



המכללה לביטחון לאומי

מחזור מ"ז, 2019-2020

## תקציר מנהלים

### קווים מנחים

### לישות כלכלית מתפקדת בעזה

מגישים :

סימונה הלפרין ת.ז. 016952756

נדב תורג'מן ת.ז. 034831149

חיים מלכי ת.ז. 031948821

מנחה אקדמי : פרופ' שלמה חסון

מאי 2020

סדרת הכישלונות בדרך להסדר מדיני בין ישראל לפלשתינים, ששיאם בכישלון פסגת קמפ דייוויד (2000) וטאבה (2001), הניעה את ממשלת ישראל לצאת למהלך חד צדדי של התנתקות מעזה, במטרה להתנתק מהאחריות לאוכלוסייה האזרחית ומתוך שאיפה שרצועת עזה תהווה מודל לקראת הסדר כולל בין ישראל לפלשתינים, כאזור עצמאי ומתפקד כלכלית ומנהלית. כידוע, ההיסטוריה הוכיחה שתקווה זו נכזבה, ורצועת עזה, אחרי השתלטות החמאס וסילוקה האלים של הרשות הפלשתינית על הנהלתה מהרצועה, נשלטת בידי ארגון הטרור חמאס, שנכשל בתפקודו כריבון בפועל ובכינון כלכלה מתפקדת ובת קיימא.

מטרת העבודה היא להציע קווים מנחים להקמת ישות כלכלית מתפקדת בעזה. העבודה מגדירה את המאפיינים לכינונה של ישות כלכלית מתפקדת בעזה, בהסתמך על מקרי בוחן רלוונטיים מהעולם כמו גם התמודדות עזה במישור הכלכלי והרפואי עם מגפת הקורונה כמקרה בוחן תפקודי. ניתוח השחקנים המרכזיים, האינטרסים והזיקות ביניהם, ותכניות הפיתוח שהוכנו עבור עזה, כמו גם הסיבות לאי הצלחת תכניות הסיוע להפוך את עזה לטריטוריה מתפקדת כלכלית הובילו את כותבי העבודה בתהליך גיבושם של הקווים המנחים והתנאים הפוליטיים והכלכליים הנדרשים – להפיכתה של עזה לישות כלכלית בת קיימא.

כמו במקרה של האיטי, שהייתה במאות ה-19 וה-20 פנינת הקריביים, אך התמכרה לסיוע חוץ ואיבדה את כלכלתה העצמאית, כך גם כלכלת עזה נסמכת לצרכי תפקודה היומיומי בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה על ארגוני הסיוע. נכונותם של ארגוני הסיוע למלא את מקומה של הממשלה בעזה, פוגע הן ברצון, הן ביכולתו של הממשל המקומי לספק את השירותים לתושבי האזור, וכן בפיתוח תעשייה וכלכלה מקומית ויצירת מקומות עבודה. המקרה של איחוד גרמניה והאתגרים בשילוב כלכלה ריכוזית חלשה עם כלכלה מתקדמת ומוסדות שלטון מתוקנים במערב גרמניה ממחישים שאין בשיפור מערכות שלטון ומוסדות לבדם כדי להביא לשגשוג כלכלי. כניגוד לעזה, הדוגמה של בוסניה הרצגובינה ממחישה שגם מדינה המתמודדת עם השלכות פוסט – מאבק מזוין (מלחמת אזרחים במקרה הנדון), ומורכבת מטריטוריות נפרדות ובהן בני דתות ולאומים שונים, יכולה להשיג התקדמות משמעותית בייצוב כלכלתה ובסלילת דרך לשגשוג לטובת כל אזרחיה ותושביה, כאשר היעד אטרקטיבי ומהווה תמריץ משמעותי – במקרה המדובר, הצטרפות לאיחוד האירופי.

ניתוח האינטרסים של השחקנים, הפועלים ברצועת עזה, חושף את המציאות במלוא מורכבותה – לא רק את הגורמים המעורבים ישירות והנוכחים ברצועה, אלא גם מדינות ומעצמות חיצוניות עבורן מהווה רצועת עזה מגרש משחקים ו/או אזור השפעה. עם זאת, מידת העניין והנכונות למעורבות משמעותית בסוגיה הפלסטינית בכלל, ובעזה בפרט, נמצאת בירידה. במקביל, אם בעבר מיקוד התנועות האסלאמיות היה כנגד ישראל כאויב המשותף, כיום המאבקים הפנימיים גוברים. במאבק בין התנועות האסלאמיות יש אינטרסים סמויים, שמטבע הדברים משפיעים על כל השחקנים.

