



הסכם הגישה והמעברים

השטח הפלסטיני הכבוש

נובמבר 2006

הסכם הגישה והמעברים שנה אחרי

שנה לאחר חתימת הסכם המעברים (AMA) ב-15 בנובמבר 2005 בין ממשלת ישראל לרשות הפלסטינית (רש"פ), האפשרות של תושבי רצועת עזה להיכנס לגדה המערבית או לצאת לחו"ל עודנה מוגבלת ביותר והתנועה המסחרית זניחה. חופש התנועה בתוך הגדה המערבית אף הוגבל עוד יותר. הציפיה להתפתחות כלכלית מתונה שנחזתה בהסכם המעברים לא התגשמה, ובמקומה היינו עדים להידרדרות במצב ההומניטרי ולהסלמה כוללת באלימות. הידוק הסגר במעברים לרצועת עזה תרם להרעת המצב הכלכלי ב-12 החודשים האחרונים. ברצועת עזה עלתה האבטלה משיעור של 33.1% ל-41.8% בין 2005 ל-2006 ונרשמה עלייה של שני אחוזים בשיעור העוני הגבוה ממילא.¹ תפיסת הסיכויים וההזדמנויות לעתיד של בעלי העסקים בעזה² עגומה יותר משהייתה בתחילת השנה: בינואר 2006, 81.3% מהם הביעו אופטימיות לגבי הצלחתם העסקית בעתיד בהשוואה ל-22.6% בלבד בספטמבר.³

כוונת הסכם המעברים (AMA) הייתה "להקל על תנועת סחורות ואנשים בתוך השטחים הפלסטינים... ולפתוח... מעבר בינלאומי בגבול עזה-מצרים שייתן בידי הפלסטינים את השליטה על כניסה ויציאה של אנשים..."⁴ ולפיכך '...יקדם התפתחות כלכלית וישפר את המצב ההומניטרי בשטח'.⁵



דוח התקדמות	הוראות הסכם המעברים
<p>המעבר נפתח ב-25 בנובמבר ופעל כמעט באופן יומיומי עם נוכחות משקיפים בינלאומיים עד ה-25 ביוני. ממועד זה ואילך, סגרו השלטונות הישראליים את המעבר ב-86% מהזמן עקב בעיות ביטחוניות.</p>	<p>1. מעבר רפיח יתחיל לתפקד באופן מיידי מרגע שיהיה ערוך לתפעול העומד בסטנדרטים בינלאומיים – תאריך היעד נקבע ל-25 בנובמבר 2005.</p>
<p>מעבר רפיח לא נפתח לייצוא סחורות כלל.</p> <p>תפעול מעבר קרני השתפר במהלך החודשיים הראשונים מחתימת AMA, אולם מאז ה-15 בינואר פתיחת המעבר איננה סדירה, עובדה הפוגעת בהזרמת סיוע הומניטרי וייבוא מסחרי לרצועה. מספר משאיות המטען לייצוא עמד על 12 ביום בממוצע ב-2006.</p>	<p>מעבר רפיח ישמש גם לייצוא סחורות.</p> <p>2. המעברים יפעלו באופן רציף... ומספר משאיות המטען לייצוא שיעברו במעבר קרני ביום יגיע ל... 400 עד סוף 2006.</p>
<p>פחות מ-4% מהתוצרת החקלאית יוצאו מהרצועה.</p> <p>באשר לפעולת יתר המעברים: (1) לא חלה כל התקדמות באשר לפתיחת מעבר כרם-שלום לתנועה מסחרית עקב התנגדות הרש"פ, מן הטעם שהמעבר ממוקם כולו בשטח ישראל; וכן (2) העבודה על מעבר ארז לתנועה מסחרית אמורה להסתיים בסוף 2006 אם כי טרם נידונו נוהלי התפעול בין הצדדים.</p>	<p>ישראל תתיר ייצוא של כל סוגי התוצרת החקלאית מעזה במהלך עונת הקציר של 2005... ישראל תבטיח את ההזדמנות המתמשכת לייצוא.</p>
<p>השלטונות הישראליים לא אפשרו דיונים אלה ולא הייתה יוזמה לשיחות בנושא זה בין ממשלת ישראל לרש"פ כפי שנדרש בהסכם המעברים.</p>	<p>3. ישראל תאפשר מעבר של שיירות כדי להקל על תנועה של אנשים וסחורות בין עזה לגדה המערבית.</p>
<p>מספר המכשולים הפיזיים לתנועה גדל ב-44% בגדה המערבית. מגבלות נוספות על חופש התנועה הוטלו על התושבים באמצעות הרחבת שיטת אישורי המעבר.</p>	<p>4. בהתאם לצורכי הביטחון, תאפשר ישראל תנועת אנשים וסחורות בתוך הגדה המערבית ותמזער את ההפרעה לחיי הפלסטינים.</p>
<p>ממשלת ישראל לא הבטיחה לתורמים כי לא תשבש את פעולתו של נמל הים בעזה והעבודה על בניית הנמל טרם החלה.</p>	<p>5. אין מניעה להתחיל בבניית נמל הים של עזה. ממשלת ישראל תרגיע את חששותיהם של תורמים פוטנציאליים ותצהיר בפניהם כי אין בכוונתה לשבש את פעולת הנמל.</p>
<p>הדיונים פסקו.</p>	<p>6. יימשכו הדיונים על סוגיות הסדרי הביטחון, הבנייה והתפעול של שדה תעופה ברצועת עזה.</p>

