, נדב הלוי, גיורא חנוך ועזרא סדן. הצוות השלים במהירות יחסית את דוח הביניים ובספטמבר 1967 העביר את המלצותיו, שהוגדרו "סודיות".

כדרכם של כלכלנים, בחן הצוות כמה חלופות. באחת נבחנה "החזקת השטחים תוך קיום פעילות כלכלית סבירה בהם"; באחרת נבחנה "החזקת השטחים תוך הקדשת מאמץ לפתרון שיטתי של בעיית הפליטים ברצועת עזה". הצוות עסק בעיקר בשאלות של הטווח הקצר, אך הקדיש מחשבה גם לשאלות הנוגעות לטווחי זמן ארוכים יותר. המלצות הצוות

התייחסו בפירוש לעיצוב הגבולות הכלכליים בין "השטחים המוחזקים" לבין ישראל. מחד גיסא הצוות המליץ *לא להתיר עבודת פלסטינים במשק הישראלי*, ומאידך גיסא המליץ *להתיר מעבר חופשי של סחורות ושל שירותים בין השטחים לישראל*. ההמלצה הראשונה נגזרה בין השאר מרמת האבטלה הגבוהה במשק הישראלי, שטרם יצא מן המיתון ששקע בו ב־1966. את בעיות התעסוקה בגדה המערבית ובעזה המליץ הצוות לפתור על ידי "פעולות פיתוח ממשלתיות", בעיקר בתחום הבנייה למגורים. נוסף על כך, הצוות העריך את העלות הריאלית של החזקת השטחים למשק הישראלי וקבע כי זו תהיה "נמוכה ביותר ואפילו קרובה לאפס".

בוויכוח שבין "שניים" ל"אחד" — בין שילוב כלכלי ומחיקת הגבולות הכלכליים לבין שימורם — חתרו המלצות הצוות לפשרה: מחיקת גבול הסחר ושימור גבול העבודה. אולם בשנתיים שחלפו לאחר הגשת הדוח אימצה ממשלת ישראל מדיניות שונה לחלוטין: גבול העבודה בין השטחים לישראל סולק למעשה ואילו גבול הסחר עוצב כך שסחורות ושירותים המיוצרים בשטחים יוכלו להימכר בישראל, במגבלות מסוימות שנועדו להגן על יצרנים ישראלים. עיקר ההגנה מפני תחרות ניתנה לחקלאות בישראל.

המדיניות הכלכלית הישראלית ביחס לשטחים עוצבה כאמור בסדרת ויכוחים בין קובעי המדיניות, שנחלקו לשני מחנות ברורים: מצד אחד עמד שר הביטחון משה דיין, שחייב שילוב כלכלי בין השטחים לישראל, ומצד אחר עמד מחנה ששלל שילוב כלכלי וחיפש פתרונות שכללו הצבת גבול כלכלי בין השטחים לישראל.

נימוקיהם של המצדדים בשילוב כלכלי היו מעשיים ועקרוניים. הם סברו כי הקלת המצוקה הכלכלית בשטחים תביא להפחתת ההתנגדות לשלטון הישראלי. אפשר היה להקל על המצוקה הכלכלית על ידי התרת עבודה בישראל ופתיחת השווקים השכנים, הישראלי והירדני, לתוצרת מקומית. דיין הביע את נימוקיו העקרוניים ב"נאום באר־שבע" בנובמבר 1967, נאום שהפך למרכזי בדיון ציבורי בעיתונות ובכנסת. בנאומו טען דיין כי יש לפעול להפיכתו של אזור ירושלים, חברון ובאר־שבע ליחידה כלכלית־ארגונית אחת, וזאת כדי להסיר מחיצות ולסלק את האיבה. ובלשונו של דיין:

> בחלק הדרומי הזה של הארץ, שהוא מורכב מיישוב יהודי ומיישוב ערבי, יש לנו אפשרות לרקום חיים משותפים. יש לנו אפשרות בשלב הראשון לנסות לשנות שני דברים: ראשית — להשתדל, במידה שהדבר תלוי בנו, להרוס את המחיצות ולהתגבר על האיבה. ושנית ליצור שילוב כלכלי, לקשור את רשת החשמל הראשית, לקשור את מערכת המים, להקים מערכת תחבורה משותפת... אפשר את כל זה לארגן מבחינה כלכלית למסגרת אחת. יתר על כן, אפשר להרשות לערבים בחברון לעבוד בבאר־שבע, כי בחברון יש חוסר עבודה ובבאר־שבע חוסר ידיים... עלינו לקשור את שני החלקים אחד עם השני, אם אנחנו בעצמנו, מבחינתנו, איננו רוצים להינתק מהחלקים האלה (תשובת שר הביטחון לשאילתה בנושא הרצאתו בבאר־שבע, 17.11.1968, מצוטט אצל גזית 1985, 147–148).

ביסוד אסטרטגיית השילוב הכלכלי שהציע דיין עמדו לא רק שיקולים לטווח הקצר — הצורך לצמצם את ההתנגדות לשלטון הישראלי — אלא האמונה כי השילוב יביא להיכרות טובה יותר בין הצדדים, להבנה הדדית וליצירת מציאות של שלום בפועל גם בהיעדר הסדרים מדיניים. דיין היה מתומכיו הבולטים של המחנה שחתר לשילוב ללא סיפוח רשמי ולשימור השליטה הישראלית בפועל. אפשר לפרש אותו כמי שחשב שפיתוח כלכלי והעלאת רמת החיים ימלאו את מקומן של זכויות פוליטיות לפלסטינים. עמדתו אופיינית לאלה שהחליטו לא לבחור בישות פוליטית אחת ובמשק אחד, אך גם לא בשניים.

המחנה המתנגד לדיין ולמדיניות השילוב שייצג לא היה עשוי מקשה אחת. חלקו הדגיש את זמניותו של המצב החדש שנוצר לאחר המלחמה ולכן לא רצה למהר ולקבוע מדיניות שקשה יהיה לשנותה בהמשך. חלקו הבין את קשיי השילוב, הפוליטיים והכלכליים, ונזהר מסילוק מהיר של הגבולות.[15] אך מול הקריאה הנחרצת לשילוב לא הצליחו המבקרים להציג מסגרת חלופית, מקיפה ומעשית.

המציאות בשנים 1968–1969 סייעה למחנה שצידד בשילוב כלכלי בנוסח דיין. ישראל יצאה במהירות מן המיתון הכלכלי של טרום המלחמה (1966–1967) והביקוש לעובדים הלך וגבר. ראוי לציין כי צוות הכלכלנים בראשותו של ברונו התייחס לאפשרות זו כבר בספטמבר 1967. בפרק האחרון בדוח הצוות (פרק ח), שכותרתו "שינויים בהנחות", שאלו חברי הצוות כמה שאלות: האם האיסור על מעבר כוח אדם מהשטחים המוחזקים הוא הנחת יסוד סבירה? מה משמעותה? והאם זו המלצה למדיניות? תשובותיהם של חברי הצוות לשאלות אלה מגלות כי הם הבינו כבר אז כי לא יתאפשר למנוע לחלוטין מעבר עובדים למשק הישראלי. דאגתם העיקרית היתה מפני ההשפעות השליליות של מעבר עובדים מהשטחים על המשק הישראלי בתנאים של אבטלה. מכאן הסיקו כי איסור על מעבר עובדים הוא מדיניות רצויה כל עוד מתקיים "רפיון בשוק העבודה" הישראלי. לעומת זאת, בתנאים של תעסוקה מלאה היה לדעתם מקום לאפשר כניסה "מווסתת של פועלים ערבים מהשטחים המוחזקים".

ואמנם, משהשתנו התנאים הכלכליים במשק הישראלי בשנים 1968–1969 פחתה ההתנגדות לפתיחת גבול העבודה הן בקרב הכלכלנים המקצועיים והן בקרב קובעי המדיניות שבשלטון. השיקול המכריע בהחלטה לפתוח בפועל את גבול העבודה ואת גבול הסחר, גם אם לא לסלקם לחלוטין, היה שיקול ישראלי.

לא ל"שניים" אך גם לא ל"אחד": 1972–1987

למדיניות הכלכלית שאימצה ישראל בסוף שנות השישים היו השלכות מרחיקות לכת על ההתפתחויות במשק הפלסטיני במשך ארבעת העשורים שחלפו מאז. בהתפתחויות אלה

15 שר האוצר אז, פנחס ספיר, נחשב לראש מתנגדיו של דיין. הכלכלן הידוע אבא לרנר הביע גישה זהירה כלפי השילוב כבר ב־1967. ראו על כך Arnon 1990.

היו אורות וצללים. בתוך חמש שנים השתנה דפוס התעסוקה וחלק משמעותי מעובדי השטחים עבדו במשק הישראלי (ראו לעיל, לוח 1, 2).[16] שכרם של פלסטינים מהשטחים שעבדו בישראל היה נמוך מזה של עובדים ישראלים, אולם בראשית התקופה הוא היה גבוה בהרבה מזה ששולם לעובדים פלסטינים בשטחים. עם חלוף הזמן כמעט נעלם הפער בין השכר ששולם לעובדים מהשטחים שהועסקו בשטחים לבין שכרם של אלה מהם שהועסקו בישראל. כעבור חמש שנים, עם תום תקופת ההתאמה בשוקי העבודה, נוצר דפוס יציב ביחסים הכלכליים בין ישראל לשטחים. במסגרת דפוס זה, שנמשך עד שנות התשעים,[17] מצד אחד נשמר גירעון בחשבון השוטף של מאזן התשלומים הפלסטיני בסעיפי הסחורות והשירותים, למעט שירותי העבודה, ומצד אחר העבודה בישראל וההכנסות שיצרה כיסו חלק ניכר מן הגירעון במאזן התשלומים ואף הניעו את העלייה ברמת החיים הפלסטינית. קצב גידול התל״ג בשנים 1972–1979 היה 5.7% בגדה המערבית ו־8.4% ברצועת עזה; בשנים 1980–1987 היה הקצב 5% ו־5.4% בהתאמה. העלייה ברמת החיים לנפש היתה מרשימה. החולשה העיקרית מתגלה בתלות הניכרת בישראל ובצבירת ההון היצרני של המשק בשטחים. הסיבות לכך מקורן במבנה הקשרים הכלכליים עם ישראל, בתנאים הכלכליים והפוליטיים המקומיים ובמדיניות של ממשלות ישראל, שיידונו בהמשך.

