



הצלת הכלכלה הפלסטינית

תדחק את חמאס ותספק ביטחון לישראל

מפת דרכים כלכלית למעבר מקריסה מסוכנת של
הרשות הפלסטינית ליציבות במסגרת של הסדר אזורי

יצחק גל

ינואר 2026

היחידה המדינית-
ביטחונית
של קדן ברל כצנלסון ומכון מיתווים





היחידה המדינית-ביטחונית של קרן ברל כצנלסון ומכון
מיתווים מקדמת את "היוזמה הישראלית" - פרדיגמה מדינית
לביטחון ישראלי בר-קיימא וליישוב הסכסוך הישראלי-פלסטיני,
המבוססת על בלימת מדיניות הסיפוח, גישה אזורית עדכנית
וחיזוק פרטנר פלסטיני מתון כאינטרס ביטחוני ישראלי. היחידה
פועלת באמצעות פיתוח מדיניות, עבודה עם דרגים נבחרים
ומקצועיים בישראל ובקהילה הבין-לאומית ועבודה ציבורית.

כתיבה: יצחק גל

עיצוב: עדי רמות

ינואר 2026



הצלת הכלכלה הפלסטינית

תדחק את חמאס ותספק ביטחון לישראל

מפת דרכים כלכלית למעבר מקריסה מסוכנת של
הרשות הפלסטינית ליציבות במסגרת של הסדר אזורי

יצחק גל*

ינואר 2026

***יצחק גל** הוא עמית מחקר של מכון מיתווים ומרכז דיין ללימודי המזה"ת ואפריקה. יועץ כלכלי ועסקי בכיר העוסק שנים רבות בכלכלה הפלסטינית ובקשרי הכלכלה בין ישראל והפלסטינים. מייעץ לממשלות, גופים וחברות לגבי עולם הכלכלה והעסקים הערבי, ומעורב במיזמי שת"פ כלכלי באיחוד האמירויות. בעבר עסק בתפקידי ניהול בכירים בענף הביטוח.

תמצית מנהלים

הכלכלה הפלסטינית קורסת. ברצועת עזה חמאס משתלט מחדש על המשאבים המצומצמים הקיימים והנכנסים, לאחר שהמלחמה החריבה את המערכת הכלכלית ברצועה. בגדה המערבית נאבקות הרשות הפלסטינית לשרוד נוכח מדיניות מכוונת של ממשלת ישראל, המנצלת את יחסי התלות ומקדמת מהלכי ענישה חד צדדיים על מנת לפגוע באופן חריף בכלכלה הפלסטינית וברשות הפלסטינית עצמה.

מדיניות זו משקפת הקצנה מסוכנת של הגישה הישראלית, שהחלה עוד טרם 7 באוקטובר 2023, לפיה חמאס הוא נכס והרשות הפלסטינית היא נטל. קריסת הרשות הפלסטינית והכלכלה הפלסטינית מוצגים באופן גלוי כחלק מאסטרטגיה שתכליתה לקדם סיפוח ולמנוע הקמת מדינה פלסטינית, גם במחיר חיזוק החמאס ופגיעה אנושה בביטחון ישראל.

מסמך זה מציע מדיניות חדשה, והוא כולל המלצות קונקרטיות לפעולה שיביאו לתיקון מערכת היחסים הכלכלית הישראלית-פלסטינית, באופן שיאפשר להתקדם בתהליך מדורג לקראת פתרון שתי המדינות ולהשגת ביטחון יציב לטווח ארוך. האסטרטגיה המוצעת נשענת על רפורמה וייצוב כלכלי-חברתי של הרשות הפלסטינית, במסגרת של הסדר ושיתוף פעולה אזורי.

המסמך ממחיש את הקשר המובהק בין צמיחה כלכלית פלסטינית לבין המצב הביטחוני השורר בין שני הצדדים. על בסיס זה, המסמך מציע מפת דרכים, בת שלושה שלבים. היעד ארוך הטווח הוא בנייה הדרגתית של כלכלה פלסטינית חזקה ומתפקדת, אשר תתנהל כמערכת עצמאית, המקיימת שיתופי פעולה הדוקים עם ישראל ועם מדינות האזור, באופן שיתרום ליציבות, לשגשוג גם של הכלכלה הישראלית, ולהתפתחות של כלכלות אחרות באזור.

תנאי הכרחי למימוש התוכנית הוא רצון פוליטי ישראלי לשנות את הגישה כלפי הפלסטינים, ולהתקדם בתהליך של ייצוב כלכלי-חברתי ומדיני. לפיכך, התוכנית תוכל להתממש רק תחת ממשלה המעוניינת לנקוט מדיניות שונה בתכלית מהמדיניות בה נוקטת הממשלה הנוכחית.

יחד עם זאת, גם בעת הנוכחית בה אין רצון פוליטי ישראלי להתקדם בנתיב המוביל לפתרון שתי המדינות, יש מספר מהלכים חיוניים שאותם ניתן לממש באופן כמעט מיידי, גם תחת הממשלה הנוכחית. מהלכים אלו מוצעים בשלב הראשון של מפת הדרכים, בד בבד עם הפעלת המנגנון הבינלאומי-פלסטיני לניהול ובנייה מחדש של

רצועת עזה, במסגרת שלב ב' בתוכנית 20 הנקודות של הנשיא טראמפ. מהלכים אלו יהיו חלק ממערכת ההסכמות שתגובש בהובלה אמריקנית למימוש החלטת מועצת הביטחון 2803 העוסקת בעזה.

צעדים קונקרטיים שימומשו **בשלב הראשון**: פתרון המשבר הפיסקאלי המתמשך של הרשות הפלסטינית כדי לאפשר תשלום משכורות ואספקת שירותים במתכונת מלאה; כניסת עובדים פלסטינים הדרגתית לעבודה בישראל, תוך שינויים מוסכמים שישפרו את הסדרי הביטחון הקשורים בכך; הפסקת המהלכים הפוגעים במערכת הבנקאות הפלסטינית וקידום הסדרים חדשים שייצבו מערכת חיונית זאת; וסדרת מהלכים שיאפשרו למנף את הבנייה מחדש של עזה לטובת הזנקת הכלכלה הפלסטינית, בדגש על תחום הסחר והלוגיסטיקה. קידום הצעדים יותנה בתהליך רפורמות מקיף ואפקטיבי ברשות הפלסטינית, בהפסקת התשלומים למשפחות השמידים והאסירים, ובתיאום ביטחוני הדוק שיבטיח את הפירוז ואת דחיקת החמאס.

בשלב השני, יקודמו מהלכים נוספים תחת המעטפת של הסכמי אוסלו ופרוטוקול פריס בגרסתם הנוכחית, בתוך כחצי שנה מקבלת החלטה ישראלית להתקדם בנתיב זה. הצעדים בשלב זה יכללו: כינוס הוועדה הכלכלית הישראלית-פלסטינית המשותפת וכן ועדות המשנה המשותפות הנוספות אשר נקבעו בפרוטוקול פריס ובהסכמים הנלווים, וגיבוש תוכניות להמשך; קידום מדורג של חיבור כלכלי בין עזה לגדה המערבית, במשולב עם הסדרי ביטחון מוסכמים; הקמת אזורי תעשייה במעמד כלכלי מיוחד ואזורי סחר חופשי; חתימה על הסדרי סחר מועדפים עם איחוד האמירויות וערב הסעודית, האיחוד האירופי וארה"ב; וקידום יוזמות כלכליות אזוריות, אשר צפויות להשפיע מאוד על ההתפתחות הכלכלית של הפלסטינים ושל ישראל. בראשן, הבנייה מחדש של עזה ו"המסדרון הכלכלי" הודו-מזרח תיכון-אירופה (IMEC).

השלב השלישי, יתמקד בהסכם כלכלי ישראלי-פלסטיני חדש, בחסות אמריקנית-בינלאומית-אזורית, אשר יהווה חלק אינטגרלי מהסדר שיוביל לבניית מדינה פלסטינית מפורזת במסגרת הסדר אזורי. הסכם זה יחליף את פרוטוקול פריס ואת מערכת ההסכמים הנלווים, כמו גם את מערכת ההסדרים החד-צדדיים שהתפתחה במהלך 30 השנים האחרונות. שלב זה מוצע למימוש בטווח ארוך יותר (3-4 שנים), ובמסגרתו יידונו נושאים כמו משטר הסחר הקבוע, המטבע שישמש את הכלכלה הפלסטינית, וכן שינויים משמעותיים אחרים במבנה הכלכלה הפלסטינית.

יישום התוכנית המוצעת יזניק את הכלכלה הפלסטינית, יחזק את הגורמים המתונים בזירה הפלסטינית, ויאפשר יציבות כלכלית-חברתית המהווה תנאי הכרחי להסדר יציב ולביטחון ארוך טווח. זאת, בנוסף לקיומם של יתרונות מובהקים נוספים מבחינת ישראל:

- רשות פלסטינית חזקה ויציבה, המקיימת שלטון אפקטיבי בגדה המערבית ומהווה חלופה אפקטיבית לשלטון חמאס ברצועת עזה, וכן מחויבת ליחסי שלום עם ישראל ושותפה להתמודדות יעילה נגד הטרור. יישום התכנית מסייע להחליש את החמאס וארגונים קיצוניים אחרים בעזה ובגדה המערבית.
- ההדרגתיות של התהליך תחת אופק מדיני ברור, וההתקדמות לפי אבני דרך ועמידה ביעדים ברורים, יקנו ביטחון ויחסי אמון וייצרו מערכת יציבה לטווח ארוך.
- שיתופי פעולה כלכליים עם מדינות באזור, יתרמו ליציבות ולפיתוח, ויהפכו את ישראל לשחקן חיוני במערכת הגאו-אסטרטגית והכלכלית במזרח התיכון. שיתופי פעולה אלו יהוו גם מרכיב משמעותי בשיקום עזה ובתהליכי הרפורמה והייצוב של הרשות הפלסטינית.
- השתלבות ישראל כגורם מרכזי ביוזמות אזוריות מקיפות, דוגמת ה-IMEC, צפויות לשמש מנוע צמיחה חשוב ביותר לכלכלה הישראלית בעשורים הקרובים.

תוכן העניינים

8	מבוא: הרעיון המסדר
9	פרק א: החלטות חד-צדדיות ותלות פלסטינית קיצונית בישראל
	פרק ב: תמונת המצב הכלכלית:
11	מגמות הבסיס ומצב הכלכלה בפתח שנת 2026
	פרק ג: פרדיגמה חדשה לתיקון מערכת היחסים הכלכליים -
22	קווים מנחים
24	פרק ד: תכנית כלכלית מדורגת לתיקון מערכת היחסים הכלכליים
32	פרק הסיכום: קידום יציבות ביטחונית ויתרונות נוספים לישראל
	נספח א: הנספחים הכלכלי והאזרחי להסכם "אוסלו" והסכמים
34	עיקריים נוספים שנחתמו בשנים 1994-1999
36	נספח ב: פרויקטים מוצעים בתחום התשתיות
	נספח ג: קיזוזים חד צדדיים על ידי ישראל של סכומים מתוך המיסים
39	שישראל גובה עבור הרשות הפלסטינית ("כספי הסילוקין")
	נספח ד: רפורמה במנגנון התשלומים של הרשות הפלסטינית לאסירים
42	ולמשפחות "שהידים"

מבוא: הרעיון המסדר

החיים הכלכליים ברשות הפלסטינית מתנהלים תחת מערכת סבוכה ומסועפת של הסכמים כלכליים ומנהליים עם ישראל (פרוטוקול פריס משנת 1994 ונספחיו שסוכמו בהמשך), ולצידם מערך של "רגולציה" ועשרות אלפי הנחיות חד-צדדיות של ישראל שהתפתחו במהלך שלושת העשורים שחלפו מאז. מערכת סבוכה זאת התפתחה בחלקה כתגובה לצרכי ביטחון לגיטימיים של ישראל או במסגרת החלטות מקומיות של מפקדים צבאיים. בחלקה האחר, היא מהווה ביטוי למדיניות מכוונת של פגיעה ברשות הפלסטינית, או של אדישות כלפי צורכי הכלכלה הפלסטינית.

התוצאה המצטברת היא תלות קיצונית בישראל ובהנחיות ישראליות, המשתנות תדיר, ועוטפות את הכלכלה הפלסטינית ברשת סבוכה של חסמים ומגבלות. סבך זה של הנחיות ומגבלות חוסם את התפתחות הכלכלה הפלסטינית, פוגע ביציבותה וביציבות של הרשות הפלסטינית כגוף שלטוני, וכנגזרת מכך גם ביציבות הביטחונית של ישראל.

החלטת מועצת הביטחון מנובמבר 2025 אשר אימצה את "תוכנית טראמפ" (החלטה 2803) והפסקת האש בעזה מהוות הזדמנות לכינון תהליך של תיקון בהיבט מרכזי זה של היחסים הישראליים-פלסטיניים. התיקון חיוני במסגרת תהליך הרפורמה של הרשות הפלסטינית. ובלעדיו לא ניתן להשיג התקדמות בת-קיימא בתהליך של ייצוב כלכלי, חברתי ופוליטי במערכת הפלסטינית. התיקון אפשרי. חלקים חשובים שלו ניתנים למימוש באופן כמעט מיידי, וחלקים אחרים בתהליך מהיר יחסית.

מסמך מדיניות זה מציע קווים מנחים לתיקון מערכת היחסים הכלכלית הישראלית-פלסטינית תחת פרדיגמה חדשה: רפורמה וייצוב כלכלי-חברתי של הרשות הפלסטינית, במסגרת של שיתוף פעולה אזורי. על בסיס הקווים המנחים הללו, מובאת תכנית מדורגת לתיקון מערכת היחסים הכלכליים. יישום התוכנית יזניק את הכלכלה הפלסטינית ויאפשר יציבות כלכלית-חברתית, כתנאי הכרחי ליציבות פוליטית וביטחונית.

