



ההשלכות הכלכליות הבינלאומיות והפנימיות לישראל כתוצאה מסיפוח אפשרי בגדה המערבית

כנס Zoom, 27 ביולי 2020

נערך על ידי: ד"ר יאן בוסה, ד"ר רות האנאו-סנטיני, ד"ר רובי נתנזון, ד"ר פאול פאש ומר ינאי ויס

רקע

בשנים האחרונות, הרעיון של סיפוח של חלקים מסוימים של הגדה המערבית או של כולה, זכה לפופולריות גוברת בזרם הפוליטי המרכזי בישראל. לאורך שלוש מערכות הבחירות שהתרחשו בישראל בשנים 2019 ו-2020, ראש הממשלה בנימין נתניהו הבטיח לקדם סיפוח שכזה אם יבחר מחדש לראשות הממשלה. הרעיון זכה לתמיכה נוספת כאשר נשיא ארצות הברית, דונלד טראמפ, פרסם את תכנית השלום שלו למזרח התיכון בינואר 2020. ההכרזה של התכנית התרחשה לפני מחזור הבחירות השלישי בישראל, בנוכחותו של נתניהו. התכנית מספקת לישראל אור ירוק לספח עד ל-30% משטח הגדה המערבית כחלק מהסכם עם הפלסטינים; עם זאת, צעד זה יכול להתרחש לפני תחילתו של משא ומתן בין הצדדים. רבים ביקרו החלטה זו, שכן מדובר בהחלטה שבמקום לקדם אמון בין הצדדים במחלוקת ממשית להעמיק מחלוקות ומאפשרת לישראל לקבוע עובדות בשטח, תוך התעלמות מוחלטת מהדרישות הפלסטיניות.

לאור הקמת ממשלת האחדות בין בנימין נתניהו והמתמודד המרכזי מולו, רמטכ"ל צה"ל לשעבר, ושר הביטחון כעת, בנימין "בני" גנץ, הוחלט כי לנתניהו יש אור ירוק לקדם סיפוח בגדה המערבית החל מתחילת חודש יולי 2020, צעד שרבים מחשיבים, אם יתרחש, שיהיה המורשת שלו. בשלב זה, לאור המחלוקות הן בתוך הממשלה הישראלית, והן עם הממשל האמריקאי, כמו גם התפרצות משמעותית של נגיף הקורונה בישראל ובארצות הברית, צעד זה לא קודם. עם זאת, עדיין נותרה האפשרות שהוא יקודם בחודשים הקרובים לפני הבחירות לנשיאות בארה"ב.

כנס ה-Zoom שנערך כחלק מפורום המדיניות הישראלי אירופאי (IEPN) ב-27 ביולי 2020, התמקד ברכיב הכלכלי של סיפוח אפשרי כמו גם בהשלכות על יחסי ישראל-אירופה. במהלך הכנס, ההשלכות הכלכליות הפנים ישראליות כמו גם הבינלאומיות של סיפוח בגדה המערבית הוצגו ונדונו.

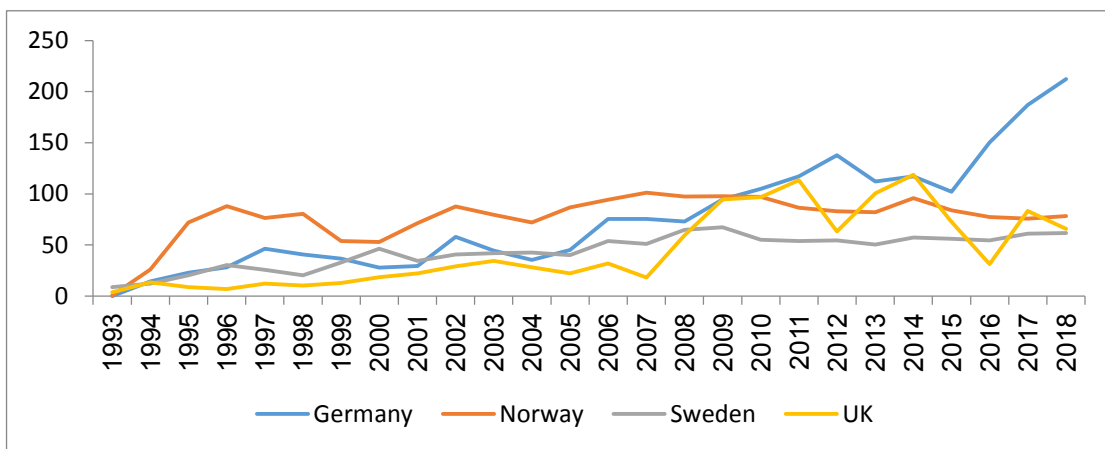
עיקרי הדברים

הכנס התמקד בהצגת מחקר אודות ההשלכות הכלכליות הפנים ישראליות כמו גם הבינלאומיות של סיפוח, אשר נכתב על ידי מרכז מאקרו לכלכלה מדינית. המאמר הראה כי מאז