הגירעון הגדול במאזן התשלומים של הפלסטינים נמשך לאורך כל השנים. עודף היבוא לשטחים מומן כאמור על ידי עבודה בישראל וכן על ידי העברות חד־צדדיות ותנועות הון. בתנאים רגילים יותר, הגירעון במאזן התשלומים והלחצים הכלכליים הנובעים ממנו היו מסיטים תעסוקה מקומית לייצור מוצרים סחירים, כאלה שייוצאו לישראל ולעולם ויחליפו חלק מן היבוא. ההסברים לגידול האיטי של ייצור כלכלי ״סחיר״ אינם נעוצים רק בתחום הכלכלי, אלא גם — ואולי בעיקר — בתחום הפוליטי. באמצעות מערכת השליטה בשטחים הציבה ממשלת ישראל מכשולים בפני פיתוח כלכלי מקומי ומנעה יוזמות מקומיות שעשויות היו להציב תחרות לישראל. האלוף במילואים שלמה גזית, שהיה מתאם הפעולות הראשון בשטחים בימיו של שר הביטחון משה דיין, כותב בספרו החשוב **המקל והגזר: הממשל הישראלי ביהודה ושומרון**:

> בתחום התעשייה והמלאכה נקבעה המדיניות שאין לעודד משקיעים ישראלים להקים מפעלים בשטחים... כה חזק היה הרצון להגן על תוצרתם של מפעלים בישראל עד שניסו אפילו

16 לתיאור מפורט, ראו Abed 1988; World Bank 1993; Arnon and Gottlieb 1995; Arnon *et al.* 1997.

17 לניתוח מקיף של שוק העבודה ולמחקרים חלוציים בסוגיה הנידונה, ראו Semyonov and Lewin-Epstein 1987; Fishelson 1992. ראו גם Shaban 1993. עד שנות התשעים רק מחקרים ספורים עסקו בהיבטים הכלכליים של הכיבוש הישראלי בשטחים. בין המחקרים המעטים שנכתבו, גם אם גישתם לא היתה ביקורתית, בלטו אלה שנכתבו במחלקת המחקר של בנק ישראל. ראו למשל מרון 1982; זכאי 1984; 1986; 1988. מן העבר האחר, ראו את עבודותיו המקיפות והביקורתיות של מירון בנבנישתי, למשל בנבנישתי 1987.

למנוע הקמת מפעלים או חידוש מפעלים שהיו בבעלות ערבית מלאה, אם היתה סכנה כי אלו יתחרו בתוצרתם במוצר הישראלי (גזית 1985, 251).

בהמשך כתב:

המדיניות הישראלית בשטחים המוחזקים הביאה לשילוב מוזר של רווחה כלכלית ועלייה מסחררת ברמת החיים של הפרט... עם מחדל של אי עשייה ואי פיתוח בתוך השטחים עצמם (שם, 266).

אישור לטענותיו של גזית אפשר למצוא בדוח ועדת סדן מפברואר 1991. הוועדה, בראשותו של פרופ׳ עזרא סדן, הוקמה כדי "לבחון דרכים לפיתוח משקי של חבל עזה" והיו חברים בה שורה של מומחים ובהם האלוף דן רוטשילד, מתאם הפעולות בשטחים, ועמוס רובין, היועץ הכלכלי לראש הממשלה. עיתוי הקמתה — לאחר האינתיפאדה הראשונה ובעיצומה של מלחמת המפרץ — אינו מקרי כמובן. בדוח שכתבה תיארה הוועדה את המציאות הכלכלית הקשה בחבל עזה ואת התלות הרבה בישראל. בגילוי לב לא אופייני סיכמה הוועדה את המדיניות הכלכלית הישראלית בעזה מ־1967 ועד 1991 כך:

כל ממשלות ישראל הכירו בחובתן לדאוג לרווחתם של תושבי חבל עזה. אך בקידום עניינם המשקי של התושבים היו הטיפול בשכירים ובטווח הקצר מוקד תשומת הלב. בטיפול בשכירים ניתנה העדפה לשיפור הכנסתם באמצעות העסקתם במשק שבתחום הקו הירוק. לעתים רחוקות בחרה המדיניות המשקית לפתח ולעודד פיתוח מפעלים ומקומות עבודה בחבל עצמו (כגון: אזור התעשייה ארז). לא ניתנה העדפה *לקידום היזמות העצמית והמבנה העסקי* של חבל עזה. אדרבא, הרשויות עמדו בדרכן של יוזמות מעין אלה כל אימת שהיה בהן כדי להתחרות, בשוק הישראלי, עם חברות ישראליות קיימות.

הוועדה מוצאת לנכון להמליץ על שינוי מדיניות. הוועדה ממליצה להתיר ולעודד יוזמות בחבל עזה *לרבות אלה המתחרות בתוצרת הישראלית!* (ועדת סדן 1991, 11, ההדגשות במקור).

הקריאה לשינוי המדיניות הישראלית משום שהיא מפריעה לפיתוח המקומי הגיעה יותר מעשרים שנה לאחר שמדיניות זו אומצה בפועל. ב־1991, כמו ב־1968, קובעי מדיניות ישראלים שהונחו על ידי אינטרסים ישראליים הם שעיצבו את המדיניות, שהשפעתה מכרעת על ההתפתחות הכלכלית בחברה הפלסטינית. המלצת הוועדה לעודד החלפה של יצוא שירותי עבודה ביצוא סחורות ובייצור מקומי של תחליפי יבוא הגיעה באיחור רב. ועדת סדן הוקמה בתקופת הדמדומים של השליטה הישראלית הישירה והבלבדית, והמלצותיה להנהיג מדיניות "ליברלית" יותר בעזה יושמו באופן חלקי בלבד בשנים 1991–1992.

אפשר לאפיין את החלופות השונות לעיצוב היחסים בין המשק הישראלי למשק הפלסטיני בעזרת סכמה פשוטה בת שני ממדים: האחד, קיומו או אי־קיומו של גבול בין

שני משקים; והאחר, שבו אדון בהמשך, האם קיום הגבול ועיצובו, או לחלופין ההחלטה לא לקיימו, הם תוצר של הסכמה בין הצדדים או של כפייה על ידי צד אחד (ראו לוח 3 להלן). כך, אפשרות אי־קיומו של גבול, שאפשר לכנותה גם "שילוב כלכלי" ושאינה מושגת בהסכמה, מאפיינת את המשטר הכלכלי שהנהיגה ישראל ב־1967 ושהתקיים עד 1993. לאחר שנחתם הסכם אוסלו בין ממשלת ישראל לאש"ף הופסקה הבלבדיות הישראלית בקביעת המדיניות הכלכלית הנוגעת לתושבים הפלסטינים בגדה המערבית וברצועת עזה.

לוח 3: ארבע חלופות למבנה היחסים הכלכליים בין הים לירדן

	גבול כלכלי	שילוב כלכלי
בהסכמה	תוכנית Aix (ועדת בן בסט; בנק עולמי 2002)	2006–1994 "פרוטוקול פריז" — שילוב (חלקי) בכוח (de jure)
בכפייה	2006–1994 הפרדה (חלקית) בפועל (de facto)	1967–1993 שילוב (חלקי) בכוח ובפועל

אולם באופן פרדוקסי, דווקא עם אימוץ מדיניות שמטרתה המוצהרת לעודד את הפיתוח הכלכלי, פרץ משבר כלכלי חמור הנמשך בצורות שונות עד ימינו. הסיבות למשבר הכלכלי שאפיין את רוב התקופה שמאז הסכם אוסלו, כמו גם הסיבות לצללים בתקופה שלפניו, מקורן בהחלטה האסטרטגית לא להחליט בין "שניים" ל"אחד", במיוחד כיוון ששתי החלופות מחייבות להכיר בקיומם של שני שותפים בשטח שבין הים לירדן. האינתיפאדה שפרצה בדצמבר 1987 זעזעה את ההנחה שישראל יכולה להמשיך ולעצב בעצמה את המשטר הפוליטי והכלכלי בארץ ישראל/פלסטין בדרך שנהגה בה עד אז.

האינתיפאדה הראשונה וגישושי המשא ומתן: 1992–1988

האינתיפאדה הראשונה שפרצה בדצמבר 1987 נתפסה ותוארה באופן שונה בשני הצדדים הנצים. ממשלת ישראל ראתה בה מהומות, התפרעויות והפרות סדר. מבחינת הפלסטינים היה זה מרד נגד הכיבוש הנמשך. הניסיון לטעון שהגורמים למרד היו כלכליים בעיקרם אינו משכנע. אמנם שנות השמונים היו טובות פחות לפלסטינים משנות השבעים, אך במונחים של צמיחה כלכלית למשל אין מדובר בכשל שדחף למרד. את הסיבות למרד יש למצוא בשאיפה לריבונות ולחופש — מדיניים וגם כלכליים.

תקופת האינתיפאדה הראשונה לא אופיינה במשבר כלכלי חריף מלבד בשנתה הראשונה, וגם אז התמקד המשבר באזורים מוגבלים. הנתונים מראים כי במשך שנות

האינתיפאדה נשמרו הקשרים עם ישראל הן בתחום התעסוקה (בפרט בגדה) והן בתחום הסחר (בנושא הסחר חסרים נתונים על הגדה בתקופה זו) (ראו לעיל, לוח 1, 2). המדדים המקובלים לבחינת מצב המשק אף הם אינם מגלים תמונה קשה, מלבד נזק מסוים בשנת האינתיפאדה הראשונה ואולי גם בשנתה השנייה. עיקר ההפרעה לכלכלה נבעה מן העוצר שהוטל על אזורים שהיו פעילים במיוחד בהתקוממות נגד ישראל, אך בניגוד לשנות התשעים, לא הוטלו מגבלות נרחבות על תנועת עובדים וסחורות ולכן החזרה למסלול שהותווה עשרים שנים קודם לכן היתה מהירה.

האינתיפאדה והשלכותיה על ישראל,[18] ואולי לא פחות מכך מלחמת המפרץ והשלכותיה על מאזן הכוחות האזורי והעולמי, הן שדחפו לכינונו של משא ומתן מדיני. הגורמים הקרובים לארצות הברית בעולם הערבי, שסייעו לה במלחמת המפרץ ב־1991, ציפו לתמורה בדמות יישומה של הנוסחה "שטחים תמורת שלום". בוועידת השלום שכונסה במדריד ב־1991 החלה ארצות הברית לשלם את החוב, או לפחות לאותת כי היא מתכוונת להתחיל בכך.

המשא ומתן שהחל בוועידת מדריד והמשיך להתנהל באיטיות לאחריה העמיד את ישראל תחילה מול משלחת ירדנית־פלסטינית משותפת ואחר כך מול נציגים פלסטינים בלבד שבאו מהשטחים הכבושים. אולם הגורם המשמעותי במשא ומתן היה אש"ף, שמשך בחוטים מבסיסו בטוניס. עם בחירתה של ממשלת מרכז־שמאל בישראל ב־1992 הוסרה ההתנגדות העקרונית להכרה בפלסטינים כשותף לגיטימי ועמה הוסר הווטו על משא ומתן, ונפתח ערוץ ישראלי־אש"פי שהוליד ב־1993 את הסכמי אוסלו. לצד ההסכם הפוליטי נדרשו הצדדים להסדיר את היחסים הכלכליים ביניהם. המשא ומתן בנושא בין משלחות ישראל ואש"ף, שהתנהל בפריז, הביא להסכם כלכלי שעורר ציפיות גדולות. במונחי לוח 3, הצדדים אמורים היו לנטוש את שורת הכפייה ולחפש בשורת ההסכמה הסדר שיהיה בו גבול כלכלי או שילוב.

