

השפעות צפויות של חוק ההסדרים על הכלכלות הפלסטיניות

חגי אטקס | 10 באוקטובר, 2021 | גיליון 1525

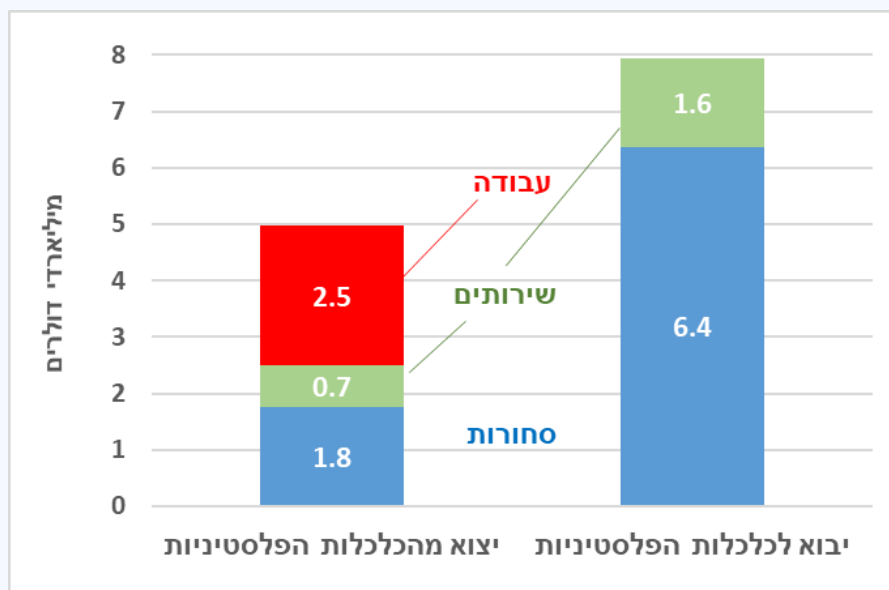
הרפורמות המוצעות בחוק ההסדרים הישראלי בתחום היבוא והחקלאות צפויות להשפיע על הכלכלות הפלסטיניות ביהודה ושומרון וברצועת עזה, שהנן חלק ממעטפת המכס הישראלית: הגדלת החשיפה ליבוא סחורות ותוצרת חקלאית על ידי הקלת נהלי היבוא והפחתת מכס (בהתאמה) צפויה לסייע לצרכנים הפלסטיניים על ידי הוזלת מוצרים ובפרט מוצרי מזון שמשקלם בסל הצריכה הפלסטיניים גדול בהשוואה לסל הישראלי. מנגד, החשיפה עלולה לפגוע ביצרנים ובחקלאים פלסטיניים, בפרט בצפון יהודה ושומרון. אולם צעדי מדיניות – כאישור ליצרנים הפלסטיניים לשווק לשוק הישראלי תחת סטנדרטים אירופאים וסיוע בהתאמת החקלאות בצפון יהודה ושומרון לחשיפה – עשויים לסייע במיצוי היתרונות של הרפורמות לכלכלות הפלסטיניות והפחתת יוקר המחיה בהן, תוך צמצום הפגיעה.

ממשלות ישראל מייחסות באופן פומבי חשיבות רבה למצבם הכלכלי של הפלסטינים כהיבט הקשור ביציבות המדינית-ביטחונית. אולם, הדיונים הציבוריים על הרפורמות בתחום המסחר והחקלאות, הכלולות בהצעת חוק ההסדרים, אינם מתייחסים להשפעתן על הכלכלות הפלסטיניות. מאמר זה דן בהשלכותיהן המוערכות של רפורמות אלה על מבנה סחר החוץ הפלסטיני, הרפורמה ביבוא, והרפורמה בחקלאות.

