



קבוצת Aix

שני מחקרים נוספים:

שיפור הכלכלה העזתית ומימוש הפוטנציאל הכלכלי של בקעת הירדן

עורכים:

אריה ארנון וסאעב במיה

המתאמים הישראלי והפלסטיני של קבוצת Aix

בשיתוף עם משרד הכלכלה הראשי, אזור המזה"ת וצפון אפריקה MENA,

הבנק העולמי

נידון בכנס קבוצת Aix שנערך ב-4 עד ה-6 בנובמבר 2016

ירושלים, מלון אמבסדור

חלק I : מבוא כללי

5	הקדמה
6	1. הרציונל במחקר הנוכחי
8	2. הגישה המאפיינת את קבוצת Aix
9	3. הסטטוס קוו: רעיון מטעה
10	4. יחסי ההשלמה הכלכליים והפוליטיים בין הגדה המערבית
10	5. (כולל מזרח ירושלים) ועזה
13	נספח א': חלק המבוא בפרוטוקול פריז
14	נספח ב': הסכם הביניים בין ישראל לפלסטינים בעניין הגדה המערבית ורצועת עזה
16	נספח ג': משתתפים

חלק II: עזה: ממשבר הומניטרי והדרדרות כלכלית לעבר פיתוח כלכלי

17	תקציר
20	1. מבוא
22	2. המצב המקרו-כלכלי
26	3. המצב הסוציאקונומי
	3.1 אבטלה
	3.2 ענף הבנייה
	3.3 חקלאות
	3.4 עוני ותלות בסיוע
	3.5 הדרדרות מערכת הבריאות
31	4. עזה תחת מצור
	4.1 הגבלות על תנועת אנשים
	4.2 הגבלות על הייבוא
	4.3 הגבלות על הייצוא
37	5. הדרדרות התשתיות בעזה
	5.1 חשמל
	5.2 משבר המים
	5.3 בעיות סניטציה
	5.4 תפקיד המגזר הפרטי
43	6. ממשל: היפרדות ואיחוד
	6.1 היפרדות וממשל כפול

	6.2	אבני היסוד של איחוד
	6.3	אחריות פיננסית
49	.7	שיקום עזה: תכנית ויישום
53	.8	אמצעים לשיפור התשתיות
	8.1	חשמל
	8.2	מים
	8.3	טיפול בשפכים
57	.9	אמצעים לשיפור הסחר
61	.10	בעיות ביטחון
	10.1	צמצום רשימת ה"ציוד הדו-שימושי המפוקח"
	10.2	המעבר הבטוח
	10.3	נמל ימי בעזה
	10.4	שדה תעופה בדהנייה
	10.5	כמה מחשבות כלליות בנושא ביטחון
66	.11	בעיות פוליטיות
	11.1	האם המצור מחליש את חמאס בצורה כלשהי?
	11.2	ממשלת אחדות
	11.3	המצב הנוכחי
	11.4	כישלון מדיניות המצור
68	.12	סיכום
70	.13	רשימת מקורות
72		נספח א': מצב התשתיות בעזה
77		נספח ב': צורכי הבנייה בעזה ומצב השיקום הנוכחי לפי תחומים

חלק III: בקעת הירדן: המציאות הנוכחית והאפשרויות לעתיד

תקציר

81		
88	.1	המצב הסוציאקונומי הנוכחי בבקעת הירדן
	1.1	הגיאוגרפיה בבקעת הירדן
	1.2	האוכלוסייה ותנאי החיים
	1.3	אוכלוסיית המתנחלים בבקעת הירדן
	1.4	הקרקע בבקעת הירדן
	1.4a	"צרכים צבאיים" ואזור צו 151

1.4b "אדמות מדינה"

- 1.5 מוקשים
- 1.6 מכשולים לפיתוח ומגורים בבקעת הירדן
- 1.7 המים בבקעת הירדן
- 1.8 מקורות למי תהום
- 1.9 מקורות למים עיליים
- 1.10 אספקת המים הנוכחית
- 1.11 אתגרים בנושא המים
- 1.12 חשמל
- 1.13 ים המלח

112

2. השלכות על ביצועים כלכליים

- 2.1 חקלאות
 - 2.1a חקלאות ותעסוקה
 - 2.1b חקלאות והכנסה
- 2.2 תיירות
- 2.3 תעשייה
- 2.4 שירותים חברתיים
- 2.5 חינוך
- 2.6 שירותי בריאות

124

3. מהלכי מדיניות שביכולתם לשנות את התנאים הירודים

- 3.1 חזון הפיתוח
- 3.2 ענפי התכנון והבנייה בגדה המערבית
- 3.3 מכשולים בפיתוח שטח C
- 3.4 תפקיד בקעת הירדן ב-NSP
- 3.5 מדיניות בתחום החקלאות
- 3.6 מים וחקלאות
- 3.7 מים ותיירות
- 3.8 תעשייה
- 3.9 ים המלח
- 3.10 מסחר
- 3.11 חינוך, בריאות ושירותים נוספים

136	4. סיכום המלצות ספציפיות
	4.1 קרקע
	4.2 מים
	4.3 חקלאות
	4.4 תיירות
	4.5 ים המלח
	4.6 תעשייה
	4.7 מסחר
	4.8 חינוך, בריאות ושירותים נוספים
	4.9 כללי
143	5. סוגיות ביטחוניות הנוגעות להמלצות
	5.1 הדרישות הביטחוניות המרכזיות של ישראל כתנאי להסכם קבע
146	6. מקורות נבחרים
149	נספח א': יתרונותיה של בקעת הירדן בתחום התרבות

חלק I: מבוא כללי

הקדמה

קבוצת Aix היא צוות חשיבה הקיים מאז 2002 ששם לו למטרה להתמקד בהיבטים הכלכליים-פוליטיים של הסכסוך. בפרסום הנוכחי, קבוצת Aix מציגה שני מחקרים נוספים שנערכו ב-2016. מחקרים אלה הוכנו כחלק מפרויקט מיוחד שנעשה בשיתוף עם הבנק העולמי במסגרת הסכם שכותרתו "מחקר פלסטיני-ישראלי משותף לשיפור התנאים הכלכליים של הפלסטינים בגדה המערבית ובעזה".

המאמרים נכתבו בידי צוותים משותפים בקבוצת Aix, שהשתתפו בהם (בסדר אלפביתי): שאול אריאלי, אריה ארנון, סאעב במיה, עדי פינקלשטיין, יהודה גרינפילד-גילת, ענאן ג'איוסי, סעד קטיב, כרים נשאשיבי, ג'ימי ווינבלט ויוסי זעירא.

המאמרים נידונו במסגרת כנס שנערך במלון אמבסדור בירושלים (לרשימת המשתתפים ראו נספח ג') בין התאריכים 4 עד 6 בנובמבר 2016; המהדורה הנוכחית מציגה לציבור את המאמרים העדכניים שנידונו בכנס.

1. הרציונל במחקר הנוכחי

המחקר שמציגה קבוצת Aix במאמרים אלה מבטא את ההבנה הרווחת, ולפיה מצבה הנוכחי של הכלכלה הפלסטינית הוא בכי רע, וחרף העובדה ששינוי הסביבה הכלכלית באמצעות הסכם קבע הוא האופציה המועדפת, הרי שנתים כזה ככל הנראה אינו בר-יישום בעתיד הקרוב. לאור זאת, בחינת השינויים שניתן יהיה ליישם בטווח הקצר והבינוני, גם ללא השגת הסכם קבע, היא מהלך שראוי לעיון רציני ומעמיק.

שני הנושאים שחקרנו כחלק מהפרויקט, המתבצע במסגרת שיתוף פעולה עם הבנק העולמי, מגלמים רק חלק מהסוגיות המדאיות שהכלכלה הפלסטינית ניצבת בפניהן. התנאים השוררים באזורים השונים של השטחים הפלסטינים הכבושים אינם זהים. למרות שבהסכם אוסלו הופיעה מחויבות להתייחס לגדה המערבית ולעזה כאל ישות אחת, לראות בהם "יחידה טריטוריאלית אחת" ולשמור על אחדות ההסדרים, במציאות עומדים שני האזורים בפני מגבלות נבדלות בזמנים שונים.