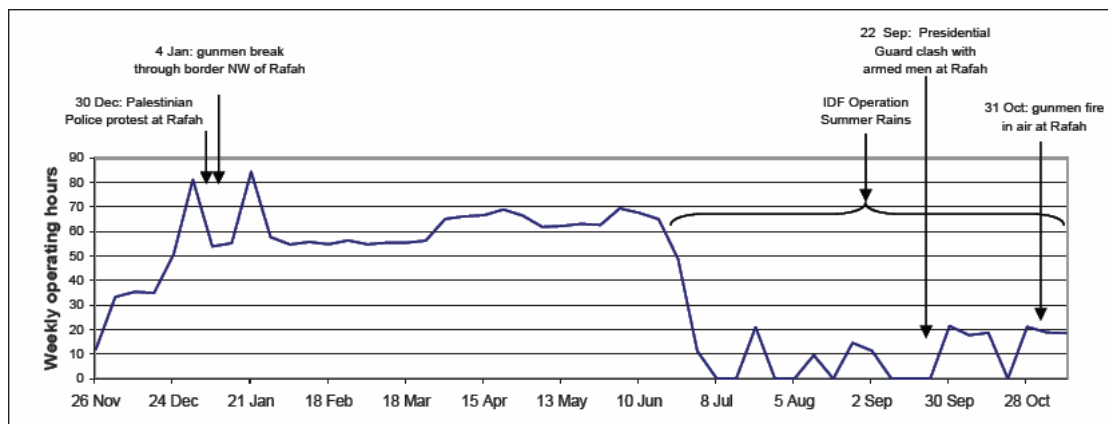
1. רפיח



הסעיף הראשון מתוך ששת הסעיפים העיקריים בהסכם המעברים התייחס לפתיחתו המחודשת של מעבר הגבול עם מצרים ברפיח, והפעלתו בהתאם לסטנדרטים בינלאומיים ובחסות ה-EU BAM (משלחת הסיוע האירופית לתפעול מעברי הגבול). הצדדים עמדו בתאריך היעד שנקבע ל-25 נובמבר 2005, והמעבר אכן נפתח בכל יום, למעט יום אחד, עד ל-25 ביוני 2006. במהלך ששת החודשים הראשונים של 2006 היה המעבר פתוח במשך תשע וחצי שעות ביום, ובכל יום עברו בו בממוצע 650 איש ואישה לכל כיוון – מספר כפול כמעט מן הממוצע שנרשם במהלך ששת החודשים הקודמים להסכם המעברים (360 איש ואישה ביום).

תרשים 1. מעברים ברצועת עזה.