הסכם פריז, 1994: המשכיות ולא מפנה

אברהם שוחט, שר האוצר בממשלת רבין, מינה בפברואר 1993 "צוות ייעוץ כלכלי למשא ומתן המדיני". הצוות, בראשותו של פרופ' חיים בן שחר, הגיש את מסקנותיו ביולי 1993, זמן קצר לפני החתימה על "הצהרת העקרונות" (DoP, Declaration of Principles), הידועה יותר כהסכם אוסלו. המלצות הצוות נשענו על הנחת עבודה מפורשת כי בהסכם הביניים, לחמש שנים לכל היותר, שעליו דובר בהסכם אוסלו, "יישמר עקרון האינטגרציה בין המשקים ולא יונהגו גבולות כלכליים ביניהם".[19]

המשא ומתן על הסדרת ההיבטים הכלכליים של הסכם אוסלו נמשך כחצי שנה.

18 שלמה סבירסקי (2005) דן בהשלכותיו של הכיבוש על ישראל ומדגיש את מחיר הכיבוש לפני האינתיפאדה הראשונה ואחריה.

19 ראו את עיקרי הדוח ואת הקדמתו של בן שחר, ועדת בן שחר 1993.

לא הכול ידוע על המשא ומתן שכן הפרוטוקולים של הדיונים לא פורסמו, אך באפריל 1994, לאחר שהושגה הסכמה על יישום "הצהרת העקרונות" בעזה וביריחו, סוכם בפריז "הפרוטוקול בדבר יחסים כלכליים בין ממשלת ישראל לבין אש"ף המייצג את העם הפלסטיני" (בקצרה, פרוטוקול פריז).[20] בפתיח להסכם מופיעה ההצהרה החשובה הבאה:

> שני הצדדים רואים את התחום הכלכלי כאחד מאבני הפינה של יחסיהם ההדדיים, במטרה לחזק את עניינם בהשגת שלום צודק, בר קיימא וכולל. שני הצדדים ישתפו פעולה בשטח זה כדי להקים בסיס כלכלי יציב ליחסים אלה, אשר יוסדרו בתחומים הכלכליים השונים על פי עקרונות של כיבוד הדדי...
>
> פרוטוקול זה מניח את התשתית לחיזוק הבסיס הכלכלי של הצד הפלסטיני לשם הפעלת זכותו לקבלת החלטות כלכליות בהתאם לתוכנית הפיתוח שלו ולעדיפויותיו.

כך, לאחר יותר מרבע מאה הופקעה מידי ממשלת ישראל, לפחות על פי ההסכם, הסמכות לקבוע באופן חד־צדדי את המדיניות הכלכלית בשטחים. אפשר לתהות אם ההסכם הכלכלי מבטא את מיטב האינטרסים הפלסטיניים, אך נציגיהם, ביחסי הכוחות ובנסיבות שנוצרו אז, חתמו על הפרוטוקול הכלכלי. האם החתימה מבטאת הסכמה מרצון, או שהיה בה רכיב של כפייה? אחזור לכך מיד.

פרוטוקול פריז ממשיך בשינויים מסוימים את מסגרת היחסים הכלכליים כפי שעוצבה בסוף שנות השישים. ההסכם מניח היעדר גבול סחר בין המשק הפלסטיני למשק הישראלי, ולמעט כמה חריגים חשובים הוסכם ב־1994 על המשך משטר סחר הקרוב באופיו למה שקרוי "איחוד מכס". באיחוד מכס, למשל בשוק האירופי, מחליטות כמה יחידות כלכליות להעמיק את השילוב הכלכלי ולבטל את גבולות הסחר ביניהן, ובה בעת להנהיג גבול אחיד בין השטח המשותף להן לבין שאר העולם. בגבול חיצוני זה מופעל פרוטוקול סחר אחיד שבו נגבים מכסים ומסי יבוא אחרים בשיעורים זהים ונאכפים תקנים אחידים. היחידות השונות מחלקות ביניהן את הסכומים הנגבים על פי מפתח מוסכם מראש, הקרוי "חלוקת התמורה" (revenue sharing).

משטר הסחר שהיה נהוג בין ישראל לשטחים מאז 1967 תאם את המסגרת המושגית של איחוד מכס, למעט העובדה שמשטר זה יושם בהחלטה חד־צדדית של ישראל. היה זה אפוא איחוד מכס כפוי ולא כזה המושג בהסכם, ועל פיו ישראל לבדה קבעה את הסדרי הסחר בגבולות החיצוניים בהתאם לשיקולים ולאינטרסים הישראליים. נוסף על כך, בתחומים מסוימים זכתה ישראל להגנה שאינה ניתנת בדרך כלל באיחוד מכס, למשל בתחום החקלאות. באופן תמוה וחריג להסדרים מסוג זה, מ־1967 עד 1994 לא היה קיים הסדר לחלוקת התמורה ממסי היבוא, והכנסות אלה הועברו בחלקן הארי לאוצר הישראלי.

[20] ההסכם הכלכלי הידוע מאז כפרוטוקול פריז נחתם ב־29 באפריל 1994. שבוע לאחר מכן הוא היה לאחד הנספחים להסכם קהיר שעסק ביישום הסכמי אוסלו, תחילה באזורי עזה ויריחו.

על פי פרוטוקול פריז, משטר הסחר שכונן העניק לצד הפלסטיני הקלות מסוימות על פי דרישתו (זכויות לייבא מוצרים מסוימים בכמויות מוגבלות שלא על פי שיעורי המכס הישראליים).[21] ההסכם הבטיח את המשכה של הגנה מוגבלת וזמנית לחקלאות הישראלית. כמו כן סוכמו הסדרים סבירים יותר לחלוקת התמורה ממסי היבוא. פרוטוקול פריז, שאמור היה להיות מיושם מ־1994, הפך לכאורה את איחוד המכס הכפוי למוסכם. מדוע לכאורה?

במהלך המשא ומתן בפריז התעורר ויכוח חריף בשאלת משטר הסחר הרצוי. הפלסטינים העדיפו "אזור סחר חופשי" (FTA, Free Trade Area) בנוסח של "הסכם הסחר החופשי של צפון אמריקה" (NAFTA, North American Free Trade Agreement) — הסכם שנחתם בין ארצות הברית, קנדה ומקסיקו ונכנס לתוקפו ב־1994. משטר סחר כזה אינו מחייב גבול חיצוני אחיד, אלא מאפשר לכל שותף לקבוע כרצונו את משטר הסחר עם שאר העולם. בין השותפים להסכם קיים גבול סחר, אך סחורות המיוצרות בתוך האזור המשותף — במקרה שלנו בישראל ובשטחי הרשות הפלסטינית — אינן חייבות במכס או במגבלות סחר אחרות בעת מכירתן בתוך אזור הסחר החופשי. כאשר נחתמו הסכמי אוסלו, שפרוטוקול פריז היה חלק מהם, התנגדה ישראל לקיומו של גבול ברור בינה לבין הרשות הפלסטינית ולכן שללה כל הסדר שאינו בעיקרו איחוד מכס. הפיתוי שהוצע לפלסטינים תמורת היענותם להפיכת איחוד המכס הכפוי למוסכם (עם מירכאות או בלעדיהן) היה גדול: התרת המשך העבודה של פלסטינים בישראל. כך, לצדו של הגזר, בדמות רשימות של חריגים לאיחוד המכס, הופיע גם המקל — איום לבטל את אישורי הכניסה לשוק העבודה הישראלי. במשא ומתן הובהר לצד הפלסטיני כי המשך העבודה בישראל תלוי בקבלתו (ולמעשה בהמשכו) של איחוד המכס.

הפשרה שנידונה משתקפת באחד מסעיפיו של פרוטוקול פריז העוסק בעבודה. על פי נוסח ההסכם,

> שני הצדדים ינסו לקיים את סדירות תנועות העובדים ביניהם, בכפוף לזכותו של כל צד לקבוע מעת לעת את היקפה של תנועת העובדים לשטחו ואת תנאיה. אם תנועת העובדים הסדירה *תימנע באופן זמני* על ידי אחד הצדדים, הוא ידווח על כך מיד לצד האחר, והצד האחר יוכל להעלות את הנושא לדיון בוועדה הכלכלית המשותפת.[22]

21 ראו רשימות A ו־B בהסכם וחריגים נוספים. החריגים הרשמיים מאיחוד המכס היו רשימות המוצרים A_1, A_2 ו־B וההסדר הזמני בחקלאות. לדיון בפרוטוקול פריז, ראו קליימן 1994; Elmusa and Al-Jaafari 1995; Kleiman 1999; Arnon *et al.* 1997; Cobham Noman Kanafani 2004.

22 פרק VII ("עבודה"), סעיף 1. התרגום וההדגשה שלי. מחלוקות רבות התעוררו על פרשנותו של סעיף זה, במיוחד כאשר החלה ישראל להפעיל מדיניות הולכת ומחריפה של סגרים, שבה אדון בהמשך. להלן הנוסח האנגלי המחייב: "1. Both sides will attempt to maintain the normality of movement of labor between them, subject to each side's right to determine from time to time the extent and conditions of the labor movement into its area. If the normal movement is suspended temporarily by either side, it will give the other side immediate notification, and the other side may request that the matter be discussed in the Joint Economic Committee. The placement and employment

הפרוטוקול הכלכלי אכן מבטיח כי תנועת העובדים תהיה נורמלית ככל האפשר. מנוסח ההסכם ברור כי הפסקה קבועה של מעבר עובדים אינה מותרת, אולם ביחס להגבלות תכופות ומשמעותיות — אין פרשנות ברורה להסכם.[23]

הסכמי אוסלו המשיכו את האסטרטגיה של הימנעות מהחלטה בין "שניים" ל"אחד" שאפיינה את ישראל מאז 1967. הוחלט במודע להסתפק בהסכם זמני שיימנע מכינון גבול ובה בעת יתחמק מלדון בהפיכת השטחים וישראל ליחידה כלכלית (ופוליטית) אחת, על כל המשתמע מכך. אולם ישראל לא ויתרה על שליטתה הן במרב השטח והן בהיבטים חשובים של החיים בשטחים הכבושים, ובלבד שלא תיווצר ישות פוליטית אחת. מימושו של חזון דיין — שיש שיכנו אותו חזון בלהות — לא נשלל גם כשישראל הכירה רשמית באש"ף כשותף לגיטימי. מכאן נובע אפיונו של הסכם פריז בלוח 3 כחלופה שבה מתקיים "שילוב כלכלי" ב"הסכמה", לפחות בכוח (de jure). "השילוב הכלכלי" היה רחוק ממילא וה"הסכמה" היתה מוגבלת, ולכן שני המושגים ראויים למירכאות כפולות. אולם ההתפתחויות בפועל מאז החתימה על ההסכמים הסיטו אותנו לחלופה גרועה עוד יותר — הפרדה בכפייה. זו ודאי אינה "אחד", אך היא גם אינה משרתת כראוי, כפי שנראה, את ה"שניים".