הוקמה הרשות הפלסטינית בשנת 1994, סופקו לה תרומות משמעותיות ממדינות אירופאיות שונות, האיחוד האירופי, כמו גם ארגונים אירופאיים אחרים. בסך הכל, אירופה סיפקה תמיכה ישירה של 19 מיליארד דולר לרשות הפלסטינית לאורך השנים. מדובר רק בתמיכה הישירה וזו לא כוללת תמיכה נוספת לארגונים פלסטיניים אשר אינם מקושרים באופן ישיר לרשות הפלסטינית. במקרה בו סיפוח של חלקים מסוימים בגדה המערבית יובילו לקריסה של הרשות הפלסטינית, כל המאמצים וההשקעה של השותפים האירופים לתמיכה בפתרון שתי המדינות, התמיכה ברשות והרווחה של העם הפלסטיני, ירדו לטמיון.

בסך הכל, ניתן לראות כי כ-45% מהתרומות השנתיות לרשות הפלסטינית מקורן באירופה. תורמות מרכזיות נוספות הן מדינות ערב וארצות הברית. לאורך השנים, המדינות האירופאיות שתורמו את מירב הכספים הן גרמניה, נורבגיה, שבדיה ובריטניה. התרומות הגרמניות גברו באופן משמעותי בחמש השנים האחרונות. הסבר אפשרי הוא הירידה בתרומות המסופקות על ידי האיחוד האירופי עצמו והצורך של המדינות החברות באיחוד להגביר את תרומותיהן לרשות הפלסטינית כצעד משלים. לסכם נקודה זו, מדינות אירופאיות ומוסדות מושקעים באופן משמעותי בקידום הרשות הפלסטינית ובפתרון שתי המדינות. כאשר אחת מהתוצאות האפשריות של סיפוח, היא קריסת הרשות הפלסטינית, הדבר יכול להעיד גם על קריסתה של השקעה בסך 19 מיליארד דולר.

תרשים 1: תרומות שנתיות לרשות הפלסטינית בידי 4 המדינות האירופיות המרכזיות, 1993-2018, מיליון דולר



מקור: OECD stats

לוח 1: סך התרומות שהתקבלו לרשות הפלסטינית והחלק מהתרומות האירופיות, מדינות האיחוד, 1993-2018

מדינה / ארגון	סך התרומות, מיליון דולר	השיעור מסך התרומות האירופיות
האיחוד האירופי	7,343.39	38.5%
אוסטריה	146.61	0.77%
בלגיה	439.67	2.31%
קפריסין	3.23	0.02%
ציכיה	24.16	0.13%
דנמרק	365.83	1.92%
אסטוניה	2.74	0.01%
פינלנד	203.81	1.07%
צרפת	989.49	5.19%
גרמניה	1,988.85	10.44%
יוון	79.2	0.42%
הונגריה	3.35	0.02%
איסלנד	16.76	0.09%
אירלנד	140.28	0.74%
איטליה	591.86	3.11%
לטביה	0.04	0.00%
ליטא	0.29	0.00%
לוקסמבורג	918.38	4.82%
מלטה	0.19	0.00%
נורבגיה	1,998.81	10.49%
פולין	12.91	0.07%
פורטוגל	9.24	0.05%
רומניה	3.55	0.02%
סלובקיה	1.53	0.01%
סלובניה	3.49	0.02%
ספרד	939.22	4.93%
שבדיה	1,138.76	5.98%
שווייץ	515.30	2.70%
בריטניה	1,172.25	6.16%

