

מפת דרכים כלכלית

מבט ישראלי-פלשתיני
על הסדר הקבע

קבוצת Aix

ינואר 2004

אקס א-פרובנס בירושלים

קבוצת Aix¹

בעקבות שיחות עם מומחי כלכלה ישראלים ופלשתינים בראשית שנת 2002, החליט פרופ' גילברט בן-חיון מהאוניברסיטה למשפטים, כלכלה ומדעים באיקס-מרסי III לתרום לחקירת החזון של היחסים הכלכליים העתידיים בין ישראלים ופלשתינים. לשם כך הוא ארגן, יחד עם מרכז פרס לשלום והמשרד הפלשתיני לכלכלה, סמינר בינלאומי על "הפוטנציאל לשיתוף פעולה כלכלי במזרח התיכון: מבט ישראלי-פלשתיני". הסמינר התקיים באקס-א-פרובנס ביולי 2002.

לאחר הסמינר נוצרה קבוצה - הקרויה "קבוצת Aix" - כדי לאפשר מיפגש בין השקפות ישראליות ופלשתיניות בשאלות כלכליות הנוגעות להסדרי הקבע העתידיים בין שני הצדדים וכדי ליצור פורום לדיון וניתוח תרחישים והצעות שונים. הקבוצה התמקדה בפיתוח "מפת דרכים כלכלית" כהשלמה לתהליך המדיני שהחל באמצעות "מפת הדרכים" ואשר נתמך על ידי ה"קוארטט", ונפגשה באופן סדיר מאז, בפריז, באיסטנבול, בפונטנבלו ובירושלים.

קבוצת Aix כוללת מומחים ואקדמאים ישראלים ופלשתינים ופקידי מוסדות רשמיים ישראלים ופלשתינים - בייחוד משרדי האוצר והכלכלה - הפועלים בפרויקט זה כפרטים, ולא כנציגים רשמיים. בקבוצת Aix יש גם מומחים בינלאומיים ואקדמאים וחברי מוסדות בינלאומיים - האיחוד האירופי, הבנק העולמי, קרן המטבע העולמית - הפועלים גם הם כפרטים.

קבוצת Aix נתמכת באופן פעיל על ידי:

- המועצה המקומית Provence-Alpes-Côte d'Azur (צרפת)
- המועצה הכללית Bouches du Rhône (צרפת)
- קהילת Aix-en-Provence (צרפת)
- הנציבות האירופית
- מרכז פרס לשלום

קבוצת Aix מודה מקרב לב:

סמדר שפירא, מנהלת היחידה לכלכלה ועסקים, מרכז פרס לשלום
אסמה חמד, עוזרת למתאם המסמך הפלסטיני
קולט לסקור, המרכז לכלכלה אזורית, תעסוקה וחברות בינלאומיות (CEREFI), האוניברסיטה למשפט, כלכלה ומדעים באיקס-מרסי III

על עבודתם המסורה שבלעדיה לא היה מפעל זה יוצא אל הפועל.

מסמך זה הוא תרגום של המסמך באנגלית שעליו הסכימו חברי קבוצת Aix.

קבוצת Aix: חברים ומשקיפים

ישראלים	בינלאומיים	פלשתינים
פרופ' אריה ארנון מתאם המסמך המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן גוריון	פרופ' גילברט בן-חיון יו"ר קבוצת Aix החוג לכלכלה, האוניברסיטה למשפט, כלכלה ומדעים באיקס-מרסי III	מר סאעב במיה מתאם המסמך כלכלן
מר גבי בר ראש מחלקת המזרח התיכון משרד התעשיה, המסחר והתעסוקה (משקיף)	מר פיליפ קולומבאני יועץ מיוחד למר מישל ברנייר, האיחוד האירופי (משקיף)	ד"ר סמיח אל עבד סגן שר התכנון (משקיף)
פרופ' רפאל בר-אל המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר לניהול, אוניברסיטת בן גוריון	ד"ר סבסטיאן דוסוס כלכלן בכיר הבנק העולמי (משקיף)	ד"ר סמיר חזבון כלכלן, מרכז DATA
ד"ר יורם גבאי יו"ר פעילים; לשעבר הממונה על הכנסות המדינה 1995-1989	מר ז'ק אולד-עוודיה משרד הכלכלה, האוצר והתעשיה, צרפת (משקיף)	ד"ר סלאחאלדין עבדלשאפי כלכלן, יו"ר הפורום הפלסטיני לדמוקרטיה חבר הוועדה הלאומית לרפורמות ברשות הפלסטינית
פרופ' ג'ימי וינבלט המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בן גוריון	ד"ר ברנרד פיליפ Principal Administrator הנציבות האירופית (משקיף)	מר איסמעיל אבו-שחאדה מנכ"ל, הרשות הפלסטינית לאזורי תעשיה וסחר חופשי (PIEFZA)
פרופ' ראובן חורש ראש המחלקה למימון, בית הספר למנהל עסקים, המכללה למנהל	ד"ר ג'ואל טוזה-ברנט סגן ראש המחלקה למזרח התיכון ומרכז אסיה, קרן המטבע הבינלאומית (משקיף)	מר סעד ח'טיב Juris Doctor יועץ מדיניות
ד"ר רון פונדק מנכ"ל, מרכז פרס לשלום	פרופ' ג'אני ואגי פרופסור לכלכלת פיתוח, מנהל המרכז לשיתוף פעולה בין-לאומי ופיתוח, אוניברסיטת פאביה, איטליה	ד"ר פאווז אבו סיטה ראש החוג לכלכלה, הפקולטה לכלכלה ומינהל עסקים, אוניברסיטת אל- אזהר
מר דן קטריבס סמנכ"ל לקשרים בינלאומיים משרד האוצר (משקיף)		
ד"ר אלי שגיא ראש מגמת כלכלה-ניהול, המכללה האקדמית, תל אביב יפו ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל-אביב		

כל אחד מהחברים והמשקיפים בקבוצה פעל בה כאדם פרטי. הדעות המובעות במסמך אינן משקפות בהכרח את אלה של המוסדות אליהם קשורים החברים והמשקיפים, הנזכרים כאן לשם זיהוי בלבד.

מזכירות קבוצת Aix

Centre d'Economie Régionale, de l'Emploi et des Firmes Internationales (CEREFI)

Faculté d'Economie Appliquée, Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille III, France

Tél. : 00 33 4 42 21 60 11

Fax : 00 33 4 42 23 08 94

E-mail : aix-group.cerifi@univ.u-3mrs.fr

Site : www.aixgroup.u-3mrs.fr

תקציר

א. מסמך זה, אשר הוכן על ידי קבוצה בלתי רשמית של כלכלנים ישראלים, פלשתינים ובינלאומיים, מציע השלמה כלכלית למפת הדרכים המדינית. המסמך מתמקד בהסדרים הכלכליים הקשורים לשלב III של מפת הדרכים. זאת מכיוון שהקבוצה מעריכה כי ניתן לקבוע כראוי את התוכן הכלכלי של שלבים I ו-II רק אם יקדם לכך חזון ברור של הסדר הקבע.

ב. בהתאם למפת הדרכים המדינית, מסמך זה מניח פתרון של שתי מדינות שיכלול ריבונות פלשתינית כלכלית, גבולות ברורים וניהול יחסים כלכליים ברוח של שיתוף פעולה והדדיות. חזון הסדר הקבע הכלכלי שהקבוצה אימצה מבוסס על שורת הסדרים כלכליים אשר ישאפו להבטיח צמצום הפערים בין רמת החיים הפלשתינית לזו הישראלית ויקדמו עצמאות בקביעת המדיניות הכלכלית תוך הכרה בתלות הכלכלית ההדדית.

ג. במוקד דיוננו עומדת ההכרה כי אסטרטגיה כלכלית פלשתינית עתידית אינה יכולה להסתמך במידה כה רבה על יצוא עבודה וההכנסה הנובעת מכך. לא סביר כי מספר הפלשתינים שיעבדו בישראל יגיע שוב לרמות גבוהות כבעבר. יתר על כן, היצור המקומי והיצוא הפלשתינים נפגעים על ידי הלחץ כלפי מעלה שרמות השכר הישראליות מפעילות על השכר והמחירים המקומיים.

ד. הקבוצה העריכה חלופות מדיניות שונות בתחומי הסחר, העבודה, המדיניות הפיסקאלית, המדיניות המוניטארית וההשקעות.