פרק א: החלטות חד-צדדיות ותלות פלסטינית קיצונית בישראל

מערכת ההסדרים הכלכליים שבין ישראל לפלסטינים, והמשטר הכלכלי שלפיו מתנהלת הכלכלה הפלסטינית מאז 1994, נקבעו ב"פרוטוקול בדבר היחסים הכלכליים" שנחתם בפריס, באפריל 1994 ("פרוטוקול פריס") ובשורה של נספחים והסכמים משלימים המפורטים להלן בנספח א'.¹ הסדרים אלו משקפים המשך של אינטגרציה בין הכלכלה הפלסטינית והכלכלה הישראלית, כפי שהיה בתקופת השלטון הישראלי הישיר. במסגרת זאת הוסכם שסחר החוץ הפלסטיני ימשיך להתנהל במשטר של "איחוד מכס" (Customs Union) עם ישראל, קרי: שטחי הרשות הפלסטינית ימשיכו להימצא בתוך מעטפת המכס הישראלית, וכך ימשיך הסחר עם ישראל להיות למעשה "סחר פנים". היצוא והיבוא הפלסטיני עם שאר העולם ימשיכו להתנהל בעיקרם במסגרת הסדרי המכס וסחר החוץ של ישראל. כמו כן, נשמר האיחוד המוניטרי עם ישראל ונקבע כי השקל הישראלי ימשיך לשמש גם כמטבע הפלסטיני. נקבע גם כי יישמרו גישתם של עובדים פלסטינים לשוק העבודה הישראלי, ונשמרו גם מרבית ההסדרים הכלכליים האחרים שהיו נהוגים בתקופת השלטון הישראלי, טרום עידן אוסלו.

"פרוטוקול פריס" כלל גם סעיפים מסוימים, שנועדו לתקן חלקית כמה מן מההיבטים הבולטים של התלות הפלסטינית הכלכלית בישראל, אך רוב הסעיפים הללו לא יושמו בפועל. יתרה מכך, בעקבות האינתיפאדה השנייה, התפתחה מערכת מקיפה ומורכבת של אמצעים והגבלות ביטחוניות, ששיבשו קשות את מארג החיים הכלכליים והביאה לעלייה תלולה בהוצאות ההובלה, השיווק ושאר מרכיבי הפעילות העסקית, תוך פגיעה ביכולת לקיים פעילות כלכלית ועסקית רצופה ויציבה. בנוסף לכך, הרשות הפלסטינית סובלת מאתגרים ניהוליים ומגילויי שחיתות, והיא גם נתונה למגבלות קשות בניצול משאבי המים, הקרקע ומשאבים טבעיים אחרים בגדה המערבית, המעמיסות קושי נוסף על הכלכלה.

שירותי התשתית העיקריים, כגון אספקת החשמל והמים, נשלטים בידי ישראל. פיתוח תשתיות כבישים, תקשורת ותשתיות אחרות מצריך אישורים ישראליים, והוא הדין בפיתוח תעשייתי או חקלאי בשטחי C, ובמידה רבה גם בשטחי B (שטחים בשליטה אזרחית פלסטינית, ושליטה ביטחונית ישראלית). למעשה, כמעט כל פיתוח פיסית מעבר

1 Gaza-Jericho Agreement, Annex IV – Economic Protocol, 29 April 1994; Israel, Ministry of Foreign Affairs, <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Gaza-Jericho+Agreement+Annex+IV+-+Economic+Protoco.htm>

לתחומי הערים הפלסטיניות הגדולות מצריך אישור ישראלי. תהליך מתן האישורים הוא ארוך ומסורבל, ובמרבית המקרים ישראל אינה מעניקה את האישור, מעכבת או אף חוסמת את תוכניות הפיתוח הפלסטיניות.

ישראל שולטת גם ברבים מ"כלי" המדיניות הכלכלית. משטר הסחר ("איחוד המכסים") מכפיף את סחר החוץ הפלסטיני למערכת המכסים ולהסדרי הסחר של ישראל. הסדרים אלו עומדים במקרים רבים בניגוד לצורכי המשק הפלסטיני הקטן והלא-מפותח. האיחוד המוניטרי עם ישראל, והשימוש בשקל הישראלי כמטבע הפלסטיני, חשובים ליציבות של הכלכלה הפלסטינית, אך מגבילים את יכולתה של הרשות הפלסטינית להפעיל "כלים" של מדיניות מוניטרית (שערי ריבית, מדיניות שער החליפין וכדומה) בהתאם לצורכי המשק הפלסטיני. ההסדר שלפיו גובה ישראל מע"מ ומיסים עקיפים עבור הרשות הפלסטינית משאיר בשליטה ישראלית את חלק הארי של הכנסות האוצר הפלסטיני, נותן בידה כלי לחץ פוליטי רב עוצמה על הרשות הפלסטינית, ומגביל את יכולתה של הרשות לנקוט אמצעים של מדיניות פיסקלית.²

לסיכום, ניתן לראות כי ההסדרים הכלכליים הפורמליים כפי שנקבעו ב"פרוטוקול פריס", ויותר מכך ההסדרים המעשיים כפי שהשתרשו והם נהוגים בפועל מאז 1994, השאירו בידי ישראל שליטה כמעט מוחלטת בכלכלה הפלסטינית.

2 יצחק גל, "יכולת הקיום הכלכלית של מדינה פלסטינית": תובנות וניתוח בפרספקטיבה ארוכת טווח, בתוך אפרים לביא ויצחק גל (עורכים), "פלסטין - המדינה שבדרך?" (אוניברסיטת תל אביב - מרכז תמי שטיינמץ ומרכז משה דיין, 2012), עמ' 81, 84-86.

פרק ב: תמונת המצב הכלכלית: מגמות הבסיס ומצב הכלכלה בפתח שנת 2026

על רקע התלות הקיצונית בישראל, הכלכלה הפלסטינית הושפעה תמיד, ובעוצמה רבה, ממידת האינטנסיביות של הסכסוך וממצב היחסים המדיניים עם ישראל. לצד התנודתיות הרבה באינדיקטורים הכלכליים העיקריים, ההשפעה המצטברת של רשת החסמים והמגבלות שתוארה לעיל היא קצב מצטבר של צמיחה כלכלית המוערך בפחות מחצי מפוטנציאל הצמיחה של הכלכלה הפלסטינית. לתופעה זאת משמעויות קשות על התעסוקה, רמת החיים והיציבות הכלכלית-חברתית. בנוסף לכך, קיים פער גדול בין ההתפתחות הכלכלית של הגדה המערבית לזו של רצועת עזה לאורך שנות שלטון חמאס בעזה (מ-2007).

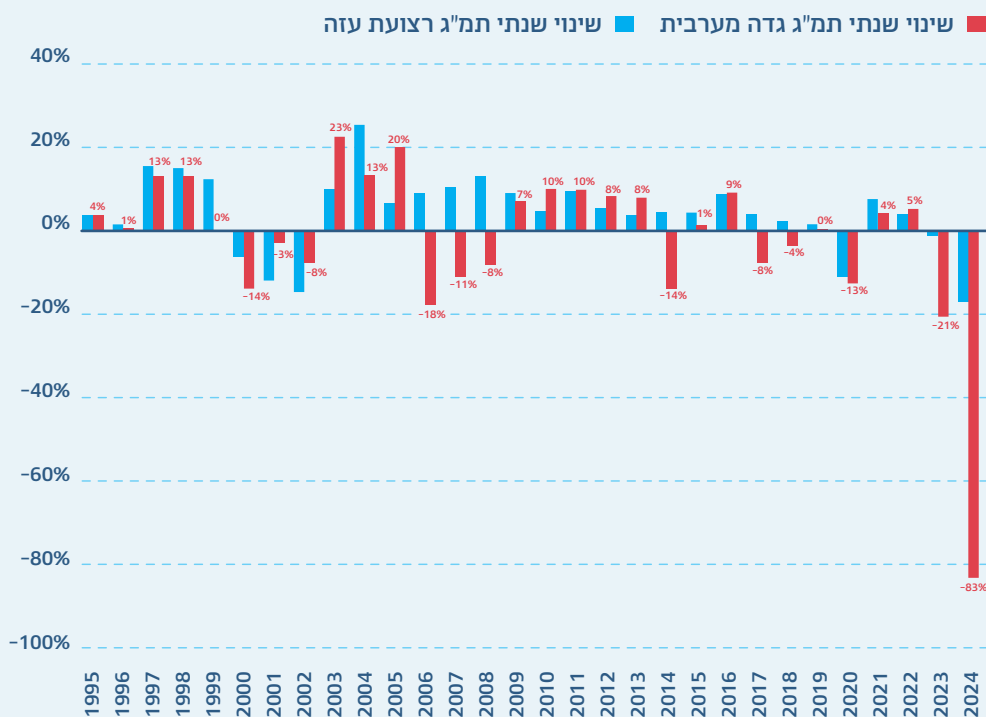
התלות הקיצונית בישראל מעמידה את הכלכלה הפלסטינית בסיכון מתמיד ובפגיעה מצטברת הנובעת מהחלטות ישראליות חד-צדדיות. סיכון זה התממש בצורה קשה בתקופת האינתיפאדה השנייה, ובצורה קשה אף יותר מכך, בתקופת מלחמת חרבות-ברזל, מאז אוקטובר 2023. להלן ניתוח תמציתי של הפגיעה בהיבטים מרכזיים של הכלכלה הפלסטינית בעקבות המלחמה, בשנים 2024-2025:

תוצר ותעסוקה

בתרשים 1.1 ניתן לראות את הירידה החדה של התמ"ג (המודד את היקף הפעילות הכלכלית בתחומי המשק), בשנים 2000-2002 (תקופת האינתיפאדה השנייה), הירידה בעזה עם השתלטות חמאס, ובהמשך גם בסמוך למבצעים הצבאיים הישראליים ברצועה, וכמובן הנפילה החדה אחרי אוקטובר 2023. במקביל, הכלכלה הפלסטינית מראה צמיחה כלכלית חזקה בתקופות של רגיעה יחסית. בולטת במיוחד הצמיחה הכלכלית הרצופה בגדה המערבית, לאורך תקופה של כ-15 שנה לאחר היציאה מהאינתיפאדה השנייה (2003-2017). זאת, בעיקר על רקע הכהונה של סלאם פיאד כראש הממשלה הפלסטיני בין השנים 2007-2013.

תרשים 1.1: הגדה המערבית ורצועת עזה - גידול (קיטון) שנתי של התמ"ג 1995-2024

(בדולרים, במחירים קבועים, שיעור גידול (קיטון) ריאלי מול השנה הקודמת)



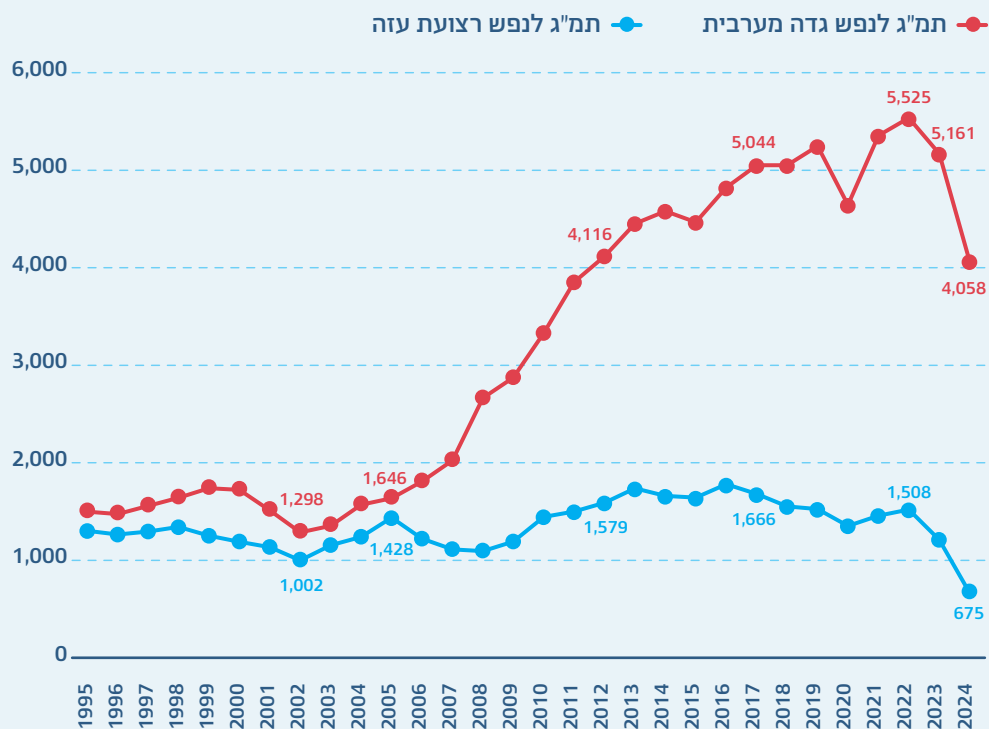
מקור: PCBS, National Accounts Statistics

הערה: הנתון לשנת 2023 משקף גם השפעה של הרבע האחרון, אוקטובר-דצמבר 2023. הירידה בשנת 2020 בהשפעת משבר הקורונה.

הצמיחה הרצופה בגדה המערבית הביאה לקפיצת מדרגה בתוצר לנפש. כפי שניתן לראות בתרשים 1.2, התוצר לנפש בגדה המערבית גדל פי ארבעה. מ-1,300 דולר בשנת 2002 ל-5,000 דולר בשנת 2017. ברצועת עזה לעומת זאת, התוצאה המצטברת של התנודתיות בהתפתחות התוצר הייתה גידול של 50 אחוזים בלבד בתוצר לנפש בתקופה זו, לרמה נמוכה מאוד של מעט יותר מ-1,500 דולר לנפש. בשנת 2022 היה התוצר לנפש בגדה המערבית גבוה יותר מפי שלושה מהתוצר לנפש של רצועת עזה, בהשוואה לפער של 30 אחוזים בלבד בשנת 2002. מלחמת חרבות-ברזל הובילה למעשה לחיסול כמעט מוחלט של החיים הכלכליים ברצועת עזה, ובמקביל לכך, גררה נפילה חדה בתמ"ג בגדה המערבית. התמ"ג לנפש בגדה ירד בשנת 2024 לרמה של כ-4,000 דולר, נסיגה של יותר מ-10 שנים בהתפתחות התוצר לנפש.