מקור: OECD stats

לפני שיוצגו ההשלכות הכלכליות הפנים ישראליות של הסיפוח, תסופק השוואה קצרה בין הכלכלה הישראלית לכלכלה הפלסטינית. ברשות הפלסטינית מתגוררים 2.6 מיליון פלסטינים. הכלכלה הפלסטינית תלויה לחלוטין בזו הישראלית, עם זאת שונה ממנה באופן כמעט ניגודי. לביצוע של סיפוח בחלקים מסוימים בגדה המערבית בזמן של משבר בריאותי וכלכלי משמעותיים, אשר נגרמו כתוצאה מהתפרצות של מגפת הקורונה, משמעותיות מרחיקות לכת. עוד לפני המשבר, התמ"ג לנפש בגדה המערבית עמד על ג-12.1% מהתמ"ג לנפש בישראל – \$5,044 בגדה המערבית, בהשוואה ל-\$41,735 בישראל. מדד נוסף אשר מדגיש את הפערים בין הכלכלה הישראלית לזו הפלסטינית הוא שיעור האבטלה. ב-2018, שיעור האבטלה בגדה המערבית עמד על 17.6%, בהשוואה ל-4.0% בישראל. בנוסף, שיעור השתתפות בכוח העבודה בגדה המערבית נמוך בצורה משמעותית בהשוואה לישראל – 46.1% ו-63.6% בהתאמה. זאת בעיקר לאור שיעורי השתתפות פחותים יותר של נשים בכוח העבודה בגדה המערבית. בגדה המערבית, שיעורי האבטלה בקרב צעירים גבוהים אף יותר – שיעור האבטלה בקרב צעירים בגדה המערבית הוא 29.8% בהשוואה ל-4.8% בישראל. נתונים אלו ממחישים את התלות של הכלכלה הפלסטינית בזו הישראלית, וכי הפלסטינים שיסופחו לישראל ייתמכו בצורה משמעותית על ידי מוסדות הרווחה הישראלים.

לוח 2: הכלכלה הישראלית מול הכלכלה הפלסטינית, 2018¹

מדד	הגדה המערבית	ישראל
אוכלוסייה (אלפים)	2,600	8,884
תוחלת חיים בלידה (2016)	74	82.4
תמ"ג (מיליון דולר)	13,297	370,645
תמ"ג לנפש (דולר)	5,044	41,735
צמיחה כלכלית (2016)	3%	4%
צמיחה מצטברת בתמ"ג, 2011-2016	19.3%	21.09%
צריכה (מיליון דולר)	11,575.3	286,863
צריכה לנפש (דולר)	1,149.3	32,289.8
צריכה ציבורית (מיליון דולר)	2,680.2	85,326
צריכה ציבורית לנפש (דולר)	1,030.8	9,604.4
צריכה פרטית (מיליון דולר)	8,895.1	201,537
צריכה פרטית לנפש (דולר)	3,421.1	21,873
השקעה מקומית גולמית (מיליון דולר) (2016)	2,511	72,438
השקעה מקומית לנפש (דולר) (2016)	844.9	8,153.7
יבוא של שירותים וסחורות (מיליון דולר) (2016)	5,311.1	112,294
יבוא של שירותים וסחורות (מיליון דולר)	7,744.6	112,407
שיעור השתתפות בכוח העבודה	46.1%	63.6%
שיעור אבטלה	17.6%	4.0%
שיעורי אבטלה צעירים (2016)	29.8%	4.8%
שכר יומי ממוצע (2016)	94.1	322.2

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בישראל (הלמ"ס) והלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הפלסטינית (PCBS)

בנוסף, הוצג כי במקרה והרשות הפלסטינית קורסת בתגובה להחלטה ישראלית לספח חלקים מהגדה המערבית, העלות הכלכלית של ההחלטה תהיה 52 מיליארד שקל לשנה. 29.1 מיליארד ₪ ישולמו בתצורה של קצבאות לאוכלוסייה הפלסטינית. קצבאות אלו כוללות הבטחת הכנסה, קצבאות ילדים, קצבאות נכות, דמי אבטלה, מענק ודמי לידה, וקצבת זקנה. בנוסף, ישראל תאלץ לשלם עבור שירותי בריאות וחינוך לפלסטינים, שירותים שכרגע מסופקים על ידי הרשות הפלסטינית. לכן, הוצאות החינוך לאוכלוסייה הפלסטינית מוערכות ב-14.6 מיליארד ₪, והוצאות הבריאות מוערכות ב-16.1 מיליארד ₪. הוצאות ממשלתיות נוספות צפויות לעמוד על 5.4 מיליארד ₪. בנוסף, יהיה צורך להקים מחדש את המנהל האזרחי בגדה המערבית, שצפוי לעלות 2 מיליארד ₪ בשנה. בסך הכל, עלויות אלו צפויות להסתכם ב-67.2 מיליארד ₪. עם זאת, ההכנסה ממיסים ועמלות צפויה לעמוד על 15.3 מיליארד ₪, דבר שהופך את העלות הכלכלית של סיפוח במקרה בו הרשות הפלסטינית קורסת – 52 מיליארד ₪ בשנה.

