

92/17416/25 חוק מס

משרד מלואה 98/23

# מדינת ישראל

משרד הממשלה  
משרד המלואה  
משרד המלואה

סגן המלואה - משרד המלואה

משרד המלואה - משרד המלואה

משרד המלואה - משרד המלואה

16-28.3.96

מלואה

מלואה

## מדינת ישראל



שם תיק: לשכת השר - ש. שטרית - סגר בשטחים

מזהה פיוז: 17416/25-גל

מזהה פריט: 000itlf

כתובת: 2-113-4-8-9

תאריך הדפסה 23/01/2018

מדינת ישראל

משרד הממשלה

שבת  
ליל  
ה'תש"ז

אין: האם הייתם?

למען  
במקרה, הן, אענה, אכן, לא  
הנחתם, כי, אני, הנחתם, לא  
הנחתם, לא, נקרא, אענה, לא  
למען, נקרא, אענה, לא.

אם, בכיוון, אענה, לא,  
ואענה, לא, - מה, לא,  
אם, לא, הנחתם, לא, לא, לא,  
אענה, לא, הנחתם, לא, לא, לא,  
אענה, לא, הנחתם, לא, לא, לא,  
אענה, לא, הנחתם, לא, לא, לא.



**PATRIARCHS AND HEADS OF CHRISTIAN  
CHURCHES IN JERUSALEM**

*Jerusalem, March 16, 1996.*

*H.E. Mr. Shimon PERES,  
Prime Minister of Israel,  
JERUSALEM.*

*Your Excellency,*

*We the undersigned, Patriarchs of Jerusalem and Custos of the Holy Land, want to draw your kind attention and consideration on the enclosed note we have prepared about the present situation in the Palestinian areas.*

*Although we can understand that security measures had to be taken against the violent opposition to peaceful coexistence between the Israeli and Palestinian peoples, we are convinced that something can be done to provide a better climate for the following up of the peace process to its full aim.*

*Since the situation is becoming so serious and Easter and Passover feasts are imminent, we ask to provide us as soon as possible with an opportunity to meet Your Excellency for more understanding and cooperation in this very difficult moment.*

*Waiting for a reply, we present to Your Excellency the expression of our esteem.*

*Sincerely*



*+Diodoros I  
Greek Orthodox Patriarch  
of Jerusalem*

*+ Michel Sabbah  
+ Michel Sabbah  
Latin Patriarch  
of Jerusalem*

*+ Torkom Manoogian  
Armenian Patriarch  
of Jerusalem*

*Fr. Giuseppe Nazzaro  
Custos of the Holy Land*



**PATRIARCHATUS LATINUS**

**JERUSALEM**



אשר  
750-200



## משרד האוצר

### המנהל הכללי

ירושלים, ח' בניסן התשנ"ו  
28 במרץ 1996

ת.96-33100

אל:

מר אברהם (בייגה) שוחט - שר האוצר

### הנדון: השלכת הסגר על השטחים

לבקשתך, ולקראת דיון אפשרי בממשלה, להלן ניתוח הסגר על שטחי האוטונומיה בראי המצב הכלכלי בצד הישראלי ובצד הפלסטיני, והמלצות לשיפור המצב.

### כללי

בעקבות גל הפיגועים בסוף חודש פברואר ותחילת חודש מרץ הוטל סגר מלא על שטחי האוטונומיה. לסגר - שמונע באופן מוחלט יציאת עובדים לישראל ובמידה רבה את הכניסה והיציאה של מוצרים וחמרי-גלם לשטחי האוטונומיה ומהם - ניכרות משמעותיות מהותיות על כלכלת ישראל וכלכלת האוטונומיה, ועל יחסי הגומלין ביניהן.