תרשים 1.2: הגדה המערבית ורצועת עזה - תוצר לנפש 1995 - 2024

(בדולרים, מחירים שוטפים)



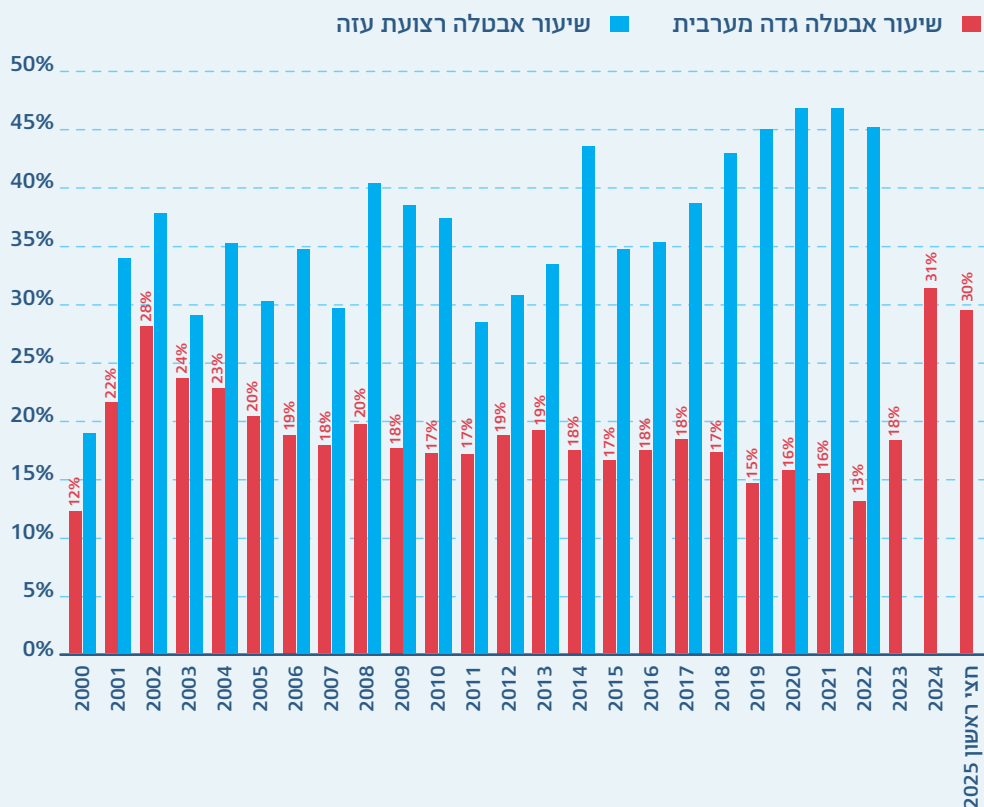
מקור: PCBS, National Accounts Statistics

הערה: הנתון לשנת 2023 משקף גם השפעה של הרבע האחרון, אוקטובר - דצמבר 2023. הירידה בשנת 2020 בהשפעת משבר הקורונה.

המגמות לעיל השתקפו גם בנתוני התעסוקה. כפי שניתן לראות בתרשים 2, שיעור האבטלה בגדה המערבית התייצב בשנים האחרונות שלפני אוקטובר 2023 סביב 15 אחוזים. ברצועת עזה שיעור האבטלה היה גבוה כמעט פי שלושה. הפגיעה הקשה בפעילות הכלכלית מאז אוקטובר 2023, ובמקביל פגיעה קשה אף יותר בעבודת פלסטינים בישראל (כמתואר בהמשך), גרמה לזינוק בשיעור האבטלה בגדה - לרמה של 30 אחוזים בשנת 2024 ובחצי הראשון של 2025 - בדומה לאבטלה ששררה בשיא האינתיפאדה השנייה.

תרשים 2: הגדה המערבית ורצועת עזה - שיעור האבטלה 1995 - 2025

(באחוזים מכוח העבודה)



מקור: PCBS, Labor Market Statistics

הערה: הנתון לשנת 2023 משקף גם השפעה של הרבע האחרון, אוקטובר-דצמבר 2023. מאוקטובר 2023 אין נתונים לגבי תעסוקה ברצועת עזה.

עובדים פלסטינים בישראל וסחר פלסטיני עם החברה

הערבית בישראל³

עבודת הפלסטינים בישראל והסחר עם החברה הערבית בישראל היוו בעשור שקדם ל-7 באוקטובר 2023, מרכיבים בעלי חשיבות עליונה לכלכלה הפלסטינית. שני התחומים נפגעו מאוד כתוצאה ממלחמת חרבות-ברזל. ישראל היא שותפת הסחר הכמעט בלעדית של הרשות הפלסטינית. בשנים שקדמו לאוקטובר 2023, השוק הישראלי קלט 97 אחוזים מכלל הייצוא הפלסטיני וסיפק 75 אחוזים מכלל הייבוא הפלסטיני. מעבר לכך, כמעט כל הרבע הנותר של הייבוא הפלסטיני, שמקורו משווקים שאינם ישראל, מגיע דרך נמלי הים והאוויר של ישראל. לפיכך, הרשות הפלסטינית תלויה באופן מוחלט בישראל גם בייבוא שלה, בדומה לתלות המוחלטת בישראל בייצוא.

כיוון שהסחר שבין ישראל לרשות הפלסטינית מתנהל תחת משטר של "איחוד מכס" (קרי, כסחר פנים ולא כסחר חוץ), הוא מתועד באופן חלקי. על פי בדיקות והערכות שונות, "הסחר הרשום" מהווה כשליש בלבד מההיקף הכולל של הסחר בפועל בין ישראל לרשות הפלסטינית. שני השלישים האחרים של הסחר מתחלקים בין סחר פורמלי לגיטימי שאינו רשום, אך מהווה חלק מהכלכלה הפלסטינית הפורמלית, לבין "סחר לא-פורמלי", המהווה חלק של הכלכלה הלא-פורמלית ברשות הפלסטינית ("כלכלה שחורה"). ההיקף הכולל של הסחר (הרשום, יחד עם "הלא-רשום" וכן "הלא-פורמלי") גדל בהתמדה בשנים האחרונות (עד אוקטובר 2023) - גידול מצטבר של שליש בין השנים 2018-2019 לשנת 2022.

חלק גדול של הסחר "הלא-רשום" זה "הלא-פורמלי" מתנהל עם החברה הערבית בישראל, בקשת רחבה של ערוצים. מלחמת חרבות ברזל פגעה באופן קשה במיוחד בסחר זה. סחר זה נחתך בשנת 2024 כמעט בחצי. הגורם העיקרי לכך היו הגבלות תנועה - במיוחד הגבלות על כניסה של אזרחי ישראל הערבים לשטחי הגדה המערבית, וכן הגבלות תנועה בתוך הגדה המערבית.

לצד הסחר "הלא-רשום" זה "הלא-פורמלי", גם עבודה של פלסטינים בישראל הפכה בעשור החולף לגורם חשוב ביותר בכלכלה הפלסטינית. מספר העובדים הפלסטינים בישראל הוכפל בין השנים 2010 ל-2023 (עד אוקטובר), אך ההכנסות של עובדים פלסטינים בישראל גדלו בקצב מהיר הרבה יותר. זאת, כיוון שגם השכר הממוצע

3 על פי ניתוח מפורט המובא ב- יצחק גל, "השפעת המלחמה על הכלכלה הפלסטינית: הסחר הישראלי-פלסטיני ועבודה של פלסטינים בישראל" (מרכז משה דיין, אוניברסיטת תל אביב), מרץ 2025

לעובד עלה בתלילות במהלך תקופה זאת.⁴ סך כל ההכנסות מעבודה בישראל, כפי שהן משתקפות במאזן התשלומים של הרשות הפלסטינית, גדל בתקופה זאת פי ששה - מכ-700 מיליון דולר ב-2011 ל-4.3 מיליארד דולר בשנה ב-2022.⁵

בשנים האחרונות, עד פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ההכנסות של העובדים בישראל כיסו כמעט באופן מלא את הגירעון בסחר הסחורות והשירותים של הרשות הפלסטינית עם ישראל. בשנת 2022, הכנסות העובדים צמצמו את הפער מחמישה מיליארד דולר לכמיליארד דולר. ובשנת 2023, עד אוקטובר, כיסו את הפער לחלוטין. בכך אפשרו לקיים רמה גבוהה של יבוא חיוני - הן לפעילות הכלכלית והן לרמת המחיה של משקי הבית.

ההכנסה החודשית הממוצעת של עובד פלסטיני בישראל הייתה כמעט כפולה מההכנסה של עובד פלסטיני בגדה המערבית וגדולה יותר מפי חמישה מאשר ברצועת עזה.⁶ לפיכך, למרות שהעבודה בישראל סיפקה 20 אחוזים מהתעסוקה של תושבי הגדה המערבית (170 אלף מקומות עבודה בישראל מתוך תעסוקה כוללת של 868,000, ברבעון השלישי של 2023), משקל העבודה בישראל מכלל ההכנסות מעבודה של משקי הבית הפלסטיניים בגדה המערבית היה למעלה מ-30 אחוזים.

מלחמת חרבות ברזל פגעה באופן קשה גם בעבודת פלסטינים בישראל. מספר עובדי איו"ש בישראל (באישור וללא אישור) צנח מכ-170 אלף ברבעון השלישי של 2023 לכ-30 אלף בממוצע לשנת 2024. הכנסות העובדים בישראל ירדו מכ-4.3 מיליארד דולר בשנת 2022 לכ-400 מיליון דולר בשנת 2024 (ראו תרשימים 3.1 ו-3.2).

כאשר מצרפים יחד את הכנסות העובדים בישראל עם התרומה של הסחר עם ישראל, ניתן להעריך כי סדר גודל של חצי מההכנסות של משקי הבית בגדה המערבית נבעו מהסחר עם ישראל ומההכנסות של העובדים הפלסטינים בישראל. שני מרכיבים אלו נחתכו בסדר גודל של שני שלישים (במשולב) בשנת 2024.

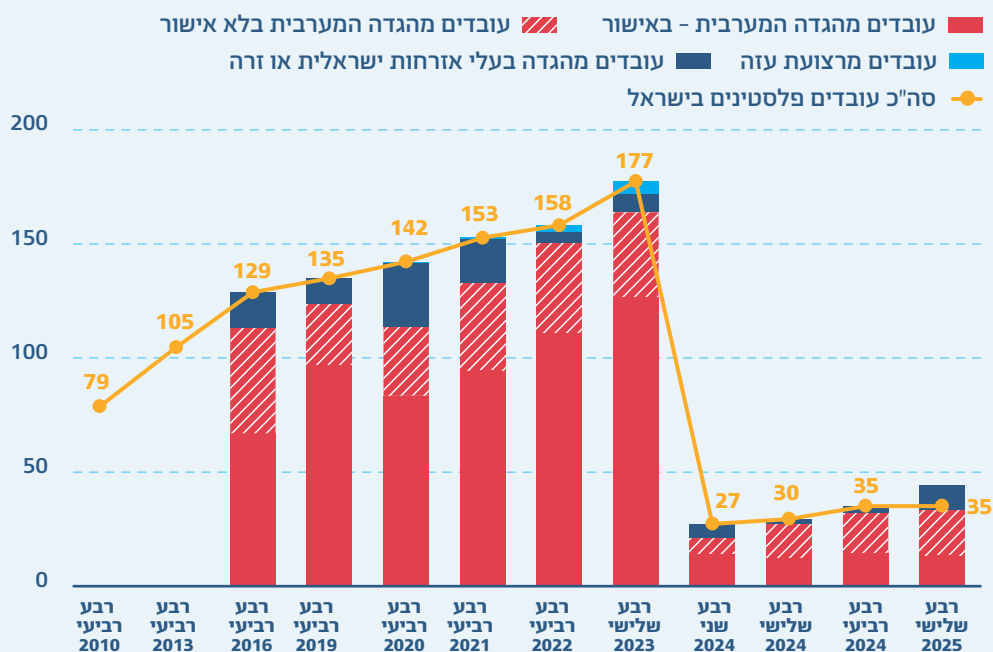
4 הכנסה חודשית ממוצעת לעובד פלסטיני בישראל כמעט והוכפלה בין 2010 ל-2023 - ממעט פחות מ-3,300 שקלים לחדש בשנת 2010 (רבעון שלישי) ל-6,050 שקלים בשנת 2023 (רבעון שלישי). נתון זה מחושב לפי שכר ממוצע ליום מוכפל במספר ממוצע של ימי עבודה בחודש, מתוך: PCBS, Labor Force Survey, Quarter 3 2023, Table 28 לעומת, PCBS, Labor Force Survey, Quarter 3 2010, Table 33

5 PCBS, Balance of Payments Statistic, Quarterly Time Series.

6 הכנסה חודשית ממוצעת בשנת 2023 (רבעון שלישי): עובד פלסטיני בישראל - 6,050 שקלים, עובד בתוך הגדה המערבית - 3,238 שקלים, עובד ברצועת עזה - 1,144 שקלים. מחושב לפי שכר ממוצע ליום מוכפל במספר ממוצע של ימי עבודה בחודש, מתוך: PCBS, Labor Force Survey, Quarter 3 2023, Table 28

תרשים 3.1 מספר עובדים פלסטינים בישראל ובישובים הישראליים בגדה המערבית

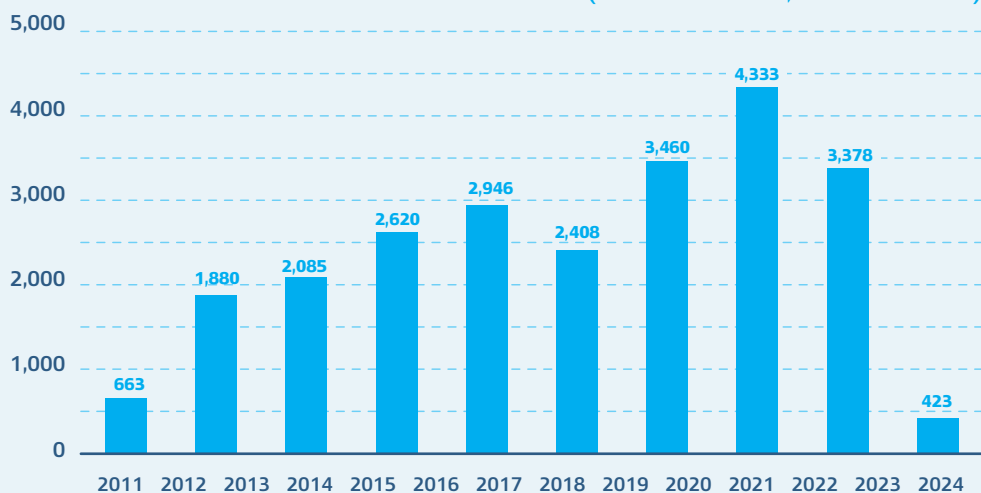
(אלפי עובדים)



מקור: PCBS, Quarterly Labor Force Survey, Table 17, 21, 27 (different years)

תרשים 3.2 הכנסות של עובדים פלסטינים בישראל 1995 - 2025

(במיליוני דולרים, מחירים שוטפים)



מקור: PCBS, Balance of Payments Statistics

המהלכים של ממשלת ישראל מול הרשות הפלסטינית מאז אוקטובר 2023 הגבירו מאוד את הסיכונים ליציבות הפיסקאלית (תקציבית) ופגעו משמעותית בתפקוד של הרשות הפלסטינית. הגירעון התקציבי של הרשות הפלסטינית העמיק פי שלושה בשנת 2024, למרות גידול חד בסיוע החיצוני, ובשנת 2025 המצב החמיר הרבה יותר.