המציאות השונה באזורים השונים יוחסה להתפתחויות פוליטיות בחברה הפלסטינית, אולם היא בעיקר תוצאה של מגבלות נבדלות שהטילו הרשויות בישראל על האזורים השונים, באופן המשקף את השיקולים והאסטרטגיה של רשויות אלה. כך למשל, אלה העוקבים אחר הסכסוך רואים כיצד מזרח ירושלים, שאר הגדה המערבית ורצועת עזה הם אזורים המתקיימים כל אחד במציאות חיים שונה, מובחנת לחלוטין האחת מרעותה. אפילו הגדה המערבית עצמה רחוקה מלהיות אחידה; תנאי החיים השונים במיקומים נפרדים מקורם בהבחנה המשפטית הקלוקלת של 1995 בין אזורים A, B ו-C, וההבדלים אינם מסתיימים בכך.

לפיכך, באמצעות חקר שני הנושאים הנכללים בפרויקט הנוכחי - שיפור כלכלת עזה באמצעות שינוי התנאים הכלכליים ברצועה ומימוש הפוטנציאל הכלכלי של בקעת הירדן בתנאים הנוכחיים - נוכל לזהות ולהגדיר את המגבלות השונות שחלות על שני האזורים, את היסטוריה שלהן, ואת המניעים שהובילו ליצירת אותם מצבי "סטטוס קוו". אולם חשוב מכך, המחקרים משרטטים שורה של אמצעי מדיניות ברי יישום ואפקטיביים גם יחד שמטרתם להביא לשיפור מהיר באיכות החיים ובכלכלה בשטחים הפלסטינים. אמצעים אלה צריכים לעלות בקנה אחד עם הסכם קבע הדוגל בפתרון שתי המדינות, שאנו בקבוצת Aix תומכים בו.

קבוצת Aix רואה בהסכם קבע המבוסס על נוסחת "שתי המדינות" כפתרון היחיד האפשרי. בשלבים קודמים של עבודתנו פרסנו את המתאר המפורט של הכלכלה והפוליטיקה בהסכם כזה; לאחרונה פרסמנו תקצירים לעבודות אלה והם זמינים לעיון באתר שלנו¹. התקצירים מציגים את האלמנטים העיקריים של הסכם קבע בין ישראל לפלסטין: סוג הגבולות בין שתי המדינות הריבוניות; ההסדרים בירושלים שתהפוך לבירת שתי המדינות; פתרון הסוגיה המכרעת הנוגעת לפליטים הפלסטינים של 1948; החיבור הטריטוריאלי בין שני מוקדי האוכלוסייה של המדינה העתידית בעזה ובגדה המערבית, ועוד.

¹ ראו <http://aix-group.org> וכן <http://aix-group.org/index.php/category/summaries/>.

פרויקט המחקר הנוכחי עוסק בסוגיות הנוגעות לשני האזורים הנבדלים גיאוגרפית של הכלכלה הפלסטינית, וסוקר את המכשולים העיקריים המופיעים גם בזירות כלכליות אחרות, לעתים באופנים שונים. כלי המדיניות לטווח הקצר המובאים בהמלצות שלהלן עולים בקנה אחד עם השינויים הנדרשים בטווח הארוך, ותכליתם לחזק את היכולות והשליטה של הפלסטינים ולסלול את הדרך לקראת שינויים נוספים שיהיו חלק מהסכם הקבע. יתרה מכך, תוצאת פרויקט המחקר תהיה יותר מאשר הגדרת מהלכי מדיניות. התהליך שעל פיו התבצע המחקר – ואשר כלל משתתפים פלסטינים מהגדה המערבית, עזה ומקומות אחרים, וכן משתתפים ישראלים ומומחים בינלאומיים הבקיאיים היטב בנושא – מבטיח בחינה יסודית של נקודות מבט שונות. לאור זאת הפרויקט יכשיר את הקרקע לתמיכה בשינויי המדיניות הדרושים בקרב בעלי העניין השונים, בתקווה שתהיה לפרויקט השפעה ממשית. הפיצול העמוק בין שני הצדדים במהלך חמש-עשרה השנים האחרונות, והיעדר שיחות רציניות שבהן נידונו התביעות הלגיטימיות של שני הצדדים, הפכו פרויקטים של חשיבה משותפת דוגמת זה לנדירים מדי. לכן התהליך שעברנו יתרום לשימור וחיזוק שיתוף הפעולה בין אלה משני צדי המתרס המבינים שיש "שניים" שחיים בין הירדן לים, יסייע בשימור השקפה מאוזנת ומכלילה ויחתור לתוצאות שבהן שני הצדדים יוצאים נשכרים. אימוץ ויישום ההמלצות המאתגרות שעלו מתהליך החשיבה יפיקו תועלת מהניסיון המוכח של קבוצת Aix במאמצים דומים, ומהמומחיות, המוניטין והיכולת של הבנק העולמי לכנס יחדיו את הצדדים.

2. הגישה המאפיינת את קבוצת Aix

ב-2003, קבוצת Aix הסכימה על עקרון יסוד שנותר מרכזי בדיוניה עד היום. מסקנתה הייתה כי אחד המשגים העיקריים שבוצעו על ידי שני הצדדים מתחילת תהליך אוסלו ב-1993 ועד היום, הייתה לבסס את תהליך השלום על "הדרגתיות". ההדרגתיות באה לידי ביטוי בגישה שנשענת על הצטברות מהלכים, בתנועה של צעד אחד בכל פעם, ומבלי שתהיה הסכמה או אפילו דיון רציני, על טיב התוצאה הסופית. להשקפת הקבוצה, הדרך הנכונה קדימה היא לאמץ את מה שהיא מכנה גישת "ההנדסה לאחור" (reverse engineering); ראו מפת הדרכים הכלכלית, (2004). "ב"הנדסה לאחור", הצדדים מסכימים תחילה על היעד אליו יש לחתור, קרי על קווי המתאר של הסכם הקבע, ולאחר מכן מחליטים כיצד להגיע ליעד זה.

הסכם בר-מימוש לשתי מדינות יידרש להתייחס לסוגיות קשות, ובתוכן ה"שילוש" הקשה מכל של גבולות, ירושלים ופליטים. כמו כן יהיה עליו להתמודד עם השאלה של "הכרעה מראש" במחלוקות (pre-emption) וההשפעה ארוכת הטווח של יצירת "עובדות בשטח". מסקנה חיובית שתיתן מענה לדרישות הסף החיוניות של שני הצדדים אמורה להיראות כדלקמן:

- הגבולות בין שתי המדינות ישורטטו כך שיתאפשר רצף טריטוריאלי (contiguity); הקרקע תחולק ל-77% (ישראל) ו-23% (פלסטין) בהתבסס על קווי '67, תוך אפשרות לחילופי שטחים מוסכמים ומוגבלים לאורך הקו הירוק; הסדרים שיתנו מענה לסוגיית הרצף הטריטוריאלי בין עזה לגדה המערבית

יבטיחו זרימה חופשית של אנשים וסחורות בישראל ופלסטין, באופן שהנסיעה בין עזה לגדה המערבית לא תהיה כרוכה בחציית גבול.

• ירושלים תהיה הבירה של ישראל ופלסטין. שתי אפשרויות ייבחנו עבור גבולות ירושלים:

a. ירושלים "פתוחה", שתצריך יצירת גבולות סביב העיר או חלק מהעיר שיישאר "פתוח",

b. גבול שיחצה את ירושלים, עם משטר מיוחד באגן ההיסטורי או בלעדיו.

• פתרון צודק והוגן לבעיית הפליטים של '48, שייתן מענה הן לתביעות הפרטניות והן לשאלות הקולקטיביות של שני הצדדים ויספק דרך ליישב ביניהן. המטרה היא שהפליטים הפלסטינים יהיו רשאים לבחור מקום למגורי קבע, וכי היישום של החלטות אלה יהיה מוסכם וכפוף לריבונות של כל המדינות שיושפעו מכך, לרבות פלסטין וישראל. התכניות למען הפליטים יכללו התייחסות ליישוב מחדש/חזרה למולדת או מה שמכונה לעתים 'שינוי המקום' (relocation), וכן לשיקום. תגובש הסכמה לתכנית פיצויים מקיפה לפליטים. התהליך יסיים את מעמד הפליטות ויהפוך כל פליט לאזרח, תוך הסכמה ושיתוף פעולה של הפליטים עצמם.