מאפייני סחר החוץ הפלסטיני

הסחר של הרשות הפלסטינית בסחורות מאופיין ביבוא בהיקף נרחב (כ-6.4 מיליארד דולר ב-2020), כאשר כ-45 אחוזים מהיבוא המדווח הינו מחו"ל. מנגד, יצוא הסחורות הפלסטיני מצומצם בהיקפו (כ-1.8 מיליארד דולר ב-2019) ורובו המוחלט מיוצא לישראל. גם יבוא השירותים גדול ביותר מפי שתיים מיוצא השירותים. ההפרש הגדול בין היבוא ליצוא יוצר גרעון מסחרי, שחלקו מכוסה על ידי יצוא שירותי עבודה בעיקר לישראל (איור 1).

איור 1: הכלכלות הפלסטיניות: יצוא ויבוא סחורות, שירותים ועבודה, 2020 מיליארדי דולרים



מקור: הרשות המוניטרית הפלסטינית

הסחר הפלסטיני ביהודה ושומרון מכוסה על ידי מעטפת המכס הישראלית תוך התאמות שנקבעו בהסכם פאריז (1995), ואילו רצועת עזה סוחרת גם עם מצרים ודרכה באופן ישיר, ללא תלות במעטפת המכס המשותפת. אם כן, הוולה של סחורות יבוא ותוצרת החקלאית בעקבות הקלה ברגולציה ובשיעור המכס על יבוא למעטפת המכס הישראלית צפויה לצמצם את הגרעון בחשבון השוטף במאזן התשלומים של הכלכלות הפלסטיניות - למרות פגיעה אפשרית ביצוא הפלסטיני המצומצם. הוולה של מחירי הסחורות והתוצרת החקלאית צפויה גם להיטיב עם הצרכנים הפלסטיניים, ובעיקר ביהודה ושומרון, אך בה בעת עלולה לפגוע ביצרנים הפלסטיניים.