משטר הסגרים: מהסכמים לחד־צדדיות, 1994–2000

המציאות הכלכלית והפוליטית מאז 1994 היתה שונה מן הציפיות שהקרינו החותמים על הסכם פריז. הם ציפו להגברת השילוב הכלכלי בין המשק הפלסטיני למשק הישראלי, אך בפועל התפתחה הפרדה כפויה שנאכפה באופן חד־צדדי. מאז שנחתם ההסכם הטילה ישראל מגבלות רבות נוספות על תנועת טובין כלכליים, הן מגבלות על תנועת סחורות ועובדים בין המשק הפלסטיני לזה הישראלי והן מגבלות על תנועה חופשית בתוך המשק הפלסטיני. ישראל סיפקה הסברים שונים, ביטחוניים ופוליטיים, למגבלות שהטילה ואכפה, אך בלי לדון במניעים של ישראל ברור שהמגבלות יצרו מציאות שאפשר לכנותה משטר של סגרים, חיצוניים ופנימיים. מציאת זו רחוקה מאוד מדגם הפתיחות שאומץ בהסכם פריז.[24] שינוי חשוב נוסף במציאות הכלכלית נוצר במגזר הציבורי. כזכור, המשטר שכונן בהסדרי הביניים

of workers from one side in the area of the other side will be through the employment service of the other side and in accordance with the other side's legislation. The Palestinian side has the right to regulate the employment of Palestinian labor in Israel through the Palestinian employment service, and the Israeli Employment Service will cooperate and coordinate in this regard."

23 פרוטוקול פריז קרוב בתוכנו למסקנות של צוות ההכנה הישראלי למשא ומתן הכלכלי על הסדרי הביניים, ראו ועדת בן שחר 1993.

24 לדיון נרחב בסגרים, ראו World Bank and MAS 1999; World Bank 2002. הדיון בתכליתה של מדיניות הסגרים ובפרט בשאלת מטרותיה של ישראל — האם המטרה היא מניעה ישירה של האלימות הפלסטינית, כהצהרתם של גורמים ישראלים רבים, או שמא מדובר באמצעי ענישה — חורג ממאמר זה.

הביא להקמת רשות ציבורית פלסטינית שכונתה תחילה PISGA (Palestinian Interim Self Governing Authority), האחראית על מכלול הנושאים האזרחיים ועל עניינים ביטחוניים מסוימים. מימונה של הרשות התבסס על גבייה מקומית מוגבלת, על העברת כספים נרחבת מישראל (על פי הסכם פריז) ועל סיוע בינלאומי נדיב ביותר. מערכת הסיוע הבינלאומי כוננה מיד לאחר החתימה על הסכם אוסלו והבנק העולמי מילא בה תפקיד מרכזי.[25]

לשון ההסכם ורוחו לא יושמו, והתקוות לפיתוח מואץ בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה נמוגו. העימות האלים שהוסיף להתנהל בין הישראלים לפלסטינים, והמשך המיקוח בין שני הצדדים על הסדר אפשרי, תרמו תרומה מרכזית להתפוגגות הציפיות לשגשוג כלכלי שיוביל את תהליך הפשרה. הכלכלה שאמורה היתה לסייע בפתרון הסכסוך, ודאי על פי מקדמי רעיונות בנוסח "המזרח התיכון החדש", הפכה מנכס לנטל על הפשרה בין שני העמים. מדוחות של מוסדות בינלאומיים העוקבים אחר המצב הכלכלי בשטחים עולה כי אסטרטגיית הפיתוח כשלה במיוחד בשנים הראשונות לאחר הסכם פריז, 1995–1996.[26]

הסגרים התכופים שהטילה ישראל על השטחים והעסקתם של עובדים זרים במקום העובדים הפלסטינים הביאו לשינוי יסודי בדפוס היחסים בין המשק הישראלי למשק הפלסטיני. מבין המועסקים הפלסטינים, מספר המועסקים בישראל ירד ירידה תלולה: לפני הסכמי הביניים ב־1994 עבדו בישראל כ־30% מהמועסקים הפלסטינים תושבי הגדה המערבית ויותר מ־40% מהמועסקים תושבי עזה; בשנים 1995–1996 ירד חלקם של תושבי הגדה המועסקים בישראל לכ־18% וחלקם של תושבי רצועת עזה ירד לכ־6% בלבד (ראו לעיל, לוח 1, 2). בד בבד ירד כמובן היקף התשלומים לעובדי השטחים, וההכנסות מעבודה בישראל, שהיו קודם לכן יותר מ־30% מן התוצר המקומי בגדה, ירדו לכ־20% ואף פחות. בעזה ירד חלקן של ההכנסות מעבודה בישראל מכ־50% מן התוצר המקומי בשנות השמונים לכ־10% ואף פחות.[27] כמו כן, שיעור האבטלה בשטחים, שהיה נמוך יחסית עד 1993, עלה לרמות גבוהות ביותר: כ־20% בגדה, ויותר מ־30% בעזה ב־1996. שיעורים אלה ירדו בהדרגה עם החזרה לתנאים כלכליים חיוביים יותר לאחר תום הסגר הגדול של 1996, ובפרט כאשר התאפשרה תנועה רבה יותר של עובדים במהלך שנות התשעים המאוחרות (ראו לוח 1, 2, 4).[28]

25 ראוי לציין את הדוח החלוצי שפרסם הבנק העולמי באוגוסט 1993 (World Bank 1993). דוח זה הציג לראשונה מחקר מקיף על כלכלת השטחים שערך גוף בינלאומי רב־יוקרה. הידע שנצבר אִפשר לדון בכובד ראש בתוכניות הסיוע שהוצעו מיד לאחר החתימה על ההסכם ב־1993.

26 ראו World Bank and MAS 1999; Arnon and Weinblat 2001.

27 הנתונים שפורסמו בידי גורמים שונים ביחס לתקופה זו מתאפיינים בהיעדר סדירות ועקיבות.

28 שוקי העבודה הפלסטיני והישראלי קשורים כמובן זה לזה, ולניתוחם מתאימה מסגרת הקרויה "שוקי עבודה מפולחים" (segmented labor markets). החלטות ישראליות בתחום זה משפיעות השפעה מכרעת על המתרחש בצד הפלסטיני. ראויה לציון מיוחד ההחלטה הישראלית לפתוח את שוק העבודה בישראל לעובדים זרים או ל"אורחים" (לא פלסטינים), שהתקבלה ב־1994 בצל הסגרים המתרחבים והולכים. בתוך כשנתיים עלה מספר "העובדים האורחים" הלא פלסטינים מכ־10,000 ליותר מרבע מיליון. ראו קמפ ורייכמן 2008.

לוח 4: שיעור האבטלה בגדה המערבית וברצועת עזה, חלקה של התעסוקה בישראל ושיעור הנמצאים מתחת לקו העוני 1995–2005 (אחוזים)

	הגדה המערבית			רצועת עזה		
	מועסקים בישראל	אבטלה	שיעור העוני	מועסקים בישראל	אבטלה	שיעור העוני
1995	20.2	13.9	—	3.3	29.4	—
1996	16.6	19.6	16	8.1	32.5	42
1997	19.5	17.3	16	11.0	26.8	38
1998	24.0	11.5	14	16.2	20.9	33
1999	25.9	9.5	13	15.7	16.9	32
2000	22.4	12.1	18	12.9	18.7	42
2001	18.0	21.5	27	1.9	34.2	54
2002	13.3	28.2	41	2.5	38.0	68
2003	12.5	23.8	37	3.3	29.2	64
2004	11.6	22.9	38	1.1	35.4	65
2005	13.8	20.3	—	0.4	30.3	—

מקור: PCBS 2006, *Labor Force Survey*. הגדרות לאבטלה על פי ה־ILO; קו העוני: כ־2.1 דולר לנפש ליום. ראו דוחות הבנק העולמי.

במאזן התשלומים נמשך הגירעון האופייני, כאשר הפלסטינים מייבאים מישראל הרבה יותר משהם מייצאים אליה. הפער כוסה באמצעות הסיוע הבינלאומי הנרחב, אולם סיוע זה, במקום ליצור תנאים לפיתוח ולצמיחה בני־קיימא, כפי שקיוו הגורמים השונים בחזונם הראשוני, הפך למכשיר למניעת נפילה חדה עוד יותר ברמת החיים. המגזר הפרטי, שאמור היה לשמש "קטר" בפיתוח השטחים, לא מילא תפקיד זה, בין השאר בשל הסגרים התכופים, אי־היציבות הפוליטית ואי־הוודאות הכלכלית שהרתיעו משקיעים מקומיים וזרים. המגזר הציבורי שזה עתה נוצר סבל מקשיים רבים. תהליך בנייתו היה לקוי ועמד בצל האתגר הקשה של מעבר מפעילות לא מדינתית לבניית מוסדות מדינה בשעה ששטחה של זו אינו מוגדר וריבונותה אינה קיימת עדיין בפועל. המגזר הציבורי היה תלוי במידה רבה ברצונה הטוב של ישראל: על פי הסכם פריז, על ישראל להעביר לרשות הפלסטינית סכומים שונים

לשם חלוקת ההכנסות ממסי היבוא באיחוד המכס ולהסדרת תשלומים אחרים. בפועל, יותר מ־60% מהכנסות הרשות הפלסטינית בשנים 1995–2000, למעט הסיוע הבינלאומי, הועברו מישראל. נראה אפוא כי במובנים רבים התלות בישראל לא פחתה אלא שינתה צורה: התלות בביקוש לעבודה ובשוקי הסחורות הישראליים התרחבה גם לתלות במימון המגזר הציבורי. אולם בחודשי הקיץ של 1997, לאחר גל פיגועים, בחרה ממשלת ישראל, בניגוד לאמור בהסכמים, לא להעביר את הסכומים שגבתה בעבור הפלסטינים. זו לא תהיה הפעם האחרונה שישראל תשתמש באמצעי זה.