החומרה המיוחדת של המשבר הפיסקאלי בשנים 2024-2025 באה לידי ביטוי בהאצה של תהליכים המקרבים את הרשות הפלסטינית למצב של חדלות פירעון (אי יכולת לעמוד בהתחייבויות הכספיות שלה), וכנגזרת מכך גם פגיעה קשה בתפקוד ובמתן השירותים לאוכלוסייה.

על פי פרוטוקול פריס, ישראל גובה עבור ממשלת הרשות הפלסטינית את כל המיסים, המכסים והאגרות על היבוא הפלסטיני, בהסדר המכונה "הסדר הסילוקין". "הכנסות הסילוקין" (Clearance revenues) עמדו על כ-70 אחוזים מכלל ההכנסות בתקציב הרשות הפלסטינית. ממשלת ישראל מקזזת סכומים שונים מתוך כספי הסילוקין שהיא גובה עבור הרשות הפלסטינית, על פי הסדרי תשלום מוסכמים עבור שירותים שהרשות הפלסטינית רוכשת מישראל (חשמל, מים, שירותים רפואיים ועוד).

בשנים האחרונות החלה ממשלת ישראל להפעיל מהלכי "ענישה" של קיזוזים חד-צדדיים מכספי הסילוקין, כנגד תשלומים שהרשות הפלסטינית מעבירה למשפחות "שהידים" ולאסירים פלסטיניים בישראל. במהלך מלחמת אוקטובר 2023 הגדילה ממשלת ישראל מאוד את היקף קיזוזי "הענישה", ועיכבה סכומים נוספים, והיא פועלת בימים אלה לקדם חקיקה שתאפשר לחלט לעד את כספי הרשות הפלסטינית המקוזזים. "קיזוזי ענישה" אלו מוגדרים על ידי הרשות הפלסטינית "כספי סילוקין מעוכבים" (Withheld clearance revenues). ההיקף הכולל של "כספי הסילוקין המעוכבים" גדל ממוצע חודשי של פחות מ-100 מיליון ש"ח בחודשים ינואר-ספטמבר 2023 לכ-250 מיליון ש"ח בחודש בשנת 2024 (תרשים 4.1). סקירה מפורטת של מערכת הקיזוזים והתפתחות מהלך "קיזוזי הענישה" ראו בנספח ג'.

התוצאה המשולבת יחד עם הירידה בהכנסות הרשות הפלסטינית לפני "כספי סילוקין המעוכבים", הייתה ירידה של כשליש בהכנסות נטו. מממוצע חודשי של קרוב ל-1.5 מיליארד ש"ח בינואר-ספטמבר 2023 לממוצע חודשי של פחות מ-1 מיליארד ש"ח בשנת 2024.⁷

במהלך 2025 זינק היקף קיזוזי "הענישה" של ישראל, וברבעון השלישי של 2025 הגיע לממוצע חודשי של קרוב ל-700 מיליון ש"ח. סך ההכנסות נטו של הרשות הפלסטינית צנח לממוצע חודשי של 600 מיליון ש"ח, 40 אחוזים בלבד מהממוצע של ינואר-ספטמבר 2023 (תרשים 4.1). כתוצאה מכך, זינק הגירעון החודשי בתקציב הרשות הפלסטינית מרמה של פחות מ-100 מיליון ש"ח לחודש בשנת 2022 וינואר-ספטמבר 2023 (ו-400 מיליון ש"ח לחודש בשנת 2024) ל-800 מיליון ש"ח לחודש ברבעון השלישי של 2025.

הגירעון הגדול ממומן על ידי הרשות הפלסטינית בשלוש דרכים. לכולן השפעה מצטברת המערערת את היציבות והתפקוד שלה.

1. פיגור בתשלומים לספקים ונותני שירותים. תופעה זו הקשתה על ספקים כבר בשנת 2024 להמשיך ולספק שירותים חיוניים לרשות הפלסטינית (לדוגמא, אספקת תרופות עבור מערכת הבריאות). בשנת 2025 מצב זה הלך והחמיר.

2. הלוואות מהבנקים המקומיים. ההיקף הגדול של החוב והסיכון הגובר של אי יכולת הרשות הפלסטינית להחזירו, הפכו את הרשות הפלסטינית ללווה המסכן את היציבות של מערכת הבנקאות הפלסטינית.

3. תשלום משכורות חלקיות בלבד לעובדי הרשות הפלסטינית. היקף החוב של משכורות 12 לא משולמות לעובדים הוכפל בשנת 2024, ונכון לאוקטובר 2025 מוערך בסדר גודל מצטבר של יותר מ-12 חודשי משכורת שלא שולמו.

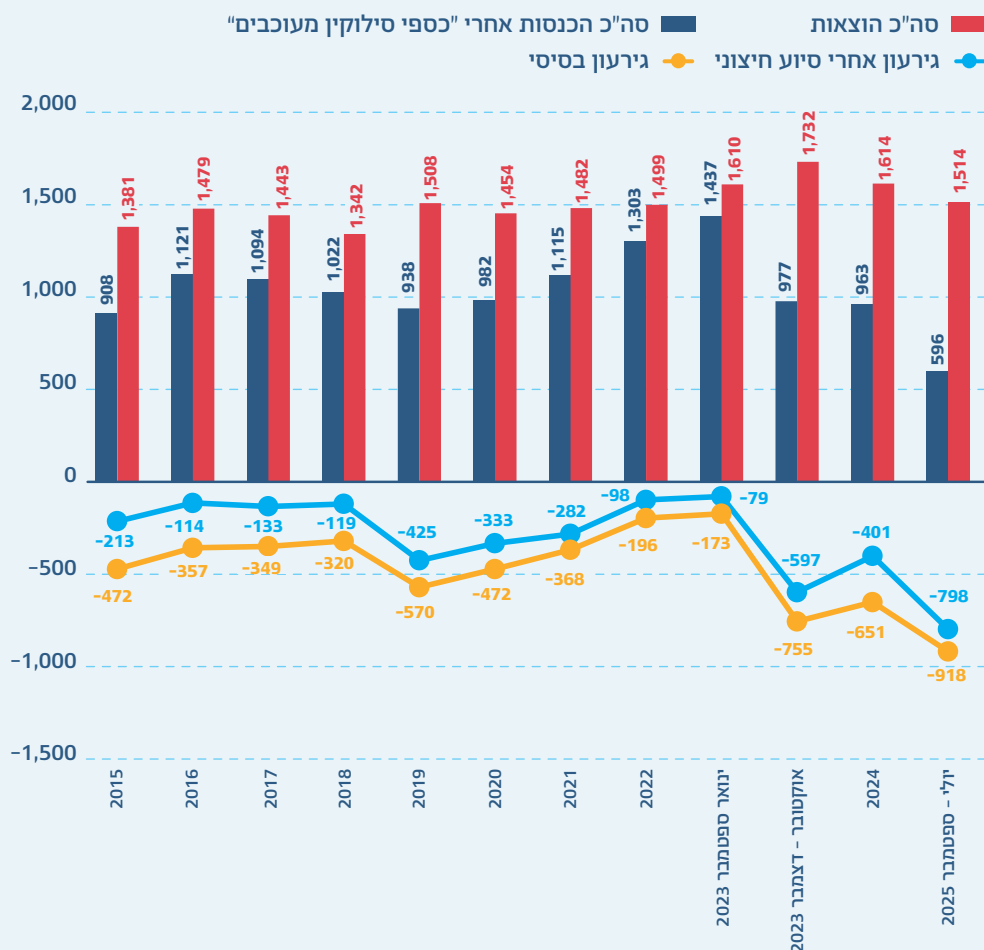
כתוצאה מצעדים אלו, מתפתחות בעיות עומק בכלכלה ובחברה הפלסטינית. בין השאר: עובדים מתייצבים לעבודה באופן חלקי, הרשות הפלסטינית מתקשה באספקת שירותים לאוכלוסייה, שירותים שונים צומצמו, ומערכת החינוך בגדה המערבית עברה חלקית למודל של לימוד מרחוק.⁸

7 בנתוני ההכנסות לפני ואחרי "כספי סילוקין מעוכבים" בתרשים 1.2 אין הפחתה של "הקיזוזים המוסכמים". בחשבונאות התקציבית של הרש"פ קיזוזים אלו מוצגים בסעיף ההוצאות של התקציב (זאת הצגה נכונה, כי אלו הם אכן הוצאות. הקיזוז שלהן מכספי הסילוקים הוא אמצעי גביה שהוסכם בין ישראל והרש"פ).

8 World Bank, "IMPACTS OF THE CONFLICT IN THE MIDDLE EAST ON THE PALESTINIAN ECONOMY", (December 2024), p. 3; [An Unprecedented Education Crisis in the West Bank - occupied Palestinian territory | ReliefWeb](#); السلطة تدفع 70% من رواتب موظفيها عن شهر ديسمبر

תרשים 4.1: הגירעון בתקציב הרשות הפלסטינית

(ממוצע חודשי במיליוני ₪)⁹

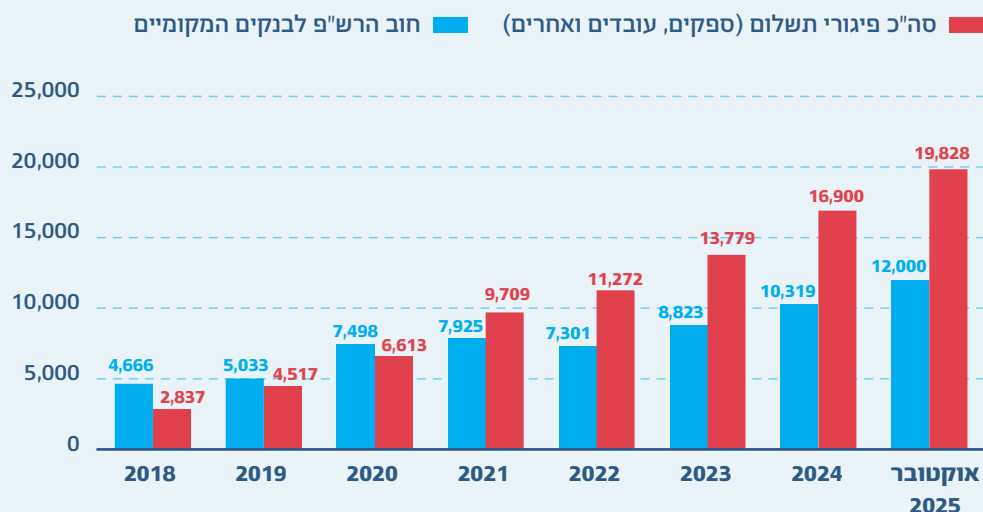


מקור: Palestinian Authority (PA), Ministry of Finance (MOF), Fiscal Operations, Monthly Reports for December of 2015 – 2024 and September 2023, Table 1

9 נתוני התקציב של הרשות הפלסטינית (בדומה לכל תקציב אחר) מוצגים בדו"חות של משרד האוצר הפלסטיני בשני אופנים (א) הצגה על בסיס התחייבויות (Commitment basis) - הכנסות והוצאות על בסיס ההתחייבויות של הרשות כלפי אחרים ושל אחרים כלפי הרשות. לדוגמה - הוצאות שכר על פי תלושי המשכורת שהוצאו לעובדים = השכר המגיע לעובדים, (ב) על בסיס מזומן (cash basis) - תקבולים ותשלומים כפי שהתקבלו בחשבונות הבנק של הרשות או יצאו מחשבונות הבנק. בדוגמה הקודמת, אם הרשות שילמה בפועל לעובדיה 70 אחוזים בלבד מהשכר (כפי שהיא נוהגת לעשות בשנים האחרונות), הרישום על בסיס מזומן יהיה של 70 אחוזים הללו בלבד. יתרת 30 האחוזים נרשמים כחוב של הרשות לעובדים שהרשות מחויבת לשלם בעתיד (היא אכן משלמת חובות אלו כאשר הדבר מתאפשר לה, באופן חלקי ובפיגור ניכר). ניתוח של תמונת התקציב לאורך זמן, כפי שמוצג כאן, נעשה על בסיס התחייבויות (להבדיל מניתוח מצב "הקופה" של הרשות בטווח הקצר, אותו עושים על בסיס מזומן).