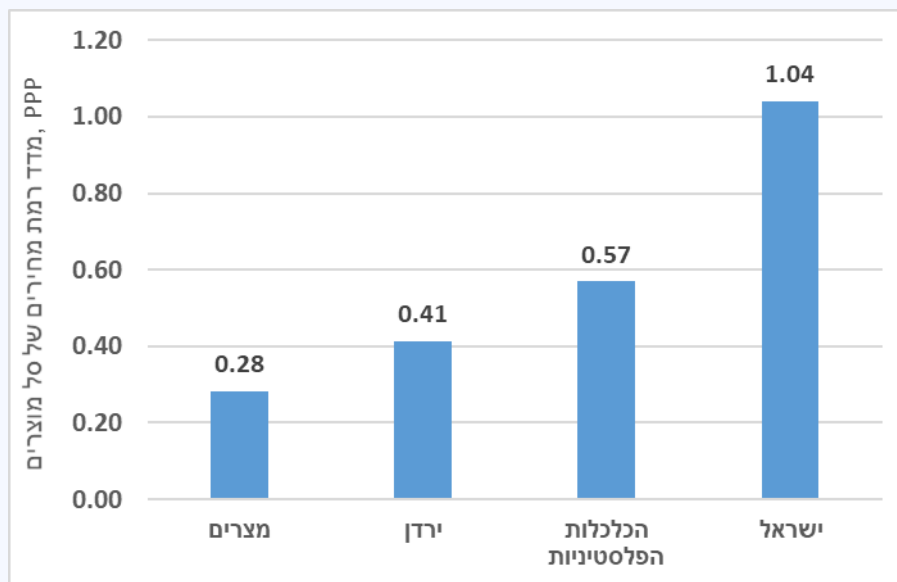
הרפורמה ביבוא

הרפורמה ביבוא צפויה לפשט את פרוצדורת היבוא ולאפשר יבוא למעטפת המכס הישראלית-פלסטינית של מוצרים העומדים בתקינה אירופית, ללא תלות בתקינה הישראלית שעד כה הקשתה על יבוא מוצרים מחו"ל. הרפורמה ביבוא הינה בעלת פוטנציאל להשפעה משמעותית על הכלכלות הפלסטיניות המייבאות חלקית את רמת המחירים הגבוהה של ישראל. למעשה, רמת המחירים על פי מדדי כוח הרכישה (PPP) בכלכלות הפלסטיניות גבוהה בכ-38 אחוזים מרמת המחירים בירדן, וכפולה מרמת המחירים במצרים, למרות שהיא כמחצית מרמת המחירים בישראל (איור 2). בחינה מדוקדקת יותר מעלה כי בשנת 2020 היו מחירי הצרכן ביהודה ושומרון גבוהים בכ-27 אחוזים בממוצע (לא משוקלל) מהמחירים

ברצועת עזה. על כן, הפוטנציאל להפחתת מחירים ביהודה ושומרון גדול יותר בהשוואה לפוטנציאל להפחתת המחירים ברצועה.

הקלת הרגולציה ביבוא של מוצרים מחו"ל למעטפת המכס הישראלית צפויה גם להגדיל את שיעור היבוא הפלסטיני מחו"ל, ולצמצם את היבוא של מוצרים ישראליים. מגמה זו עולה בקנה אחד עם הקריאות שעולות מדי פעם ברשות הפלסטינית להעדיף מוצרים זרים על פני מוצרים ישראליים, אם במסגרת מאבק המדיני בישראל ואם על מנת לגבות את המכסים על היבוא לאוצר הפלסטיני. בשלב זה טרם גיבוש סופי של הרפורמה, קשה לכמת את ההשפעה הצפויה של הרפורמה המוצעת על מחירי הצרכן או על הרכב היבוא הפלסטיני.

איור 2: רמת המחירים של סל מוצרים בישראל, הכלכלות הפלסטיניות, ירדן ומצרים, 2020



מקור: הבנק העולמי

ההשפעה על יצרנים פלסטיניים צפויה להיות מעורבת: מחד גיסא, ייתכן שהליברליזציה ביבוא תפגע בחלק מהיצרנים הפלסטיניים עקב יבוא מתחרה לשווקים הפלסטיניים ולשוק הישראלי. מאידך גיסא, במידה ויצואנים פלסטיניים יוכלו לייצא לישראל תחת הסטנדרטים האירופיים, הרי שיוכלו לגוון את יעדי היצוא שלהם לישראל ולאיורופה ללא צורך לשאת בעלויות של תקינה כפולה ישראלית ואירופית. בנוסף, הרפורמה בכשרות עשויה לסייע ליצוא הפלסטיני לישראל – אם תאגדי הכשרות יתנו הכשר ליצרנים פלסטיניים – ושוק המזון הכשר יפתח בפני יצרני מזון הפלסטינים, שעד עתה התמקדו בשווקים פריפריאליים.

הרפורמה בחקלאות

הרפורמה בחקלאות כוללת הורדה של המכס על יבוא תוצרת חקלאית מן הצומח בתהליך הדרגתי, שיארך כארבע שנים במקביל לפיצוי החקלאים הישראליים שיחשפו ליבוא מחו"ל. רפורמה זו נועדה להוריד את המחירים לצרכן הישראלי, שמשקל סעיף המזון הינו כ-18%

אחוזים מסל הצריכה שלו, וצפויה להועיל גם לצרכנים הפלסטיניים ביהודה ושומרון וברצועת עזה שמשקל סעיף המזון בסל הצריכה שלהם גדול יותר (28 ו-33 אחוזים, בהתאמה). ההשפעה תהיה בעיקר על משקי בית במגזר העירוני ובמחנות הפליטים, בעוד שכפריים רבים – כשליש ממשקי הבית הפלסטינים ביהודה ושומרון וכשביעית ממשקי הבית ברצועת עזה – מגדלים ירקות ופירות בחלקות פרטיות לצריכה עצמית. ירידת מחירים של תוצרת חקלאית עשויה להיטיב לא רק עם משקי הבית שצרכו ב-2017 כ-38 אחוזים מהמוצרים החקלאיים (כולל מוצרים מהחי), אלא גם עם ענף התעשייה, שהשתמש בכ-32 אחוזים מהמוצרים החקלאיים שהיו בשוק הפלסטיני כחומר גלם לייצור מזון.