ואולם, בעקבות התקפה פלסטינית על מוצב צה"ל בכרם-שלום ולקיחת חייל ישראלי בשבי, נסגר מעבר רפיח ב-25 ביוני. מתאריך זה ואילך, פתיחת המעבר הייתה מקוטעת ובלתי רציפה (המעבר נפתח רק 14% מהזמן) כך שנמנע מעבר סדיר של אנשי עסקים ושל תושבים המופנים לטיפול רפואי בחו"ל. השימוש במעבר כרם-שלום על ידי פלסטינים מן השורה צומצם בצורה חדה, מכיוון שמפעילי המעבר, הניצבים בפני לחץ גדול של המבקשים לחצות את הגבול, נאלצים לתת עדיפות לאנשים המתאימים לקטגוריות מסוימות.⁶ השלטונות הישראליים מונעים את פתיחת המעבר על ידי מניעת הגישה של נציגי משלחת הסיוע האירופית (ה-EU-BAM) לרפיח דרך מעבר כרם-שלום.



תרשים 2. פתיחת מעבר רפיח.

2. המעברים



עזה- מעבר רפיח, אוקטובר 2006 OCHA

מעבר קרני. המעבר המסחרי העיקרי

בקרני ממשיך לפעול בקיבולת נמוכה בהרבה מן היעד שנקבע. יישום הסכם המעברים התחיל בצורה מבטיחה כאשר קרני נפתח בכל השעות המתוכננות במהלך דצמבר 2005, ומספר משאיות המטען לייצוא הוכפל עד לממוצע של 66 ביום בסוף החודש. אולם, השיפור היה קצר מועד: המעבר היה פתוח במשך עשרה ימים בלבד (למשך פחות מ-20% מהשעות המתוכננות) בינואר 2006, ומאותו החודש לא נרשם שיפור כלשהו.

עד ל-29 במארס, סגרו השלטונות הישראליים את מעבר קרני 46 יום ב-2006, או 53% מהשנה, מנימוקים ביטחוניים. לשם השוואה, מעבר קרני היה סגור 18% מהזמן ב-2005 ו-19% מהזמן ב-2004. מתחילת אפריל, מעבר קרני נסגר ב-54% מתוך ימי הפתיחה המתוכננים על ידי השלטונות הישראליים מנימוקים ביטחוניים, לרבות חשדות להתקפות מתוכננות ובניית מנהרות. מאז ה-26 באפריל, לא דווח על התקפות מזוינות פלסטיניות, אך ב-30 באוגוסט הודיע צה"ל על גילוי מנהרה המובילה לקרני.

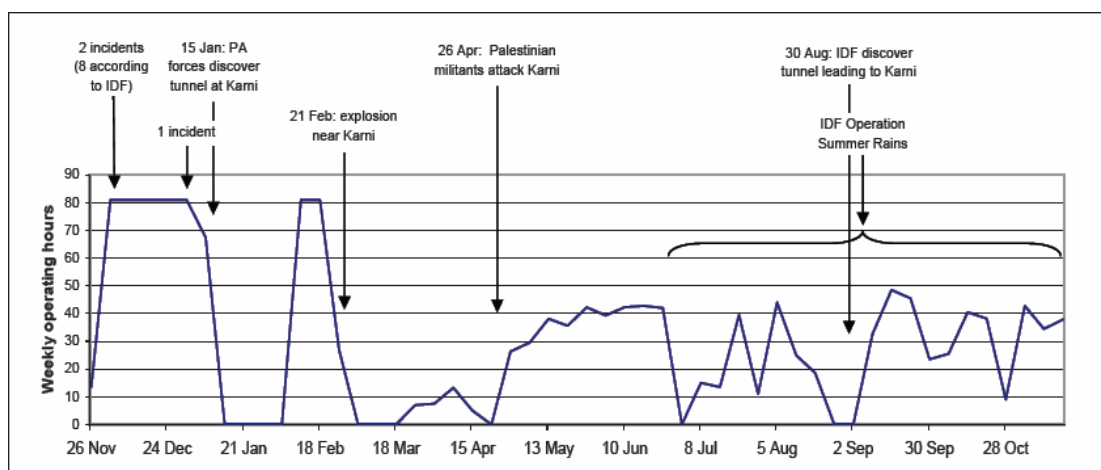
בכל יום במהלך 2006 יצאו בממוצע רק 12 משאיות מטען לייצוא את הרצועה – לא יותר מ-8% מהיעד של 150 משאיות ביום שנקבע בהסכם עד לדצמבר 2005, והרבה מתחת ליעד של 400 ביום שאמור היה להתממש עד סוף 2006 (ראה איור 3). בעת הנוכחית, פתיחת המסופים לייצוא נשלטת על ידי השלטונות הישראליים בקרני והמספרים משתנים מיום ליום. ההודעה על זמני פתיחת המסופים, ולפיכך על היקף הסחורות לייצוא, נמסרת רק יום אחד מראש לשתי הוועדות בראשות משרד החקלאות ומשרד הכלכלה הלאומי של הרש"פ, האחראיות לתיאום, לקביעת סדרי העדיפויות ולהכנת רשימות הייצוא בצד הפלסטיני. בממוצע, רק 40% ממשאיות הייצוא מצליחות לבצע את הייצוא בפועל, בעיקר בשל נוהלי תפעול לקויים, מספר מוגבל של מסופים פתוחים לייצוא או סגירה בלתי מתוכננת או מוקדמת של המסופים. חוסר הוודאות מונע מחברות מסחריות את האפשרות לתכנן ולמרב את ניצול משאביהן.