ה. **סחר.** הקבוצה ממליצה על איזור סחר חופשי, התואם את תקנות ארגון הסחר העולמי. אנו סבורים כי אס"ח בין המדינה הפלשתינית לישראל אפשרי ויעיל, ועשוי לספק הזדמנויות לפיתוח. הוא יבטיח לפלשתינים גישה פתוחה לשוק הישראלי, כאשר ישראל ממשיכה להיות שותפה מרכזית לסחר. במקביל, יאפשר אס"ח למדינה הפלשתינית לגוון את יחסי הסחר שלה וליישם מדיניות פיתוח המעודדת צמיחה ורווחה כלכליים. אס"ח יהיה יעיל יותר אם ילווה במדיניות כלכלית מקור ידידותית. ישראל תאפשר למדינה הפלשתינית, ככלכלה מתפתחת, להגן באופן זמני על מגזרים נבחרים.

ו. **עבודה.** הקבוצה ממליצה על כינון מעברי גבול יעודיים בהם תתקיים תנועת עובדים באין מפריע, כאשר היא מווסתת על ידי מיסוי ו/או אישורי עבודה. יש לתת לעובדים פלשתינים עדיפות בגישה לשוק העבודה הישראלי בהשוואה לעובדים זרים אחרים, המשקפת את ההשפעות החיצוניות השליליות הנמוכות יותר על הכלכלה הישראלית. בנוסף לכך, יש לתת את אישורי העבודה לפרטים ולא למעסיקהם. למרות ששוק העבודה הישראלי ימלא תפקיד הולך וקטן בהתפתחות הפלשתינית, חשיבותו משמעותית לתקופת מעבר כלכלי מסודר.

ז. **מדיניות פיסקאלית.** באס"ח כל מדינה תנהל מדיניות מכס עצמאית אך לא תטיל מס על סחורות שמקורן בישראל/במדינה הפלשתינית (למעט יוצאים מהכלל שיוגדרו בהסכם). כדי לצמצם הברחות, יש לתאם היטב את מדיניות המס העקיף, ורצוי שההפרשים בשיעורי המע"מ ומסים עקיפים אחרים (בלו, מסי קניה) יהיו מינימאליים אם בכלל. יש להימנע ממיסוי כפול כי הדבר יפחית פעילות כלכלית חוצת גבולות. בהתאם לכך, יש מקום להטיל שיעורי מס הכנסה נמוכים יותר על עובדים פלשתינים בישראל מאשר על עובדים זרים אחרים. לחילופין, מן הראוי שישראל תמשיך להעביר למדינה הפלשתינית חלק גדול ממס ההכנסה שהיא גובה מפלשתינים העובדים בישראל, כמו גם תשלומי ביטוח לאומי.

ח. **מדיניות מוניטארית.** אנו ממליצים כי ההגבלות הכלולות בהסכם פריז אשר מונעות מהרשות המוניטארית הפלשתינית (PMA) להנפיק מטבע פלשתיני יוסרו בשלב II (בין אם הרש"פ תחליט להנפיק מטבע חדש אם לאו). כיום הרש"פ אינה מקבלת הכנסה מהנפקה או מהשימוש במטבע, והדבר מעלה את האפשרות כי הרש"פ תשתתף בהכנסות הנובעות מהנפקת השקל הישראלי כל עוד תימשך שיטת המטבע הנוכחית. על שני הבנקים המרכזיים להתיעץ בקשר לבקרה על הסניפים וחברות הבת הפועלות זה בתחום שיפוטו של זה.

ט. **השקעות.** הקבוצה ממליצה כי כל אחת משתי המדינות תיתן למשקיעי ולהשקעות רעותה יחס לא מפלה - עם פטורים מסוימים במקרים הנוגעים לאינטרסים לאומיים מיוחדים. על ההסכם הכלכלי העתידי לאפשר החזרה מלאה של הכנסות לארץ המוצא, למנוע מיסוי כפול ולהתייחס רק לנושאי החרמה וויסות הנובעים מעובדות ומחלוקות שייווצרו אחרי כניסת ההסכם לתוקף. מדינות תורמות יכולות לתרום להשקעות ישראליות-פלשתיניות על ידי הקמת קרנות שניתן לנצלן לבניית הון מניות במפעלים פלשתינים וליצירת שותפויות עסקיות עם שותפים פלשתינים, כמו גם לספק ביטוחי סיכון וערבויות למשקיעים.

י. **כינון הסדרים כלכליים חדשים** יחייב שיתוף פעולה דו-צדדי הדוק. דבר זה יסתייע באמצעות הקמת ועדה כלכלית ישראלית-פלשתינית משותפת, וכן על ידי דו-שיח מתמשך ברמת מומחים להחלפת דעות בכל תחומי המדיניות הכלכלית. יש לשקול הקמת קרן פיתוח ישראלית-פלשתינית; מוסד כזה עשוי לשחק תפקיד מרכזי בעידוד שורת פעילויות משותפות כגון איזורי תעשייה, יוזמות עסקיות לשווקים המקומיים והחיצוניים, מפעלי תירות ויוזמות תשתית משותפות ציבוריות או פרטיות.

יא. **תקופת המעבר** תדרוש מעל לכל מאמץ עקבי לעידוד התאוששות כלכלית פלשתינית. הדבר ניתן לביצוע רק על ידי חידוש התנועה וחידוש הוודאות בקיום עסקאות. שלושה גורמי יסוד נחוצים כדי להשיג זאת: 1. תנועת סחורות בלתי מופרעת הן בגבולות והן בתוך הגדה המערבית ורצועת עזה; 2. תנועת אנשים בלתי מופרעת בתוך האיזורים הפלשתינים ובה בעת השגת יציבות ווודאות בתנועת העובדים לישראל; 3. המשך ההעברות הפיסקאליות מישראל לרשות הפלשתינית ללא הפרעות. יש לבחון היטב את משמעות פעילותה של מדינה פלשתינית בגבולות זמניים, כפי שהיא מתוארת בשלב II, היות והיא תשמש כמבוא לעצמאות כלכלית מלאה. על הסדרי שלב II להיות מבוססים באופן מציאותי על נוסחת "פריז פלוס" - כלומר, יישום מלא של הסכם פריז מעודכן. על הסדרי שלב II לכלול צעדים להבטחת רציפות טריטוריאלית, רציפות פנימית ותחילתה של שליטה כלכלית על גבולות חיצוניים. יש לנקוט באמצעים לציון ריבונות מתהווה, כולל הזכות להנפיק מטבע ומתן מעמד של משקיף בקרן המטבע הבינלאומית, האו"ם, הבנק העולמי וארגון הסחר העולמי. יש לתת את הדעת גם על פיתוח מוסדות לחיזוק שיתוף הפעולה ולפתרון סכסוכים.

מפת דרכים כלכלית

א. מבוא

1. מתוך הערכה כי סביבה כלכלית יציבה חיונית לבניית שלום בר-קיימא בין הישראלים לפלשתינים, ולאור העובדה שקובעי המדיניות לא נתנו את דעתם עד כה, במידה הראויה, לכלכלה של בניית שלום, קבוצה של כלכלנים ישראלים, פלשתינים ובינלאומיים עבדה יחדיו מאז יולי 2002 לנסח את המקבילה הכלכלית של מפת הדרכים המדינית. לקבוצה אין כל מעמד רשמי, אך במהלך העבודה התייעצנו רבות עם אנשי שלטון ישראלים ופלשתינים. הקבוצה נפגשה מספר פעמים באקס-פרובנס (Aix en Provence) - ומכאן השם "קבוצת Aix" - בפונטנבלו, באיסטנבול, בפריז ובירושלים ונייר זה מייצג את פירות שיתוף הפעולה שנוצר במפגשים אילו.

2. מפת הדרכים לשלום (גרסת 20 דצמבר, 2002) כמעט ואינה מתייחסת לנושאים כלכליים. שלושת שלביה מוגדרים בעיקר במונחים מדיניים:

- עיקרו של שלב I כולל סיום הטרור והאלימות, נירמול החיים הפלשתינים, רפורמה בטחונת כוללת, נסיגות ישראליות צבאיות לעמדות שלפני האינתיפאדה שפרצה בספטמבר 2000, הפסקת פעולות התנחלות ובחירות חופשיות למוסדות הפלשתינים.
- מטרת שלב II היא הקמת מדינה פלשתינית עם מאפייני ריבונות, חוקה חדשה וגבולות זמניים.
- שלב III יעדו השגת הסכם על מעמד הקבע והקמת מדינה פלשתינית ריבונית.