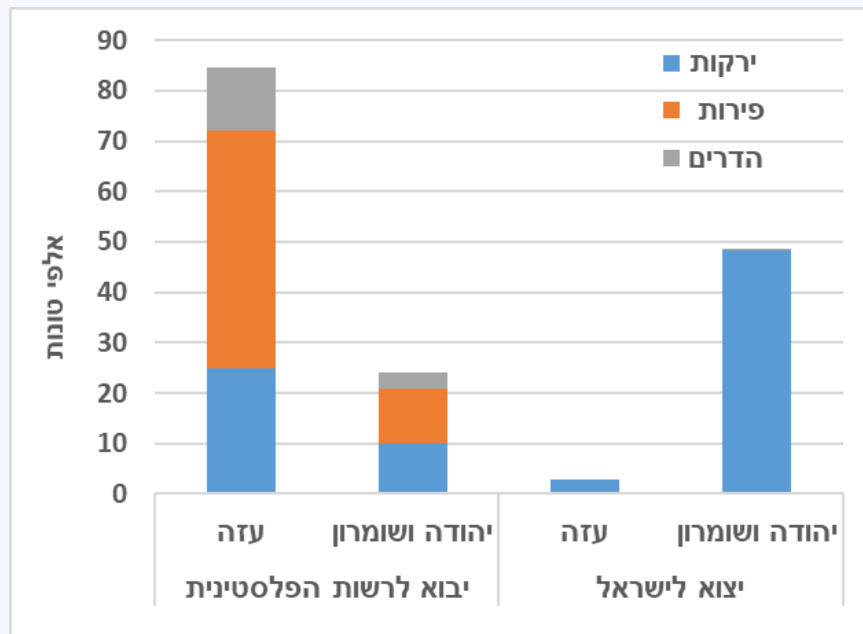
עם זאת, הפחתת המכס על תוצרת חקלאית תחשוף את ענף החקלאות ואת העובדים החקלאיים הפלסטיניים לתחרות מחו"ל הן ביצוא לישראל והן בשוק המקומי. ענף החקלאות ברצועת עזה הניב בשנת 2020 כ-12 אחוזים מהתוצר המצומצם של אזור זה, והעסיק כ-13 אלף עובדים שהיוו כ-6.3 אחוזים מהמועסקים הפלסטיניים ברצועה. לעומת זאת, ענף החקלאות ביהודה ושומרון הניב ב-2020 כ-6 אחוזים מהתוצר והעסיק כ-40 אלף עובדים שהיוו כ-6.7 אחוזים מהמועסקים באזור. בנוסף, כ-7 אלפי פלסטינים מיהודה ושומרון הועסקו בענף החקלאות הישראלי והעסקתם עלולה להיפגע בעקבות הרפורמה.

בחינה של הסחר החקלאי המדווח עם ישראל על פי אזור מלמדת כי עזה הינה יבואנית בהיקף ניכר של תוצרת חקלאית, אך כמעט ואינה מייצאת תוצרת לישראל (איור 3). על כן, הפחתת המחירים של ירקות ופירות בישראל צפויה להוזיל את מחירי היבוא לעזה ולשפר את הרווחה באזור זה. עם זאת, הרפורמה בחקלאות צפויה לפגוע בהיתכנות הכלכלית לחידוש היצוא החקלאי לישראל מעזה, שהייתה לפני עליית חמאס לשלטון מקור משמעותי לירקות בשוק הישראלי.