תרשים 4.2: התפתחות החוב לבנקים המקומיים ופיגורי תשלומים לספקים ולעובדים של הרשות הפלסטינית

(מיליוני ש"ח - מצטבר לסוף התקופה)



Monetary Authority database (original data in USD); PA, Ministry of Finance, monthly reports for December of the relevant years

יציבות מערכת הבנקים

במסגרת המאמץ לערער את היציבות של הרשות הפלסטינית, נוקטת ממשלת ישראל גם מהלכים המכוונים לפגוע במערכת הבנקאית. הצעד המסוכן ביותר הוא **איום מתמיד של שר האוצר סמוטריץ', שלא להאריך את תוקפו של "מכתב שיפוי" מטעם משרד האוצר הישראלי לבנקים הישראליים העובדים עם הבנקים הפלסטיניים, המעניק להם הגנה כנגד תביעות אפשריות הכרוכות בפעילות זו**. בהיעדר מכתב שיפוי כנדרש, הבנקים הישראליים אינם יכולים לספק שירותי קורספונדנציה לבנקים הפלסטיניים, ובכך תנותק הבנקאות הפלסטינית מהמערכת הפיננסית הבינלאומית (וגם זו הישראלית). מהלך מקביל, פחות קריטי אך עדיין מקשה מאוד על פעילות הבנקים, הוא הימנעות ישראלית מעדכון ההסדרים לקליטת עודפי מזומנים בשקלים הנצברים בבנקים הפלסטיניים.

בשורה התחתונה, המהלכים שממשלת ישראל נוקטת במכלול התחומים שנסקרו לעיל, פוגעים באופן קריטי בתפקוד הכלכלה הפלסטינית בגדה המערבית, ומסכנים באופן חמור את היציבות של הרשות הפלסטינית. יחד עם היעדר תמיכה באלטרנטיבה לחמאס בעזה, אלימות המתנחלים הגוברת ותהליכי הסיפוח המעמיקים, הולכת ומתגבשת בשתי הגזרות מציאות כאוטית המהווה סכנה ביטחונית חריפה לישראל. על מנת להתמודד עימה, יש הכרח לאמץ במהירות פרדיגמה אחרת.

פרק ג: פרדיגמה חדשה לתיקון מערכת היחסים הכלכליים - קווים מנחים

אנו מציעים לתקן את מערכת היחסים הכלכלית שבין ישראל לפלסטינים על פי הקווים המנחים הבאים:

א. החלפה הדרגתית של ההסדרים הקיימים, הפוגעים בכלכלה הפלסטינית, במערכת מוסכמת חדשה. זאת, באופן התואם את החלטת מועצת הביטחון 2803 לגבי סיום המלחמה בעזה, ובאופן המשתלב עם התהליכים הבאים: (1) התקדמות בבנייה מחדש של עזה תוך החלפת שלטון חמאס במערכת שלטונית חדשה עם זיקה לרשות הפלסטינית ותחת חסות אזורית-בינלאומית, (2) יישום פתרונות מוסכמים לצורכי הביטחון של ישראל כחלק אינטגרלי מהמערכת ההסכמית המתגבשת, וכן (3) שילוב מערכת ההסכמים הכלכליים החדשה כמרכיב חיוני בתהליך הרפורמה של הרשות הפלסטינית, בניית המדינה הפלסטינית העתידית וכחלק משיתוף פעולה עמוק של הכלכלה הישראלית והפלסטינית עם כלכלות האזור.

ב. המערכת ההסכמית החדשה מול ישראל תיבנה תחת פרדיגמה חדשה של כלכלה פלסטינית, אשר שומרת על קשר הדוק עם ישראל כעוגן כלכלי חיוני, אך תוך הפחתה משמעותית של התלות הכלכלית בישראל, ולצד זאת פיתוח של היחסים הכלכליים עם העולם הערבי, ובמיוחד עם מדינות המפרץ, כעוגן כלכלי חיוני נוסף.

ג. הבנייה ההדרגתית של מערכת הסכמית זאת תתקדם בד בבד עם מהלך מדורג לקראת מדינתיות פלסטינית יציבה המחויבת ליחסי שלום עם ישראל, על פי אבני דרך שיוסכמו. מהלך זה יהיה התרגום המעשי של סעיף 20 בתוכנית 20 הנקודות של הנשיא טראמפ שאושרה גם בהחלטת מועצת הביטחון 2803. סעיף זה קובע כי ארה"ב תוביל דיאלוג ישראל-פלסטיני שתכליתו הסכמה על אופק מדיני ("The United States will establish a dialogue between Israel and the Palestinians" ¹⁰ "to agree on a political horizon for peaceful and prosperous co-existence").

ד. מינוף המעורבות האזורית והבינלאומית בניהול ובשיקום עזה לבנייה של מערכת יחסים חדשה של האזור עם הרשות הפלסטינית וישראל, אשר תשלב את ישראל כחלק ממהלך אזורי-בינלאומי שמטרתו בנייה מחדש של רצועת עזה כישות כלכלית מתפקדת וצומחת. מהלך זה ישלב את הרשות הפלסטינית (עזה והגדה

10 UN Security Council Resolution 2803 (2025), ANNEX 1 - President Donald J. Trump's Comprehensive Plan to End the Gaza Conflict, Point # 20.

המערבית) ואת ישראל, בפרויקטים גדולים של שיתוף פעולה אזורי, בד בבד עם הסדרי ביטחון מוסכמים וכחלק מתהליך ההתקדמות לקראת מדינתיות פלסטינית. תיקון מערכת היחסים על פי הקווים המנחים הללו יהיה חלק מתהליך הייצוב הכלכלי-חברתי והפוליטי של הרשות הפלסטינית, ויצירת מערכת יחסים חדשה ויציבה עם ישראל, ותהווה נדבך חשוב בתהליך השלום והנורמליזציה האזורי.

פרק ד: תכנית כלכלית מדורגת לתיקון מערכת היחסים הכלכליים

על בסיס הקווים המנחים שתוארו לעיל, המסמך מציע **מפת דרכים**, בת שלושה שלבים, לתיקון מערכת היחסים הכלכליים. המהלכים המוצעים מתייחסים במשולב להסדרים הנוגעים לגדה המערבית, לרצועת עזה וכן מול הרשות הפלסטינית כיישות שלטונית. תנאי הכרחי למימוש התוכנית הוא נכונות פוליטית בישראל לתקן את מערכת היחסים הישראלית-פלסטינית ולהתקדם בתהליך של ייצוב כלכלי-חברתי ופוליטי של הרשות הפלסטינית. יחד עם זאת, גם במצב הנוכחי, בו אין רצון פוליטי להתקדם בנתיב זה, יש מספר מהלכים חשובים מאוד שניתן להביא למימושם באופן כמעט מיידי. התכנית בנויה משלושה שלבים:

א. שלב ראשון: מהלכים מיידיים בעלי השפעה משמעותית. חלק חשוב מהמהלכים הללו ניתן לממש גם תחת המצב הפוליטי הנוכחי, בד בבד עם קידום שלב ב' בתוכנית טראמפ והפעלת ממשלת הטכנוקרטים ומנגנון בינלאומי-אזורי שיסייע לניהול ובנייה מחדש של רצועת עזה. מוצע שמהלכים אלו יהיו חלק ממערכת ההסכמות שתגובש בהובלה אמריקנית למימוש החלטת מועצת הביטחון 2803 לגבי עזה.

ב. שלב שני, למימוש אפשרי תוך חצי שנה מקבלת החלטה ישראלית: מהלכים רבים וחשובים שניתן לבצע תחת המעטפת של הסכמי אוסלו ופרוטוקול פריס, תוך הפעלת כלים שהסכמים אלו מאפשרים.

ג. שלב שלישי: למימוש בטווח ארוך יותר (4-3 שנים) וכחלק מהתהליך המוביל למדינה פלסטינית יציבה ובטוחה: הסכם כלכלי ישראלי-פלסטיני חדש בחסות אמריקנית-בינלאומית-אזורית, המהווה מרכיב בתהליך המדיני לכינון שלום, ויחליף את פרוטוקול פריס ומערכת ההסכמים הנלווים, ואת מערכת ההסדרים החד-צדדיים שהתפתחה במהלך 30 השנים האחרונות.

שלב ראשון: מהלכים מיידיים עם השפעה דרסטית על הכלכלה הפלסטינית

חלק מהמהלכים המוצעים לשלב הראשון ניתן לממש גם בעת הנוכחית, בהובלת ארה"ב. מהלכים אלו יתרמו לקידום שלושה מאמצים עיקריים: (1) פתרון המשבר הפיסקאלי המתמשך של הרשות הפלסטינית והחזרתה למסלול של תפקוד יציב, לרבות תשלום סדיר של משכורות וחזרה לאספקת שירותים במתכונת מלאה. מהלך זה הכרחי גם כדי לאפשר לרשות הפלסטינית, במשולב עם יישום תכנית מוסכמת של רפורמות, לקחת

חלק במערכת השלטונית החדשה בעזה ובבנייתה מחדש; (2) חזרה הדרגתית למצב של ערב 7 אוקטובר 2023 מבחינת כניסת עובדים פלסטינים לעבודה בישראל, תוך הבטחת הביטחון וקידום שינויים מוסכמים בהסדרי הביטחון הקשורים בכך, וכן תוך הסרת חסמים לסחר הפלסטיני עם ישראל ועם העולם הערבי; ו-(3) קידום הסדרים הכרחיים שיאפשרו התקדמות בבנייה מחדש של עזה וחזרה מהירה של חיים כלכליים לאזור זה.

להלן פירוט צעדים מרכזיים המוצעים לשלב זה:

א. בתחום הפיסקאלי, מוצע לקדם הסדר בחסות וערבות אמריקנית, לביצוע בשלושה מהלכים:

- 1. מהלך מיידי** הקמת מנגנון של "חשבון נאמנות" שינוהל על ידי גורם בינלאומי מוסכם (לדוגמא, הבנק העולמי, להלן "הנאמן") אליו תעביר ישראל חלק מתוך סכום מצטבר של למעלה מ-10 מיליארד ש"ח כספי סילוקין שישאל הקפיאה את העברתם לרשות הפלסטינית במהלך השנים האחרונות (מנגנון דומה לזה שכבר הופעל למשך כמה חודשים בסוף שנת 2024 בחסות ממשלת נורבגיה, עד שהפעלתו הופסקה על ידי ממשלת ישראל). מתוך סכום זה הנאמן יעביר לרשות הפלסטינית מדי חודש סכום מוסכם. כמו כן, ישראל תורשה להמשיך להקפיא חלק מוסכם מתוך הסכום החודשי שהיא גובה עבור הרשות הפלסטינית. החלק המוקפא לא יישאר בידי ישראל. הוא יצטרף לסכום הצבור במנגנון הנ"ל. ישראל גם תתחייב על העברה חודשית סדירה של כספי הסילוקין בניכוי סכום זה. מהלך זה יספק לרשות הפלסטינית, במשולב עם כספי המיסים המקומיים שהיא גובה וסיוע חיצוני, הכנסה שתאפשר לה לחזור למסלול של תפקוד יציב.
- 2. מהלך שני:** משא ומתן מהיר (בחסות אמריקנית) בין הרשות הפלסטינית לישראל, בו: (1) יידונו הטענות הישראליות לגבי סכומים שלטענתה היא רשאית לקזז מתוך כספי הסילוקין שהיא גובה עבור הרשות הפלסטינית, וייקבעו כללים והסדרי קיזוז לטווח הארוך; (2) יידונו הטענות והתחשיבים של הרשות הפלסטינית לגבי הסכום המצטבר של כספי סילוקין מוקפאים שבידי ישראל, ויוסכם מהן היתרות שישראל צריכה להעביר לרשות הפלסטינית ומהם הסדרי ההעברה. הסדרים אלו יחליפו את המהלך המיידי, תוך שמירה על רמה הכנסות יציבה של הרשות הפלסטינית.
- 3. מהלך שלישי:** מו"מ והסדר (בחסות אמריקנית ואזורית) על העברת הגבייה של כספי הסילוקין מידי ישראל לידי הרשות הפלסטינית. עם השגת הסדר זה, הרשות הפלסטינית לא תהיה תלויה עוד בישראל בתחום הפיסקאלי.

⦿ ההתקדמות בתהליך הייצוב הפיסקאלי תתבצע באופן מותנה עם הסדרת התשלומים למשפחות האסירים והשהידים, וההתקדמות בביצוע הרפורמות שהרשות הפלסטינית התחייבה עליהן מול גורמי הסיוע הבינלאומיים. רפורמות אלו, לצד ההתקדמות בתהליך החזרת החיים הכלכליים לעזה, יחזקו עוד את היציבות הפיסקאלית של הרשות הפלסטינית. זאת, הן מצד ריסון ההוצאות והן ביצירת הכנסות משמעותיות ממסים על היבוא והפעילות הכלכלית ברצועת עזה.

⦿ נדגיש, כי הרשות הפלסטינית כבר החלה במהלך 2025 לקדם תכנית רפורמות על פי צו של הנשיא אבו מאזן ועל פי תוכנית שתכניה תואמו עם האיחוד האירופי ופוקחו על ידי. אחד ממרכיבי התוכנית הוא ביטול החוק אשר על פיו שולמו תמיכות לאסירים ביטחוניים פלסטיניים המוחזקים בישראל וכן למשפחות של "שהידים", על פי קריטריונים הקשורים בפעילות שלהם נגד ישראל. על פי החקיקה הפלסטינית החדשה, תמיכות במשפחות של אסירים ו"שהידים" שולבו כחלק ממערך התמיכות של הרשות הפלסטינית במשפחות נזקקות, על פי קריטריונים של זכאות לתמיכה על בסיס כלכלי - חברתי (ראו הרחבה לגבי היבט זה של תכנית הרפורמות בנספח ד').

ב. הפסקת המהלכים הישראליים הפוגעים במערכת הבנקאות הפלסטינית - הסדרים בחסות אמריקנית שייצבו מערכת זאת:

1. הסדר ישראלי-פלסטיני-אמריקני, שיעגן לטווח ארוך את הסדר "מכתב השיפוי" של משרד האוצר הישראלי לבנקים הישראליים העובדים עם הבנקים הפלסטיניים, או יחליף אותו בהסדר יציב אחר.