לוח 3: סך הוצאה וההכנסה הצפויה בסיפוח ישראלי במידה והרשות הפלסטינית קורסת

סוג הוצאה	עלות כלכלית
קצבאות	29.1 מיליארד ₪
הוצאות חינוך	14.6 מיליארד ₪
שירותי בריאות	16.1 מיליארד ₪
הוצאות ממשלתיות נוספות	5.4 מיליארד ₪
הקמת המנהל האזרחי בגדה המערבית	2 מיליארד ₪
הכנסות	15.3 - מיליארד ₪
סך הכל	52 מיליארד ₪

מקור: מרכז מאקרו לכלכלה מדינית ומפקדים לביטחון ישראל

¹ אלא אם צוין אחרת. במקרים מסוימים, המידע ההשוואתי העדכני ביותר הוא לשנה הקודמת ל-2018

אפשרויות נוספות במסגרתן הרשות הפלסטינית אינה קורסת כתוצאה מהחלטת הסיפוח הוצגו גם כן. אחד מהתרחישים הללו הוא שישראל תספח את שטח C. בהתאם להערכות שונות, בשטחים אלו מתגוררים כ-300,000 פלסטינים. אם 300,000 הפלסטינים הללו יסופחו לישראל, העלות הכלכלית צפויה לעמוד על 8.5 מיליארד ₪ בשנה. עם זאת, אם סיפוח חלקי בלבד יתרחש, הרשות הפלסטינית לא תקרוס, ו-67,000 פלסטינים בלבד יסופחו, העלות הכלכלית צפויה לעמוד לפי אותו חישוב על 4 מיליארד ₪ בשנה.

כאשר לוקחים בחשבון את ההשלכות הכלכליות של סיפוח בלבד, העלות הישירה הכבדה, כמו גם הנזק הכלכלי העקיף, מעידים על כך שיש לזנוח את התכנית. עם זאת, שימור הסטאטוס קוו לא מאפשר קידום של משא ומתן ובנייה מחודשת של האמון בין הצדדים. נראה כי ישנם קשיים רבים בקידום פתרון שתי המדינות ולהבאת הצדדים בחזרה לשולחן המשא ומתן. ישנו צורך לחשיבה מחוץ לקופסא בכדי להשיב את תהליך ההידברות בין הצדדים בחזרה למסלול. מחקר שנערך לאחרונה על ידי מרכז מאקרו לכלכלה מדינית ניסה לעשות בדיוק את זה. במחקר זה, מתנחלים ישראלים אשר מתגוררים בגדה המערבית הוצגו עם התרחיש הבא: "ישראל והרשות הפלסטינית הגיעו להסכם קבע במסגרתו ישראלים יהודים שמתגוררים כעת בשטחי הגדה המערבית יורשו להישאר שם ועדיין יישארו אזרחים של מדינת ישראל, אך הם יחיו תחת ריבונות פלסטינית ביחד עם תיאום ביטחוני עם ישראל. כל מתנחל יקבל את האפשרות להחליט האם להישאר בהתנחלות שלו או להתפנות". באופן דומה, לפלסטינאים הוצג תרחיש דומה: "ישנו הסכם לשתי מדינות נפרדות, ופלסטין הופכת לעצמאית. בהסכם זה, מתנחלים רשאים להישאר בפלסטין כתושבי קבע, במידה והם אזרחים שומרי חוק, והם יהיו תחת ריבונות פלסטינית, למרות שהם יישארו אזרחים ישראלים. שני המנהיגים חותמים על הסכם זה".

בעקבות הצגתם של סעיפי המדיניות שמסבירים את התרחיש ביתר פירוט, הן המתנחלים והן הפלסטינים נשאלו אם הם תומכים או מתנגדים להסכם זה. בקרב המתנחלים התמיכה היתה 16% בלבד, עם זאת, אחד הממצאים המעניינים ביותר היו כי התמיכה בקרב פלסטינים זכתה לרוב של 59%. לסיכום, המחקר מספק עדות שישנו ערך לחשיבה מחוץ לקופסא בניסיון לקדם משא ומתן ופתרון לסכסוך הישראלי-פלסטיני. בעוד המתנחלים הם הגרעין הקשה בקרב אלו אשר מסרבים לשתף פעולה, האוכלוסייה הפלסטינית מוכנה לשקול תרחישים חדשים בכדי לסיים את הסכסוך עם ישראל.