כבר ב־1995 נחשפו הסתירות בין ההנחות שעמדו ביסוד הסכם הביניים של אוסלו והציפיות האופטימיות שהתלוו אליו — קיום תהליך מתמשך של בניית אמון לקראת הסדר קבע, רגיעה פוליטית ועמה עלייה ברמת חיים בעקבות יישום השילוב הכלכלי ותוכניות הסיוע — לבין המציאות הלכה למעשה. ניסיון ראשוני להתמודד עם הסתירות שהתגלו ולמצוא להן תשובות נעשה בוועדה שהקימה ממשלת ישראל בינואר 1995 כדי לדון ביצירת גבולות ביטחוניים וכלכליים בין ישראל לשטחים.[29] הוועדה, שמונתה בידי ראש הממשלה יצחק רבין, פעלה בשני מסלולים, ביטחוני וכלכלי, אך עבודתה לא הגיעה לסיום ולפרסום רשמי. מטיוטת ההמלצות של תת־הוועדה הכלכלית, שגם הן לא פורסמו באופן רשמי אך הודלפו לתקשורת ממניעים פוליטיים ברורים, עולה כי בניגוד לתת־הוועדה הביטחונית, הכלכלנים התנגדו להפרדה: "בחינה מעמיקה של רעיון ההפרדה מעלה ספיקות קשים לגבי הרעיון עצמו ואפשרות יישומו, במספר היבטים: ביטחוני, מדיני, כלכלי ולוח זמנים". התנגדותם של מחברי הטיוטה למה שכינו "הפרדה" נגזרה בראש ובראשונה מיחסם השלילי להכנסת המושג גבול ליחסים בין ישראל לפלסטינים, הן מבחינה מדינית והן מבחינה כלכלית — ובמילים אחרות, מהתנגדותם ל"שניים". אף שלא נזקקו לנימוקים היסטוריים, התנגדותם מתיישבת היטב עם עמדתם של משה דיין ושל ממשלות ישראל מאז 1967. קו גבול הוא הכרעה בין "שניים" ל"אחד" והכלכלנים, בניגוד לדעת הוועדה הביטחונית, נותרו בשלב זה נאמנים לאסטרטגיית הערפול ואי־ההכרעה. כך למשל, בהיבט המדיני טענו מחברי טיוטת הדוח:

> הגדרת קו הפרדה בצמוד לקו הירוק (עפ"י תפיסת המשטרה)... עומדת בסתירה למסגרת ההחלטות שנתקבלו לצורך ניהול המו"מ עם הפלסטינאים, שבשלב זה אין מדברים על הסטטוס הסופי של ההסדר ובכלל זה על גבולות.

29 בראשות הוועדה, שממצאיה לא פורסמו, עמדו השר לביטחון פנים משה שחל, שעסק בהיבט הביטחוני, ומנכ"ל משרד האוצר דוד ברודט, שעסק בהיבט הכלכלי. הצוות הכלכלי התבסס על "הוועדה הכלכלית לשיחות השלום עם הפלשתינאים בפריז" ותפקידיו הוגדרו כך: "1.1. בחינת המשמעויות הכלכליות של הפרדה בין אוכלוסיית ישראל הריבונית והאוכלוסייה הפלשתינאית בעזה וביהודה ושומרון; 1.2. בחינת ההשפעה של ההפרדה על כלכלת ישראל ועל כלכלת האוטונומיה; 1.3. קביעת המלצות לפתרון בעיות שעלולות להיווצר במשק הישראלי ובמשק הפלשתינאי כתוצאה ממדיניות זו" (31.1.1995, לשכת שר האוצר).

ובהיבט הכלכלי הם טענו:

> השלכות ההפרדה... על הכלכלה הפלסטינאית בטווח הקצר... קשות. הפרדה... תעלה במלוא החריפות את דרישת הרשות הפלסטינאית לשינוי הסכם קהיר שפרוטוקול פריז היה חלק רשמי שלו ולפתיחת המשק הפלסטינאי כלפי מדינות נוספות.

ברקע ניצבה מחלוקת הממשיכה ללוות את המערכת הפוליטית בישראל עד ימינו: האם לכונן גבולות פוליטיים ומשפטיים, אך גם כלכליים, בין ישראל לפלסטין? בוויכוח שהתפתח בראשית 1995 בין שתי תת־הוועדות — תת־הוועדה הביטחונית בראשות השר משה שחל, שתמכה בכינון גבול, ותת־הוועדה הכלכלית שהתנגדה לכינון גבול — היתה ידם של הכלכלנים על העליונה. כאמור, טיוטת הדוח של תת־הוועדה הכלכלית הודלפה לתקשורת אף שלא אושרה בוועדה, ושימשה את תומכי השילוב בוויכוח הציבורי החריף שהתפתח על כינון הגבול.[30] כך למשל, מאמר המערכת בעיתון הארץ מ־19 במרס 1995 נסמך על טיוטת הדוח של תת־הוועדה הכלכלית, שהגיע, כך נראה, גם אליה. תחת הכותרת "[ההפרדה] יקרה ובלי סיכוי", נכתב:

> הצוות הכלכלי של ועדת שחל [טעות במקור] עומד להמליץ לראש הממשלה שלא ליישם את תוכנית ההפרדה, אשר הוגשה לו לפני כן והוא אישר את החלק הביטחוני שבה... הצוות הכלכלי מספק עתה ליצחק רבין חומר רב... [הוא] לא יוכל שלא... לגנוז את התוכנית כולה (הארץ 1995).

הניסיון שנעשה ב־1995, לאחר הסכמי אוסלו, לחשוב על מסגרת לקיום שני העמים ושני המשקים זה לצד זה, קיום של "שניים" במקום "אחד" בהסדר המחייב כינון גבול שיעוצב כך שיאפשר פיתוח כלכלי, נכשל שוב. פרוטוקול פריז, המניח אי־קיום גבולות ומאפשר בפועל את המשך השליטה הישראלית, היה ההסדר הכלכלי הרשמי על אף שכבר אז היה ברור שיישומו בעייתי, שלא לומר בלתי אפשרי. רעיון השילוב, שמשמעותו הובנה כביטול הגבולות, נשען על אמונה בלתי מעורערת בכוחה הטוב של הגלובליזציה. בוויכוח בין תת־הוועדה הביטחונית לזו הכלכלית ניצחה תפיסתו של שמעון פרס, שר החוץ אז וראש הממשלה לחודשים ספורים לאחר רצח רבין, שתמך בכלכלנים. פרס ואנשיו, המזוהים עם חזון "המזרח התיכון החדש", שללו כינון גבולות ממש כמו הכלכלנים. אפשר לומר כי תפיסתו של פרס המשיכה את זו של דיין והיתה התפיסה השלטת בחברה הישראלית גם בשנים הבאות. אך כפי שנראה להלן, מחשבות כפירה מתחרות כמו אלה שבהן תמך שחל החלו לעלות בחוגי הממסד הישראלי.[31]

30 עיקרי טיוטת הדוח הכלכלי הופיעו בעיתון **ידיעות אחרונות** (1995). חִצֵּי הכתבה כוונו נגד שחל והתומכים בכינון גבול, תחת הכותרת: "הפרדה מהאוטונומיה: טעות כלכלית ומדינית שתעלה לישראל ביוקר".

31 לדיון על הוויכוח הנוגע לגלובליזציה בישראל ובפרט להקשרו למשטר הכיבוש בשטחים, ראו רם 2005. על מחיר הכיבוש בעבור ישראל, ראו סבירסקי 2005.

ההחלטה לא להחליט ולהמשיך לנווט בין ה"שניים" ל"אחד" העמיקה את המצוקה הכלכלית בשטחים. דוח של הבנק העולמי ושל מוסד מחקר כלכלי פלסטיני (MAS), שחובר בשנים 1996–1997 ופורסם ב־1999 תחת הכותרת *Development Under Adversity*, תיעד את השינויים הכלכליים בשטחים הפלסטיניים ובפרט את השפעתה השלילית של מדיניות הסגרים שהלכה והחריפה. במוסדות הבינלאומיים, שתיעלו את הסיוע בהיקפים אדירים[32] ושליוו את מה שאמור היה להיות תהליך השיקום הכלכלי בשטחים, החלו לחשוב על תיקון יסודי לכשלים שאפיינו את היחסים הכלכליים בין הצדדים.

הסוגיה הכלכלית המרכזית נידונה כבר בדוח הכלכלי של ועדת ברונו מ־1967: האם פיתוח כלכלי בשטחים הפלסטיניים אפשרי בהיעדר שילוב כלכלי? בהנחה שיקומו גבולות ביטחוניים ופוליטיים, האם גבולות כלכליים יאפשרו לשני המשקים — הפלסטיני והישראלי — לשגשג? האם המשק הפלסטיני יכול להסתמך פחות על יצוא שירותי עבודה ויותר על יצוא סחורות? המחשבה המקובלת בקרב הכלכלנים נוטה כידוע לטובת השילוב והסרת הגבולות. אך רבים החלו להבין כי ייתכן שבתקופות מסוימות, ובפרט בנסיבות הקיימות, ההסדר הטוב ביותר אינו כזה המבטיח שילוב מרבי אלא כזה המבטיח גבולות. זהו כנראה ההסדר האפשרי היחיד מבחינה פוליטית ולכן יתרונותיו — הבטחת יציבות, השקעות וצמיחה גבוהות יותר — עולים על חסרונותיו.

סוגיה מרכזית המתעוררת בהקשר זה נוגעת כמובן לממדים הכלכליים של ריבונות, בפרט בגבולות אך לא רק בהם. מקובל לחשוב כי יש יחס תחלופה בין ריבונות לשגשוג כלכלי, קרי כי משקים יכולים לוותר על ריבונות ולזכות בשגשוג רב יותר. כך למשל טענו התומכים ביצירת האיחוד האירופי. במקרה שלפנינו ההנחה היא כי מסיבות לא כלכליות יהיה צורך בריבונות רבה יותר דווקא, והשאלה היא אם הפוטנציאל לצמיחה ייפגע בהכרח. בתנאים של סכסוך אלים ומתמשך ייתכן שיותר ריבונות, בפרט בגבולות — כאלה שיבטיחו סיכוי גדול יותר להשגת יציבות פוליטית — דווקא תתרום לתפקוד הכלכלי.

אולם הוויכוח העלה על פני השטח מחלוקת עמוקה וחשובה. בדיון הנמשך בין כלכלנים ישראלים, פלסטינים וזרים בשנות התשעים התחזקה והלכה הדעה כי לא רק נימוקים של הכרח פוליטי מצדיקים את קיומם של גבולות, אלא, כפי שטענו מתנגדי השילוב, לעתים יש יתרונות כלכליים לעצם קיום גבולות. ישנם שיקולים כלכליים ולא רק פוליטיים המאששים את הטענה כי לצד התחלופה בין ריבונות לצמיחה יש גם יחס של השלמה, היינו ריבונות רבה יותר עשויה להגביר את הצמיחה. נימוקים אלה מתמקדים בהשוואות בין הסדרים שאינם הבחירה המועדפת (first best בשפת הכלכלנים) בתנאים תיאורטיים מוגדרים היטב, אלא הסדרים שהם המרב שאפשר להשיג במציאות שבה אי־אפשר להשיג את הטוב ביותר (second best). במקרים מעין אלה שיקולים אסטרטגיים מצדיקים

[32] סיוע בהיקף של כ־15% תוצר בשנים 1995–2002 הגיע מן "המדינות התורמות", כפי שהן כונו; קרוב ל־300 דולרים לנפש לשנה בשנים האחרונות, יותר מאשר בכל אזור אחר בעולם.