2. דיון ישראלי-פלסטיני מסודר בנושא עודפי מזומנים הנצברים בבנקים הפלסטיניים: בחינת דרכים ופעולות משותפות לצמצום היקף השימוש במזומן במערכת הפלסטינית באופן כללי, וכן הסדרים חדשים שיפתרו את הבעיה באופן יסודי.

ג. גידול הדרגתי בעבודת פלסטינים מהגדה המערבית בישראל: חזרה הדרגתית לסדר גודל של 150,000 עובדים בישראל (כולל ביישובים ובאזורי התעשייה הישראליים בגדה המערבית), באישור ובפיקוח של מערכת הביטחון הישראלית.

ד. מהלכים בתחום הסחר והסדרי התנועה של סחורות ובני אדם: (1) מעבר הדרגתי ממצב בו הסדרי התנועה והסחר במעברים שבין הגדה המערבית לישראל נקבעים באופן חד-צדדי על ידי ישראל, תוך שינויים תכופים, למערכת מוסדרת הבנויה על תיאום, בהתחשב בשיקולי ביטחון; (2) גישה דומה גם לגבי מעבר המלך חוסיין

(מעבר אלנבי בגבול ירדן) - המהווה צינור סחר מרכזי של הרשות הפלסטינית עם העולם הערבי; (3) מהלכים נוספים שיסייעו וימריצו את הסחר הישראלי-פלסטיני, כולל בהיבטי תיירות, במיוחד בין פלסטינים אזרחי ישראל לבין הגדה המערבית. בהינתן החשיבות הרבה של נושא זה לכלכלה הפלסטינית, מוצע לסכם בחסות אמריקנית על צעדים שניתן ליישם באופן מיידי, וכאשר תהיה נכונות פוליטית בצד הישראלי - לקיים דיון ולגבש תוכנית מפורטת במסגרת הוועדה הכלכלית המשותפת מיד עם חידוש פעולתה (ראו בהמשך).

ה. מינוף הבנייה מחדש של עזה להזנקת הכלכלה הפלסטינית:

1. הבנייה מחדש של עזה יכולה לשמש מנוף רב עוצמה להזנקת הכלכלה הפלסטינית, תוך קידום השילוב שלה במערכת הכלכלית האזורית ובפרויקטים אזוריים גדולים. זאת, לצד הזדמנויות גדולות גם לכלכלה הישראלית. כדי למצות הזדמנות זו יש לגבש את תוכניות הבנייה מחדש של עזה, וכן התוכניות לחידוש החיים הכלכליים בה, באופן שיעודד שילוב כלכלי ועסקי עם הגדה המערבית בתהליכים הללו, תוך שיתוף פעולה עם חברות ישראליות. גם בהקשר זה, ארה"ב תידרש לגרום לממשלת ישראל לשתף פעולה ולאפשר את הקשרים המתחייבים עם הגדה המערבית ואת השילוב של הרשות הפלסטינית במהלכים המובלים על ידה בעזה.

2. **תחום הסחר והלוגיסטיקה הוא בין התחומים הראשונים בהם ניתן ונדרש לקדם גישה זאת.** היקפי היבוא שיידרשו לצורך בנייה מחדש של עזה וחידוש החיים הכלכליים בה הם גבוהים מאוד. על פי עבודה מפורטת שנערכה על ידי המחבר יחד עם שותפים פלסטיניים, תידרש מערכת לוגיסטית שתאפשר כניסה של למעלה מ- 5,500 משאיות ליום - פי עשרה מהכמות היומית הממוצעת של משאיות שנכנסה לרצועת עזה ערב ה-7 באוקטובר 2023. חלק הארי של יבוא זה יגיע מהמזרח, דרך ירדן, מהגדה המערבית ודרכה, וכן מישראל ודרכה. זאת, לצד היקפים לא קטנים הצפויים להגיע ממצרים ודרכה. כדי לאפשר היקף זה של תנועה, יידרשו התאמה של מערך המעברים היבשתיים, הסדרי התנועה וכן מרכזים לוגיסטיים גדולים שישרתו את תנועת הסחורות הללו. בהינתן החשיבות והפוטנציאל הכלכלי הגדול, ראוי שגם נושא זה יטופל בהובלה אמריקנית ותוך תיאום אזורי.

שלב שני: מהלכים לביצוע תחת המעטפת של הסכמי אוסלו ופרוטוקול פריס

המהלכים שיתוארו להלן יתבצעו במסגרת מדיניות חדשה בזירה הפלסטינית, תחת ממשלה ישראלית בעלת רצון פוליטי להתקדם בתהליך של ייצוב כלכלי-חברתי ופוליטי של הרשות הפלסטינית, מתוך הבנה כי יצירת מערכת יחסים חדשה וייצוב הכלכלה הפלסטינית הן אינטרסים אסטרטגיים של ישראל.

הסכמי אוסלו, פרוטוקול פריס, נספחיהם וכן מנגנוני התיאום הכלולים בהם, מאפשרים מרחב פעולה רחב תחת המסגרת ההסכמית הקיימת. לפיכך, התוכנית המוצעת לשלב זה מתבססת על מרחב פעולה זה, והיא אפשרית גם ללא שינוי במערכת ההסכמית הקיימת.

להלן המהלכים שמוצע לקדם במסגרת זו:

א. כינוס הוועדה הכלכלית הישראלית-פלסטינית המשותפת ו-וועדות המשנה המשותפות הנוספות, אשר נקבעו בפרוטוקול פריס ובהסכמים הנלווים, וקיום דיון שוטף בין הצדדים (ראו נספח א' לגבי הוועדות המשותפות שנקבעו בהסכמים). בדיוני הוועדות תשתלב נציגות בינלאומית ואזורית, בהובלה אמריקנית. הוועדות ישמשו פלטפורמה לביור, לדיון ולקידום הצעדים השונים של התוכנית המוצעת. עם הפעלת הוועדות המשותפות הן ידונו במשותף במהלכים שבוצעו בשלב הראשון ויפעלו להסדירם, למסד אותם ולבנות תוכניות מוסכמות להמשך הקידום שלהם. הוועדות המשותפות יערכו מיפוי של החסמים והמגבלות בעלי ההשפעה המזיקה ביותר לכלכלה הפלסטינית בתחומים השונים (חקלאות, תחבורה, חשמל ואנרגיה, מים, תקשורת ושאר תחומי החיים הכלכליים). מגוון החסמים הוא עצום. ועדות המשנה השונות יסכמו על תיעודף בהתאם לצורך, יגבשו תוכניות מוסכמות לטיפול בחסמים בעלי ההשפעה הקשה יותר, וידאגו לתחילת הביצוע של התוכניות. בעבודת מיפוי החסמים וגיבוש הפתרונות חלק לא קטן מהעבודה יהיה לחזור לסיכומים קודמים, מהשנים 1994 - 1999 (מפורט בנספח א') ולהפעיל אותם בהתאמות הנדרשות.

ב. קידום חיבור כלכלי בין עזה לגדה המערבית, במשולב עם הסדרי ביטחון מוסכמים. לצד ישראל, הגדה המערבית היא השוק הפוטנציאלי הקרוב החשוב ביותר עבור עזה, ובמקביל החיבור לעזה הוא בעל חשיבות רבה עבור כלכלת הגדה המערבית. כיוון שיש כבר חיבוריות במערכות המוסדיות, הפיננסיות והעסקיות, עיקר הצורך הוא בחיבור תחבורתי, בנגישות ובהסרת חסמי תנועה. ועדת התחבורה המשותפת וכן הוועדה המשותפת שנקבעה במסגרת הנספח הישראלי-פלסטיני לגבי "המעבר

הבטוח" (ראו נספח ב') יוכלו לשמש פלטפורמות לבחינת תוכניות מפורטות בהקשר זה.

ג. הקמת אזורי תעשייה במעמד כלכלי מיוחד ואזורי סחר חופשי. אזורים אלו ישמשו מוקדים של פיתוח כלכלי ותעסוקה, הן בעזה והן בגדה המערבית. הניסיון המוצלח שנצבר באיחוד האמירויות ובירדן בתחום זה יוכל לשמש את הפלסטינים, לרבות שילוב של חברות אמירתיות מובילות בהקמה ובניהול של אזורי התעשייה הפלסטיניים החדשים. לשם המחשה, בחינה כלכלית שנעשתה לגבי הקמת אזור תעשייה גדול במעמד כלכלי מיוחד בצפון רצועת עזה העלתה כי פרויקט זה יוכל ליצור סדר גודל של 200,000 מקומות עבודה חדשים (בתוך אזור התעשייה וסביבו), ולהביא לגידול שנתי של למעלה מ-15 אחוזים בתוצר הכולל של רצועת עזה (בהתאם לערכים שלפני אוקטובר 2023), ב-5 השנים הראשונות לפעולתו.¹¹

ד. חתימה על הסדרי סחר מועדפים עם איחוד האמירויות, ערב הסעודית, האיחוד האירופי וארה"ב, בגישה דומה להסדר QIZ הטריטוריאלי ישראל-ירדן-ארה"ב, בהתאמות נדרשות.

ה. תיאום ישראלי-פלסטיני מול יוזמות כלכליות אזוריות גדולות, אשר צפויות להשפיע מאוד על ההתפתחות הכלכלית הן של הפלסטינים והן של ישראל. היוזמות הבולטות ביותר הן:

1. בנייה מחדש של רצועת עזה, אשר צפויה להיות מגה-פרויקט של שיתוף פעולה אזורי. אחד המאפיינים שכבר מסתמנים בתוכניות השיקום המוצגות על ידי שחקנים שונים, הוא שילוב של עזה במערכת הכלכלית האזורית, בתחומי תחבורה, אנרגיה ועוד. תיאום ישראלי-פלסטיני בהקשר זה יסייע למנף את המהלך הזה לטובת שני הצדדים.

2. המסדרון הכלכלי הודו-מזרח תיכון-אירופה (IMEC). ליוזמה גלובלית זאת יש מרכיבים תחבורתיים ולוגיסטיים משני מציאות מבחינת ישראל, לצד מרכיבי אנרגיה ודיגיטל שמשקלם צפוי להיות לא פחות משמעותי. הן ישראל והן הפלסטינים נדרשים להיערכות מתואמת על מנת להפיק את המירב מההזדמנויות שיוזמה זאת יוצרת.¹²

3. מהלכי שיתוף פעולה אזוריים בתחומי המים והאנרגיה. זאת, על פי המודל הירדני-ישראלי-אמירתי של ייצור חשמל סולארי בירדן, בהשקעה וניהול

11 Yitzhak Gal and Bader Rock, "North Gaza Industrial Zone – Concept Note" (Tony Blair Institute for Global Change, December 2016).

12 Gedaliah Afterman, "IMEC 2.0: A New Regional Vision After the Gaza War," Mitvim, December 2025.

אמירתיים, אל מול התפלת מים על ידי ישראל בים התיכון (Blue-Green Deal).
ניתן לקדם מהלכים נוספים גם על פי מודלים אחרים.

1. הכנת תוכנית מתואמת, יחד עם גורמים אזוריים ובינלאומיים, לקידום פרויקטים תשתיתיים (כמפורט בנספח ג'). חלק מהפרויקטים ניתנים לביצוע תוך 3-5 שנים וחלקם עד 10 שנים.¹³ פרויקטים אלו, בתחומי התחבורה, אנרגיה, מים, אזורי תעשייה ועוד, יתרמו ודאי לכלכלת ישראל, אך גם יהוו מפתח להצבת הכלכלה הפלסטינית על נתיב של צמיחה ויציבות ארוכת טווח, תוך צמצום התלות בישראל, ותוך שילובה של המדינה הפלסטינית העתידית במערכת הכלכלית האזורית. תכנון הפרויקטים הללו צריך להיות משולב עם התוכניות לבנייה מחדש של עזה, ותוך תיאום עם ישראל ועם הפרויקטים האזוריים הגדולים בתחומי התחבורה, האנרגיה והמים.

שלב שלישי: הסכם כלכלי חדש בחסות אמריקנית-בינלאומית-אזורית

צעדי הייצוב המומלצים בטווח הזמן המיידי ובשנתיים הראשונות ניתנים למימוש במסגרת ההסכמת הנוכחית, בהתאמות שהכלים של הסכמי אוסלו ונספחיו מאפשרים. אנו ממליצים להמתין בשלב זה עם שינויים משמעותיים במבנה הכלכלה הפלסטינית, כמו שינוי משטר הסחר (מאיחוד מכס כיום, כנראה למשטר של הסכם סחר חופשי עם ישראל בטווח הארוך), או התנתקות מהשקל הישראלי לטובת מטבע פלסטיני עצמאי או שימוש במטבע אחר (הדינר הירדני או הדולר). למהלכים מסוג זה, אם יבוצעו בחופזה, יכולות להיות השלכות לא צפויות שיפגעו ביציבות של הכלכלה הפלסטינית השברירית, וישבשו את תהליך ההבראה וההתחזקות. לכן, מומלץ לבחון ולתכנן היטב את התהליך ואת תזמון המעבר להסכם כלכלי חדש, כדיאלוג עם הפלסטינים ובהתאם להתפתחויות המדיניות, וכן בתיאום עם הגורמים הבינלאומיים הרלבנטיים (הבנק העולמי, קרן המטבע ואחרים).

יחד עם זאת, בטווח הארוך יותר וכחלק מהתהליך המוביל לבניית מדינה פלסטינית עצמאית, יציבה וחזקה החיה בשלום לצד ישראל, יידרשו הצדדים לקדם הסכם כלכלי חדש, כחלק מיישום הסדר הקבע. במסגרת זאת, יידונו נושאים כמו משטר הסחר הקבוע, המטבע שישמש את הכלכלה הפלסטינית, הסדרי קבע לגבי תנועת עובדים בין

13 הפירוט המובא בנספח ב' מתבסס על תכנית שהוכנה על ידי המחבר עבור משרד החוץ ההולנדי, יחד עם צוות מומחים. Lead Authors: Dr. Yair Hirschfeld and Yitzhak Gal, "REBUILDING GAZA AS PART OF A PAL-ESTINIAN ECONOMIC LEAP PLAN AND A WIDER REGIONAL STABILIZATION PROCESS" (April 2024), p. 13 – 18.