חוסר היכולת של סוחרים פלסטינים להוציא מרצועת עזה סחורות בהיקפים משמעותיים פוגע באורח מרחיק לכת בהכנסות מייצוא. ארגון הסחר הפלסטיני (PalTrade) מעריך כי הפסדי הייצוא הפלסטיני לרבעון הראשון של 2006 עמדו על \$600,000 – או למעלה מ-30 מיליון דולר שנתי. החברה הפלסטינית לפיתוח כלכלי (PEDC), המוקדמת על המשך הייצור החקלאי בהתנחלויות לשעבר, נפגעה במיוחד מן הסגר, וההערכה היא כי עד סוף מארס תרמה או השמידה קרוב ל-1,000 טון תוצרת חקלאית בשווי של 6 מיליון דולר.

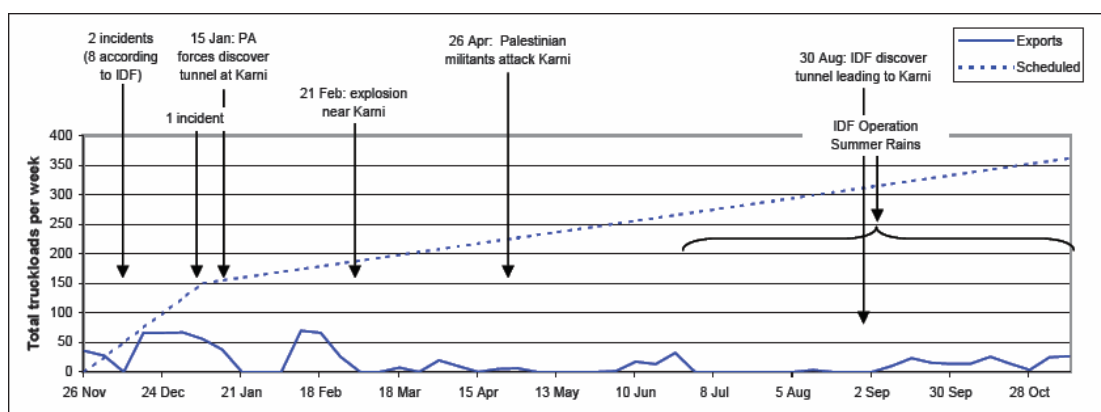
הסכם המעברים ציין מפורשות כי "על בסיס של דחיפות, ישראל תתיר ייצוא של כל התוצרת החקלאית מעזה במהלך עונת הקציר... ותאפשר יציאה והובלה מהירה על מנת לשמור על איכות התוצרת וטרייותה. ישראל תבטיח את ההזדמנות המתמשכת לייצוא".