קבוצת AIX מציעה כי ההיבט הכלכלי של ההסכם החדש יכלול כמה עקרונות מפתח. ראשית, חיוני להסכים כי הסמכות הריבונית של כל צד, במסגרת הגבולות המוכרים בינלאומית, תכלול את זכותו לנהל את ענייניו הכלכליים הפנימיים והחיצוניים, ובכלל זה את התפעול והניהול של הגבולות הכלכליים שלו, וכי הדבר ייעשה באופן אוטונומי אך בשיתוף פעולה הדדי. שנית, היחסים הכלכליים יתנהלו על פי עקרונות של שיתוף במסחר וכוח אדם וכן בתשתיות, מחקר ופיתוח וכדומה, שלפיהם הצדדים יבססו את הכללים וההסכמים שיסדירו את המסחר בסחורות ושירותים ואת זרימת כוח העבודה וההשקעות.

3. ה"סטטוס קוו": רעיון מטעה

הפרויקט בוחן מחדש את התנאים הנוכחיים בשטחים הפלסטיניים, ומתמקד בקשרים שבין הכלכלה לפוליטיקה ובין הסכם הקבע להסדרי הביניים. עם זאת, הפרויקט במכוון אינו מתמקד בסוגיות כלכליות של הסכם הקבע, כמו גבולות סחר בין שני הצדדים או סוגיות קשות הנוגעות לפליטים ולירושלים – נושאים שקבוצת Aix כיסתה בהרחבה בעבר. במקום זאת הוא מתמקד בשאלה האם שינוי מקיף בהסדרי הביניים הוא בר-יישום. כך למשל, הוא שואל האם יש נתיב שאפשר להתקדם בו שעוקף את הסכם הקבע, אך עדיין יכול להציע שינוי כולל לטובה בהסדרי הביניים הנוכחיים.

הפרויקט בוחן את המאפיינים של המציאות החברתית והכלכלית הנוכחית בכמה תחומים - תנאים הידועים בקצרה בכינוי ה"סטטוס קוו". יש להדגיש שבמציאות ישנם יותר ממצב סטטוס קוו אחד, שבהם תנאים משתנים ונזילים שכלל אינם קבועים, כך שהמונח מטעה. ישנם סוגים שונים של סטטוס קוו בצד הפלסטיני, המאפיינים אזורים שונים ומשתנים במהלך הזמן. התפקיד שיש למשטר הכלכלי הנוכחי שנקבע על פי פרוטוקול פריז מ-1994

בעיצוב הסטטוס קוו ברור למדיי. עם זאת, מצבי הסטטוס קוו השונים והמשתנים מעוצבים לא פחות על ידי כוחות פוליטיים ספציפיים. לכן יש חשיבות בהפניית תשומת לב מיוחדת ליחסים המורכבים שבין הפוליטיקה לכלכלה, אשר באופן כללי קיימים בכל מקום בעולם, אולם משקלם משמעותי במיוחד במצב הזמני שנוצר במקרה הישראלי-פלסטיני. יותר מכך, בהקשר של הסכסוך הישראלי-פלסטיני, הרצון להפריד פוליטיקה מכלכלה הוא בדרך כלל סימן שצד אחד מעדיף להתייחס רק לסוגיות כלכליות בעוד שהצד השני מעדיף לקדם סוגיות פוליטיות. הצד החזק יותר מקבל את מבוקשו. דבר זה מסביר לפחות במידה מסוימת את הגיוון במשטרי הביניים הכלכליים, כלומר את התפתחות מצבי הסטטוס קוו השונים בגדה המערבית, מזרח ירושלים ועזה בעשרים השנים האחרונות. בשני המאמרים שהוצגו בכנס ועסקו בעזה ובקעת הירדן, נחקרה והוסברה הופעתם של מצבי סטטוס קוו שונים. המאמרים מציגים את השוני בתנאים הסוציו-כלכליים הנוכחיים, וכיצד השונות בין האזורים הגיאוגרפים גדלה עם הזמן. הגיוון מצריך הסבר לגבי התפקיד שמילאו האלמנטים האחידים, כמו פרוטוקול פריז, בעיצוב מה שנקרא הסטטוס קוו, לעומת האלמנטים הייחודיים שיצרו את המצבים הסוציאוקונומיים השונים. כבר ב-1994 (ואף לפני כן) היו הנסיבות בעזה שונות מאלו של הגדה המערבית, אולם השוני התעצם ב-2005 עם ההחלטה החד-צדדית של ישראל ליישם את "תכנית ההתנתקות" מעזה, ועם השינויים הפוליטיים הפנימיים בפוליטיקה הפלסטינית שחלו ב-2006 ו-2007 והעלו את חמאס לשלטון ברצועה. שינויים פוליטיים אלה, ביחד עם שורה של התנגשויות אלימות עם ישראל, שינו דרמטית את הסטטוס קוו בעזה. למרות ההבדלים הניכרים בין שני האזורים הם נותרו חלק בלתי נפרד מכל הסדר ארוך טווח, ומושפעים מכל ניסיון לשנות את הסטטוס קוו.

4. יחסי ההשלמה הכלכליים והפוליטיים בין הגדה המערבית (כולל מזרח ירושלים)

ועזה

פתרון שתי המדינות בגרסאותיו היותר רציניות תמיד הניח שהמדינה הפלסטינית תוקם בשטח שנכבש על ידי ישראל ב-67'. הסכמי אוסלו – הן הצהרת העקרונות של ספטמבר 1993 והן פרוטוקול פריז של אפריל 1994, והסכם אוסלו II מספטמבר 1995 – הניחו את האחדות של הגדה המערבית ועזה. בהסכם האחרון שלעיל, בסעיף 9 שכותרתו "קרקע", ממשלת ישראל ואש"ף מסכימים בפסקת הפתיחה כי²:

1. שני הצדדים רואים בגדה המערבית וברצועת עזה יחידה טריטוריאלית אחת, אשר שלמותה ומעמדה יישמרו במהלך תקופת הביניים.

עשרים שנים לאחר מכן, למרבה הצער, אנו עדיין חיים מבחינה משפטית תחת משטר "תקופת הביניים".

² הסכם הביניים בין ישראל לפלסטינים בנושא הגדה המערבית ורצועת עזה, וושינגטון הבירה, 28 בספטמבר 1995: ממשלת מדינת ישראל והארגון לשחרור פלסטין (להלן "אש"ף") נציגו של העם הפלסטיני; סעיף XI.

השטח אליו מתייחס הסעיף שלעיל כמו גם הסכמים אחרים אינו כולל רצף טריטוריאלי כמובן. מאז 1949 עזה הופרדה מהגדה המערבית על ידי מדינת ישראל. עם זאת, שיקולים כלכליים מראים את החשיבות והיתרונות שיש לחיבור בין שני האזורים. המשלימות (complementarity) הכלכלית שלהם, והיתרונות הברורים לכלכלה הפלסטינית מיצירה של קישורים כלכליים ביניהם ניכרים וברורים. מבחינה חברתית, תרבותית ופוליטית, האוכלוסיות בגדה המערבית ועזה משתייכות לאומה אחת. גם בהיותן מתגוררות רחוק האחת מהשנייה, הן עדיין שייכות לאותו עם כשם שפלסטינים המתגוררים במקומות אחרים שייכים לעמם. תושבי שני האזורים חולקים רצונות ועמדות פוליטיות דומים. שילוב הכלכלה הפלסטינית וניצול יתרונותיה ניתנים ליישום אפילו במסגרת תקופת הביניים. למעשה, היו אלה הסכמי אוסלו שהכירו בצורך וביתרונות שיש לקישור הגדה המערבית עם עזה ופירטו את היישום הטכני של קישור כזה בטווח הקצר. הקישור לא הותנה בהסכם קבע, כפי שנבקש לטעון במאמרים שלהלן.