התמשכות הסגר עשויה להציב סימני שאלה בדבר תקפותו של עקרון התנועה החופשית של סחורות (free movement) באיחוד-המכס, שעמד בבסיס הסכם פאריז. התמשכות הסגר תחייב מציאת פתרונות לשיפור מעבר סחורות כדי לשמר את תקפות ההסכם הכלכלי וכדי למזער את הנזקים הנובעים מהמצב החדש.

### תיאור המצב

כניסת עובדים לישראל - בחודש פברואר 1996 עבדו בישראל כ- 75 אלף פלסטינים מהם כ- 45 אלף בהיתר. עם הטלת הסגר נאסרה לחלוטין כניסתם לשטח ישראל. בעת הטלת הסגר נמנעה כניסת העובדים גם לאזור התעשייה ארז, אך בהדרגה הותרה הכניסה וחודשה שם הפעילות.

בצד עובדי השטחים היו באותו מועד בישראל כ- 71,000 עובדים זרים בהיתר, ולפי נתוני משרד הפנים שהו כאן עוד כ- 100,000 זרים באופן בלתי חוקי. ניתן להניח, כי כ- 70 אלף מתוכם עובדים בישראל. לשם השוואה, ב- 1991 שהו בישראל רק 5,000 עובדים זרים (ראה נספח).

לאחר הטלת הסגר הוחלט להוסיף עוד 16,500 היתרים לעובדים זרים. לניתוח משמעותיות התופעה, ראה בהמשך המסמך.

כניסה ויציאה של סחורות - ערב הסגר היתה תנועה של כ- 750 משאיות ליום מרצועת עזה ואליה (350 משאיות דרך מסוף קרני, כ- 200 דרך מעבר סופה, ו- 200 משאיות יצאו מעזה באמצעות שיירות עם לוי"ש, לגשר אלנבי, ולנמלי חיפה ואשדוד). ביו"ש היתה תנועה חופשית של אלפי משאיות ישראליות ועוד 400 משאיות מיו"ש שהותרה כניסתן לישראל.

עם הטלת הסגר, והחמרת אמצעי הבידוק והלוי, הצטמצמה תנועת המשאיות מעזה לכ- 50 משאיות בלבד דרך קרני וכ- 30 בלבד באמצעות שיירות מלוות. (מעבר סופה נסגר לחודש ימים ונפתח רק ב- 27 במרץ). בימים האחרונים גברה התנועה לכ- 170 משאיות ביום. עם זאת, מעבר המשאיות מעזה ליו"ש שפסק לחלוטין, טרם חודש.

החמרת אמצעי הבטחון באה לידי ביטוי גם בהקטנת מספרן של המשאיות היוצאות בכל שיירה עם לוי מ- 20 ל- 8 משאיות בלבד. פעולה זו לבדה הקטינה את מספרן של המשאיות היוצאות בלויים בכששים אחוז. כיום פועלים 24 צוותי לוי שיירות (2 כלי רכב בכל צוות).

### משמעות הסגר

ככלל, סחר בין משק גדול למשק קטן מניב תועלת רבה יותר למשק הקטן. מכאן שניתוק או צמצום משמעותי של הסחר (בסחורות ובכח-אדם) פוגע יותר במשק הקטן מאשר בשכנו הגדול. כך הוא המצב גם בבחינת ההשלכות של הסגר על משקי ישראל והאוטונומיה.

### השפעות על המשק הפלסטיני

בבחינה זו יש להבחין בין המצב וההשלכות על הפעילות הכלכלית ברצועת עזה לזו שביו"ש. בעוד שהסגר על הרצועה כמעט מוחלט, ותנועת הסחורות אליה וממנה מבוקרת לחלוטין, שונה בתכלית תמונת המצב ביו"ש: לשם יש תנועה חופשית כמעט לחלוטין של משאיות ישראליות המביאות ומוציאות סחורות.

1. מחסור במוצרי מזון ותרופות - בעזה ניכר מחסור במוצרי מזון בסיסיים המיובאים לרצועה כקמח וסוכר. ניתן להסביר את המחסור בשני גורמים עיקריים: האחד - קשיים אובייקטיביים בהכנסת מוצרים לרצועה, והשני - הגדלת מלאים ע"י התושבים החוששים מסגר ממושך וע"י סוחרים הצופים לעליית מחירים. הערכת משרד הבריאות היא כי לא קיים ברצועה מחסור בתרופות ובחיסונים. זאת כיוון שכניסתם קלה ומהירה יותר, וזוכה לעדיפות במעברים.

2. רמת הפעילות הכלכלית - כאמור, השפעות הסגר ניכרות במיוחד על הפעילות הכלכלית ברצועת עזה, ובמידה פחותה יותר ביו"ש:

בצד החיצע ניכר מחסור בחמרי גלם המגיעים דרך ישראל המגביל את הפעילות במיוחד בענפי הבנייה, התעשייה ומתפרות הטקסטיל. לעומת זאת, אין כמעט פגיעה בכניסת דלקים לרצועה, בזכות מסוף התדלוק הפועל בנחל-עוז. המחסור בחמרי גלם גורם לעיכוב בעבודות המבוצעות ביוזמת המדינות התורמות. גם ענף התחבורה (משאיות ומוניות) המפותח ברצועה מוגבל בפעילותו. בענף הבנקאות נגרם מחסור במזומנים ועיכובים בסליקת פקודות בשל הסגר הכללי, והסגר הפנימי שהוטל בשלב הראשון על הכפרים ביו"ש ומנע תנועה ביניהם.

בצד הביקוש נפגעת הפעילות הכלכלית הן מהביקוש המקומי (ירידה בהכנסת התושבים בשל אי יציאה לעבודה בישראל וסחר עימה, ובשל הקטנת הפעילות המקומית) והן מהביקוש ליצוא (בשל ההגבלות על הוצאת סחורות מהרצועה).

3. תעסוקה - רמת האבטלה ברצועת עזה עלתה על פי נתוני מתפ"ש לאחר הסגר מכ- 20% ל- 37% (מ- 14% ל- 38% ביו"ש). העלייה באבטלה מיוחסת גם למגבלת התעסוקה בישראל וגם לצמצום התעסוקה המקומית.

4. הכנסות העובדים והסוחרים - הפסקת העבודה בישראל והירידה בהיקפי הסחר עם המשק הישראלי מקטינים במידה ניכרת את הכנסות תושבי רצועת עזה. הירידה בהכנסות הישירות באה לידי ביטוי מאוחר יותר בירידה בפעילות המקומית ועימה גם בתעסוקה בתוך הרצועה.

5. הכנסות הרשות הפלסטינית ממסים - עיקר הכנסות הרשות הפלסטינית ממסים מקורן בהעברות המסים מישראל. ערב הסגר הגיעו העברות אלה לכ- 110 מליון ש"ח בחודש. ניתן להעריך כי הקטנת היקפי הסחורות היוצאות לישראל והסחורות וחמרי הגלם הנכנסים דרכה יקטינו את הכנסות הרשות ממע"מ. ההכנסות מבלו על הדלק אמורות שלא להשתנות. ההכנסות ממס הכנסה של עובדים בישראל יעצרו כמעט במלואן, אך יש לציין כי מדובר בהכנסה בהיקף זניח גם בימים שלפני הסגר.

6. שינויים ברמות מחירי היבוא והיצוא - אחת התוצאות המיידיות של הסגר היתה שינוי חד במחירים היחסיים במיוחד ברצועת עזה: עלייה חדה במחירי חמרי הגלם ומוצרי היסוד המגיעים מישראל וירידה חדה במחירי התוצרת המקומית (בעיקר התוצרת החקלאית שטריתה נפגעת).

מחירי שקי הקמח והסוכר הנכנסים לרצועה דרך ישראל האמירו בעשרות אחוזים, בזמן שמחירי התוצרת החקלאית הטריה ירדו בכ- 80% (לדוגמא, מחיר ארגז עגבניות בעזה כיום הוא 2 ש"ח בלבד).

#### השפעות על המשק הישראלי

1. מעבר סחורות - השפעת הבלימה בתנועת הסחורות ניכרת בשני רבדים: האחד, הקשיים בהכנסת סחורות וחמרי גלם פוגעים בתעשייה ובחקלאות הישראלית בשל הקטנת הקניות. היצוא החקלאי לשטחי הרצועה נאמד בימים כתיקונם בכ- 15 אלף טון לחודש (בעיקר בננות, תפוחי עץ, אגסים, קליפים, חלב ומוצרים, בקר, עוף, אפרוחים ותשומות חקלאיות). הרובד השני הוא עצירה בכניסה של מוצרים מהרצועה. החשפה הבולטת ביותר היא בתחום החקלאי: לפני הסגר נכנסו לישראל כ- 6 אלפים טון תוצרת בחודש. חסרונם בא לידי ביטוי מהיר בעלייה במחירי הירקות הטריים (בעיקר עגבניות, מלפפונים, פלפלים ואחרים). עלייה זו תקבל ביטוי במדד המחירים לצרכן לחודש מרץ.

2. מעבר עובדים - העצירה המוחלטת של כניסת עובדים לישראל מורגשת בעיקר בענפי הבניה, החקלאות והתעשייה. ראוי לציין כי התלות של ענפים אלה בעובדי השטחים הלכה ופחתה בשנים האחרונות בשל אי היציבות בהגעתם לעבודה על רקע סגרים קודמים.

התלות פחתה גם בשל החלופה של עובדים זרים שמספר ההיתרים לעבודתם בישראל גדל למימדים חסרי תקדים. יש לבחון תופעה זו בראי ההשלכותיה מרחיקות הלכת על המשק והחברה בישראל לטווחי זמן ארוכים:

להבדיל מעובדי השטחים אשר אינם מתגוררים בישראל, שהותם של העובדים הזרים מחייבת שימוש בתשתיות ובשירותים כלכליים וחברתיים. כך למשל, נדרשים שירותי דיוור שמחיריהם מושפעים מעודפי ביקוש מתמשכים, שירותי חינוך ובריאות לעובדים ולבני משפחותיהם ועוד. מעבר להשלכות החברתיות, שלא כאן המקום לפרטן, כל 15,000 עובדים זרים מחייבים תשלומי מט"ח מישראל של 100 מליון דולר בשנה.

ההשפעות החיצוניות של העסקת עובדים זרים בישראל אינן באות לידי ביטוי בעלויות השכר של המעסיקים, והן מוטלות על המשק הלאומי כולו. זמינותם ועלויותיהם הנמוכות של עובדים אלה מאפשרים לענפי משק מרכזיים (במיוחד ענפי הבנייה והחקלאות) להסתמך על עבודה זולה ולהמנע מלהכניס שיפורים טכנולוגיים קיימים או מלחפש שינויים בפונקציות הייצור, ולהמשיך לפעול בתחומים אשר אין לישראל יתרון יחסי בהם. מעגל קסמים זה עשוי לפגוע בפוטנציאל הצמיחה העתידית של המשק.

הגידול במספר העובדים הזרים - קרוב ל- 90,000 בהיתר, ועוד כ- 70,000 בלא היתר - (כשמונה אחוזים מכח העבודה האזרחי!) מקשה על הפיקוח והבקרה עליהם ויקשה על התמודדות עם התופעות הכרוכות בשהייתם בעתיד.

1. על ישראל לעשות כל מאמץ לגבות את עקרון היסוד של ההסכם הכלכלי עם הפלסטינים בדבר תנועה חופשית של סחורות. נסיגה מעקרון זה עלולה לפתוח את ההסכם ולחייב שינויים במשטר המכס שיגררו משמעותיות מדיניות מרחיקות לכת. שינוי במשטר המכס משמעותו יצירת גבול-מכס המחייב התוויית קו גבול עוד לפני הדיון על הסדר הקבע, תוך בקרה יקרה ורבת אמצעים כדי למנוע נזקים לענפים רגישים במשק.

2. ליבת הפתרון למצוקה ברצועת עזה היא מתן מענה למעבר סחורות וחמרי גלם בהיקפים גדולים ככל הניתן. מעבר הסחורות הוא תחליף לכניסת עובדים לישראל, ובהשקעות לא גדולות של משאבי כח אדם ואמצעים ניתן להפעיל מנופי פעילות גדולים במונחי מעבר סחורות וחמרי גלם המחוללים פעילות כלכלית ברצועה.

הפעלת עבודות יזומות ברצועה יכולה להיות בעלת אופי ותכלית קצרי-טווח, ובהעדר פתרונות לכניסת חמרי גלם, גם תועלת כזו מוטלת בספק.

3. לצורך האמור לעיל מוצע לפעול במישורים הבאים:

### 3.1 הגדלת מספר המשאיות היוצאות מהרצועה בלוויי ע"י שתי פעולות:

3.1.1 הגדלת מספר המשאיות בכל שיירה (המספר ירד בעקבות הסגר משיקולי בטחון מ-20 ל-8 משאיות בלבד).

3.1.2 הגדלת מספר צוותי הלוויי מ-24 כיום ל-34 צוותי הלוויי הנוספים צריכים להיות מצה"ל או מג"ב מהשיקולים הבאים: יש ליצור צמידות בין האחריות הבטחונית הנתונה בידי צה"ל לבין הסמכות והפעילות בשטח, ויש להשאיר את מספר צוותי הלוויי גמיש לשינויים בעתיד כיוון שיתכן שעם הזמן יפחת הלחץ על הלוויים והצוותים יוכלו לשוב לפעילות אחרת.

יש לתגבר את הלוויים לכל היעדים שנכללו במסגרת זו ערב הסגר (נמלי אשדוד וחיפה, ניצנה, גשר אלנבי ואיו"ש).

### 3.2 הגברת הפעילות במעברים קרני וסופה והכנסת קונספציית בידוק חדשה:

מוצע להכניס לשימוש מסועים שבאמצעותם ניתן יהיה להעביר תוצרת וחמרי גלם בתפזורת, כאשר הבידוק מתבצע לאחר הפריקה בצד האחד, בעת מעבר התוצרת וחמרי הגלם על המסוע, לצד השני.

התהליך יכול להתבצע ללא כל מגע בין הצד הפלסטיני לצד הישראלי. ההצטיידות במסועים, הכנסתם לשימוש, גיוס והכשרת סלקטורים לבידוק, והגידור הנדרש בסביבת המסועים יכולים להתבצע במהירות ובמסגרת העלויות שקבע ראש הממשלה ושר הבטחון.

המסועים יכולים לשמש להעברה (כניסה ויציאה) ובידוק של תוצרת חקלאית, חמרי גלם, מוצרים הנארגים באריזות שקופות וקטנות ולמעבר בעלי חיים. תוצרת חקלאית בארגזים ניתן להעביר במסועים, תוך שיקוף ושימוש ב"מריחנים".

יחידת הפיצו"ח של משרד החקלאות תעמיד ממקורותיה 18 מפקחים לבידוק תוצרת חקלאית במעבר קרני בשלוש משמרות ביום (24 שעות ביממה), ובמקביל יעמיד צה"ל למשימה זו כ- 30 חיילים.

3.3 מוצע לחקים צוות לדיון פרטני באמצעים הדרושים במעברים ולקביעת מקורות המימון עבור ההמלצות המפורטות לעיל. בראש הצוות יעמוד מנכ"ל האוצר ויכללו בו נציגי צה"ל, שב"כ, משטרת ישראל, משרד האוצר, המכס, משרד החקלאות, משרד התמ"ס, תיאום הפעולות בשטחים.

בברכה  
23/3

דוד ברודט

העתק:  
ראש הממשלה ושר הבטחון

עובדים מהשטחים ועובדים זרים בשנים 1990 - 1995  
(באלפים)

| <u>שנים</u>  | <u>סה"כ</u> | <u>עובדי שטחים</u> | <u>עובדים זרים</u> | <u>עובדי שטחים</u><br>(שרות התעסוקה) |
|--------------|-------------|--------------------|--------------------|--------------------------------------|
| 1990         | 112.7       | 107.7              | 5.0                |                                      |
| 1991         | 102.8       | 97.8               | 5.0                | 60.7                                 |
| 1992         | 121.6       | 115.6              | 6.0                | 69.4                                 |
| <u>רבעים</u> |             |                    |                    |                                      |
| 1/93         | 121.8       | 115.8              | 6.0                | 65.7                                 |
| 2/93         | 72.4        | 64.4               | 8.0                | 38.4                                 |
| 3/93         | 80.4        | 68.4               | 12.0               | 45.1                                 |
| 4/93         | 98.9        | 86.4               | 12.5               | 49.2                                 |
| 1/94         | 97.4        | 84.6               | 12.8               | 38.6                                 |
| 2/94         | 66.3        | 39.5               | 26.8               | 23.2                                 |
| 3/94         | 112.4       | 75.3               | 37.1               | 45.7                                 |
| 4/94         | 107.3       | 63.1               | 44.2               | 37.4                                 |
| 1/95         | 113.4       | 49.0               | 64.4               | 25.7                                 |
| 2/95         | 123.1       | 52.3               | 70.8               | 30.9                                 |
| 3/95         | 134.3       | 61.9               | 72.4               | 32.1                                 |
| 4/95         | NA          | NA                 | 71.3               | 33.7                                 |

\* הנתונים בגין העובדים הזרים מתייחסים לעובדים זרים שבהיתר בלבד ומבוססים על נתוני שירות התעסוקה.

\*\* מקור הנתונים לגבי עובדי השטחים מתבסס על נתוני הלמ"ס. החל מרביע שני 1994 בנתונים לגבי עובדי השטחים נכללים עובדי האוטונומיה העובדים בישראל על פי נתוני שירות התעסוקה.

\*\*\* ניתן לראות כי קיים פער של 20-50 אלף איש בין הנתונים לגבי עובדי שטחים של שירות התעסוקה ושל הלמ"ס. (פער זה מהווה אינדיקטור לגבי עובדי השטחים שלא היתר).

התפלגות עובדי השטחים והעובדים הזרים לפי ענפים עיקריים  
(באלפים)

| <u>פברואר 1995</u> |                   |      | <u>פברואר 1994</u> |                   |      |        |
|--------------------|-------------------|------|--------------------|-------------------|------|--------|
| ע. זרים<br>בהיתר   | ע. שטחים<br>בהיתר | סה"כ | ע. זרים<br>בהיתר   | ע. שטחים<br>בהיתר | סה"כ |        |
| 40.7               | 11.1              | 51.8 | 6.0                | 25.3              | 31.3 | בנין   |
| 12.9               | 3.4               | 16.3 | 2.5                | 10.1              | 12.6 | חקלאות |
| 6.5                | 3.5               | 10.0 | 4.5                | 11.8              | 16.3 | אחרים  |
| 60.1               | 18.0              | 78.1 | 13.0               | 47.2              | 60.2 | סה"כ   |

ינואר/פברואר 1996

| ע. זרים<br>בהיתר | ע. שטחים<br>בהיתר | סה"כ  |        |
|------------------|-------------------|-------|--------|
| 50.8             | 24.1              | 74.9  | בנין   |
| 12.6             | 6.7               | 19.3  | חקלאות |
| 10.0             | 7.6               | 17.5  | אחרים  |
| 73.3             | 38.4              | 111.7 | סה"כ   |