על פי PEDC, מתוך היבול הכולל ב-2005/2006 (מעט פחות מ-14,000 טון), יוצאו רק 465 טון. אף ש-3,440 טון נוספים נמכרו בשווקים המקומיים ובאמצעות סיונאים ישראלים, רוב רובה של התוצרת הועברה לתרומה או הושמדה. כתוצאה מכך, ה-PEDC לא ימשיך בזריעה לעונת 2006/2007 וימסור את משאביו לידי משרד החקלאות. עתיד תעסוקתם של 4,200 הפועלים החקלאיים המועסקים ב-PEDC לוטה בערפל.

מעבר סופה. מעבר סופה משמש לייבוא של חומרי בניין, בעיקר חצץ, ולהעברת אספקה הומניטרית מסוכניות האו"ם. המעבר היה פעיל ברוב הימים המתוכננים לאחר יישום הסכם המעברים, עד לסגירתו ב-14 בפברואר. מעבר סופה נפתח מחדש בשבוע האחרון של מארס אולם נסגר שוב ב-25 ביוני, ומאז לא נפתח באופן סדיר. ככלל, מעבר סופה היה פתוח רק 60% מהימים המתוכננים במהלך השנה הראשונה ליישום הסכם המעברים, עובדה שהגבילה באופן חמור את הייבוא של תערובות (בניה) לרצועת עזה.



תרשים 3. פתיחת מעבר קרני



תרשים 4: ייצוא דרך מעבר קרני

המעברים ארז וכרם-שלום. הסכם המעברים קבע כי מערכת הניהול המיושמת בקרני "תותאם למעברים בארז וכרם-שלום". אולם, היות שכרם-שלום ממוקם בשטחי ישראל, השימוש בנקודת

מעבר זו לייבוא וייצוא של סחורות אינו מקובל על הרש"פ. לפיכך, כרם-שלום היה פתוח אך ורק לאספקה הומניטרית שמקורה מחוץ לישראל, אם כי בשל קיבולת המעבר הוגבלה הזרימה היומית דרכו ל-15 משאיות יבוא בלבד. קרני הוא אפוא נקודת הכניסה המועדפת לסיוע הומניטרי והמעבר המקובל היחיד לסחורות שמקורן בישראל או בגדה המערבית.

מספר קטן של משאיות עם אספקה הומניטרית דחופה נכנסו לרצועת עזה דרך מעבר ארז במהלך מבצע "גשמי קיץ" של צה"ל, אולם המעבר אינו פעיל עבור סחורות מסחריות ואין בו מערכת ניהול מתפקדת. מסוף חדש נבנה בימים אלה בארז, אם כי קיבולת התנועה המסחרית שתוכל לעבור בו איננה ידועה.

מה-22 בינואר ועד ה-11 במארס עברו בממוצע 2,700 עובדים ו-120 סוחרים במעבר ארז מדי יום. במשך שמונת החודשים שחלפו מאז ה-11 במארס, היה מעבר ארז סגור בפני עובדים וסוחרים פלסטיניים למעט מספר קטן של מקרים הומניטריים (לרוב חולים הנזקקים לטיפול רפואי מחוץ לרצועה) שהורשו לעבור בכפוף לתיאום מראש עם השלטונות הישראליים.

3. הקשר בין רצועת עזה לגדה המערבית

תאריך היעד להפעלת שיירות האוטובוסים עמד על ה-15 בדצמבר 2006 והפעלת שיירות המשאיות נקבעה ל-15 בינואר 2006. יעדים אלה לא התממשו ולא חלה כל התקדמות לקראת יישום הוראה זו של הסכם המעברים. תנועת הפלסטינים בין רצועת עזה לגדה המערבית עודנה בלתי אפשרית בפועל וכרוכה בעלויות גבוהות ביותר. תנועת הסחורות בין שני האזורים תלויה בחברות הובלה ישראליות וכרוכה בפריקה והעמסה מחדש במעבר המסחרי בקרני.

4. נמל הים בעזה

בנייתו של נמל הים עדיין לא החלה. ממשלת ישראל לא הבטיחה לתורמים שהיא לא תתערב בהפעלת הנמל, והצדדים לא הקימו ועדה תלת-צדדית בראשות אמריקנית לפיתוח הסדרי ביטחון והסדרים רלוונטיים אחרים, כפי שנדרש בהסכם המעברים.