מדינת ישראל למדינה הפלסטינית, הסדרי קבע לגבי תשתיות תחבורה, מים, אנרגיה וכד', וכן לגבי ענפי משק שונים כמו תיירות ועוד.

פרק הסיכום: קידום יציבות ביטחונית ויתרונות נוספים לישראל

תיקון מערכת היחסים הכלכליים, בהתאם להמלצות במסמך זה, יהיה חלק מתהליך הייצוב הכלכלי-חברתי והמדיני של הרשות הפלסטינית, ויצירת מערכת יחסים יציבה כוללת בינה לבין ישראל.

ההשפעה של כלל המהלכים הללו, במשולב עם יציבות ביטחונית ופוליטית, צפויה להציב את הגדה המערבית על מסלול של הזנקה כלכלית. צמיחה כלכלית מואצת של סביב 10 אחוזים לשנה לתקופה של כעשור, תוך כדי הפחתה משמעותית של התלות הכלכלית בישראל.¹⁴

הצמיחה הכלכלית של רצועת עזה צפויה להיות גבוהה הרבה יותר. היא צפויה להחזיר את התוצר והתעסוקה תוך שנים ספורות לרמה של טרום אוקטובר 2023, ולהגיע תוך 10-15 שנה לרמת תוצר לנפש דומה לזאת של הגדה המערבית.

בתקופה קודמת של צמיחה כלכלית חזקה ורצופה, בעשור שאחרי האינתיפאדה השנייה ובמיוחד בתקופת הממשלות של סלאם פיאד (2009-2012), הרשות הפלסטינית התקדמה גם בתהליך של בניית מוסדות מדינתיים.¹⁵ גם בתקופה הקרובה, חיזוק וייצוב הכלכלה הפלסטינית יאפשר בנייה סדורה של מוסדות מדינתיים תוך השלמה והטמעה של הרפורמות הנדרשות. תהליך זה יכשיר את הרשות הפלסטינית לקראת מדינתיות פלסטינית המחויבת ליחסי שלום עם ישראל.

14 הערכה זאת נשענת על שורה של מחקרים שבחנו את פוטנציאל הצמיחה של הכלכלה הפלסטינית בתנאים של יציבות ביטחונית והקלת החסמים. ראו בין השאר: יצחק גל, "הפוטנציאל הכלכלי של קשרי הרוחב הישראליים - פלסטיניים לאחר שלושה עשורים אבודים: תחום החקלאות כמקרה מבחן" (אוניברסיטת תל אביב - מרכז תמי שטיינמץ למחקרי שלום, 2020), Rand Corporation, The Costs of the Israeli-Palestinian Conflict (2015); Nashashibi, Gal & Rock, "Palestinian - Israeli Economic Relations: Trade and Economic Regime" (2015), NIR and PIBF, Future Economic Relations Between the Palestinian and Israeli Economies (2007); Paltrade and the Peres Center for Peace, The Untapped Potential: Palestinian - Israeli Economic Relations (2006); Yitzhak Gal, The Economic Potential of Israeli-Palestinian Relations: The Case of Agriculture (Hebrew, 2020); Yitzhak Gal, Palestinian-Israeli Cross-Border Economic Relations (unpublished work, 2016); UNCTAD, "Economic costs of the Israeli occupation for the Palestinian people" (August 2025), p. 14-21.

15 אפרים לביא, "בנין המדינה הפלסטינית מלמטה - הערכת הישגים והאתגרים בתכניות הפיתוח", בתוך אפרים לביא ויצחק גל (עורכים), "פלסטין - המדינה שבדרך?" (אוניברסיטת תל אביב - מרכז תמי שטיינמץ ומרכז משה דיין, 2012), עמ' 17 - 45.

- רשות פלסטינית חזקה ויציבה מבחינה כלכלית-חברתית ופוליטית, המקיימת שלטון אפקטיבי בגדה המערבית וברצועת עזה, מחויבת ליחסי שלום עם ישראל ושותפה להתמודדות מול גורמי טרור, תהווה נדבך מרכזי בביטחון הלאומי של ישראל. תהליך זה יסיר את האיום הביטחוני של שלטון חמאס בעזה ויחליש מאוד את הכוח של חמאס (ושל ארגונים קיצוניים אחרים) גם בגדה המערבית.
- ההדרגתיות של התהליך, תחת אופק מדיני אמין, יחד עם ההתקדמות לפי אבני דרך ועמידה ביעדים ברורים, יבנו ביטחון ויחסי אמון וייצרו מערכת יציבה לטווח ארוך.
- היציבות שהתהליך המוצע יביא, ושיתופי הפעולה הכלכליים העמוקים שייבנו, יתרמו ליציבות האזורית ויהפכו את ישראל לשחקן חשוב במערכת הגאו-אסטרטגית והכלכלית האזורית.
- השתלבות ישראל במערכת הכלכלית האזורית כשחקן מרכזי, בכלל זה ביוזמות אזוריות גדולות דוגמת ה-IMEC, צפויה להיות מנוע צמיחה חשוב ביותר לכלכלה הישראלית בעשורים הקרובים.

נספח א: הנספחים הכלכלי והאזרחי להסכם "אוסלו" והסכמים עיקריים נוספים שנחתמו בשנים 1994-1999

נספח זה מפרט את ההסכמים הכלכליים והאזרחיים שנחתמו בשנים 1994-1999 (לוח א-1), וכן את הסעיפים העיקריים בנוגעים לעניינים האזרחיים בהסכמי אוסלו (נספח 3 להסכמי "אוסלו ב' משנת 1995, לוח א-2).

לוח א-1: הנספחים הכלכלי והאזרחי להסכם "אוסלו" והסכמים עיקריים נוספים שנחתמו בשנים 1994 - 1999

הסכם / פרוטוקול	שנה	נספח / מסמך	תחום / נושא	תוכן עיקרי	גוף משותף אחראי
הסכם עזה-יריחו (קהיר)	1994	נספח IV - פרוטוקול פריז	יחסים כלכליים	מכס, מיסוי, עבודה, מטבע, סחר	ועדת כלכלה משותפת
הסכם הביניים (אוסלו ב')	1995	נספח I	ביטחון וטריטוריה	חלוקת A/B/C, פריסה מחדש	Joint Security Committee
הסכם הביניים (אוסלו ב')	1995	נספח III	עניינים אזרחיים	מסגרת כוללת לתשתיות אזרחיות	ועדות אזרחיות משותפות
פרוטוקול חברון	1997	הסכם ונספחים	חברון	חלוקת H1/H2, תיאום ביטחוני, TIPH	ועדת תיאום חברון / TIPH
Wye River Memorandum	1998	מזכר הבנות	פריסה וביטחון	צעדי יישום והעברת שטחים	ועדת יישום ביטחונית משותפת
Safe Passage Protocol	1999	פרוטוקול מעבר בטוח	תחבורה ותנועה	מעבר בין עזה לגדה המערבית	ועדת מעבר בטוח משותפת

לוח א-2: פירוט לגבי העניינים האזרחיים - נספח III של הסכם אוסלו ב'
משנת 1995

הסכם / פרוטוקול	שנה	נספח / מסמך	תחום / נושא	Article / סעיפים	תוכן עיקרי	גוף משותף אחראי
אוסלו ב'	1995	נספח III	מים וביוב	Article 40	זכויות מים, פיתוח מקורות, טיפול בשפכים	Joint Water (JWC) Committee
אוסלו ב'	1995	נספח III	תחבורה ודרכים	Articles 27-30	כבישים, רישוי רכב, תמרור, תחבורה ציבורית	Joint Transportation Committee
אוסלו ב'	1995	נספח III	חשמל ואנרגיה	Articles 34-36	אספקת חשמל, רשתות, תיאום רגולטורי	Joint Electricity / Energy Committee
אוסלו ב'	1995	נספח III	תקשורת ודואר	Articles 36-38	טלפוניה, תדרים, דואר ורגולציה	Joint Telecommunications Committee
אוסלו ב'	1995	נספח III	תכנון ובנייה	Articles 31-33	תכנון אזורי, היתרי בנייה, תוכניות מתאר	Joint Planning Committee
אוסלו ב'	1995	נספח III	איכות סביבה	Article 37	פסולת, זיהום חוצה גבולות, הגנת סביבה	Joint Environmental Committee
אוסלו ב'	1995	נספח III	חקלאות	Article 32	פיתוח חקלאי, בריאות צומח וחי	Joint Agricultural Committee
אוסלו ב'	1995	נספח III	בריאות הציבור	Article 17	מערכת בריאות, אפידמיולוגיה, שיתופי פעולה	Joint Health Committee

נספח ב: פרויקטים מוצעים בתחום התשתיות

נספח זה מציג רשימה של פרויקטים לקידום בתחום התשתיות. חלק מהפרויקטים הם למעשה מגה-פרויקטים המקבצים עשרות פרויקטים נפרדים. אין מדובר ברשימה הממצה את כל הפרויקטים, וישנם נוספים. לגבי מרבית הפרויקטים המופיעים להלן נעשו כבר עבודות תכנון מפורטות, המאפשרות לקדם במהירות ולהעבירם לבדיקות היתכנות וחלקן אף לביצוע.

בדיקות אלו ייעשו בראייה של השקעה כלכלית ולא של תרומה כזו או אחרת. הם יכללו חיבור בין מגזרי (ממשלתי-עסקי) ותכנון פרטני (טכני-כלכלי ופוליטי), לרבות בחינה של האופן בו יקודמו, מי יהיו השותפים לתכנון, להקמה ולהפעלה, מה יהיה סדר היישום הנכון, ובעיקר כיצד יובטח שהפרויקטים יהיו בני-קיימא.

פרויקטים ברצועת עזה

בתחום התחבורה:

- **נמל עזה:** נמל בינלאומי גדול שיוקם על אי תשתיות מלאכותי מול חופי צפון רצועת עזה.
- **מסילות ברזל:** קו פנימי לאורך רצועת עזה, ובצד זאת, קו המחבר בין הרצועה לגדה המערבית, בחיבור של רשת המסילות הישראלית.
- **נמל יבשתי גדול** בצפון רצועת עזה, בצמוד למעבר ארז, ולפי הצורך חיבור למעברים נוספים בצפון או צפון-מזרח הרצועה.

אנרגיה:

- **פיתוח שדה הגז Gaza Marine** וחיבורו לתחנת הכוח של עזה ולתחנות נוספות מונעות בגז בגדה המערבית, באמצעות רשת הולכת הגז הישראלית.
- **הקמת מערך של שדות סולאריים** על הגבול עם ישראל (באזורי החיץ הביטחוני).
- **התקנת פאנלים סולאריים** על הגגות במבנים החדשים שייבנו בעזה.

מים וטיפול בביוב:

- **הקמת מקבץ של מתקני התפלת מים גדולים** על אי התשתיות שייבנה מול החוף הצפוני של עזה (ראו בהמשך).
- **רשת מתקנים לטיפול בביוב** בכל הישובים העירוניים והכפריים החדשים שיוקמו ברצועת עזה. המים המטוהרים ישמשו מקור עיקרי להשקיה בחקלאות, בדומה למצב בישראל.

אי תשתיות מלאכותי מול חופי צפון רצועת עזה.

בנוסף לנמל הבינלאומי של עזה ולמקבץ מתקני ההתפלה, האי ישמש גם למתקנים נוספים שיש קושי למקם בשטח הקטן והמאוכלס בצפיפות של רצועת עזה. בין השאר:

- ❖ תחנת כוח גדולה המונעת בגז
- ❖ מתקנים לטיפול ומחזור של פסולת מוצקה
- ❖ תעשייה כבדה כמו בית זיקוק ו/או מפעל מלט.

אזורי תעשייה גדולים במעמד כלכלי מיוחד:

- ❖ אזור תעשייה צפון עזה בצמוד לאי התשתיות ולנמל הימי מצד אחד ולנמל היבשתי באזור ארז מצד שני
- ❖ אזורי תעשייה נוספים במעמד מיוחד בדרום ובמרכז רצועת עזה

פריקטים בגדה המערבית

תחבורה ומעברי גבול:

- ❖ נמל יבשתי גדול במעבר המלך חוסיין (מעבר אלנבי)
- ❖ פיתוח מעבר גבול נוסף בין הגדה המערבית לירדן - מעבר דאמיה.
- ❖ הרחבת הקיבולת במעברים שבין הגדה המערבית לישראל - פי חמישה מהקיבולת הנוכחית (נדרש כדי לשרת את הגידול הצפוי בתנועת הסחורות).

מים, טיפול בביוב ואיכות סביבה:

- ❖ רשת מתקנים לטיפול בביוב בכל הישובים העירוניים והכפריים. המים המטוהרים ישמשו מקור עיקרי להשקיה בחקלאות, בדומה למצב בישראל.
- ❖ הקמת מערכת חדשה ועצמאית של הולכת מים בגדה המערבית, אשר תתחבר למקורות המים השונים של הגדה - מישראל, מירדן וממתקני ההתפלה ברצועת עזה.
- ❖ הקמת מערך טיפול חוצה-גבולות בפסולת מוצקה

אנרגיה:

- ❖ פיתוח רשת הולכת חשמל עצמאית בקיבולת שתאפשר יבוא חשמל בהיקף גדול מירדן, וכן קליטת חשמל מתחנות הכוח המונעות בגז ברצועת עזה, דרך הרשת הישראלית.
- ❖ שילוב הגדה המערבית ועזה בהסכם blue-green של ישראל, ירדן והאמירויות.