נקודת המבט האירופית

כאשר לוקחים בחשבון את ההשלכות הכלכליות הבינלאומיות של סיפוח יש להתייחס למספר רכיבים נוספים. בראש ובראשונה, צוין כי ישנה חשיבות להזכיר כי סיוע אירופי לפלסטינים לא הוגבל לתמיכה ברשות הפלסטינית באופן בלעדי, כחלק מהמאמצים לבזר את התמיכה האירופית בפלסטינים. על כן, גם אם הרשות הפלסטינית תקרוס כתוצאה מהסיפוח, פרויקטים אירופאיים שלא תלויים באופן בלעדי ברשות הפלסטינית יוכלו להמשיך, ולא כל ההשקעה האירופית עומדת על הפרק. עם זאת, הצהרה זו, לא מפחיתה את ההשלכות החמורות של קריסה אפשרית של הרשות הפלסטינית ומהמאמצים האירופים לקדם את תהליך השלום בין הישראלים לפלסטינים באמצעות תרומות אלו.

שנית, צוין כי לאורך השנים, התמיכה הכספית שמקורה באיחוד האירופי עצמו פחתה, בעוד התמיכה ממדינות ספציפיות גברה, ובעיקר באמצעות סיוע שניתן על ידי גרמניה. עובדה זו, כפי שהועלה בדיון, יכולה לנבוע מחוסר היכולת של האיחוד האירופי להגיע להסכמות משותפות בכל הנוגע לסכסוך הישראלי-פלסטיני. במקום לספק חזית אחידה, האיחוד האירופי נמנע מפעולה ומדינות אירופאיות שבוחרות להיכנס לנעלי האיחוד עושות זאת. מדובר רק בדוגמא נוספת בכל הנוגע לאתגר של האיחוד האירופי לקבל החלטות באופן שיתופי, תהליך שהוא לא ייחודי לסכסוך הישראלי-פלסטיני.

בנוסף, סוכם כי יש לבצע דיון נוסף בכל הנוגע לעלות הכלכלית העקיפה של סיפוח הן ברמה הבינלאומית והן ברמה הפנים ישראלית. למשל, האפשרות של סנקציות אירופאיות שישומו על ישראל צריכות להילקח בחשבון. אירופה היא שותפת הסחר המרכזית של ישראל ושכך בעלת השפעה משמעותית על הכלכלה שלה. בשלב הנוכחי, הנהגת האיחוד האירופי מפרידה בין היעדרו של דיאלוג אסטרטגי מדיני בין אירופה לישראל, לבין שיתוף הפעולה הכלכלי הפורה והמתקדם בין הצדדים. סיפוח יכול להוביל לסיומה של אותה הפרדה. בעוד קבלת החלטה פה אחד אודות סנקציות כלכליות על ישראל הינו תרחיש לא סביר, החלטה לבצע סיפוח יכולה להוביל למספר החלטות כלכליות שיפגעו בישראל ובשיתוף הפעולה הכלכלי עם אירופה – למשל, ביטול הסכם השמיים הפתוחים, והשהיית ישראל מתכנית Horizon 2020. כלומר, במקרה של סיפוח, האיחוד האירופי יהיה חייב לספק תגובה כלכלית כלשהי, מה שיוביל לסיום ההפרדה בין הממד המדיני-פוליטי לממד הכלכלי של שיתוף הפעולה עם ישראל. לצעד זה יהיו השלכות כלכליות עקיפות על ישראל. מדינות החברות באיחוד האירופי צפויות אף הן לקבל החלטות בנוגע להשלכות הכלכליות ושיתוף הפעולה עם ישראל. חלק ממדינות אירופה נוקטות קו תקיף כנגד סיפוח ולכן הצפי שהתגובה הכלכלית שלהן תהיה חריפה יותר. לעומת זאת, ישנן מדינות עם קו נוקשה פחות, ואלו צפויות לנקוט בקו כלכלי פחות נוקשה.