המסמך שלפנינו מתמקד בהסדרים הכלכליים בין שתי מדינות עצמאיות וריבוניות הקשורים לשלב III. הקבוצה מחזיקה בדעה כי ניתן יהיה לקבוע בצורה נכונה את התוכן הכלכלי של שלבים I ו-II במפת הדרכים רק אם יקדם לכך חזון ברור של הסדרי הקבע. לצורך כך עבדנו בתהליך של תכנון מהסוף להתחלה (backwards engineering), מהחזון שלנו של הסדרי הקבע הכלכליים בני הקיימא גזרנו את התנאים המקדימים הכלכליים שיש ליצור בשלבים I ו-II. בה בעת, כל שלב כרוך באתגרים כלכליים מסוימים, ויש להתייחס אליהם כדי לנוע משלב אחד למשנהו. יש לראות את שלב I כשלב הצלה (rescue) בו האתגר הוא לשקם את ההתנהלות השוטפת של העסקאות הכלכליות. שלב II יוקדש להכשרת מוסדות פלשתיניים כלכליים שיתאימו לקיים מדינה עצמאית, כך שניתן יהיה לכוון מדינה בת קיימא בשלב III. אתגרי המעבר משלב לשלב מפורטים בסעיפים 41-45.

מספר הנחות יסוד

3. שלב III של מפת הדרכים מתייחס אל "... הסדר קבע סופי בשנת 2005" אשר "כולל את נושאי הגבולות, ירושלים, הפליטים והמתנחלים..." אך אינו מפרט את אופיים המפורט של ההסכמים שיש להגיע אליהם. חזון מפת הדרכים של "שתי מדינות, ישראל ופלשתינ ריבונית, עצמאית, דמוקרטית ובת קיימא, החיות זו לצד זו בשלום ובביטחון" משמש לנו כקו המנחה הבסיסי, אך דרושות הנחות נוספות על מנת להגיע לנוסחאות כלכליות מעשיות. בהתאם לכך, הנחנו כי פתרון בר קיימא של שתי מדינות יכלול את המרכיבים הבאים:²

2 הנייר אינו נוגע ישירות במספר נושאים חשובים שלהם השלכות כלכליות משמעותיות, כגון עתיד הפליטים הפלשתינים, פיצויים והסימון המדויק של קו הגבול הממשי בין שתי המדינות.

- למדינה הפלשתינית תהיה הסמכות להגדיר לעצמה יעדים ואסטרטגיות כלכליות והחופש ליישמן, בגבולות שייקבעו בהסכם הקבע;
- שיתוף פעולה כלכלי יתנהל מתוך רצון טוב והדדיות, ללא כל כוונה של צד אחד לשלוט על האחר;
- יהיה הסכם ברור ושאינו משתמע לשני פנים על סימון גבולות הקבע של שתי המדינות;³
- למדינה הפלשתינית תהיה סמכות שיפוטית כלכלית מלאה על גבולותיה החיצוניים עם ירדן, מצרים וישראל. כלומר המדינה הפלשתינית וישראל יישמו מדיניות סחר, מדיניות עבודה ומדיניות ויסות בתחומים אחרים, באופן המתיישב עם יחסים נורמלים בין מדינות ריבוניות;
- למדינה הפלשתינית תהיה רציפות טריטוריאלית כלכלית בתוך הגדה המערבית וקשרים רציפים עם רצועת עזה;
- קיימות שתי אפשרויות לתיחום הגבול באיזור ירושלים:

אפשרות א: ירושלים "פתוחה", אשר מחייבת באופן בלתי נמנע יצירת גבולות מכס/כלכלה סביב ירושלים (דהיינו, יצירת איזור כלכלי מיוחד), אלא אם כן הצדדים יסכימו על איחוד מכס מלא;

אפשרות ב: הגבול יחצה את ירושלים ויפריד בין השכונות היהודיות לערביות. במקרה זה, אם שני הצדדים ירצו בכך, ניתן לכונן מעמד כלכלי מיוחד לאיזור העיר העתיקה המוקפת חומה.

4. יש לעשות הבחנה ברורה בין תחומי מדיניות כלכלית עצמאית, אשר אינה טעונה תיאום עם הצד השני, ותחומי מדיניות שבהם יש תלות הדדית ואשר בהם יש צורך בתיאום כזה. לפיכך בהסכם קבע יתכן כי שני הצדדים יוותרו על היבטים מסוימים של ריבונותם (למשל בגבולות) על מנת לקדם מטרות מדיניות אחרות. החלטות כאלה עולות בקנה אחד עם "ריבונות מלאה" אם הן אכן נעשות מתוך רצון חופשי.

5. במסמך זה נעריך מספר הסדרים כלכליים שונים בין שתי המדינות וביניהן לבין שאר העולם. חלק מהאפשרויות, הכרוכות במערכות מס שונות לישראל ולמדינה הפלשתינית (למניעת הברחות), מצריכות גבולות רצופים וזוהי הנחת העבודה שלנו. אם הנחה זה תתברר כבלתי מציאותית, יהיה צורך לעיין מחדש בכמה מהמלצותינו; בייחוד יהיה צורך לערוך שינויים בהסכמי הסחר המוצעים להלן.

6. במשך שלבים I ו-II על שני הצדדים להימנע מנקיטת מהלכים כלשהם שיוסיפו לפגוע בכלכלת הצד השני. כדי להשיג מטרה זו ולקדם את ההתעוררות הכלכלית שהיא תנאי מקדים לשלום, על שני הצדדים להשיב את הנושאים הכלכליים אל מרכז סדר היום שלהם - דבר אשר אינם עושים כיום, למעט מספר יוצאים מהכלל.⁴ עליהם לעבוד עם קהילת המדינות התורמות כדי ליצור מחדש אמון משקיעים באיזור, ועל הצהרותיהם הפומביות בעניין הסכסוך ותהליך השלום לתת בולטות ראויה למרכיב מוזנח זה של משוואת השלום.

3 למכשול ההפרדה אשר נמצא כיום בבניה, אם יתברר כמבנה קבע, יהיו השלכות כלכליות שליליות חמורות על יכולת הקיום הכלכלי הפלשתיני. לדעתנו קביעותו אינה עולה בקנה אחד עם החזון הכלכלי המשתקף ממסמך זה.

4 העיקרי שבהם הוא הדיאלוג הדו-צדדי המתמשך בעניין העברת כספי התחשבוניות (clearance revenue) ראה סעיף 4.3.

7. הסבירות היא שהמשטר הכלכלי - להלכה ולמעשה - בו מתפקדים שני הצדדים כיום לא ישתנה בהרבה לפני השגת ההסכם על מעמד הקבע. אך על המטרה להיות בראש ובראשונה הקלה משמעותית של משטר הסגרים ושיפור הביטחון, ולאחר מכן התאמת הסכם פריז משנת 1994 כך שיתוקנו חולשותיו הידועות היטב (היינו, דליפות פיסקאליות על יבוא עקיף, וכן העברת מסי הקניה הנגבים על מוצרים ישראלים אשר מיוצאים לאחר מכן לאיזורים הפלשתינים).

החזון הכלכלי המוצע ע"י קבוצה זו באשר למעמד הקבע, מבוסס על אמונה בסימטריה, כבוד הדדי ושיתוף פעולה הנובע מאינטרסים הדדיים.

8. אנו מציעים לכונן הסדרים כלכליים חדשים אשר יקדמו עצמאות בקביעת אסטרטגיות ויעדים כלכליים, יעודדו צמיחה בשני המשקים, יקדמו מדיניות אשר מכירה בתלות כלכלית הדדית, וישאפו לקדם את רמת החיים הפלשתינית לזו הישראלית. הקבוצה סבורה ששיתוף פעולה יצמח רק מאינטרסים משותפים אשר אכן קיימים בתחומים רבים. אנו משוכנעים כי רק הסכם על מעמד הקבע נותן תשובה של ממש לגורמים המחוללים את המשברים המאפיינים את שתי הכלכלות כיום.