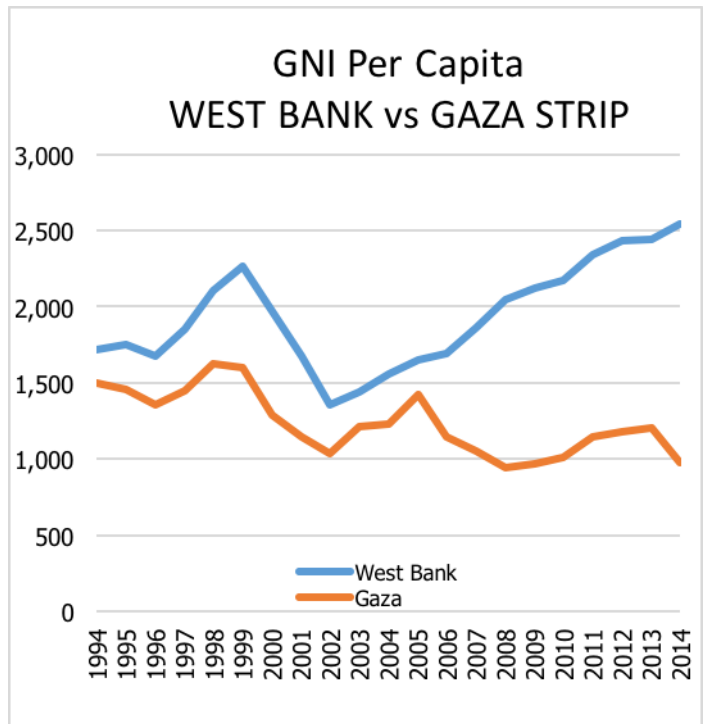
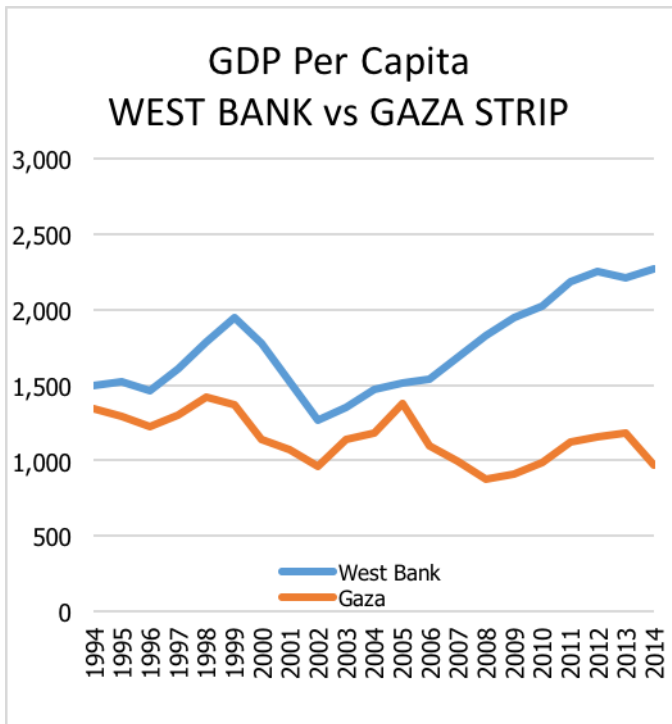
עם שטח של כ- 5,800 ק"מ מרובעים, הגדה המערבית היא הגדולה מבין שני האזורים מבחינה גיאוגרפית. עזה הרבה יותר קטנה ומקיפה רק 365 קמ"ר. ב-2014, מנתה האוכלוסייה בגדה המערבית 2.8 מיליון איש ובעזה 1.8 מיליון. אחד מהמאפיינים הבסיסיים שממחיש את המשלימות הכלכלית הוא העובדה הברורה שלגדה המערבית אין גישה למים בינלאומיים ואילו לעזה יש. נכון לעכשיו גבולות שני האזורים נמצאים בשליטה ישראלית.

מבחינה כלכלית, שילוב כלכלי של הגדה המערבית ורצועת עזה יגדיל את השוק הכלכלי במידה ניכרת ויתרום לחלוקה טובה יותר של כוח העבודה, עם יתרונות פוטנציאליים לפיתוח מומחיות. מבחינה היסטורית, לרצועת עזה יש בסיס חקלאי חזק ותוצר חקלאי המסופק לגדה המערבית. ענפים אחרים, כמו ריהוט, מפותחים גם הם בעזה. הגיוון של האקלים, שניתן לראות בו "משלימות עונתית", מציע יתרון נוסף לכלכלה המשולבת.

משנת 1994 ועד 2014, צמחו התמ"ג וה-GNI (הכנסה לאומית גולמית) של הגדה המערבית ב-190.5% וב-183% בהתאמה, כאשר המדדים המקבילים בעזה צמחו ב-55.4% וב-40.3%. רמת החיים בעזה הייתה מאז ומתמיד נמוכה מזו של הגדה המערבית. לשם דוגמה, במדידה לפי יחס GNI, ב-1994 עמד יחס ה-GNI בגדה המערבית בהשוואה לרצועת עזה על 1.14, ב-2006 הוא היה 1.15 ובאילו ב-2014 אפשר לראות שיחס ה-GNI הוא 2.6. ניתן לסכם בברור את השינויים הייחודיים שהתרחשו בעזה ובגדה המערבית במהלך עשרים השנים האחרונות בגרפים של תמ"ג לנפש ו-GNI לנפש: התוצר המקומי של עזה היה תמיד נמוך יותר (לנפש) מאשר מקבילו בגדה המערבית. האינתיפאדה השנייה גרמה לקריסה ברמת החיים, שבאה לידי ביטוי הן בתמ"ג לנפש והן בהכנסה הלאומית גולמית לנפש. ברצועת עזה התמ"ג וההכנסה הלאומית גולמית התכנסו, שכן לא עבר יותר כוח אדם לעבודה בכלכלה הישראלית. ב-2005 הפער בתמ"ג לנפש בין שני האזורים היה קטן. עם זאת, במהלך עשר השנים שלאחר מכן הפער בין שני האזורים עלה דרמטית. עזה כיום ענייה יותר מאשר הייתה לפני עשרים שנה, והמשבר הכלכלי בעזה חמור יותר מאשר בגדה המערבית.

תמ"ג ו-GNI לנפש, לפי אזור, בשנים 1994-2014

במחירים קבועים (2004, דולר אמריקני) – הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה



נספח א: חלק המבוא בפרוטוקול פריז

פרוטוקול לעניין יחסים כלכליים
בין ממשלת מדינת ישראל לבין ארגון אש"ף המייצג את העם הפלסטיני
פריז, 29 באפריל 1994
מבוא

שני הצדדים רואים בתחום הכלכלי את אחד מאבני היסוד ביחסים ההדדיים ביניהם, שיש ביכולתו לחזק את האינטרס שלהם להשיג שלום מקיף, צודק ובר קיימא. שני הצדדים ישתפו פעולה בתחום זה על מנת להקים בסיס כלכלי איתן ליחסים, אשר יתנהל בזירות כלכליות שונות על פי עקרונות של כבוד הדדי לצדק, להוגנות, להדדיות ולאינטרסים הכלכליים של כל אחד מהצדדים.

הפרוטוקול הנוכחי מניח את היסודות לחיזוק הבסיס הכלכלי של הצד הפלסטיני, ולמימוש זכותו לקבל החלטות כלכליות בהתאם לתכנית פיתוח וסדרי עדיפויות משלו. שני הצדדים מכירים בקשרים הכלכליים שכל צד מקיים עם שווקים אחרים, ובצורך ליצור סביבה כלכלית טובה יותר לאנשיהם כיחידים וכעם.