התערבות במכניזם התחרותי הבלבדי ומצביעים על יתרונותיה של הפעלת הריבונות. לכך יש להוסיף נימוקים ידועים ווותיקים בדבר היתרונות שמפיקים לעתים משקים הנמצאים בשלבי פיתוח ראשוניים מכך שהם מגִנים, לפחות לתקופה מסוימת, על תעשיות שאך זה קמו ("תעשיות ינוקא"). נימוקים אלה מדגישים את חשיבותם של שיקולים לטווח הקצר לעומת שיקולים לטווח הארוך.[33]

רתיעתם של כלכלנים וגם של פוליטיקאים מלדון בגבולות בכלל ובמיקומם בפרט מנעה בעבר דיון נרחב דיו על היתרונות שבגבולות "טובים", שבהם קיימים סידורי מעבר יעילים, מול גבולות שבהם אין הסדרים כאלה. גבולות מפריעים כמובן לזרימת סחורות ולגורמי ייצור, אך קיומם עלול להפריע מאוד ולעתים להפריע פחות. כיוון שהצדדים הניחו עד לא מזמן כי לא יתקיימו גבולות כלכליים, לא הוקדש די דיון לטיב הגבולות ולעיצובם. הדיון הנוכחי על הגדר למשל מתעלם מן ההשלכות הכלכליות השליליות של ניתוק חד־צדדי. הקביעה כי גבולות מוסכמים ובהם מעברים מוסדרים היטב עשויים לשרת את האינטרסים של שני הצדדים הופיעה גם במסקנות "הוועדה לבחינת עקרונות הסכם הקבע בתחום הכלכלי בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית", שהוקמה במשרד האוצר בראשות פרופ׳ אבי בן בסט לקראת המשא ומתן הכלכלי בשנת 2000, שאמור היה להתקיים במקביל לדיוני קמפ דיוויד. מסקנות הוועדה המכינה פורסמו לאחרונה והן מאפשרות להציץ אל שיקוליהם של המסייעים לקובעי המדיניות טרם האינתיפאדה השנייה.

דוח ועדת בן בסט (2000) מבטא כיוון חשיבה חדש בממשלת ישראל, גם אם המלצותיו אינן בעלות מעמד רשמי וסופי. לחומר "יש ערך היסטורי ומחקרי", כדברי מחבר ההקדמה לדוח (שם, 490), כנראה עורך הדין מאיר קפוטא, מרכז הוועדה.[34] הוועדה מונתה בספטמבר 1999 בידי שר האוצר אברהם שוחט ומסרה את טיוטת המלצותיה בינואר 2000. השינוי המושגי היסודי הוא העדפת קיומו של גבול, בראש ובראשונה גבול סחר, פיזי ומשפטי, ושלילת משטר איחוד המכס שהיה נהוג עד אז. מחברי הדוח מעריכים כי האינטרסים הישראליים והפלסטיניים יובילו את שני הצדדים, גם אם מנימוקים שונים, לאמץ הסדר סחר חדש. שני הצדדים יעדיפו, כך מחברי הדוח, אזור סחר חופשי (אס"ח — FTA, Free Trade Area) הדומה להסדר שבין ארצות הברית, קנדה ומקסיקו. באזור סחר חופשי, שלא כמו באיחוד מכס, המשקים השותפים מגבשים מדיניות סחר עצמאית כלפי ארצות שאינן חלק מן ההסכם ("ארצות שלישיות"), אך מאפשרים לשותפות למכור זו לזו את מוצריהן ללא מגבלות.

בנוגע להסדרים בתחום העבודה, ועדת בן בסט ממליצה "שישראל תמשיך לשמור על זכותה לקבוע את היקף עבודת הפלסטינים בשטחה" (שם, 517). הוועדה נשענת על

[33] על נימוקים כלכליים ליתרונות שבקיום נמל עצמאי בעזה תחת שליטה וריבונות פלסטיניים, ראו Arnon and Weinblatt 2001; Arnon *et al.* 2004.

[34] מאיר קפוטא הוא הממונה על הכנסות המדינה ובשעת כתיבת הדוח היה המשנה לממונה על אגף כלכלה והכנסות המדינה.

טענה מפוקפקת לדעתי, כאילו בכך לא יהיה שינוי מהנהוג בהסכם פריז, שבו שמרה ישראל — על פי פירוש הוועדה — על זכותה "להגביל תנועה ועבודה של פלסטינים בשטחה, משיקולי ביטחון ומשיקולים כלכליים". ספק רב אם זו אכן פרשנות נאותה להסכם, שהבטיח כזכור תנועת עובדים תקינה גם אם התיר הפרעות זמניות. ודאי שלא זו היתה רוחו של הסכם פריז, ששאף לכונן שילוב כלכלי בין המשקים ולהבטיח הפרעות מעטות ככל האפשר לתנועות כלכליות.

התפיסה כי שיקולים כלכליים ולא רק שיקולים פוליטיים תומכים בהעדפת הסדרים ישראליים־פלסטיניים שבהם יתקיימו גבולות התבססה בשנות ה־2000 גם בקרב גורמים בינלאומיים המעורבים בסכסוך. בהקשר זה בלט מחקר רב־היקף של הבנק העולמי מ־2002 שכותרתו *Long Term Policy Options for the Palestinian Economy* (World Bank 2002). מחברי הדוח מעריכים כי הסדר אינטגרטיבי עוד פחות מאזור סחר חופשי עדיף לפלסטינים משיקולים כלכליים ולא מסיבות פוליטיות. במחקר שהוקדש לחלופות הכלכליות להסדרת היחסים בטווח הארוך, קרי לא בהסדר זמני, הבנק העולמי ומוסדות בינלאומיים נוספים המליצו על חלופות משלבות פחות. הם הגיעו למסקנה כי הדגם העדיף בהקשר זה איננו אירופה שלאחר 1992 אלא אירופה טרם האיחוד הכלכלי. בהסדר הסחר שעליו המליצו, הקרוי "המדינה המועדפת ביותר" (MFN, Most Favored Nation), הריבון מאמץ מדיניות סחר עצמאית ובלבד שלא תהיה מפלה.

בדרך ללא מוצא, 2000–2005: "אין פרטנר" והאינתיפאדה השנייה

הפרק האחרון בסכסוך הישראלי־פלסטיני, נכון לכתיבת שורות אלה, עוצב במידה רבה בקמפ דיוויד ביולי 2000. כגודל השאיפות המוצהרות בפתח הדיונים כך עומק הכישלון. חד כתער היה המעבר מ"חתירה לפשרה שתשים קץ לסכסוך", במסגרת קבע של שתי מדינות שיחיו בשלום זו לצד זו, לרטוריקה שבמרכזה "הסרת המסכות" מעל אויבינו, אלה שדיברו על שלום אך פעלו להשמדתנו. לאחר תום המשא ומתן הצליח ראש הממשלה אהוד ברק לקבע בחברה הישראלית את התפיסה ש"אין פרטנר". בחירתו של אריאל שרון לראשות הממשלה, מי שתמך בתפיסה זו מימים ימימה, סתמה את הגולל על האפשרות לחזור למשא ומתן ולנסות לתקן ב"מועד ב", בשפת הסטודנטים, את הכישלון המהדהד של "מועד א".[35]

כישלון המשא ומתן על הסדר קבע ישראלי־פלסטיני בקמפ דיוויד ופרוץ האינתיפאדה השנייה שמו קץ לניסיונות למלא בתוכן את החלופה בלוח 3 שלא נוסתה מעולם, לא בהסכם רשמי ולא בפועל: הקמתם של גבולות בהסכמה בין שני המשקים ושתי המדינות. בשנים שחלפו מאז שנת 2000 הפכה הכלכלה לחלק בלתי נפרד משדה הקרב; כמקובל בהיגיון המלחמתי, הצדדים מנסים להגיע להכרעה. המדיניות הכלכלית הפכה למנוף גלוי מבעבר

[35] ניתוח הכישלון בקמפ דיוויד חורג כמובן ממסגרת מאמר זה. למבט ביקורתי, ראו למשל מיטל 2004.

להפעלת לחץ, כאשר כל צד עושה כמיטב יכולתו להרע לצד האחר ולהחלישו. הצדדים חדלו לטעון, אפילו לצורכי הסברה, כי הם מעוניינים ברווחה הכלכלית של שכניהם, כפי שעשו בהצהרות רבות מספור בעבר גם כשלא ברור היה שאמנם התכוונו לכך.

העימות האלים שהתפתח נשא תוצאות כלכליות קשות ביותר. ישראל נכנסה למיתון כלכלי שנמשך כשנתיים ושנזקו נאמד בכ־8% תוצר במשך שלוש השנים הראשונות לעימות. הפלסטינים שקעו במשבר כלכלי בסדר גודל אחר. בשלוש השנים הראשונות לאינתיפאדה השנייה ירדה רמת החיים בכלכלה הפלסטינית בכ־30%; שיעור האבטלה נסק לגבהים לא מוכרים במשקים מודרניים — כמעט 30% בגדה וקרוב ל־40% בעזה (על פי הגדרות מקובלות של ה־ILO). שיעור העוני, הנאמד על פי הכנסה של פחות מ־2.1 דולר ליום לנפש, עלה מ־13% לפני המשבר לכ־40% בשיאו בגדה המערבית ומ־32% לכ־65% בעזה (ראו לוח 4). הסיוע הבינלאומי שהעניקו "המדינות התורמות", ובהן מתאם משרד הבנק העולמי בשטחים, הגיע לממדים חסרי תקדים של יותר ממיליארד דולרים לשנה, כשליש מן התמ"ג. אולם סיוע זה, יותר משמשמש לבניית הכלכלה הפלסטינית ולהובלתה למסלול של צמיחה בת קיימא, שימש רשת של סיוע חירום בזמן המשבר הקשה.

כך, יותר משנות דור אחרי עיצוב מדיניות השילוב הכפוי והחלקי, כשהגיע העת לדיון בעיצוב היחסים הכלכליים בין ישראל לפלסטינים, נמשכה ההתחמקות מהתמודדות עם הצורך להגדיר מחדש את היחסים ולבחור בהסכמה על "שניים" או "אחד". אי־אפשר להפריד את הפוליטי מן הכלכלי; יש הטוענים כי הרצון הפלסטיני בריבונות מתנגש בשאיפות לפיתוח כלכלי, אך אפשר בהחלט ליישב סתירה זו. לפלסטינים הזכות לעצב את המשטר הכלכלי שלהם על פי הבנתם. כפי שראינו, טענת ישראל כי שילוב כלכלי טוב לפלסטינים אינה עומדת במבחן המציאות מאז 1994 וגם לא במבחן התיאוריה הכלכלית. ברור שכפיית השילוב הכלכלי, ודאי בנסיבות שבהן נעשתה, הניבה תוצאות מאכזבות.