9. במוקד המדיניות הכלכלית הפלשתינית העתידית עומד נושא ההעברות הכספיות בגין תשלומים לגורמי יצור המועסקים בחו"ל (net factor income from abroad). היסטורית, חלק נכבד מההכנסה הגולמית הלאומית הפלשתינית הגיע משכר אשר מקורו בחו"ל, בעיקר בישראל⁵. בעוד שהדבר סייע להעלות את ההכנסות הריאליות לרמות גבוהות יחסית בהשוואה למדינות ערביות אחרות באמצע שנת 2000⁶, אנו סבורים כי אסטרטגיה כלכלית הנשענת במידה כה גדולה על הכנסות מחו"ל מיצתה את עצמה, כפי שההיסטוריה הכלכלית מהתקופה האחרונה מוכיחה. בתקופת אוסלו הצמיחה הכלכלית הפלשתינית הובלה לא על ידי יצוא, אלא על ידי צריכה שנבעה מהכנסות גבוהות שמקורן בהעברות על ידי העובדים בישראל. בין ההיבטים החיוביים של דפוס צמיחה זה היו הכנסות גבוהות יותר וצמצום העוני, אך הם קוזזו, בייחוד בזמן סגרים, על ידי רמה גבוהה של חוסר ודאות, תנודות בהכנסות, עוני מתמשך ושכר מקומי בלתי תחרותי.

10. כתוצאה מהסגרים של תקופת האינתיפאדה, תנועת העובדים התמעטה והיתה בלתי סדירה, ולא נראה כי מספר העובדים הפלשתינים שיורשו לעבוד בישראל בעתיד יגיע לרמות שלפני שנת 2000⁷. יתר על כן, בעוד ההכנסה משכר גבוה יותר בישראל יוצרת ביקוש בפועל למוצרים מתוצרת מקומית, היא מעכבת את היצור המקומי ואת היצוא בשל הלחץ כלפי מעלה שיוצרות רמות שכר אלה על השכר והמחירים המקומיים. נוסף לכך, רוב העבודה המיוצאת לישראל היא ברמת כישורים נמוכה ומגלמת ערך מוסף מועט, ויש לה השפעות חוזרות טכנולוגיות מועטות יחסית. אתגר מרכזי העומד בפני המדיניות הוא תחלופה, לפחות חלקית, של יצוא העבודה ביצוא של מוצרים ושירותים מתוצרת מקומית (ראה מסגרת 1 על עיוותי שוק העבודה).

5 בשנת 1999 היוו העברות עבור גורמי יצור מחו"ל 17 אחוז מההכנסה הלאומית הגולמית הפלשתינית (המקור: הלשכה הפלשתינית המרכזית לסטטיסטיקה).

6 לשם השוואה, ההכנסה לאומית גולמית בירדן ובמצרים היו נמוכות ב-24 ו-36 אחוז מאשר בגדה המערבית ובעזה בשנת 1999 (נמדד בדולרים אמריקאים; המקור: הבנק העולמי).

7 שלא לדבר על הרמות שלפני האינתיפאדה הראשונה. בשנת 1987 כ-38 אחוז מהעובדים הפלשתינים עבדו בישראל או בהתנחלויות ישראליות; בשנת 2000, ערב האינתיפאדה השנייה, ירד שיעור זה לכ-22 אחוז; השיעור בתשעה החודשים הראשונים של שנת 2003 היה 9 אחוז בלבד.

מסגרת 1: עיוותי שוק העבודה וצמיחת תמ"ג

בשנת 1999 הרוויחו עובדים פלשתינים בישראל 61 אחוזים יותר מאשר עובדים בעלי מאפיינים דומים (כישורים, ניסיון, מגזר תעסוקתי) בגדה המערבית ו-85 אחוזים יותר מאשר אלה שבעזה. פער שכר זה, הנובע מגישה מוגבלת לשוק העבודה הישראלי, יוצר באופן בלתי נמנע לחץ כלפי מעלה על השכר המקומי, היות והוא מקטין את מספר המועמדים לעבודות בשכר נמוך. בגדה המערבית ובעזה השפעה זו גדלה בשל העובדה שרוב הכנסות העובדים חוזרות הביתה ונצרכות שם. הכנסה נוספת, אשר מקורה אינו בפריון עבודה מקומי גבוה יותר, נוטה להעלות את מחיר הסחורות הבלתי סחירות, ולכן השכר במגזרים אלה יותר גבוה. דרך אחת להקטין השפעה שלילית זו היא להסיר את המגבלות על גישה לשוק העבודה בישראל, דבר אשר עשוי להביא לידי צמיחה של העבודה הפלשתינית בישראל בשיעור של 4-5 אחוזים בשנה. אולם, ספק אם פתרון זה יהיה מקובל על ישראל בעתיד הנראה לעין, בשל סיבות פוליטיות ובטחוניות ידועות.

עיוות זה מכרסם בצמיחה הפוטנציאלית של התמ"ג בגדה המערבית ובעזה. הגם שהתשואה לחינוך בגדה המערבית ובעזה הינה חיובית, היא מקוזזת ויותר מכך על ידי התשואה הגבוהה יותר לעבודה בישראל. התוצאה היא הון אנושי שאינו מנוצל כראוי ויצירת שוק עבודה המתמחה בפעילויות בעלות ערך מוסף נמוך. משמעות הדבר היא כי לא מתקיימות רכישת מיומנויות על ידי שיתוף בידע או למידה תוך עשייה. נוסף לכך, השכר המקומי הגבוה יחסית אינו מושך לא משקיעים ולא טכנולוגיה שהיו יכולים להגדיל את פריון העבודה, כולל במגזרים שפניהם ליצוא.

11. הקבוצה בחנה תוך כדי עבודתה את החלופות הבאות:

- משטר סחר:
 1. איחוד מכסים (CU).
 2. איזור סחר חופשי (אס"ח).
 3. מעמד של מדינה מועדפת ביותר (MFN).
- תנועות עובדים:
 1. תנועה חופשית
 2. תנועה מווסתת על ידי מכסות או מיסים משתנים על שכר.
- מדיניות פיסקאלית:
 1. מתואמת
 2. מתואמת חלקית
 3. בלתי מתואמת
- מדיניות מוניטארית:
 1. שימוש במטבע חוץ כהילך חוקי
 2. הנפקת מטבע מקומי עם שלושה משטרי שער חליפין אפשריים:
 - א. שער חליפין נייד
 - ב. שער חליפין מנוהל
 - ג. מועצת מטבע

12. על מנת להעריך חלופות עתידיות, בחנה הקבוצה מספר תרחישים אשר השוו בין המשך ה"סטאטוס קוו" גם לאחר תום הסכסוך - כלומר, איחוד מכס בין ישראל והמדינה הפלשתינית ותנועת עובדים בלתי מווסתת לישראל - לבין משטר סחר עצמאי (או איזור סחר חופשי או משטר מדינה מועדפת ביותר) הכולל תנועות עבודה מווסתות. התוצאות הראו כי בטווח הקצר, רמות התעסוקה וההכנסה הכוללות יהיו גבוהות יותר בתרחיש ה"סטאטוס קוו". אולם, תחת משטר סחר עצמאי, תיצור הירידה הראשונית בשכר המקומי סביבה פלשתינית תחרותית יותר ורמה גבוהה יותר של הזדמנויות השקעה רווחיות, אשר יובילו לגידול ביצוא סחורות ושירותים ולרמות תמ"ג גבוהות יותר לאורך זמן. בהתאם לכך, לשם עידוד הצמיחה בהכנסה לנפש והתכנסות רמת ההכנסות, אנו שמים דגש על מדיניות אשר מעודדת את צמיחת ההכנסה המקומית ולא זו המעודדת דווקא את הכנסות העובדים מחו"ל.

סחר

13. הקבוצה ממליצה על איזור סחר חופשי בהתאם לתקנות של ארגון הסחר העולמי. תחת הסכם אס"ח כזה תקבע המדינה הפלשתינית את הסדרי הסחר שלה כלפי צדדים שלישיים, בהתאם לכללי ארגון הסחר העולמי וגישת מדינה מועדפת ביותר (MFN). כמשק מתפתח, המדינה הפלשתינית תקבל מישראל את האפשרות להגן זמנית על מגזרים מסוימים על בסיס MFN. הקבוצה ממליצה על אימוץ שיטה של כללי מקור, היעילה הן לסחר דו-צדדי והן לסחר איזורי.

14. באשר לבחירת משטר הסחר, קיימות מספר אפשרויות - העיקריות שביניהן הן איחוד מכסים, איזור סחר חופשי ומדינה מועדפת ביותר. בסקירת יתרונותיו של כל משטר, התמקדנו במספר מרכיבים חשובים של היחסים הכלכליים בין שני המשקים: הגישה לשווקים; היכולת ליישם מדיניות סחר עצמאית; המחירים המקורו-כלכליים של משטר מסוים; והיחסים המורכבים בין סחר בסחורות לבין סחר בגורמי יצור.