נספח ב:

הסכם הביניים בין ישראל לפלסטינים בעניין הגדה המערבית ורצועת עזה

וישינגטון, 28 בספטמבר 1995

ממשלת מדינת ישראל והארגון לשחרור פלסטין (להלן "אש"ף"), נציגו של העם הפלסטיני;

סעיף XI

אדמות

1. שני הצדדים רואים בגדה המערבית וברצועת עזה יחידה טריטוריאלית אחת, ששלמותה ומעמדה יישמרו במשך תקופת הביניים.
2. שני הצדדים מסכימים ששטח הגדה המערבית ורצועת עזה, למעט סוגיות שיידונו במשא ומתן על מעמד הקבע, יועברו לסמכות המועצה הפלסטינית, באופן הדרגתי שיושלם בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה, כמפורט להלן:
 - (a) אדמות באזורים מאוכלסים (אזורים A ו-B), לרבות אדמות מדינה ואדמות הוואקה, תועברנה לסמכות המועצה במהלך השלב הראשון של ההיערכות מחדש.
 - (b) כל הכוחות והאחריות האזרחיים באזורים A ו-B, לרבות תכנון ובנייה, כפי שנקבעו בנספח III, יועברו למועצה ויינטלו על ידה בשלב הראשון של ההיערכות מחדש.
 - (c) באזור C, בשלב הראשון של ההיערכות מחדש, תעביר ישראל למועצה כוחות ואחריות אזרחיים שאינם קשורים לשטח, כפי שנקבע בנספח III.
 - (d) ההיערכויות מחדש הנוספות של כוחות צבאיים ישראלים לאתרים צבאיים מוגדרים תיושגנה בהדרגה בהתאם להצהרת העקרונות, בשלושה שלבים, במרווחי זמן של שישה חודשים, לאחר כינון המועצה, באופן שתושלמה בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה.
 - (e) במהלך שלבי ההיערכות מחדש הנוספת שיושלמו בתוך 18 חודשים מיום כינון המועצה, כוחות ואחריות הנוגעים לשטח יועברו בהדרגה לסמכות פלסטינית שתחול על שטח הגדה המערבית ורצועת עזה, למעט סוגיות שיידונו במשא ומתן על מעמד הקבע.
 - (f) האתרים הצבאיים המוגדרים הנזכרים בסעיף X פסקה 2 להלן ייקבעו בשלב ההיערכות מחדש הנוספת, במסגרת הזמן המפורטת שתסתיים לא מאוחר מ-18 חודשים מיום כינון המועצה, ויידונו במשא ומתן על מעמד הקבע.
3. לצורכי הסכם זה, ועד להשלמת השלב הראשון של ההיערכויות מחדש הנוספות:
 - (a) "אזור A" משמעותו האזורים המאוכלסים המסומנים בקו אדום ומוצללים בחום על המפה המצורפת מס' 1;

(b) "אזור B" משמעותו האזורים המאוכלסים המסומנים בקו אדום ומוצללים
בצהוב על המפה המצורפת מס' 1, והאזורים הבנויים של הכפרים הקטנים המנויים
בתוספת 6 לנספח I; וכן

(c) "אזור C" משמעותו אזורים של הגדה המערבית מחוץ לאזורים A ו-B, אשר
למעט סוגיות שיידונו במשא ומתן על מעמד הקבע, יועברו בהדרגה לסמכות פלסטינית
בהתאם להסכם זה

נספח ג': המשתתפים בכנס קבוצת Aix
 4-6 בנובמבר 2016, מלון אמבסדור, ירושלים

פלסטינים	אורחים בינלאומיים	ישראלים
מר סמיר חוליילה מנכ"ל פדיקו ולשעבר מזכיר הקבינט הפלסטיני	ד"ר שנטה דברג'אן כלכלן ראשי, MENA, הבנק העולמי	מר דן קטריבס התאחדות התעשיינים בישראל – MAI & קבוצת Aix
ד"ר סמיר חזבון מרכז DATA & ועדת ההיגוי קבוצת Aix	ד"ר מרינה ווס מנהלת מדינה, הגדה המערבית ועזה, הבנק העולמי	פרופ' אורי חפץ האוניברסיטה העברית ירושלים
מר יוסף האבש IFC – קבוצת הבנק העולמי	פרופ' ז'ילבר בן-עיון יו"ר, קבוצת Aix	עו"ד תמר האקר קבוצת Aix
ד"ר סמיר אבו זנייד חוקר	ד"ר הליורדורו טמפראנו ארויו ראש יחידה, מדינות שכנות – סיוע מקרו כלכלי, EC	
מר סמי אבו דייאש מנכ"ל – נט טורס	מר פייר קושאר הקונסול הכלכלי של צרפת, ירושלים	
	גב' נור נסאר אדין כלכלנית, הגדה המערבית ועזה	
	מר עבדלווהאב כנתיב כלכלן, הגדה המערבית ועזה	
	מר הוגו דארומן יועץ פוליטי בקונסוליה הצרפתית, ירושלים	

צוותי החוקרים הישראלים והפלסטינים של קבוצת Aix
 שכתבו את המחקרים במשותף

מר סאעב במיה מתאם הפעולה בצד הפלסטיני	פרופ' אריה ארנון מתאם הפעולה בצד הישראלי
ד"ר קרים נשאשיבי לשעבר נציג קרן המטבע הבינלאומית לפלסטין וחוקר בקבוצת Aix	פרופ' יוסף זעירא האוניברסיטה העברית ירושלים ווועדת ההיגוי של קבוצת Aix
ד"ר סעד חטיב Aix & CORE קבוצת	פרופ' ג'ימי ווינבלט רקטור אוניברסיטת בן גוריון לשעבר ונשיא מכללת ספיר לשעבר
GE*	אדריכל יהודה גרינפילד-גילת האוניברסיטה העברית ירושלים
פרופ' ענאן גא'יוסי חוקר בקבוצת Aix מומחה חקלאות ומים	ד"ר שאול אריאלי אלוף משנה במיל, חוקר עצמאי
* במהלך הכתיבה נעזרנו בתובנות חשובות מכלכלן בעזה (GE); מסיבות מובנות אנו מציינים אותו בכינוי בלבד.	גב' עדי פינקלשטיין האוניברסיטה העברית ירושלים

חלק II

עזה: ממשבר הומניטרי והדרדרות כלכלית לעבר פיתוח כלכלי

תקציר המאמר

דוחות עדכניים מהא"ם מתריעים כי עזה עומדת בפני משבר הומניטרי ואם המגמה הנוכחית תימשך, עד שנת 2020 עזה תהיה מקום בלתי ראוי למחיה. הנייר הנוכחי מבקש לשרטט כמה אמצעים חיוניים שיש ביכולתם לשפר את המצב בעזה על מנת למנוע את האסון הקרב ובא. לאחר המערכה של 2014 נעשו מאמצים ניכרים לשיקום עזה, אולם אין ספק שלא היה בהם די. עזה סובלת מהדרדרות כלכלית מזה למעלה מעשרים שנה, כאשר בעשור האחרון המצב החמיר בקצב מהיר במיוחד. התמ"ג לנפש נמצא בירידה לאורך שני העשורים האחרונים והתמ"ג לעובד צלל אף יותר. פירוש הדבר שהפריון בעזה צונח, כך שהיכולת שלה לצמוח ולהזין את עצמה הולכת ונחלשת ככל שעובר הזמן.

המאמר פותח בניסיון להסביר מדוע כלכלת עזה אינה מצליחה לצמוח. אנו מזהים ארבע סיבות עיקריות. הראשונה והמשמעותית מכולן היא המצור הישראלי, המונע מהכלכלה בעזה ניידות של סחורות ואנשים. מצב זה מגדיל מאוד עלויות עסקה, שבתורן מורידות את הפריון ומרתיעות משקיעים. הסיבה השנייה היא הדרדרות התשתיות בעזה, בעיקר של אנרגיה, כבישים, מים וביוב. הסיבה השלישית היא הסיכון הצבאי והפוליטי הגבוה בעזה, שמרתיע גם הוא השקעות. הסיבה הרביעית היא הממשל המקומי, שכן עזה נשלטת בפועל על ידי ממשלת חמאס שמהווה אופוזיציה לממשלת הרשות הפלסטינית, ושולטת במרבית הכספים הציבוריים ובאלה המגיעים ממקורות חיצוניים. פיצול הסמכויות אינו עובד ויוצר קשיים נוספים, לרבות מכשולים המוערמים על אספקת החשמל וזרימת הסחורות לתוך עזה וממנה.