מנגד, ההשפעה על יהודה ושומרון עשויה להיות מעורבת: אזור זה מייבא מישראל הן ירקות והן פירות, ומייצא לישראל כמעט ורק ירקות (איור 3). רוב הירקות המיוצאים לישראל מגודלים במחזות ג'נין, טובאס ויריחו, ולמעלה ממחצית יצוא הירקות לישראל ב-2020 היה מלפפון לתעשייה. אם כן, הורדת המכס על יבוא מחו"ל של תוצרת חקלאית לישראל עשויה להתחרות בתוצרת החקלאית המיוצאת בעיקר מצפון יהודה ושומרון, ולפגוע בחקלאים הפלסטיניים.

איור 3: סחר מדווח בתוצרת חקלאית בין ישראל והכלכלות הפלסטיניות,

ממוצעים לשנים 2016-19 ואלפי טונות



מקור: משרד החקלאות הישראלי. קישורים לדו"חות שנתיים 2016, 2017, 2018 ו-2019

סיכום והמלצות מדיניות

הכלכלות הפלסטיניות – המהוות חלק ממעטפת המכס הישראלית – צפויות להיות מושפעות על ידי הרפורמות ביבוא סחורות ותוצרת חקלאית הכלולות בחוק ההסדרים. רפורמות אלו צפויות לצמצם את הגרעון המסחרי של הכלכלות הפלסטיניות, להגדיל את החלק של היבוא הפלסטיני מחו"ל על חשבון יבוא מישראל, ולסייע בהורדת רמת המחירים בכלכלות הפלסטינית, ובפרט ברמת המחירים ביהודה ושומרון, שהינה גבוהה בהשוואה לכלכלות האזור.

עם זאת, יצרנים פלסטינים עלולים להיפגע מרפורמות אלו. על כן, מומלץ לבחון – בתיאום עם הרשות הפלסטינית – צעדי מדיניות שיקלו עליהם להתמודד עם השינוי:

1. לאפשר ליצרנים פלסטינים לייצא לישראל תחת התקינה האירופאית בדומה ליבוא מחו"ל כדי שיצרנים אלו יוכלו לגוון את יעדי היצוא שלהם לאירופה ללא עלות הנובעת מציות לתקינה כפולה, ישראלית ואירופאית.
2. לסייע לכלכלה הכפרית בצפון יהודה ושומרון, שהינה בית הגידול העיקרי ליצוא ירקות לישראל.

גם סעיפים אחרים בחוק ההסדרים עשויים להשפיע על הכלכלות הפלסטיניות. מימוש ההחלטות להאצת פעילות ענף הבניה צפוי להגדיל את היצוא הפלסטיני לענף הבניה

הישראלי של עובדים וחומר הגלם, המהווים כ-13 אחוזים מהיצוא הסחורות הפלסטיני. מספר סעיפים צפויים להשפיע על פעילות בלתי חוקית בין הכלכלה הישראלית לבין הכלכלה הפלסטינית ביהודה ושומרון: הקצאת מספרי חשבוניות על ידי רשות המיסים עשויה לסייע בצמצום הסחר הלא חוקי בחשבוניות בין ישראלים ופלסטינים. מנגד, מיסוי דלקים וכלים חד פעמיים בישראל עלול ליצור פערי מחירים, שיזינו שוק שחור ישראלי-פלסטיני בדומה לשוקים השחורים בדלקים ובטבק, שנוצרו עקב פערי הבלו.

ניתוח זה ממחיש כי הרפורמות ביבוא, ובחקלאות וסעיפים נוספים צפויים להשפיע על הכלכלות הפלסטיניות. יתר על כן, פעילותן במעטפת המכס משפיעה גם על מידת היישום של החוק בכלכלה הישראלית עצמה. על כן, ראוי לבחון באופן מובנה את ההשלכות של רפורמות סחר ומיסוי על הכלכלות הפלסטיניות והאינטראקציה בינן לבין הכלכלה הישראלית.

* הכותב מודה לתומר פדלון ולעורכי "מבט-על" על ההערות על הטיוטה

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט