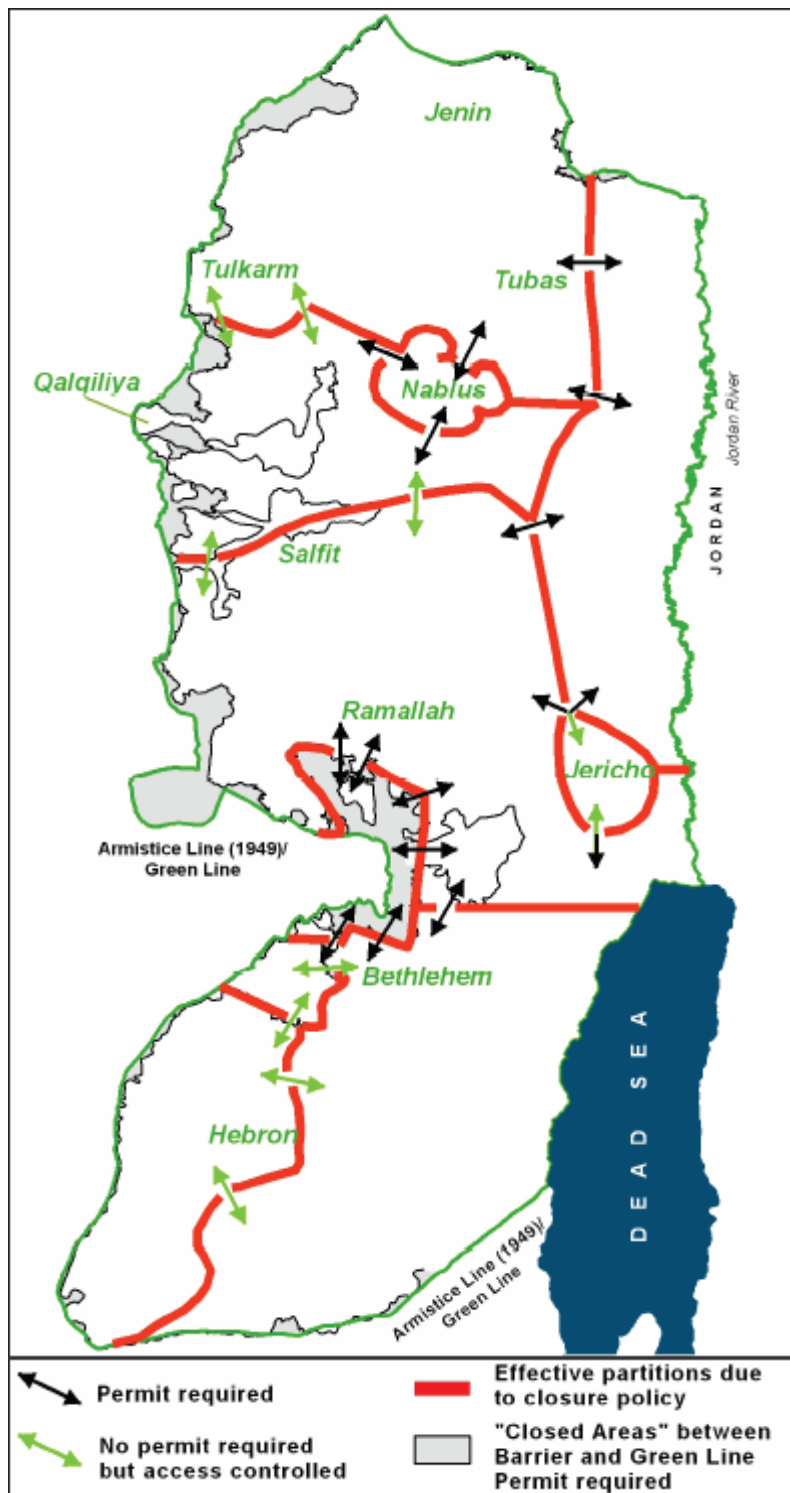
5. שדה התעופה בעזה

הצדדים לא המשיכו בדיוניהם על הסדרי הביטחון, הבנייה והתפעול של שדה התעופה.