ניתוח ומסקנות אלו הובילו את המאמר הנוכחי להניח על השולחן הצעות לשיפור המצב הכלכלי בעזה באמצעות התמודדות עם שתיים מהבעיות המרכזיות - תשתית לקויה וחופש תנועה מוגבל. כמו כן, המאמר מציין כמה הצעות בנושא שיפור הממשל. בתחום התשתיות, המאמר מציע שורה של אמצעים לקידום שלושת התחומים – חשמל, מים וביוב. אמצעים אלה כוללים הנחת קווי חשמל נוספים מישראל לעזה והנחת צינור גז מאשקלון לעזה. בנושא המים, אנו מציעים הגדלה ראשונית של ייבוא מים מישראל על מנת להפחית את שאיבת המים מהאקוויפר של עזה, שנמצא בשימוש-יתר חריג. בנוסף, יבוא מקורות אנרגיה נוספים יכול לסייע בהפעלת מתקני התפלה בעזה ולשפר את הטיפול בביוב כך שניתן יהיה לעשות שימוש חוזר במים לצורכי חקלאות. בתחום הקלת הסחר, הצעתנו הראשונה היא לצמצם בהדרגה את רשימת ה"ציוד הדו-שימושי המפוקח" (Dual Use List), שמגבילה מאוד את יבוא הסחורות לרצועה, מהנימוק שסחורות אלה עלולות לשמש גם לפעילות צבאית. הרשימה הנוכחית, שכוללת את כל חומרי

הדישון וההדברה וכן תשומות רבות של בנייה ותעשייה, פוגעת קשות בהשקעה בתעשייה ובחקלאות בעזה. אנו מראים מדוע הרשימה מקיפה מדי, וכיצד משא ומתן רציני בין הפלסטינים לישראל יכול להביא לצמצום שלה במידה ניכרת ולשיפור הכלכלה בעזה. הצעה נוספת שמעלה המאמר היא לפתוח מחדש את המעבר הבטוח לשיירות בין עזה לגדה המערבית. מוצע לפתוח יותר מעברים לסחורות בנוסף למעבר כרם שלום. כמו כן אנו ממליצים להעמיק את נמל הדיג בעזה, לקראת פתיחה בהמשך של נתיב ימי מעזה לקפריסין, ובטווח הארוך לבנות בהדרגה נמל מים עמוקים בעזה. לבסוף, הצעותינו כוללות שיקום והפעלה מחדש של שדה התעופה דהנייה. בעידן הממשל הנוכחי, אנו מכירים בקושי להתגבר על המחלוקות העמוקות בין הרשות הפלסטינית לחמאס השולט בפועל בעזה, אולם אנו מבקשים גם להצביע על ההתקדמות שכבר נעשתה בגישור על פערים אלה. אנו מראים שההיבטים הפיננסיים של פערים אלה אינם משמעותיים, בעוד שיתרונות הפיוס גדולים.

בראשית הדברים, נציין שלהצעות שאנו מעלים יש סיכוי להגביר את הסיכון הביטחוני עבור ישראל, אולם אנו טוענים במסמך שישנן דרכים לשלוט בסיכונים אלה ולצמצם אותם. ראשית, מרבית השינויים יושמו בעבר תוך השגת הסדרי ביטחון משביעי רצון שהיו חלק מהסכמי תהליך אוסלו. במרבית המקרים הסדרים אלה ניתנים לשחזור. בחלק מהמקרים, כמו בשדה התעופה, יהיה צורך להתאים את הסדרי ביטחון למצב החדש בו עזה נמצאת תחת שלטון חמאס. יש גם לזכור שלוש נקודות חשובות. הראשונה היא שגם המצור המחמיר ביותר אינו מבטיח ביטחון. אפילו בזמן יישום קפדני שלו, הזרוע הצבאית של החמאס הצליחה לייצר טילים וחומרי נפץ ולחפור מנהרות. הנקודה השנייה היא שלאחר המלחמה של 2014, ישראל אפשרה הקלות רבות לצורך פרויקט השיקום, במיוחד על יבוא חומרי הבנייה, והצליחה למצוא הסדרי ביטחון נאותים לעשות זאת. הנקודה השלישית היא שביטחון מושג לא רק באמצעים צבאיים אלא גם באמצעות הורדת המוטיבציה של הצד השני להילחם. מצב של עוני גובר והתדרדרות רמת החיים יוצר חממה של כעס וייאוש, שעלולה להוביל במוקדם או במאוחר לסבבים נוספים של אלימות.

המאמר פונה לאחר מכן לנתח את ההשלכות הפוליטיות הפוטנציאליות שיש להגברת חופש התנועה של תושבי עזה, ובעיקר שואל האם יש בכך כדי לחזק את חמאס או להחליש אותו. אנו מעריכים ששינוי מעין זה יחליש את חמאס וזאת עקב שלוש סיבות עיקריות. ראשית, שיפור במצב הכלכלי מפחית את הכעס והעוינות ומתוך כך גם את התמיכה בתנועות רדיקליות. שנית, פתיחת עזה תהפוך את תושביה לפחות תלויים בחמאס שכן היא תציע להם חלופות אחרות. שלישית, השגת פתיחות ושיפור כלכלי באמצעות הסכם עם ישראל יגבירו את התמיכה באלה שדוגלים במשא ומתן על פני אלה שמתנגדים לו.

לסיכום, המאמר קורא לשלושת הצדדים הרלוונטיים לסייע לאוכלוסיית עזה להיחלץ מהמשבר ההומניטרי והכלכלי הנורא שבו היא נתונה. הצד הראשון הוא ישראל, השולטת בעזה מהיבשה, האוויר והים. אנו קוראים לישראל לספק יותר אנרגיה ומים לעזה, לפחות בטווח הקצר, להכניס הקלות לרשימת "הציוד הדו-שימושי המפוקח", לפתוח את המעבר בטוח ולאפשר בנייה של נמל ימי ושדה תעופה. אנו

מאמינים שהסיכונים שמגלמים אמצעים אלה קטנים מהסיכונים שיוצרת שכנות עם אוכלוסייה מורעבת, נואשת ומלאת יצר נקמה. הכתובת השנייה של המאמר היא הפלסטינים. נדרש שיפור רחב במשילות שכן ההפרדה בין הרשות הפלסטינית לחמאס, בין הגדה המערבית לעזה, התגלתה כמזיקה לשני הצדדים. לבסוף, המאמר שלנו פונה גם לקהילה הבינלאומית הממלאת תפקיד חשוב בהצלת עזה. עליה לקחת חלק במימון פרויקטי תשתיות ובניית מוסדות, ובניטור ופתרון אתגרי הביטחון. בעיקר עליה לסייע בהפעלת לחץ על כל הצדדים להתקדם ביישום המלצות אלה. הקהילה הבינלאומית תמיד הייתה מעורבת בעזה, בזמנים טובים וברעים, ולכן חולקת באחריות לאסון הנוכחי. אחרי כל כך הרבה שנים של סבל והתדרדרות, מגיע לתושבי עזה ולשכניהם בישראל התחלה חדשה.

חלק III

בקעת הירדן: המציאות הנוכחית והאפשרויות לעתיד

תקציר המאמר

1. מבוא

המחקר שמציגה קבוצת Aix במאמר הנוכחי מבטא את ההבנה הרווחת, ולפיה מצבה הנוכחי של הכלכלה הפלסטינית הוא בכי רע, וחרף העובדה ששינוי הסביבה הכלכלית באמצעות הסכם קבע הוא האופציה המועדפת, הרי שנתלב כזה ככל הנראה אינו בר-יישום בעתיד הקרוב. לאור זאת ראוי לבחון בצורה רצינית ומעמיקה מהם השינויים שניתן יהיה ליישם בטווח הקצר והבינוני גם ללא השגת הסכם קבע.

קבוצת Aix רואה בהסכם קבע המבוסס על עקרון שתי המדינות כפתרון היחיד האפשרי. המחקר סוקר את המכשולים העיקריים שמופיעים לעתים גם בצורות שונות בזירות כלכליות אחרות. מהלכי המדיניות לטווח הקצר המובאים כהמלצות עולים בקנה אחד עם השינויים הצפויים לטווח הארוך יותר; ותכליתם לחזק את היכולות והשליטה של הפלסטינים ולסלול את הדרך לקראת שינויים נוספים שיכשירו את הקרקע לשינויי המדיניות הדרושים בקרב בעלי העניין השונים, מתוך תקווה שתהיה לכך השפעה ממשית.

אחד האזורים שבו לשינוי יש סיכוי להביא לשיפור ממשי בתנאים החברתיים והכלכליים בגדה המערבית, הוא בקעת הירדן. בקעת הירדן, כמו הכלכלה הפלסטינית בגדה המערבית, מזרחה ירושלים ורצועת עזה בכללותה, סובלות מתת-פיתוח חמור שכולל רמות נמוכות של צמיחה כלכלית, אבטלה גבוהה, רמה נמוכה מאוד של השקעות יצרניות, שירותים חברתיים בלתי מספקים ורמת חיים נמוכה. אין חולק על כך שיש לקחת בחשבון את המצב המדיני ובמיוחד את הכיבוש כגורם משפיע ביצירת תנאים לא רצויים אלה. בקעת הירדן מצדה המזרחי (בממלכת ירדן) היא אזור חקלאי משגשג, בקעת הירדן בצד

הפלסטיני מציעה מגוון רחב אפילו יותר של הזדמנויות, הן בתחום החקלאות והן מעבר לכך. לבקעת הירדן יש פוטנציאל רב למשוך תיירות, והיא עשויה להפוך למוקד פעילות כלכלית עבור אזורים אחרים ולתרום בכך תרומה רבה לכלכלה ולחברה הפלסטינית. הפוטנציאל הכלכלי של בקעת הירדן הוא חלק מהיכולת הכלכלית המקיפה של הכלכלה הפלסטינית, ויש לנצל במלואה בכל הממדים: חקלאות, משאבי טבע, תיירות, תעשייה קלה, שירותים, דיור ועוד. העמדה העקרונית צריכה להיות מקובלת על כל הצדדים ומיושמת מהר ככל האפשר.

2. התנאים החברתיים והכלכליים הנוכחיים

המאמר פותח בסקירת התנאים הכלכליים-חברתיים בבקעת הירדן. על פי הלמ"ס הפלסטיני (PCBS), האוכלוסייה הפלסטינית בבקעת הירדן הוערכה במהלך 2016 בכ - 54,000 נפש. על פי הסכם הביניים של 1995, כ-85.5% מכלל שטח בקעת הירדן, המסתכמים לכדי 1,378,000 דונם, הם חלק משטח C. בחמשת העשורים האחרונים וביתר שאת לאחר הסכם הביניים, ישראל מנעה מפלסטינים גישה ליותר מ-75% משטחי בקעת הירדן על ידי כך שהצהירה על אזורים נרחבים שם כ"אזורים צבאיים", "שמורות טבע", או "אדמות מדינה" (ראו מפות במאמר). בעשותה כן, ישראל מונעת בהתמדה מפלסטינים את האפשרות לנצל אדמות אלה. רק 42,000 דונם מתוך 163,000 הדונם הזמינים (27%) מעובדים על ידי פלסטינים, לעומת עיבוד של כ-30,000 דונם שמבוצע על ידי יישובי בקעת הירדן. האדמות המעובדות של הפלסטינים נמצאות בעיקר באזור יריחו, שם הגידולים העיקריים הוא תמרים, הדורים, ירקות וצמחי מרפא.

משאבי המים באזור נדירים והם מושפעים לרעה עוד יותר מהמהלכים הצבאיים של ישראל, כאשר שני הגורמים האלה תרמו לתת-הפיתוח של כלל בקעת הירדן. תת-הפיתוח בא לידי ביטוי בפיתוח כפרי מוגבל ובצמיחה כלכלית דלה, המביאים לעלייה בעוני, תנאי בריאות וסניטציה גרועים והדרדרות סביבתית ופיזית. מצב זה הוא תוצאה של אתגרים ומכשולים רבים לפיתוח כלכלי נאות של האזור, לרבות חלוקה בלתי שווה של משאבי מים, הרס תשתיות מים חיוניות, היעדר ניהול מי שפכים ושיעור גבוה של איבוד מים.

המשאב הטבעי העיקרי בבקעת הירדן בנוסף לקרקע ולמים הוא קרוב לוודאי ים המלח. עד כה מפיקות שתי המדינות, ישראל וירדן, מינרלים שונים מים המלח. הגדה המערבית כוללת את חופו הצפון-מערבי של ים המלח ולכן קיימת תביעה פלסטינית למשאבי הטבע שלו, אולם נכון למצב כיום הפלסטינים אינם נהנים ממצעי כריית המינרלים אשר יצרו בעיות סביבתיות וגיאולוגיות חמורות. - על מנת להתמודד עם האתגרים ולהסכים על מדיניות משותפת לעתיד יש ליצור שיתוף פעולה נרחב בין כל הצדדים המעורבים - הפלסטינים, ירדן וישראל.

יחד עם זאת, ים המלח כמשאב טבעי אינו מהווה רק מקור לכריית מינרלים אלא גם פוטנציאל ניכר לתעשיית התיירות. נכון לעכשיו, ענף התיירות נמצא הרחק מתחת למימוש הפוטנציאל שלו. תיירות הפנים עושה שימוש ניכר בבתי נופש כך שהכנסה מאירוח נמוכה מהמצופה לכנסה מתיירות באור. בנוסף, ישנו מחסור בשירותים ומתקנים איכותיים לתיירים, דוגמת שוק הולם למכירה של מוצרים מקומיים אופייניים (גבינות, תמרים וכד') ומלאכת יד. ככלל, חזון התיירות בבקעת הירדן עדיין מוגבל ואינו מקושר לאטרקציות המרכזיות השונות או לענפים אחרים כגון צליינות, חקלאות, וארכיאולוגיה.

הפעילות החקלאית והתעשייתית איננה מפותחת וסובלת מהיעדר מודרניזציה. ניתן לסווג פעילות זו לשני ענפים מרכזיים: הראשון הוא חקלאות ועיבוד מזון (מפעלי אריזה לתמרים וגידולים אחרים, מוצרי חלב, מפעלי עיבוד בשר וכדומה), והשני מתמקד בייצור, (מכונאות, תעשיית ברזל ופלדה קלה).

רמת השירותים החברתיים ובכלל זה שירותי החינוך והבריאות לתושבים הפלסטינים של בקעת הירדן נמוכה בעיקר עקב העובדה כי היישובים באזור קטנים מאד ומפוזרים בדלילות. בתי ספר מקומיים במרבית היישובים הם בתי ספר יסודיים בלבד (6 שנות לימוד), ותלמידי חטיבות הביניים והתיכונים נאלצים לעשות את דרכם (בעיקר ברגל) לבתי ספר ביישובים גדולים יותר. גם שירותי הבריאות מחייבים התנהלות דומה: אמנם כמעט לכל היישובים יש מרפאות ציבוריות, אולם במרבית המקרים מרפאות אלה סובלות ממחסור רב בצוות וציוד רפואי ועל תושבי הבקעה לעשות דרכם למרפאות ביישובים הגדולים.

3. הצעות למהלכי מדיניות

המאמר מבסס את הטענה כי הפוטנציאל הכלכלי של בקעת הירדן טמון בעיקר בתחומים של חקלאות, תיירות, משאבי טבע ותעשייה קלה. מימוש מלא או חלקי של פוטנציאל זה מחייב את יישום של כמה מהלכים, וביניהם מתן האפשרות לחקלאים פלסטינים לעשות שימוש באדמה חקלאית בשטחים B ו-C והקצאת הכמויות הנדרשות של מים וחשמל לצורך ייצור וצריכה. יתרה מכך, יש צורך בהסרת מגבלות על שימושי קרקע (ראו במאמר את סדרת המפות המתארת את המגבלות) ואפשרות של תנועה חופשית של אנשים וסחורות, שהגבלתם מונעת ייצור יעיל של סחורות ושירותים. מהלכי מדיניות כאלה מחייבים תכנון אזורי רחב- וכמובן גם שיתוף פעולה הדוק יותר בין ממשלת ישראל - שנכון לעכשיו שולטת במרבית האזור - לבין הרשות הפלסטינית.

כדי לשנות את התנאים שתוארו לעיל, מוצגת בזאת שורה של הצעות מדיניות מעשיות. הצעות אלה מתבססות על חזון פיתוח ארוך טווח לצד הפלסטיני של בקעת הירדן, תוך שילוב תפיסות של הגנה על הסביבה ועל מקורות תרבותיים של הבקעה באמצעות פיתוח כלכלי בר-קיימא. הפיתוח של בקעת הירדן והפיכתה לאזור מייצר הכנסה משמעותית ניתן להשגה בטווח הקצר, בעזרת אמצעים שיעלו בקנה אחד עם אסטרטגיה ארוכת טווח. עם זאת, פעולות אלו מחייבות את שיתוף הפעולה בין ממשלת ישראל

והרשות הפלסטינית אשר צריכות לאמץ מדיניות משותפת הנוגעת לפיתוח ולהשקעה. שיתוף פעולה זה רלוונטי במיוחד בכל הנוגע לשטח C, ולטענת מאמר זה יש ליישמן אפילו בטרם השגת הסכם מדיני וגיבוש נוסח ההסכם קבע. לאור תובנה זו, ממליץ המאמר על הקמת 'רשות בקעת הירדן' שתפקד על הפיתוח ועל יישום המהלכים החדשים.

בנוגע לאדמה ולתכנון, המאמר ממליץ לבטל את המגבלות הבירוקרטיות המוטלות כרגע בנוגע לשימושי הקרקע. עקרון מרכזי נוסף מדגיש את הצורך בעיבוי וציפוף יישובים קיימים על פני בניית ערים או יישובים חדשים. הנימוק לעקרון כזה הוא שמרבית הערים הפלסטיניות התפתחו ונבנו ללא תכנית מקיפה כוללת, ולכן נעדרות אסטרטגיות של תכנון עירוני המאפיינות ערים מודרניות. גורם מדיניות משמעותי נוסף הנוגע לקרקע הוא עקרון שימור המסורת החקלאית כגורם מרכזי בתכנון המרחב הפלסטיני.

המדיניות החדשה תחייב שימוש בכ-40,000 דונם נוספים בטווח הקצר והבינוני, ועוד 60,000 דונם לטווח הארוך שנמצאים תחת שליטה של התנחלויות ובתוך אזורי ביטחון ואתרי טבע. לכך יש להוסיף כי בנוסף לפעילויות השבחת הקרקע, יהיה צורך באספקה של כמויות מספיקות של מים, השקעת הון הולם בציוד מודרני, שימוש בטכנולוגיות ייצור עדכניות וזמינות של כוח אדם.

בנוסף, על החקלאות הפלסטינית לאמץ טכנולוגיות מתקדמות בעזרת השקעות הון שיאפשרו את הענקתה של רמת חיים סבירה לחקלאים. לגבי מים, המדיניות החדשה תאפשר לפלסטינים לנצל את זכויותיהם על משאבי המים, כך שמחסור במים לא ימנע פיתוח חקלאי וכלכלי. על המדיניות המומלצת להעניק למינהל הפלסטיני זכות מלאה לתכנון ויישום מתקני השפכים והמים הדרושים (בארות, מכלי אחסון, רשתות מים ושפכים, מפעלי טיפול בשפכים וכד) באזור.

בנושא התיירות, המלצת המדיניות לטווח הארוך היא פיתוח אסטרטגיה משולבת המחברת יחדיו עקרונות מורשת עם תכנון עירוני, ענפי החינוך, מדיניות חברתית וכלכלית וכן אסטרטגיית תיירות. על הפיתוח לחתור לשיפור הפעילות התיירותית ולהעלות את המודעות של הקהילה המקומית לחשיבות המסורת המקומית.

בנושא התעשייה, ומנקודת מבט אסטרטגית המביאה בחשבון את טבעה החקלאי של בקעת הירדן, נכון יהיה שהפיתוח התעשייתי של האזור יתמקד בעיבוד מזון ובתעשיות נוספות הקשורות לחקלאות. בנוסף, ים המלח עתיד לספק הזדמנויות לתעשיות רבות המתבססות על הפקת מינרלים.

4. המלצות ופעולות מפורטות

בהתבסס על הניתוח שלעיל והצעות המדיניות, מציג המאמר סדרה של המלצות מפורטות לטווח הקצר והבינוני שיכשירו את הבסיס להפיכת בקעת הירדן לאזור משגשג בפלסטין בבוא העת, כאשר הסכם הקבע יחתם. להלן ההמלצות המרכזיות והחשובות שבהן:

קרקע: המדיניות החדשה של ישראל צריכה להתיר שימושי קרקע נוספים לפלסטינים בשטח C, כשהיא מתחשבת לא רק במיקרו-פיתוח של היישובים הקיימים, אלא גם בשיקולי המקרו הדרושים לצורכי דיור, תשתיות ופיתוח בקנה מידה רחב, לרבות חקלאות. הקצאות חדשות אלה יהיו כרוכות בשינויים במפות "האזורים הצבאיים" ובייעוד של "אדמות מדינה" לצורך שימוש האוכלוסייה הפלסטינית. 'רשות בקעת הירדן' המוצעת במאמר תפקד על האחריות לתכנון ופיתוח הקרקע שבשליטה פלסטינית. על מאמצי התכנון להיות מועברים בהדרגה משליטה של המינהל האזרחי לשליטה פלסטינית, כך שבסופו של דבר תיסלל הדרך לאסטרטגיית תכנון מרובדת המאפשרת גם ניצול פלסטיני יעיל וחופשי של הקרקע בבקעת הירדן.

רשות בקעת הירדן תהיה אחראית, בין השאר, לקידום תכניות אב אזוריות שיתייחסו לשטחי A, B ו-C כולן, תוך קידום ב"מסלול מהיר" של תכניות אב מקומיות ואזוריות המותאמות לחזון הפיתוח הכללי של בקעת הירדן.

מים: יש לשקם את תשתית המים ומקורות המים הקיימים, לרבות שיקום נחלים והניצול של עין-פשחה, בנוסף, יש לפעול לפיתוח של מערכת הובלת מים אזורית לאורך בקעת הירדן מצפון לדרום, כדי לאפשר ניהול טוב יותר של המשאבים הזמינים.

חקלאות: יש לנצל ולהשביח קרקע זמינה להשקיה המגיע לסך של כ- 90,000 דונם, (אשר חלק ממנה מוכרז כיום כאדמות מדינה ונמצא, נכון להיום, בשימוש התנחלויות), למטרות חקלאות שלחין (irrigation). בצד פעולות אלו, יש לייצר תמיכה בשימוש חוזר של החקלאות במי שפכים מטופלים ושימוש בטכנולוגית השקיה מודרנית ויעילות.

תיירות: יש לפתח תכנית ניהול משולבת עבור משאבי מורשת טבעיים ותרבותיים ושיקום ציוני דרך בנוף. תכנית זו מחייבת שיפור ביכולת הגישה של הפלסטינים אל האתרים השונים ובתוכם.

ים המלח: יש לנצל את המאפיינים הייחודיים של ים המלח באמצעות הקמתן של חברות פלסטיניות להפקת מינרלים.

תעשייה: יש להקים אזורי אגרו-תעשייה לייצור חקלאי ומתקני ייצור משלימים כגון מתקני מילוי, אריזה, דירוג וקירור. בנוסף יש לאפשר גישה פתוחה של מוצרי האגרו-תעשייה לשוק הישראלי.

מסחר: יש להתיר תנועה של סחורות מבקעת הירדן לנמלים בישראל ולשדה התעופה, ולאפשר תנועה מסייעת של מכולות כמו גם ניצול מנגנוני חילוף של טרקטור-טריילר כדי להפחית נזק לסחורות כתוצאה מהעברות. שיפור נוסף יתאפשר הודות להתרת תנועת מכולות

דרך גשר קרמאש/אלנבי, כמו גם השלמת השיקום והפתיחה מחדש של גשר דמיה/אדם למסחר פלסטיני עם ודרך ירדן. בנוסף מומלץ להקים אזור מחסני ערוכה סמוך לגשר קרמאש/אלנבי, כאשר האחריות לשחרור ממכס תועבר למכס הפלסטיני.

חינוך, בריאות ושירותים נוספים: יש לייצר תכנית אב מקיפה למיפוי צורכי הבריאות והמשך פיתוח תכנית אב לצורכי החינוך. עבור שאר השירותים, יש צורך חיוני לספק היתרים לפרויקטים של אנרגיה מתחדשת בשטח C של הבקעה, בנוסף למתן היתרים לפרויקטים של מים, פסולת מוצקה ופסולת נוזלית עבור קהילות התושבים בבקעה.