15. אנו מאמינים כי משטר איזור סחר חופשי בין המדינה הפלשתינית לישראל הוא אפשרי ויעיל, ועשוי לספק הזדמנויות לפיתוח. הסכם סחר חופשי דו-צדדי יספק למדינה הפלשתינית גישה פתוחה לשוק הישראלי אשר ימשיך להיות שותף מרכזי לסחר. במקביל הוא יאפשר למדינה הפלשתינית לגוון את יחסי הסחר שלה וליישם מדיניות פיתוח המקדמת צמיחה כלכלית ושגשוג. מודל הסכם סחר חופשי יהיה יעיל ביותר אם ילווה בשיטת כללי מקור ידידותית אשר תצמצם את השפעותיו השליליות על הסחר.

מסגרת 2: כללי מקור וסחר

משטר של איזור סחר חופשי פוטר סחורות המיוצאות על ידי צד אחד ממיסוי על ידי הצד השני. אך היות והמס על סחורות המיוצאות מצדדים שלישיים עשוי להיות שונה אצל שתי השותפות, יש לקיים בקרה על סחורות צד שלישי החוצות את הגבול שבין השותפות להסכם. הסיכון הוא שסחורות המיוצאות לאיזור השיפוט בו מוטל מיסוי נמוך יותר, ייוצאו בשנית וללא מס, לצד השני. על כללי המקור הנקבעים כדי למנוע תופעה זו של הטית סחר להיות פשוטים. אחרת, קביעתם עלולה דווקא לקזז את ההשפעה החיובית על הסחר שנוצרת ממתן פטור ממס למוצרי שותפות אחרות להסכם הסחר החופשי. מקור ייחודי לסיבוך עשוי להיות חתימת הסכמי איזור סחר חופשי אחרים על ידי כל צד. במקרה זה הדרך הטובה ביותר לעודד סחר היא לעשות כל מאמץ לתיאום כללי המקור השונים.

16. כפי שנזכר בסעיף 7, אנו מניחים כי המשטר הכלכלי בשלבים I ו-II יהיה מבוסס על גרסה מעודכנת של הסכם פריז. אולם, ליצירת "מדינה פלשתינית עצמאית בגבולות זמניים" בשלב II, יש השלכות כלכליות חשובות. כמדינה עצמאית תוכל אז פלשתינ לקחת חלק בארגון הסחר העולמי (WTO) ותהיה לה הזכות לחתום על הסכמי סחר עצמאיים עם צדדים שלישיים.

17. משטר הסכם הסחר החופשי המומלץ על ידי הקבוצה דורש שיתוף פעולה בין הצדדים בתחומים הבאים:

- ראשית, על משטר הסכם הסחר החופשי לאפשר מידה מסוימת של חוסר סימטריה, כאשר למשך זמן מוגבל תוכל פלשתינ ליישם מגבלות סחר מסוימות על יבוא מישראל על בסיס מדינה מועדפת ביותר. מטרת צעד זה היא לדרבן את צמיחת הכלכלה הפלשתינית ואת התעסוקה המקומית, כפי שהיה הדבר בהסכם בין ישראל לאיחוד האירופי הכלכלי בשנת 1975.
- שנית, על ממשלות ישראל ופלשתינ לדון ולהסכים על:
 - כללי מקור
 - תקנים
 - שיתוף פעולה בקידום היצוא
- שלישית, על העקרונות המנחים את יחסי הסחר להיות אלה המעוגנים בהסכמי ארגון הסחר העולמי, כולל המנגנון ליישוב סכסוכים בין חברים בארגון.
- רביעית, יש למסור את הפיקוח על ישום ההסכם לוועדה כלכלית ישראלית-פלשתינית משותפת, אשר עליה להיות מוסמכת להמליץ גם על שינויים בהסכם במידה שהדבר מתבקש ובהסכמת שני הצדדים - ראה סעיף 40.

הון אנושי ותנועת עובדים

18. הקבוצה ממליצה לכוון מעברים ייעודים בהם תעבור תנועת העובדים בחופשיות להוציא ויסות על ידי מסים או אישורי עבודה. ויסות תנועת העובדים יצטרך להתייחס לאינטרסים המקורו-כלכליים של שני הצדדים בנוסף לצרכים הביטחוניים. היות ונושא זה הינו בעל חשיבות גדולה לשתי הכלכלות ולשתי החברות, תיאום הדוק הוא חיוני.

19. המלצותינו נובעות מהשיקולים הבאים:

- על אסטרטגית הפיתוח הפלשתינית, בייחוד בנוגע ליצירת תעסוקה, להסתמך יותר על צמיחה כלכלית מקומית - ומכאן חשיבותו של ויסות תנועת העובדים לישראל.
- קיומו של שוק עבודה ישראלי בשכנות קרובה פועל כנגד נתינת קדימות ראויה למדיניות זו, אך קצב צמיחת הביקוש הישראלי לעובדים זרים לא ידביק את הגידול המהיר מאד בהיצע העובדים הפלשתיני⁸. לכן אנו יכולים להניח כי שוק העבודה הישראלי ישחק תפקיד הולך ומצטמצם, הגם שימשך להיות חשוב, באספקת הזדמנויות תעסוקה לפלשתינים.
- יש לתת לעובדים פלשתינים העדפה בגישה לשוק העבודה הישראלי על פני עובדים זרים אחרים, דבר שישקף את תרומת העסקתם לצמצום פער ההכנסות בין שתי המדינות, וכן יוריד את ההשפעות החיצוניות השליליות על הכלכלה הישראלית.
- מכיוון שלא רצוי כי הגישה לשוק העבודה הישראלי תגרום לעיוותים שליליים ארוכי טווח של יעילות השימוש בהון האנושי הפלשתיני, יש להתערב ולווסת את

8 תחזית היצע העובדים בגדה המערבית ובעזה היא גידול שנתי של 4-5 אחוז במשך העשור הבא, שיעור העשוי להיות גבוה בהרבה מזה של הגידול החזוי בביקוש הישראלי לעובדים בשיעור של כשני אחוזים לשנה.

תנועת העבודה בין שתי הכלכלות רק במידת הצורך כדי להשיג את המטרה שלעיל. מכשירי מחיר (כגון מיסים) עדיפים על מכסות במידת האפשר, היות שהם פחות שרירותיים וכן מכיוון שההכנסות ממיסים יצטברו עבור רשויות ציבוריות.

20. ניתן להתחיל בישומם של כמעט כל אמצעי המדיניות הללו כבר בשלב I.

- מעברים ייעודים: עובדים יעברו רק דרך מעברים ייעודים. יש לפקח על תנועה זו אך עליה להיות כמה שיותר אוטומטית. יש לפתח מערכת ניטור משותפת לשת המדינות שתאפשר את יישומם של החוקים, הכללים והמסים הרלבנטיים.
- אחדות בתנאי עבודה: כדי לבטל את העיוותים הקיימים כיום בין עובדים ישראלים, פלשתינים וזרים, יש להנהיג אחדות רבה יותר בתנאי העבודה, שיכללו רמות משותפות של מיסי הכנסה ומיסי עבודה אחרים, ותקנות זהות. אמצעים כאלה יגדילו מיד את הביקוש לעובדים פלשתינים בישראל תוך שיפור תנאי עבודתם.
- דה-מונופולזציה של שוק העבודה: יש להנפיק אישורי עבודה ולמסרם לעובדים כפרטים ולא לקבלנים, ויש לאפשר לכל בעלי האישורים לחפש עבודה בישראל בחופשיות. דבר זה ישם קץ לשימוש בכוח המונופוליסטי של מעבידים ישראלים כלפי עובדים זרים.
- העדפת עובדים פלשתינים: יש להטיל תשלום נוסף על עובדים זרים שאינם פלשתינים בגלל ההשפעות החיצוניות השליליות הנובעות מנוכחותם בישראל. דבר זה יסייע להגדיל את שיעור העובדים הפלשתינים בשוק העבודה הישראלי בטווח הקצר. יחד עם זאת, מוקד מדיניות התעסוקה הפלשתינית צריכה להיות יצירת מקומות עבודה בגדה המערבית ובעזה.

סוגיות פסקאליות

21. הקבוצה ממליצה כי שני הצדדים יתאמו באופן הדוק את מדיניות המיסוי העקיף שלהן ואת ניהולן, כדי למנוע הברחות, להגדיל את יעילות הגביה, למנוע מיסוי כפול על הכנסות ולהקטין את הדליפה הפיסקאלית. תיאום מדיניות פיסקאלית ישקף את היחסים הכלכליים בין שתי המדינות בכלל ואת יחסי הסחר שלהם בפרט.

22. להסדר של הסכם סחר חופשי יש השלכות ברורות על מערכות המיסוי העקיף. כל מדינה תנהל מדיניות מכס עצמאית, אך לא תטיל מכסים על סחורות שמוצאן ישראל/ המדינה הפלשתינית (עם יוצאים מן הכלל מסוימים כפי שיוגדרו בהסכם הסחר החופשי).

23. גם עם כינונו של גבול עדיין תהיה מידה מסוימת של הברחות, אם יהיו די תמריצים לכך. כדי לצמצם זאת עד כמה שאפשר, על מדיניות המיסוי העקיף להיות מתואמת באופן הדוק. בפרט, על מע"מ ושיעורי המס העקיף אחרים (בלו, מס קניה) להיות שונה רק באופן שולי, אם בכלל. על שתי המדינות יהיה לחלוק מידע ולקיים התייעצויות קבועות כדי להאבק בהברחות.

24. גם הטלת המסים העקיפים תדרוש תיאום הדוק. יהיה צורך לנהל את המכס בנמלי הכניסה בשיתוף פעולה, כאשר פקידי המס בשתי המדינות בודקים סחורות וקובעים מיסים עקיפים על פריטים המיועדים לארצותיהם. כדי לאפשר זאת, על מנגנון גביית המסים הפלשתיני להיות מוכן עד לשלב III לגבות מסים עקיפים בעצמו - ולא, ייווצרו גירעונות משמעותיים בהכנסות.

25. לשתי מדינות עצמאיות וריבוניות יכולות להיות מערכות מס הכנסה שונות מאד, אך עליהן להמנע ממיסוי כפול היות והדבר ירתיע פעילות כלכלית חוצת גבולות. במקרה הישראלי-פלשתיני, יש להתייחס במיוחד לעובדים פלשתינים בישראל. היות ועובדים אלה אינם מתגוררים בישראל ואינם נהנים מגישה מלאה לשירותים הציבוריים והחברתיים הישראליים, יש מקום לחייבם בשיעורי מס הכנסה נמוכים יותר מאלה המושגים על עובדים ישראלים או על זרים אחרים. לחילופין, על ישראל להמשיך להעביר למדינה הפלשתינית חלק גדול מתקבולי המס שהיא משיתה על פלשתינים העובדים בישראל.⁹ עובדים פלשתינים בישראל חייבים גם בהפרשות לביטוח הלאומי, אך כמי שאינם תושבים אינם זכאים לרוב הקצבאות של הביטוח הלאומי. הסכם פריז קובע כי יש להעביר את כל תשלומי הביטוח הלאומי למוסדות פלשתינים מיוחדים אשר ישתמשו בהם כדי לממן זכויות סוציאליות לעובדים הנוגעים בדבר. אולם שום מוסדות כאלה לא נוסדו, ותשלומי הביטוח הלאומי עוכבו עד היום בידי ישראל. אנו ממליצים כי קבוצת עבודה ישראלית-פלשתינית משותפת תוקם כדי להביא להעברת הכספים המעוכבים ברגע שיוקמו המוסדות הפלשתינים הדרושים. על קבוצת העבודה המשותפת יהיה להעריך את סך הכספים שיש להעביר, כולל ריבית כלשהי באם הצטברה.

26. שיטת ההתחשבנויות הקיימת אחראית לכ-60 אחוז מההכנסות הפלשתיניות הפיסקאליות. מערכת זו אינה מחייבת ניהול מורכב של הרשות הפלשתינית. בשלב III חיוני כי תיבנה יכולת גבית המסים הפלשתינית כדי למנוע את הפסדי ההכנסות, שכן התקציב הפלשתיני אינו יכול להניח לכך לקרות. לעתים קרובות ניתנת עדיפות נמוכה לתכניות כאלה לבניית יכולת. מחיר ההזנחה בתחום זה עלול להיות עצום למדינה הפלשתינית כמו גם לישראל היות והדבר יאיים על יציבות שתי מערכות המס.

משטר המיסוי והיחסים הפיננסיים

27. הקבוצה מעודדת את שני הצדדים לתמוך בליברליזציה של פעולות מטבע חוץ. אנו ממליצים כי ההגבלות הקבועות בהסכם פריז, אשר מונעות מהרשות המוניטארית הפלשתינית להנפיק מטבע פלשתיני, יוסרו בשלב II (ההחלטה האם להנפיק מטבע חדש תהיה החלטתה של הרש"פ). אם המשטר הנוכחי יימשך, על שני הצדדים לבחון שוב את נושא הסיניוראג'.¹⁰

28. יציבות פיננסית הינה תנאי מוקדם לפיתוח כלכלי הרמוני ובר קיימא, ועל שני הצדדים להמנע ממעשים שעלולה להיות להם השפעה מערערת ושליטת על שכנתן. כדי לקדם סחר דו-צדדי והשקעות, יש להבטיח כי תשלומים והעברות על עסקאות שוטפות ועסקאות על חשבון הון יהיו חופשיים מהגבלות (כפי שהמצב היום). יש גם לאפשר יחסים קורספונדנטים בין בנקים בשני הצדדים, בייחוד בנוגע לסילוק המחאות והסדרים הדדיים בנוגע למכתבי אשראי ומכתבי ערבות.

29. מדינה פלשתינית ריבונית יכולה להחליט אם להשתמש במטבע זר אחד או במספר מטבעות זרים כהילך חוקי, או להנפיק מטבע משלה. במקרה האחרון, יהיה על המדינה להחליט גם איזו מדיניות שער חליפין לאמץ. האפשרויות הן שער חליפין נייד לחלוטין, שער חליפין מנוהל (adjustable peg) צמוד למטבע זר או לסל מטבעות זרים, ומועצת

9 ניתן לבדוק יחד את החלק ממס הכנסה שיש להעביר, על בסיס סקרים ממוקדים שאפשר לערוך על עובדים פלשתינים בישראל.

10 הסיניוראג' הוא יכולתה של מדינה, באמצעות הבנק המרכזי שלה, ליצר הכנסה כתוצאה מהנפקת מטבע.

מטבע.⁴¹ בקבלת החלטה זו מן הראוי שהמדינה הפלשתינית תבדוק את הנסיון הבינלאומי הרלבנטי. יש לקחת בחשבון גם גורמים אשר ישפיעו על אמינות המטבע הפלשתיני החדש אם יוצג כזה. בנוסף לסביבה הפוליטית והכלכלית, מרכיב אחר בהחלטה יהיה הנסיון הנצבר של הממשלה הפלשתינית ליישם מדיניות פיסקאלית אמינה. כל החלטה תצטרך להבטיח כי לבנק הפלשתיני המרכזי תהיה גישה למשאבים הכספיים הדרושים כדי לבצע את כל תפקידי הבנק המרכזי. הסיניוראג' שינבע מהנפקת מטבע פלשתיני חדש יספק בסיס משאבים כזה.

30. כל עוד תימשך מדיניות המטבע הנוכחית, ימשיכו מספר מטבעות זרים להיות במחזור ובשימוש, כולל השקל הישראלי החדש. כיום הרשות הפלשתינית אינה מקבלת הכנסה כלשהי מהנפקת מטבע והפצתו, והדבר מעלה את האפשרות כי הרש"פ תשתתף בסיניוראג' הנובע מהנפקת השקל החדש. ניתן להתמודד עם סוגיה זו בשלב II. בעוד שהמדינה הפלשתינית החדשה עשויה לבחור להנהיג מדיניות מוניטארית ומדיניות שער חליפין באופן עצמאי לחלוטין, אין ספק שרצוי שתתאם זאת עם ישראל לאור התלות ההדדית של שתי הכלכלות. כמו כן, מן הראוי ששני הבנקים המרכזיים יתייעצו בנוגע לפיקוח על הסניפים וחברות הבת הפועלות בתוך שטח השיפוט של הרשות האחרת (יהיה צורך לנהל את הפיקוח על סניפים וחברות בת מעין אלה בהתאם לכללי הזהירות הבינלאומיים (prudential rules) המוגדרים ב"הסכם באזל"). עוד תחום של שיתוף פעולה עשוי להיות מערכת התשלומים וקיומן של מסלקות.

השקעות

31. הקבוצה מעודדת את שני הצדדים להכיר בחשיבות קידומן של השקעות יצרניות במדינה הפלשתינית, בייחוד על ידי ישראלים, על מנת לתמוך בתהליך בר קיימא של התכנסות כלכלית. בעוד השקעות במדינה הפלשתינית יונעו במידה רבה על ידי תשואות גבוהות יותר וסיכונים נמוכים יותר מאשר קיימים כיום (בעיקר הודות לשיפור הסביבה הפוליטית, המקרו-כלכלית והמוסדית), יהיה צורך בתנאים ספציפיים לעידוד והגנה על ההשקעות בכל הסכם כלכלי עתידי בין ישראל למדינה הפלשתינית.

32. הקבוצה ממליצה כי שתי המדינות יתנו למשקיעים זרים יחס לא פחות אוהד מזה שיתנו למשקיעיהן ולהשקעותיהם - למעט פטורים במקרים הנוגעים לאינטרסים לאומיים מיוחדים.⁴²

33. מעבר לסחר בסחורות, יש ללא ספק פוטנציאל לסחר פלשתיני רב יותר בשירותים עם ישראל, מדינות ערב ושאר העולם. אנו מאמינים כי הגישה הראויה ביותר לצמיחה בתחום זה תהיה מתן תמריצים למשקיעים ישראלים להשקיע במניות ולהיכנס לשותפויות עסקיות עם שותפים פלשתינים. דבר זה יצריך ביטול הטיפול המפלה, התואם את התחייבויות ההסכם

41 עם מועצת מטבע, הבנק המרכזי מכסה את כמות המטבע המקומי שהוא מנפיק עם נכסים זרים, כאשר המטבע המקומי צמוד למטבע זר או לסל מטבעות זרים. שיטה זו מספקת מחויבות חזקה ואמינה ליציבות מוניטארית אך מקריבה את החירות להשתמש בשער החליפין כמכשיר התאמה, וכך מגבילה את יכולת הבנק המרכזי לשנות את מדיניותו המוניטארית.

42 פטורים מגזריים, אם בכלל, יתבססו על הסכמה הדדית, ויהיו מוצדקים על בסיס של אינטרס לאומי חשוב. פטורים כאלה עשויים להתייחס לזהות התרבותית והדתית של כל מדינה, חינוך, בטחון וקידום פעילויות מקומיות באמצעות תמיכות גלויות או סיוע חוץ.

על צעדים להשקעה הקשורה בסחר של ארגון הסחר העולמי (the WTO Agreement on Trade-Related Investment Measures - TRIMs), ביחוד בסעיפים הנוגעים לאיסור על דרישות תוכן מקומיות. ואולם, על מנת לסייע בפיתוח הכלכלה הפלשתינית, ניתן לשמור על פטור זמני כלשהו בנוגע לכללי תוכן מקומי באמצעות הסכמה הדדית כדי לקדם יצור מקומי.

34. על כל הסכם העוסק בהשקעות לציין במפורש תנאים פרוצדוראליים. על מנת למשוך משקיעי חוץ, חיוני שתהליכי ההסמכה הממשלתיים יהיו מהירים וללא כאב, ואנו מציעים שהן המדינה הפלשתינית והן ישראל יחזקו את יכולות סוכנויותיהן לקידום השקעות כדי לספק הדרכה למשקיעים המעוניינים להקים מפעלים בשטח של כל אחת מהן. על ההסכם לאפשר החזרה מלאה של הכנסות ותקבולים למולדת (repatriation) ולמנוע את האפשרות של מיסוי כפול. עליו להתייחס לנושאי החרמה וויסות הקשורים לעובדות ולמחלוקות שייוצרו רק אחרי כניסת ההסכם לתוקף. מדינות תורמות יכולות לקדם השקעות משני עברי הגבול על ידי כינון קרנות השקעות שינוצלו לבניית שליטה במניות במפעלים פלשתינים וליצור יוזמות משותפות עם שותפים פלשתינים, ועל ידי כך שימשיכו להציע ביטוח סיכון וערבויות למשקיעים פוטנציאליים. על ישראל להחיל את ביטוח הסיכון (בסס"ח) של ממשלת ישראל על איזורי התעשייה.

35. כל מדינה תשא בסמכות המלאה לאספקת תשתית פיסית, מוסדית וחוקית הולמת. ואולם, אנו ממליצים כי מאמץ ממוקד יעשה לתאם את פיתוח השירותים והתשתיות בהם יש עניין משותף, כגון מוצרים ציבוריים (משאבי סביבה וטבע, מים טריטוריאליים ותחום אורז), תשתית גבולות, רשתות שירות ראשיות ושירותים הקשורים לביטוח.

36. גם איזורי תעשייה עשויים לספק הזדמנויות להשקעה. איזורים אלה יכולים להיות ממוקמים לאורך הגבול עם ישראל או בתוך המדינה הפלשתינית; על מנת למשוך משקיעים ישראלים יהיה עליהם לספק סביבה ביטחונית יציבה לחלוטין.⁴³ דרך יעילה לגיוס הון לפרויקטים של השקעה היא לעתים קרובות להנפיק מניות שניתן לסחור בהן בשוק ההון. הדבר לא נראה מעשי במיוחד בשלבי ההתהוות של כלכלה פלשתינית עצמאית, ופתיחת הבורסות הישראליות למשקיעים פלשתינים נראית כצעד מוקדם מעשי יותר.

43 לפי שלבים I ו-II, אי ודאיות טריטוריאליות ושיפוטיות עלולות להיות מרתיעות לגבי משקיעים רבים. לכן יש לתת למשקיעים ערבויות כי הסכם מעמד הקבע יספק להם יתרונות שהם לכל הפחות שווים לאלה שמוצעים להם בכניסה.

תחומי שיתוף פעולה ומוסדות משותפים

37. כדי להבטיח שהיחסים הכלכליים יתרמו תרומה מלאה לשלום וליציבות, אנו ממליצים כי ההסדרים הכלכליים שהתוונו ייתמכו על ידי שיתוף פעולה פעיל בין שתי המדינות. הקבוצה מכירה בכך ששיתוף פעולה אינו תחליף להסדרים כלכליים יציבים - אך זוהי דרך להעצים את יתרונותיהם של הסדרים כאלה. על שיתוף הפעולה לשאוף לפתח את הכלכלה הפלשתינית ולחזק את הבסיס לתהליך החלטה פלשתיני עצמאי. בתחומים רבים שיתוף פעולה הינו גם אינטרס ישראלי מובהק. תועלת מיוחדת תהיה בהבטחת קיומם של מנגנונים ומוסדות לפתרון מחלוקות בין הצדדים. דו-שיח קבוע ברמת מומחים להחלפת דעות על כל תחומי המדיניות הכלכלית יסייע במיוחד לשיתוף פעולה כלכלי. יש לשים דגש מיוחד על המדיניות בתחום הפיסקאלי, במאזן התשלומים ובתחום המוניטארי. החלפה קבועה של מידע ורעיונות בכל תחומי שיתוף הפעולה, במיוחד באמצעות פגישות של פקידי ממשל ומומחים והפצת מידע על התכניות והשיטות השונות לשיתוף פעולה תהיה גם היא בעלת ערך רב לשני הצדדים.

הקבוצה ממליצה כי שיתוף הפעולה הכלכלי יתמקד בייחוד בעידוד פיתוח כלכלי וחברתי מאוזן. תחומים ספציפיים עשויים להיות:

- מכסים;
- סחר בסחורות ושירותים;
- השקעות, כולל הגנת השקעות;
- שיתוף פעולה ומחקר טכניים מדעיים;
- שיתוף פעולה בין עיריות/רשויות מקומיות/נפות ישראלים ופלשתינים;
- חינוך, בפרט הכשרה מקצועית והשכלה גבוהה;
- החברה האזרחית (People to People) וקשירת קשרים בין ארגונים בלתי ממשלתיים.

38. יש לשקול מחדש את כינונה של קרן פיתוח ישראלית-פלשתינית, כפי שתוארה בהסכם פריז אך לא יושמה. מוסד זה עשוי לשחק תפקיד מרכזי בעידוד מגוון פעילויות משותפות, כגון פארקים תעשייתיים, יוזמות עסקיות עבור שווקים מקומיים וחיצוניים, פרויקטים בתיירות ויוזמות משותפות ציבוריות/פרטיות בתחום התשתיות.

39. יתר על כן, במידת האפשר, הקבוצה ממליצה להתמקד בפעולות בעלות פוטנציאל להשפעות איזוריות: הדבר יצור זיקה למדינות שכנות ויסייע ליצירת סביבה רחבה יותר של שיתוף פעולה ותיאום ולכן יקדם התכנסות כלכלית. יוזמות לשיתוף פעולה איזורי עשויות לכלול:

- סחר, מכסים, מימון והשקעות;
- תחבורה - מסילות ברזל ונמלים, תעופה אזרחית, תשתית כבישים;
- אנרגיה - חיבור רשתות החשמל של ישראל, פלשתין, מצרים וירדן;
- סביבה, בייחוד מים ושפכים מוצקים;
- תיירות ותרבות;
- חקלאות ותעשייה;
- מחקר מדעי וטכני, כולל טכנולוגית מידע והכשרה נלווית.

40. בתוך המסגרת של פתרון של שתי מדינות הקבוצה ממליצה לכונן ועדה כלכלית ישראלית-פלשתינית משותפת לקידום שיתוף פעולה כלכלי בין הצדדים. ועדה זו:

- תספק הנחיות בתחומי מדיניות לכל משרדי הממשלה וסוכנויות הממשלה הנוגעים בדבר;

- תפקח על ישום ההסכם הכלכלי;
- תפקח על המשך ההדברות;
- תתמודד עם צווארי בקבוק ביחסים הכלכליים בין ישראל לפלשתין ותטפל בנושאים דחופים המתעוררים בתחום הכלכלי;
- תקיים פגישות קבועות במטרה לקדם את פיתוח היחסים הכלכליים בין שתי המדינות.

אם לא יהיה ניתן לפתור סוגיות באווירה ידידותית על ידי הועדה וועדות המשנה השונות שלה, תהיה לצדדים גישה להליכים ליישוב מחלוקות. במידת האפשר יש להמנע מכך. על כתב ההסמכה של הועדה לעודד את מסירותם של כל חברה לכיבוד אוירה של דו-קיום ופתרון בעיות בהרמוניה.

41. כפי שצוין בסעיף 2, הקבוצה התמקדה במעמד הקבע, הוא שלב III של מפת הדרכים. אך יש לבחון מחדש את תקופת הביניים, כולל ההסדרים המוסדיים הדרושים בשלבים I ו-II.

42. המטרה העיקרית בשלב III היא יצירת מדינה פלשתינית בת קיימא. פירוש הדבר השגת כושר קיום כלכלי, החיוני לעם פלשתיני השואף לעתיד יציב ושקט. אז ניתן יהיה למצות את הפוטנציאל הכלכלי והחברתי אשר הסכסוך מנע במשך זמן רב. עתיד כלכלי בר קיימא עבור המדינה הפלשתינית משמעו התרחבות משמעותית של כושר היצור על מנת ליצר מקומות עבודה והכנסות (כולל כאלה שאבדו להם בישראל) עבור אוכלוסייה הגדלה במהירות בשל גידול טבעי ואשר אמורה לספק גם את צרכי הפליטים. יכולת קיום זו משמעותה מעבר משולש: מתלות כלכלית מלאה לאוטונומיה רבה יותר; מיחסים א-סימטריים ליחסים יותר מאוזנים, ומדרגה גבוהה של אוטומטיות לקבלת החלטות ריבונית לחלוטין. מעבר תובעני זה מחייב צעדי הכנה שעליהם להתחיל בלא דיחוי.

43. יש לראות את שלב I כ"שלב הצלה" ומשום כך כתנאי מקדים להתקדמות נוספת. יש להמנע מהתדרדרות כלכלית נוספת, מאחר שרמות האבטלה והעוני הינן כבר עתה קיצוניות - קרוב לרבע מהאוכלוסייה מובטל, בעוד ששיעור ניכר מהפלשתינים התדרדרו לעוני; ההכנסות הפלשתיניות הריאליות לנפש ירדו ביותר משליש מאז ספטמבר 2000. לא ניתן לפתור מצב חירום מעין זה באמצעות סיוע כלכלי - רק שיקום התנועה ואפשרות לתכנן ולקיים עסקאות יכולים להשיג את ההשפעה הדרושה. נחוצים כאן שלושה מרכיבים בסיסיים:

- תנועה בלתי מופרעת של סחורות מעבר לגבולות ובתוך הגדה המערבית ורצועת עזה;
- תנועה בלתי מופרעת של אנשים בתוך השטחים הפלשתינים, יחד עם שיקום יציבות מסוימת ואפשרות לחזות לעתיד את תנועת העובדים לישראל;
- המשך העברות פייסקאליות בלתי מופרעות מישראל לרשות הפלשתינית.¹⁴

44. שלב II ידרוש את כינונו מחדש של בסיס יציב להתפתחות וצמיחה כלכלית, ומחייב התייחסות לתשתיות הרוסות ולמוסדות מוחלשים. הסדרי ביניים כלכלים וצעדי הכנה שעל שני הצדדים לנקוט לקראת מעמד הקבע יחייבו הסכמה דו-צדדית מוקדמת. המשמעות והפעילות של מדינה פלשתינית בגבולות זמניים טעונה בירור יסודי, היות וזה יהיה המבוא לעצמאות כלכלית מלאה. על הסדרי שלב II להיות מבוססים באופן מציאותי על נוסחת "פריז פלוס" - כלומר היישום המלא של הסכם פריז המעודכן. בייחוד, תיקון ההסדרים הפייסקאליים התקפים מאז ישום הסכם פריז אשר גרמו לדליפה משמעותית של מיסי יבוא וקניה. הקבוצה ממליצה כי הרשויות הישראליות והפלשתיניות יתאמו את ישום הסכם פריז מיד, כך שילכדו את דליפות ההכנסה הללו. ניתן לעשות זאת על ידי שימוש בנוסחת מקרו, או באמצעות סקרים ייעודים.

14 העברות אלה עוכבו בין דצמבר 2000 לנובמבר 2002, אז הם התחדשו בלא הפרעה נוספת. ואולם ישראל עודה מחזיקה בכ-180 מיליון דולר של הכנסות מעוכבות, כתוצאה מזיקתם לתביעות משפטיות תלויות ועומדות של אזרחים ופרטים ישראלים נגד הרש"פ. ממשלת ישראל ניסתה, עד כה ללא הצלחה, לטעון במערכת המשפט שלה כי אין צורך בזיקה זו היות והזרם הקבוע של העברות מספק מקור עתידי פוטנציאלי לניכויים כנגד תביעות מוצלחות.

45. על ההסדרים שבשלב II להקיף גם צעדים נוספים כדי להתכונן לעצמאות מדינית מלאה. על צעדים נוספים אלה לכלול מהלכים לאבטחת קיום טריטוריאלי, כלומר יצירת רצף פנימי ותחילתה של שליטה כלכלית על גבולות חיצוניים (תנועות ומעברים; מכסים/גביית מסים). מן הראוי שיכללו צעדים המסמנים ריבונות מתגבשת, כגון הזכות להנפיק מטבע ומתן מעמד של משקיף בקרן המטבע העולמי, באו"ם, בבנק העולמי ובארגון הסחר העולמי. יש לתת תשומת לב גם לפיתוח מוסדות שיעצימו את שיתוף הפעולה ויפתרו סכסוכים.

"קבוצת Aix" נוצרה כדי לאפשר מפגש בין השקפות ישראליות ופלשתיניות בשאלות כלכליות הנוגעות להסדרי הקבע העתידיים בין שני הצדדים וכדי ליצור פורום לדיון וניתוח תרחישים והצעות שונות. הקבוצה התמקדה בפיתוח "מפת דרכים כלכלית" כהשלמה לתהליך המדיני שאופיין ב"מפת הדרכים".

קבוצת Aix כוללת אקדמאים ישראלים ופלשתינים ופקידי מוסדות רשמיים ישראלים ופלשתינים - בייחוד משרדי האוצר והכלכלה. בקבוצת Aix יש גם מומחים ואקדמאים בינלאומיים וחברי מוסדות בינלאומיים - האיחוד האירופי, הבנק העולמי, קרן המטבע העולמית ועוד. כל חברי הקבוצה פועלים כפרטים ואינם מבטאים את העמדות הרשמיות של מוסדותיהם.

מזכירות קבוצת Aix

Centre d'Economie Régionale, de l'Emploi et
des Firmes Internationales (CEREFI)

Faculté d'Economie Appliquée, Université
de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-
Marseille III, France

T é l . : 0 0 3 3 4 4 2 2 1 6 0 1 1

F a x : 0 0 3 3 4 4 2 2 3 0 8 9 4

E-mail : aix-group.cerefi@univ.u-3mrs.fr

Site : www.aixgroup.u-3mrs.fr