בהסדר הקבע יצטרכו הצדדים להסכים על הדרך שבה יבחרו ליישב את הסתירה האפשרית בין ריבונות לצמיחה כלכלית. טוב יעשה הצד הישראלי בפרט אם ייפטר מחזון השווא של היעדר גבולות כלכליים בשם הדאגה לרמת החיים הפלסטינית, כפי שעשה בהמלצת הכלכלנים בהסדרי הביניים. ריבונות פירושה יכולת להחליט ולממש החלטות. בממד הכלכלי פירושה של ריבונות כלכלית הוא היכולת להחליט על מדיניות כלכלית ולממשה. מדיניות כלכלית של ריבון נוגעת הן לעיצוב גבולותיו הכלכליים והן למדיניות בתוך שטחו. המדיניות הכלכלית הפלסטינית תשאף לעצב את גבולותיה הכלכליים על פי הבנתה. לכן נחוצה הסכמה חדשה על הקמת "מסננים כלכליים", קרי גבולות לסחר סחורות ושירותים ולתנועת עובדים, שישרתו את האינטרסים של שני הצדדים. הסכמה על גבולות כלכליים אין פירושה ניתוק כלכלי; הגבולות עשויים להיות פתוחים יחסית לתנועת אנשים וסחורות. חשוב להשקיע ביצירת מעברים מתוחכמים ומסודרים בגבולות הכלכליים, שבהם סידורי הביטחון המשוכללים ימנעו את הפסקת מעבר הסחורות והעובדים מעת לעת. השקעת מחשבה וכסף בהסדרת הקשרים הכלכליים בין המשק הישראלי למשק הפלסטיני

נושאת, כך נראה, תשואה גבוהה ביותר. ההימנעות מדיון מחודש בהסכמי פריז בשנים 1995–1997, כשכבר ברור היה שכשלו, מוסברת במאזן הכוח הלא סימטרי בין הצדדים: הצד שנפגע מקריסתו של חזון הפיתוח הכלכלי, שהיה גלום בהסכם פריז, לא היה בכוחו לכפות דיון בשינויו.

החיפוש אחר הסכם בין שני צדדים המכירים זה בלגיטימיות של רעהו — הסכם שיכונן יחסים פוליטיים וכלכליים אחרים בין השניים — נותר נחלתן של יוזמות מעטות ולא ידועות. קבוצת Aix למשל, שחברים בה כלכלנים מישראל, מפלסטין ומרחבי העולם, הניחה שתתקיימנה שתי מדינות, קרי שני ריבונים, שיקבלו החלטות הנוגעות לשתי הכלכלות. ההחלטות אמורות להתקבל הן ביחס לנושאים פנימיים והן ביחס לנושאים המשפיעים על שני הצדדים, כולל עיצוב הגבולות הכלכליים. הקבוצה בחנה את הסוגיות הדורשות תיאום ואת השלכותיהם של הגבולות בין שתי המדינות. בינואר 2004 פרסמה קבוצת הכלכלנים את "מפת הדרכים הכלכלית", העוסקת ביחסים הכלכליים העתידיים בין ישראלים לפלסטינים במרחב הגיאוגרפי שבין הים לירדן.[36]

המלצות הקבוצה נשענות על מסקנה חשובה מהניסיון שהצטבר: מוטב ואף הכרחי להתחיל מהסוף — "reverse engineering" בלשון ההמלצות — ולא להמשיך במסלול של שלבים הדרגתיים שסיומם אינו ידוע, כפי שהיה בהסכם אוסלו. זהו אחד הלקחים שהופקו מן הכישלונות החוזרים ונשנים: התהליך עצמו הפך לעיקר ונוצרו ערפול ואף מחלוקת על עקרונות ההסכם הקבוע. לכן קבוצת Aix התמקדה בהמלצותיה בשלב השלישי והסופי של "מפת הדרכים" וגזרה ממנו את תוכני שלבי הביניים. ההסדרים הכלכליים העתידיים נשענים על כמה הנחות המבהירות ומפרשות את "מפת הדרכים" בנוגע להסדר הקבע ומציעות תפיסה כלכלית התואמת הנחות אלה.

המלצותיה של קבוצת Aix שונות מאלה שיושמו בעבר, הן אלה שיושמו חד־צדדית בידי ישראל בשנים 1967–1968 והן אלה שהופיעו בהסכם פריז ב־1994. הקבוצה המליצה לכונן גבולות סחר ולהסכים על הסדר של אזור סחר חופשי, שבו שני הצדדים קובעים מדיניות כלפי מדינות שלישיות לפי החלטתן כשהן אינן מקימות הגבלות סחר על סחורות המוגדרות מקומיות. הקבוצה המליצה להנהיג גבולות למעבר עובדים ולקיים בהם מעבר מבוקר על פי אמות מידה שיוסכמו בין הצדדים. גם ביחס להסדרים הפיננסיים שבין הצדדים ולמשטר המוניטרי נמצאה דרך לאזן את השאיפה לריבונות עם השאיפה להסדרים שיאפשרו שגשוג כלכלי. נראה כי ההיגיון הכלכלי שממנו נגזרו המלצותיה של קבוצת Aix מתאים

[36] בקבוצת AIX כשלושים חברים ומשקיפים, חלקם בעלי מעמד רשמי, אך כולם השתתפו בדיונים כאנשים פרטיים ולא כנציגים רשמיים של המוסדות שעמם הם קשורים. הקבוצה החלה להיפגש ב־2002 ביוזמתו של פרופ׳ ג׳ילברט בן חיון, כלכלן באוניברסיטת Aix En Provence — ומכאן שמה. הקבוצה ממשיכה לעסוק בהיבטים כלכליים של סוגיות שיעלו לדיון בהסדר הקבע ובהן שאלת המשטר הכלכלי בירושלים, שאלת הפליטים והבניית שיתוף הפעולה בין שתי המדינות. ראו Aix Group 2004; 2005 וכן ארנון **2004**; Arnon and Kanafani 2004.

לשינויים שחלו במהלך השנים הן בהנחות הפוליטיות והן בעמדות הכלכליות־מקצועיות של רבים מן העוסקים בנושא. זוהי דוגמה לדיון מפורט בהיבטים הכלכליים של הסכם בין שתי מדינות, דיון שאליו הצדדים לסכסוך לא הגיעו בעבר.[37]

אפילוג, 2006: בדרך ללא מוצא?

עליית ממשלת חמאס בינואר 2006, בעקבות הישגיה המפתיעים במערכת הבחירות הראשונה לפרלמנט הפלסטיני שבה השתתפה כתנועה, סימנה, כך נראה, את תחילתה של תקופה חדשה.[38] היא חשפה סתירה יסודית בין הנחות שבסיס הסכמי אוסלו, המשטר הכלכלי שכוננו והממשלה החדשה. אמנם המסגרת להסדרת היחסים בין שני העמים, ובהם היחסים הכלכליים, נותרה תחומה בין כמה חלופות ברורות שבהן דנו, אך עמדות חמאס ותגובות המערכת הבינלאומית וישראל לניצחון חמאס העמידו בסימן שאלה את עצם האפשרות להגיע להסכם ולכן עמדו בסתירה להנחות היסוד של הצדדים. יתרה מזו, בתנאים שנוצרו ב־2006 אין זה ברור כיצד חיים כלכליים נורמליים יוכלו להתקיים במשק הפלסטיני.

החלופות השונות שנידונו במאמר הובהרו בעזרת הסכמה הפשוטה בת שני הממדים בלוח 3 שלעיל: הממד הראשון הוא שאלת קיומו או אי־קיומו של גבול בין שני משקים, והממד השני הוא השאלה אם קיום הגבול ועיצובו או ההחלטה לא לקיימו הם תוצאה של הסכמה בין הצדדים או של כפייה על ידי צד אחד. החלופה הראשונה היא זו שבה לא קיים גבול (כלומר מתקיים "שילוב כלכלי") והיא מתקיימת ללא הסכמה. היא אפיינה את המשטר הכלכלי שהנהיגה ישראל ב־1967 ושהתקיים עד החתימה על הסכם פריז ב־1994. החלופה השנייה, המתאימה ביותר לפרוטוקול פריז, היא זו שבה מושגת הסכמה, רשמית לפחות, על אי־קיום גבול. החלופה השלישית מאפיינת את המשטר ששרר בפועל בין שני המשקים מאז 1994 ("משטר הסגרים"), ובה מוקם גבול כלכלי באופן חד־צדדי, ללא הסכמה. החלופה הרביעית, שהיא החלופה המועדפת בעיניי, חותרת לכינון גבולות בהסכמה. חלופה זו לא נוסתה בעבר בפועל, אף שבמאמר זה ניסיתי לשכנע כי בשנים האחרונות התגבש קונצנזוס רחב על יתרונותיה הפוליטיים והכלכליים.

עליית ממשלת חמאס העמידה את הגורמים השונים בפני תנאים שאליהם לא התכוננו מעולם. על פי מצעה ואמונתה המוצהרים דחתה חמאס הסדר קבוע עם ישראל, ובפרט התנגדה לחלוקת הארץ על פי גבול מוסכם. מכאן שחמאס אינה נראית פרטנר אפשרי אף לא לאחת מחלופות ההסדר הקבוע, כזה שיושתת על סיום התביעות בין שני הצדדים, שכן כולן מניחות שיש להסדיר את היחסים בין שני צדדים לגיטימיים. חמאס אינה מכירה בכך ששורש הסכסוך נעוץ בקיומם של שני עמים בשטח שבין הים לירדן ואינה רואה בישות

37 גילוי נאות מחייב לציין כי השתתפתי בדיונים של קבוצת Aix כמתאם הצוות הישראלי. הפרשנות שאני מציע כאן מחייבת אותי בלבד ולא את החברים ואת המשקיפים הישראלים או האחרים.

38 תנועת החמאס בחרה לא להשתתף במערכת הבחירות הראשונה ברשות ב־1996.

הפוליטית הישראלית צד לגיטימי. אך ההסדרים הקיימים, ובהם פרוטוקול פריז, הניחו כי שני הצדדים יקבלו זה את זה ברמה הפוליטית. הצדדים יכולים היו לבחור לכונן משק אחד ללא גבולות ולהקים למעשה ישות פוליטית דו־לאומית, שההסדרים הכלכליים שבה ידמו לאלה שבאיחוד האירופי מאז 1992. לחלופין הם יכולים היו לבחור להקים יחידות כלכליות נפרדות בעלות גבולות מוכרים שיעוצבו בהסכם. אולם הכחשת קיומו של צד שני לגיטימי, האופיינית לעמדות של גורמים פלסטיניים כמו חמאס ושל גורמים ישראליים השוללים בעיקרון זכויות לפלסטינים, אינה מתיישבת עם אף לא אחת מחלופות אלה. הכחשה כזו היא בבחינת אמירת לאו הן ל"אחד" והן ל"שניים".

המשק הפלסטיני בגדה המערבית וברצועת עזה, כמו כל משק אחר, זקוק להבניית יחסיו עם העולם. הן משטר הסחר הנהוג מאז 1994 והן משטר המימון שעליו הוסכם אינם מקובלים עוד כגורמים המחייבים את ישראל ואת הקהילה הבינלאומית. במובן זה אפשר לומר שלמשק הפלסטיני ב־2006 אין משטר סחר תקף. יתרה מזו, מימונה של הרשות הציבורית הפלסטינית נשען על העברות שישראל מחויבת להן על פי ההסכם ועל תרומות שהעולם נטל על עצמו שלא על פי הסכם. ההחלטות לא להעביר כספים לרשות ולא להסכים עמה על משטר סחר כלשהו הפכו את המשק הפלסטיני ליצור כלכלי יחיד במינו בעולם, שכן אין לו מסגרת חוקתית מוכרת שבה הוא פועל. ההתמוטטות של המשק הפלסטיני נבלמה במקצת משום שהריק שנוצר — היעדרו של משטר כלכלי — לא יושם. בפועל נמשך המסחר בצורה מוגבלת מאוד ונמצאו דרכים להעביר מימון למגזר הציבורי ברשות. מספר מסוים של עובדים מהגדה המערבית אפילו ממשיכים לעבוד בישראל,[39] אך הקיום הכלכלי תלוי על בלימה.