- ❖ בניית מיקרו-גרידים והסדרתם תוך הישענות על התקנת פאנלים סולאריים על הגגות בכל המבנים החדשים, ועידוד התקנתם גם על גגות של מבנים קיימים.
- ❖ **אזורי תעשייה גדולים במעמד כלכלי מיוחד** - בצמוד למעבר המלך חוסיין, וכן המעברים העיקריים בין הגדה המערבית לישראל. יש לבחון אפשרות גם לקידום אזורים משותפים לישראל, פלסטין וירדן.
- ❖ **פיתוח חקלאות בבקעת הירדן.**

נספח ג: קיזוזים חד צדדיים על ידי ישראל של סכומים מתוך המיסים שישראל גובה עבור הרשות הפלסטינית ("כספי הסילוקין")

ממשלת ישראל מקזזת לאורך שנים רבות סכומים שונים מתוך כספי המיסים שהיא גובה עבור הרש"פ (מכס, מיסי יבוא, בלו על דלק, מע"מ ועוד) על פי "הסדר הסילוקין" שנקבע בפרוטוקול פריס.

קיזוזים אלו נעשו ככלל בהסכמה עם הרשות הפלסטינית והם מהווים צורת תשלום מוסכמת עבור שירותים שהרשות הפלסטינית רוכשת מישראל (חשמל, מים, שירותים רפואיים ועוד). פירוט "הקיזוזים המוסכמים" בשנים האחרונות מובא בלוח ג'1-¹⁶.

לוח ג-1: קיזוזים מוסכמים של תשלומים לספקים ישראלים מתוך "הכנסות הסילוקין" (נרשמים בצד ההוצאות של התקציב)

(סה"כ שנתי או לתקופת הדיווח, במיליוני ₪)

2024	2023	אוקטובר - דצמבר 2023	ינואר - ספטמבר 2023	2022	
1,303	1,052	336	716	882	חשמל
374	393	107	286	375	מים
134	108	23	85	114	שירותי טיפול במי ביוב
180	254	76	178	189	בתי חולים
431	309	76	233	169	הסדרי חוב וקיזוזים שונים נוספים
2,422	2,116	618	1,498	1,729	סה"כ קיזוזים מוסכמים

PA, MOF, Fiscal Operations, Monthly Reports, Table 4B

בחצי השני של העשור הקודם, תחת שלטון נתניהו, החלה ממשלת ישראל להפעיל מהלכי "ענישה" של קיזוזים חד צדדיים מכספי הסילוקין. הניכויים הללו גדלו להיקף משמעותי לאחר שעבר בכנסת "חוק האסירים הפלסטינים" (2018), אשר על פיו

16 בחשבונאות התקציבית של הרשות הפלסטינית קיזוזים אלו מוצגים בסעיף ההוצאות של התקציב ולא כהפחתה מההכנסות. זאת הצגה נכונה, כי אלו הן אכן הוצאות. הקיזוז שלהן מכספי הסילוקין הוא אמצעי גביה שהוסכם בין ישראל והרשות הפלסטינית.

הממשלה מחויבת לקזז ולהחזיק (withhold) סכום מסוים מתוך סך הגבייה החודשית של "כספי הסילוקין", השווה לפי ההערכה הישראלית לתשלומים של הרשות הפלסטינית לאסירים פלסטינים בבתי הכלא בישראל, אסירים ששוחררו וכן למשפחות של פלסטינים שנהרגו בפעילות טרור לפי הגדרת החוק הישראלי. הקיזוזים על פי "חוק האסירים הפלסטינים" החלו בהיקף משמעותי בשנת 2021 והתייצבו בהמשך על סכום של כ- 50 מיליון ש"ח בחודש (תרשים ג-1).

לאחר שפרצה מלחמת חרבות ברזל הגדילה ממשלת ישראל מאוד את היקף קיזוזי "הענישה". המהלך הראשון, סמוך לפרוץ המלחמה, היה הוספת קיזוז של 275 מיליון ₪ לחודש בגין "הוצאות הרשות הפלסטינית בעזה". סכום זה חושב על פי הערכה ישראלית של סה"כ ההוצאות בתקציב הרשות הפלסטינית על הפעילות האזרחית בעזה, כפי שהיו בתקופה שקדמה למלחמה.

הוצאות אלו הורכבו בעיקרן ממשכורות של עובדי הרשות הפלסטינית שהפעילו את מערכות החינוך והבריאות ומערכות אחרות של שירותים ציבוריים ברצועת עזה (מורים, רופאים, אחיות וכד'), פנסיונרים של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה, תשלומי רווחה לזכאים (כולל אסירים בישראל ומשפחות "שהידים") וכן רכש תרופות, תשלום עבור שירותים רפואיים שנרכשו בישראל עבור תושבי רצועת עזה, תשלומים לישראל עבור חשמל, מים וכד' שסופקו לרצועת עזה וכד'.

ההצדקה לקיזוז זה היא שסכום זה משקף תמיכה של הרש"פ בקיום שלטון חמאס ברצועת עזה. אלא שלאחר פרוץ המלחמה, תשלומי הרשות הפלסטינית עבור עזה קטנו משמעותית (בפועל נותרו בעיקר תשלומי שכר ופנסיה לעובדי הרשות בעזה), ועל אף זאת סכום הקיזוז נותר בעינו.

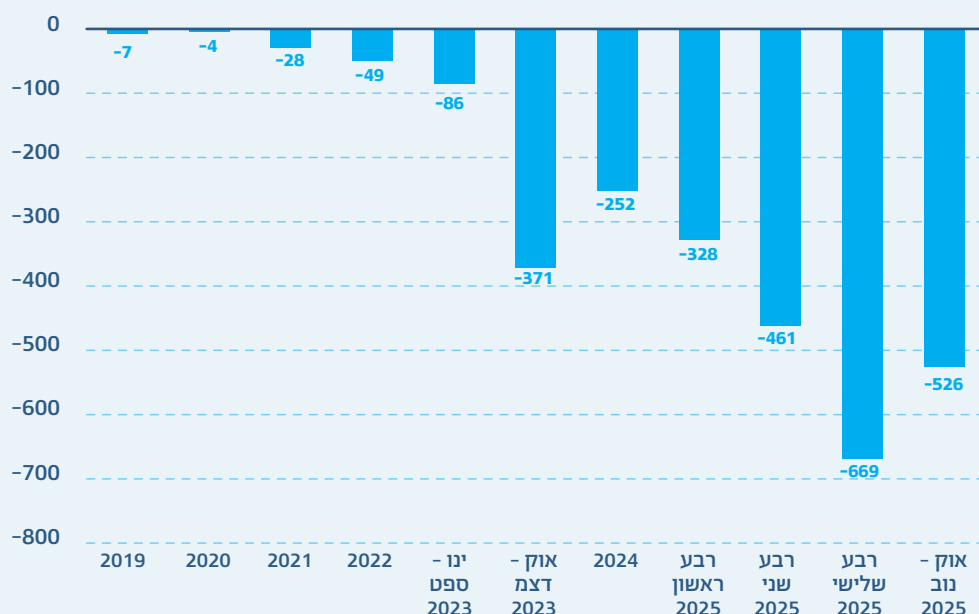
באמצע שנת 2025 החל שלב חדש של קיזוזים גדולים, ללא מתן כל צידוק או הסבר. בחודשים מסוימים קוזז הסכום המלא של כספי הסילוקים שנגבה על ידי ישראל, ובחודשים אחרים קוזזו סכומים נמוכים יותר, מעבר לשני המרכיבים העיקריים הנ"ל (תשלומי הרשות לאסירים ומשפחות "שהידים" ותשלומים עבור עזה). "קיזוזי ענישה" אלו אינם מקובלים על הרשות הפלסטינית ומוגדרים על ידה "כספי סילוקין מעוכבים" (Withheld clearance revenues).

במקביל לכך, מתקיימים במהלך השנתיים האחרונות דיונים ב-ועדת החוץ והביטחון של הכנסת על קידום חקיקה חדשה שתוביל לחילוט (חלקי או מלא) של כספי הרשות הפלסטינית. זאת, במטרה למנוע הסדר עתידי שיאפשר להחזיר לרשות הפלסטינית את כספי הסילוקין המעוכבים.

בשורה התחתונה (כולל כמה קיזוזים משניים נוספים ומפעם לפעם "החזרים" בלחץ

בינלאומי), "כספי הסילוקין המעוכבים" (נטו) גדלו מממוצע חודשי של כ- 50 מיליון ₪ בשנת 2022 ופחות מ- 100 מיליון ₪ בחודשים ינואר - ספטמבר 2023, לכ- 250 מיליון ₪"ח בחודש בשנת 2024. ברבע הראשון של 2025 סכום "כספי הסילוקין המעוכבים" גדל ל- 328 מיליון ₪ לחודש, ברבע השני יותר מ- 450 מיליון ₪ בממוצע לחודש, וברבע השלישי והרביעי שך 2025 נע בין 400 מיליון ליותר מ- 800 מיליון בחודש (תרשים ג-1).

תרשים ג-1: "הכנסות סילוקין" שקוזהו ומוחזקות בידי ישראל (withheld) – ממוצע לחודש מיליוני ₪, על בסיס התחייבויות (Commitment basis)



הערות:

1. בינואר 2025 היה החזר חד-פעמי של קיזוזים משנת 2024 אשר הוחזרו לרשות בהסכם על פיו שימשו לתשלום חוב של הרשות לחברת החשמל הישראלית וכן לחברות דלק ישראליות (דור ופז). הנתונים בתרשים מוצגים בהתעלם מסכום החזר זה.
2. נתוני התקציב של הרשות הפלסטינית (בדומה לכל תקציב אחר) מוצגים בדו"חות של משרד האוצר הפלסטיני בשני אופנים (א) הצגה על בסיס התחייבויות (Commitment basis) - הכנסות והוצאות על בסיס ההתחייבויות של הרשות כלפי אחרים ושל אחרים כלפיה. לדוגמה - הוצאות שכר על פי תלושי המשכורת שהוצאו לעובדים = השכר המגיע לעובדים, (ב) על בסיס מזומן (cash basis) - תקבולים ותשלומים כפי שהתקבלו בחשבונות הבנק של הרשות או יצאו מחשבונות הבנק. בדוגמא הקודמת, אם הרשות שילמה בפועל לעובדיה 70% בלבד מהשכר (כפי שהיא נוהגת לעשות בשנים האחרונות), הרישום על בסיס מזומן יהיה של 70% הללו בלבד. יתרת 30% נרשמים כחוב של הרשות לעובדים שהיא מחויבת לשלם בעתיד (היא אכן משלמת חובות אלו כאשר הדבר מתאפשר לה, באופן חלקי ובפיגור ניכר). ניתוח של תמונת התקציב לאורך זמן, כפי שמוצג כאן, נעשה על בסיס התחייבויות (להבדיל מניתוח מצב "הקופה" של הרשות בטווח הקצר, אותו עושים על בסיס מזומן).

נספח ד: רפורמה במנגנון התשלומים של הרשות הפלסטינית לאסירים ולמשפחות "שהידים"

(צו נשיאותי מס' 4 של הרשות הפלסטינית. פברואר 2025)

הרשות הפלסטינית הפעילה לאורך שנים מנגנון ייעודי של תשלום תמיכות כספיות לאסירים פלסטינים הכלואים בבתי כלא בישראל ולמשפחות "שהידים" ופצועים. מנגנון זה התבסס על חקיקה ייעודית, ובעיקר על חוק האסירים מס' 14 (Law of Prisoners) וחוק משפחות השהידים והפצועים מס' 19 משנת 2004 (Law of Martyrs and Injured Families).

השיטה העניקה זכאות אוטומטית לקצבאות גבוהות יחסית לאסירים וכן למשפחות "שהידים" ופצועים, כאשר גובה התשלום הושפע ממשך המאסר, מנסיבות המוות או הפציעה, וכן מהמעמד של השהיד או הפצוע, ולא על פי מצבו הכלכלי. מערכת זו פעלה במקביל ובחלקה בנפרד ממערכת הרווחה הכללית של הרשות.

הרשות הועמדה תחת ביקורת ישראלית ובינלאומית קשה, ונדרשה לתקן מנגנון זה כחלק מתכנית הרפורמות, בטענה שהמנגנון מספקתמריץ לטרור ואינועומד בעקרונות של שקיפות ושיוויון למול נזקקים אחרים, לתמיכה במסגרת מערכת הרווחה של הרשות הפלסטינית.

בתחילת 2025, בעקבות הלחצים הגוברים נעשה תיקון במנגנון, באמצעות צו נשיאותי מס' 4 מפברואר 2025 (Decree-Law No. 4 of 2025). צו זה ביטל באופן מלא את שני החוקים המדוברים, וקבע כי סיוע כספי של הרשות הפלסטינית יינתן על פי מודל רווחה אחיד, המבוסס רק על קריטריונים סוציו-כלכליים. על פי הצו החדש, מי שהיו זכאים לתמיכה על פי החוקים הקודמים התבקשו להגיש בקשה לקבלת תמיכה רק על פי הצו החדש. הבקשות אמורות להיבחן בהתאם לקריטריונים של הכנסה, צרכים ומצב חברתי, ללא התייחסות לנסיבות ביטחוניות של המוות, הפציעה או המאסר של מבקשי התמיכה.

הצו החדש יצר גם שינוי מוסדי. ניהול מאגרי הנתונים, התשלומים והסיוע הועבר למוסד הלאומי הפלסטיני להעצמה כלכלית (Palestinian National Economic Empowerment Institution). גוף זה הוקם כחלק מתוכנית הרפורמות של הרשות, והוא משמש זרוע מרכזית של הרפורמות בתחום הרווחה. הצו קבע גם חובת תיעוד, שקיפות ודיווח, וכן ביקורת חיצונית ובינלאומית על ניהול הסיוע.

האיחוד האירופי מנהל מעקב אחר מימוש צו זה, כחלק ממערך הבקרה שלו על ביצוע כלל הרפורמות שהרשות הפלסטינית התחייבה לבצע כתנאי להמשך הסיוע של האיחוד האירופי וגורמים אחרים התורמים לרשות.



1215

97.45

4000

6973.95

20567.95



במימון משותף של
האיחוד האירופי



פרסום זה במימון משותף של האיחוד האירופי. תוכנו הוא באחריותו הבלעדית של היחידה המדינית בטחונית, ואינו משקף בהכרח את עמדות האיחוד האירופי.