נקודה נוספת עליה ניתן דגש, היא כי עבור אירופה היקף הסיפוח לא ישנה את אופי התגובה. בין אם ישראל תחליט לספח גושי התנחלות ספציפיים, את שטח C או את הגדה המערבית כולה, אירופה צפויה להתנגד ולעשות שימוש בהשפעה ובכוח הכלכלי שלה בתגובה להחלטה זו. גם אם יהיה קשה להוביל קו אירופי קשיח ואחיד, יתבצעו מאמצים לספק תגובה כלכלית כלשהי לכל החלטה של סיפוח בישראל.

נקודת המבט הישראלית

לאור ההצלחה בעצירת הגל הראשון של התפרצות נגיף הקורונה, וההצלחה בהרכבת ממשלה, ראש הממשלה, בנימין נתניהו לטש עיניים להישג נוסף ולהגשמת הבטחת הבחירות שלו – לספח לפחות חלק מהגדה המערבית. בהסכם הקואליציוני שנחתם עם מפלגת כחול לבן, המובלת על ידי בנימין "בני" גנץ, הוא קיבל אור ירוק לסיפוח החל מה-1 ביולי 2020. עם זאת, לאור התפרצות משמעותית של גל שני של נגיף הקורונה, המשבר הכלכלי הגובר לאור מגבלות הריחוק החברתי, המחלוקות הפנים קואליציוניות, והיעדר קשב מצד ארצות הברית, עד כה החלטה על סיפוח לא התקבלה. באוגוסט 2020, הוכרז כי ישראל ואיחוד האמירויות הגיעו

להסכם נורמליזציה, ובתמורה הבטיחה ישראל להשהות את כוונותיה לספח חלקים כלשהם בגדה המערבית. צעד זה לא היה ידוע בזמן הכנס.

מבחינה ישראלית, נקודת ייחוס מרכזית הן הבחירות לנשיאות ארצות הברית בנובמבר 2020. כל עוד הנשיא טראמפ מכהן כנשיא, הדבר נחשב כחלון הזדמנויות לביצוע של סיפוח, ולאילו שתומכים בצעד זה, חלון הזדמנויות ייחודי, שיתכן ולא יתרחש שוב. לאור העובדה שרבים מאמינים שאנחנו צפויים לראות בניצחוננו של סגן הנשיא לשעבר הדמוקרטי, ג'ו ביידן, אשר מתנגד לסיפוח, חלון ההזדמנויות לסיפוח פתוח עד נובמבר 2020 או לכל המאוחר ינואר 2021. הנשיא טראמפ עשוי לקדם החלטה זו בחודשים הקרובים בכדי להגביר את התמיכה בו בבסיס המצביעים האוונגליסטים. כמובן, אם הנשיא טראמפ יבחר מחדש, חלון הזדמנויות זה יתרחב.

לאילו בישראל שתומכים בסיפוח, ההשלכות הכלכליות של צעד זה לא משחקות תפקיד מרכזי. העלות הכלכלית שגרעין התומכים בסיפוח של חלק מהגדה המערבית מוכנים לשאת, שכן מדובר רק באמצעי למטרה – ארץ ישראל השלמה. עבורם רכיבים אחרים של הסיפוח חשובים יותר – הגשמת חזון ארץ ישראל השלמה, ביטחון רב יותר להתנחלויות והחלת הריבונות על הגדה המערבית. הרכיב הכלכלי יכול לקחת חלק מרכזי יותר בקרב הקהל הפרגמטי יותר בישראל – אלו שפחות מודאגים בכל הנוגע לשאלה האם נכון שישראל תספח את הגדה המערבית מבחינה אידיאולוגית.

בנוסף, יש לציין כי ישראל תנסה לספח כמה שיותר מהשטח תחת הכוונה להוריד למינימום את מספר הפלסטינים שיהיו זכאים למעמד של תושב ישראלי. כלומר, גם אם מתגוררים 300,000 פלסטינים בשטחי C, ישראל תנסה לספק למספר קטן יותר מעמד של תושבות, דבר שיכול להוריד את העלות הכלכלית הצפויה מהסיפוח. בנוסף, חלק מהעלויות הכלכליות של ההחלטה תלויות בצעדים שיינקטו על ידי הרשות הפלסטינית. בעוד באופן הצהרתי הם הכריזו על עצירת כל שיתוף הפעולה עם ישראל במידה ויתרחש סיפוח, במציאות הם הרבה יותר תלויים בשיתוף פעולה זה, וזה לא בלתי סביר כי שיתוף הפעולה יימשך וכי הרשות הפלסטינית לא תקרוס כתוצאה מההחלטה הישראלית לספח.

לקריאת המאמר המלא: <https://bit.ly/3gdfyf1>