ייתכן שהכאוס החוקתי והמעשי שנוצר הוא בבחינת חבלי לידה של הסדר חדש שיהיה מוסכם על שני הצדדים. אם לא תשרור הסכמה וכל צד יתכחש לזכויות הקיום הקולקטיבי והפוליטי של הצד האחר, נימצא בתחום החלופות המתבססות על כפייה. במצב כזה רק צד אחד ידון בגורלו של הצד האחר ויכתיב לו את דרכו, כפי שהיה לאורך רוב ארבעים השנים האחרונות. אך אם יבוא יום ובו יגיעו הצדדים למסקנה כי שניים חיים ויחיו בשטח שבין הים לירדן, או אז הם יפנו לשאת ולתת על שתי חלופות ההסכמה. הם ידונו ביתרונות ובחסרונות של ה"שניים" ושל ה"אחד", ואני מוכן לנחש שההסכם הראשון ביניהם יכונן סוף סוף משטר כלכלי הקרוב בתכניו ל"שניים בהסכמה". ימים יגידו.

39 כ־50,000 עובדים מהגדה ממשיכים לעבוד במשק הישראלי (כולל עובדים בהתנחלויות ובירושלים). בהחלטת הממשלה מיוני 2004 על ההתנתקות הוצהר כי עד 2008 ירד מספרם לאפס. הדברים נכתבו לפני אירועי יוני 2007 בעזה, ששינו מן היסוד את המציאות שם והפכו את המשטר הכלכלי בה לחריג קיצוני עוד יותר. המציאות במחצית השנייה של שנת 2007 לא נידונה במאמר זה.

ביבליוגרפיה

ארנון, אריה, 2004. "הקדמה למפת דרכים כלכלית: מבט ישראלי־פלסטיני על הסדרי הקבע", **הרבעון לכלכלה** 51 (1): 114–120.

בנבנישתי, מירון, 1987. **לקסיקון יהודה ושומרון: יישובים, מינהל וחברה**, כנה, ירושלים.

גזית, שלמה, 1985. **המקל והגזר: הממשל הישראלי ביהודה ושומרון**, זמורה־ביתן, תל־אביב.

הארץ, 1995. "[ההפרדה] יקרה ובלי סיכוי", **הארץ**, 19.3.1995.

ועדת בן בסט, 2000. "דוח הוועדה לבחינת עקרונות הסכם הקבע בתחום הכלכלי בין מדינת ישראל לבין הרשות הפלסטינית (טיוטה)", **דוח מנהל הכנסות המדינה, 2002–2003**, עמ' 489–627.

ועדת בן שחר, 1993. "דין וחשבון של צוות הייעוץ הכלכלי למשא ומתן המדיני, יולי 1993, עיקרי הדוח", **הרבעון לכלכלה** 95: 135–154.

ועדת ברונו, 1967. **המדיניות שיש לנקוט ביחס לשטחים המוחזקים**, ספטמבר 1967.

ועדת סדן, 1991. **ועדת חבל עזה**, דוח ביניים (פברואר), דוח ביניים ב (מארס) ודוח "מדיניות של פיתוח משקי־תעשייתי לאלתר בחבל עזה" (יולי), **בן־עזרא קונסלטנטס בע"מ**.

זכאי, דן, 1984, 1986, 1988. **ההתפתחויות הכלכליות ביהודה, שומרון וחבל עזה** [שנים שונות], מחלקת המחקר, בנק ישראל, ירושלים.

ידיעות אחרונות, 1995. "הפרדה מהאוטונומיה: טעות כלכלית ומדינית שתעלה לישראל ביוקר", **ידיעות אחרונות**, 21.3.1995, עמ' 6–7.

מיטל, יורם, 2004. **שלום שבור: ישראל, הפלסטינים והמזרח התיכון**, כרמל, ירושלים.

מרון, רפי, 1982. **ההתפתחויות הכלכליות ביהודה, שומרון וחבל עזה: צמיחה ושינויים מבניים**, מחלקת המחקר, בנק ישראל, ירושלים.

סבירסקי, שלמה, 2005. **מחיר היוהרה: הכיבוש — המחיר שישראל משלמת**, מרכז אדוה ומפה, תל־אביב.

פרוטוקול, 1994. "פרוטוקול בדבר יחסים כלכליים בין ממשלת ישראל לבין אש"פ המייצג את העם הפלשתינאי", **הרבעון לכלכלה** 95: 160–179.

קבוצת Aix, 2004. "מפת דרכים כלכלית: מבט ישראלי־פלשתיני על הסדר הקבע", **הרבעון לכלכלה** (סדרה חדשה) 1: 121–139.

קליימן אפרים, 1994. "בשולי ההסכם הכלכלי עם הפלסטינאים", **הרבעון לכלכלה** 94: 678–691.

קמפ, אדריאנה, ורבקה רייכמן, 2008. **עובדים וזרים: הכלכלה הפוליטית של הגירת עבודה בישראל**, מכון ון ליר בירושלים והקיבוץ המאוחד, ירושלים ותל־אביב.

רם, אורי, 2005. **הגלובליזציה של ישראל: מק'וורלד בתל אביב, ג'יהאד בירושלים**, רסלינג, תל־אביב.

שגב, תום, 2005. **1967: והארץ שינתה את פניה**, כתר, ירושלים.

Abed, George (ed.), 1988. *The Palestinian Economy: Studies in Development under Prolonged Occupation*. London: Routledge.

Aix Group, 2004. "Economic Road Map: An Israeli Palestinian Perspective on Permanent Status [ERM]," http://www.aixgroup.org/downloads.html (English, Arabic, Hebrew, French).

———, 2005. "Israel and Palestine: Between Disengagement and the Economic Road Map," http://www.aixgroup.org/downloads.html (English, Arabic, Hebrew).

Arnon, Arie, 1990. "Professor A.P. Lerner on 'Israel and the Economic Development of Palestine': Twenty Years Later," *Research in the History of Economic Thought and Methodology* 2: 233–254.

Arnon, Arie, and Daniel Gottlieb, 1995. "A Macroeconomic Model of the Palestinian Economy: The West Bank and the Gaza Strip 1968–1991," *Bank of Israel Review* 69: 49–73.

Arnon, Arie, and Noman Kanafani, 2004. "Absorbing Returnees in a Viable Palestinian State: A Forward-Looking Macroeconomic Perspective," in *The Economics of Palestine*, eds. David Cobham and Noman Kanafani. London: Routledge, chap. 10, pp. 235–274.

Arnon, Arie, Israel Luski, Avia Spivak, and Jimmy Weinblatt, 1997. *The Palestinian Economy: Between Imposed Integration and Voluntary Separation*. Leiden: Brill.

Arnon, Arie, and Avia Spivak, 1996a. "A Seigniorage Perspective on the Introduction of a Palestinian Currency," *Middle East Business and Economic Review* 8 (1): 1–14.

———, 1996b. "Monetary Integration between the Israeli, Jordanian and Palestinian Economies," *Weltwirtschaftliches Archiv* 132 (2): 259–279.

Arnon, Arie, Avia Spivak, and Oren Sussman, 2004. "Incomplete Contracts, the Port in Gaza and the Case for Economic Sovereignty," in *The Economics of Palestine*, eds. David Cobham and Noman Kanafani. London: Routledge, ch. 11, pp. 281–290.

Arnon, Arie, and Jimmy Weinblatt, 2001. "Sovereignty and Economic Development: The Case of Israel and Palestine," *The Economic Journal* 111: F291–F308.

Awartani, Hisham, and Ephraim Kleiman, 1997. "Economic Integration among Participants in the Middle East Peace Process," *Middle East Journal* 51: 215–229.

Cobham, David, and Noman Kanafani (eds.), 2004. *The Economics of Palestine*. London: Routledge.

Cooper, Frederick, and Ann Laura Stoler, 1997. *Tensions of Empire: Colonial Cultures in a Bourgeois World*. Berkeley: California University Press.

ICBS (Israel Central Bureau of Statistics, Jerusalem), Various Issues. *Statistical Abstract of Israel*.

———, Various Issues. *Judea, Samaria and the Gaza Area Statistics*.

———, 1996. *National Accounts of Judea, Samaria and the Gaza Area 1968–1993*. Special Report, 1012.

Elmusa, Sharif, and Mahmud Al-Jaafari, 1995. "Power and Trade: The Israeli-Palestinian Economic Protocol," *Journal of Palestine Studies* 24: 14–32.

Fischer, Stanley, Dani Rodrik, and Elias Tuma (eds.), 1993. *The Economics of Middle East Peace: Views from the Region*. Cambridge: MIT Press.

Fishelson, Gideon, 1992. "Forming (1970–1987) and Destroying (1988–1990) a Common Labor Market," The Armand Hammer Fund for Economic Cooperation in the Middle East, Tel-Aviv: Tel-Aviv University.

Hamed, Osama, and Radwan Shaban, 1993. "One-Sided Customs and Monetary Union: The Case of the West Bank and Gaza Strip under Israeli Occupation," in *The Economics of Middle East Peace: Views from the Region*, eds. Stanley Fischer, Dani Rodrik, and Elias Tuma. Cambridge: MIT Press, pp. 117–148.

Johnston, Ross, 1973. *Sovereignty and Protection: A Study of British Jurisdictional Imperialism in the Late Nineteenth Century*. Durham: Duke University Press.

Kleiman, Ephraim, 1999. "Fiscal Separation with Economic Integration: Israel and the Palestinian Authority," in *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*, eds. Assaf Razin and Efraim Sadka. Cambridge: Cambridge University Press, ch. 11, pp. 246–263.

Metzer, Jacob, 1998. *The Divided Economy of Mandatory Palestine*. Cambridge: Cambridge University Press.

PCBS (Palestine Central Bureau of Statistics), Various Issues. *National Accounts*, Ramallah.

———, Various Issues. *Labor Force Surveys*, Ramallah.

Razin, Assaf, and Efraim Sadka (eds.), 1999. *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Semyonov, Moshe, and Noah Lewin-Epstein, 1987. *Hewers of Wood and Drawers of Water: Noncitizen Arabs in the Israeli Labor Market*. Cornell: ILR Press.

Shaban, Radwan, 1993. "Palestinian Labour Mobility," *International Labour Review* 132: 655–672.

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

———, 2002. *Long Term Policy Options for the Palestinian Economy*. The World Bank, West Bank and Gaza Office.

———, 2004. *Stagnation or Revival? Israeli Disengagement and the Palestinian Economic Prospects*. Washington: World Bank.

World Bank and MAS, 1999. *Development under Adversity: The Palestinian Economy in Transition*, eds. Ishac Diwan and Radwan Shaban. Washington: The World Bank.