6. תנועה בתוך הגדה המערבית

המטרה שנקבעה בהסכם המעברים "להקל על תנועת אנשים וסחורות בתוך הגדה המערבית ולמזער את ההפרעה לחיי הפלסטינים... [על ידי פיתוח] תכנית להקטנת [מספר המכשולים] במידת האפשר... עד ה-31 בדצמבר [2005]" לא הושגה. מספר המכשולים גדל בשיעור של 44% במהלך השנה⁷ ותנועת הפלסטינים בתוך הגדה המערבית נעשתה קשה עוד יותר.⁸

ההשלכה של המכשולים הפיזיים היא פיצול מרחבי של הגדה המערבית לעשרה מתחמים (לא כולל "אזורים סגורים" בין הגדר ובין הקו הירוק). בנוסף, התושבים הפלסטינים מנותבים לנוע דרך מחסומים המאוישים בקביעות כאשר הם עוברים בין המתחמים. ברוב המקרים, המעבר דרך מחסום מחייב אישור מעבר והזכאות לקבלת אישורים משתנה בין המחסומים. סוגי אישורים שונים מונפקים לתושבים, למכוניות פרטיות, למכוניות ציבוריות, למשאיות מטען ולסחורות מסחריות.



בנוסף על כך, לעתים קרובות מוטלות על התנועה במחסומים אלה הגבלות גורפות המונעות הגעה של גברים בגיל העבודה אל מקום עבודתם. המתחמים מתפצלים בעצמם לכיסים, שהתנועה ביניהם מוגבלת על ידי מחסומים חלקיים (שאינם מאוישים באופן תמידי) או על ידי 'צווארי בקבוק' הנוצרים בפתחי מנהרות העוברות תחת כבישים "מוגבלים" השמורים לשימוש המתנחלים.

תרשים 5. ייצוג סכמטי המראה את השפעת משטר הסגרים ואישורי המעבר על תנועת הפלסטינים בגדה המערבית (מפושט לצורכי מפה זו: חלות גם מגבלות נוספות).

הערות

¹ נתוני האבטלה ניתנים על פי ההגדרה הרחבה של אבטלה, על ידי השוואה של הרבעון הרביעי של 2005 לרבעון השלישי של 2006 (מקור: PCBS). רמות העוני מבוססות על הגדרה מבוססת-הכנסה של עוני,

המשווה את המצב ביולי 2005 למצב במאי 2006 (מקור: IUED), המכון האוניברסיטאי ללימודי פיתוח בז'נבה, סקרים מס' 9 ו-10).

² בקטגוריה זו נכללים "מיזם או חלק ממיזם שבהם מיוצרת קבוצה אחת של סחורות ושירותים (בהתחשב באפשרות שקיימות פעילויות משניות)".

³ מקור: PCBS, סקר תפיסות של בעלי/מנהלי עסקים מהמסד התעשייתי כלפי התנאים הכלכליים, ספטמבר 2006.

⁴ מסמכים מוסכמים על ממשלת ישראל והפלסטינים בנושא גישה ומעברים מעזה ואליה. S366/05 ירושלים, 15 בנובמבר 2005.

⁵ משפט הפתיחה בהסכם הגישה והמעברים, 15 בנובמבר 2005.

⁶ אנשי עסקים; סטודנטים; חולים המופנים לטיפול; עולי רגל ובעלי אישור תושב זר.

⁷ מניין המכשולים כפי שנספר על ידי OCHA גדל מ-164 ל-540. הרישום בצה"ל עומד על 501 מכשולים (לא כולל שערים הנשארים פתוחים בדרך כלל), המורה על גידול של 125, או 33%.

⁸ 'הפיצול המרחבי של הגדה המערבית', OCHA מאי 2006 ו'מניין וניתוח הסגרים בגדה המערבית', OCHA ספטמבר 2006. זמין בכתובת: www.ochaopt.org.

המשרד לתאום עניינים הומניטריים של האו"ם

תד. 38712 מזרח ירושלים טל: 582 5853 / 582 9962 – 02 פקס: 582 5841 – 02
דוא"ל: ochaopt@un.org כתובת האתר: www.ochaopt.org