האינטרס המוצהר של כל הצדדים הוא הגעה להסדרה. אולם בפועל זיהינו אינטרס לשימור הסכסוך על גבול ההסלמה הנשלטת, הן על מנת להימנע מתשלום המחירים הנדרשים לשם הגעה להסדרה, והן מסיבות אלקטורליות של שימור הסכסוך על סף הסלמה. בראיית כותבי עבודה זו האינטרס הישראלי הוא העלאת רמת החיים ברצועה, כך שיהיה לאוכלוסייה ברצועה מה להפסיד,

ומכאן תמריץ פוטנציאלי לשמור על השקט. לשיקום ופיתוח הרצועה תוך פיקוח ישראלי על התהליך יש פוטנציאל להבטיח רגיעה ארוכת טווח. הדרך להשגת יעד זה היא שילוב בין מצרים כמתווכת, קטאר – כבעלת האמצעים, טורקיה כגורם בעל מעמד משמעותי בעולם הערבי ושיתוף של ארצות הברית והאיחוד האירופי כמעצמות המגבות את העניין ברמה המדינית.

במהלך השנים גובשו אינספור תכניות לפיתוח כלכלי של רצועת עזה. רובן ככולן נועדו לספק מענה לאתגרים המשמעותיים עבור עזה: היעדר תשתיות מספקות בתחומי החשמל, מים וסניטציה, תחבורה, מעברים וגישה, פריסת רשתות תקשורת, היעדר יחידות דיור מספקות לאוכלוסייה הגדלה, תעסוקה. פירוט התכניות הקיימות של כלל הגורמים חושף מכנה משותף רחב מאוד - רובן ככולן עוסקות ונותנות מענה לאותם האתגרים: תשתיות אנרגיה, מים, תקשורת, תחבורה, קישוריות (לגדה ולעולם), אבטלה ותעסוקה ומסגרת יחסי סחר (הן עם ישראל, הן היכולת לקיים סחר חוץ). בעבודה בחנו את התכניות השונות, ומצאנו שלמרות שהפלסטינים בכלל, ועזה בפרט, מככבים לאורך שנים בראש מקבלי הסיוע הבינלאומי, הרי שהמצב אינו משתפר – ואף מיידרדר – באופן עקבי. זהו פרדוקס הסיוע הבינלאומי במלוא חריפותו: כפי שראינו בדוגמא של האיטי לעיל, מדיניות הסיוע הבינלאומי, המוכוון לסיוע הומניטרי ותחזוקת חיי היום יום, והיעדר ההשקעות בפיתוח כלכלי בר קיימא, תעסוקה, בניית מוסדות ויכולות מקומיות, משמרות את עזה במצב נזקקות ותלות מתמדת.

הכשל הגדול, בשונה מהדוגמה של בוסניה הרצגובינה שמובאת בעבודה, נובע מהפער בגישת התורמות כלפי עזה כנזקקת לסיוע. זאת, אל מול גישת האיחוד האירופי לתכניות פיתוח ובניית מוסדות במדינות ההרחבה, הצפויות להפוך לחברות במועדון האקסקלוסיבי של המדינות ה-like minded, ולחלק מהאיחוד האירופי. בניגוד לכך עבור התורמות בכלל והאיחוד האירופי בפרט, עזה היא אזור בעייתי שיש להשקיע על ידי אספקת צינור חמצן מינימלי, ומימוש מחויבותן לסיוע חוץ (כפי שהומלץ על ידי ה-OECD).

המיקוד הגדול מאוד בתשתיות חברתיות ובסיוע הומניטרי (קרוב ל 800 מיליון דולר בשנת 2017) אל מול המיקוד הנמוך יחסית בתשתיות כלכליות (פחות מ 75 מיליון דולר באותה שנה) מספר את התמונה המיתרגמת לטרגדיה של רצועת עזה. רוב רובו של הסיוע המגויס על ידי הארגונים הבינלאומיים מופנה לסיוע הומניטרי (ואף סיוע פוליטי), במקום להיות מופנה לפיתוח ושיקום, לטובת בניית מערכת מתפקדת כלכלית.

המפתח בשינוי מונח בשינוי תרבותי הן של אופן ואפיקי הסיוע של התורמות, הן של הסקטור האזרחי והעסקי בעזה: מעבר מתרבות של סעד והסתמכות על סיוע הומניטרי (קבלת "כסף הליקופטר") שמתחזק את החיים השוטפים בלבד לעבודה עם החברה האזרחית והסקטור העסקי, על מנת לגדל דור שיעבוד למען עתידו בעזה.

העקרונות שגובשו בעבודה זו, מנסים לייצר איזון בין שיקולים ואינטרסים מנוגדים – מתוך הנחה שתנופת שיקום שתהיה בעלת הישגים מוחשיים תרסן, גם אם לא מיד אלא עם הזמן, נטיות לוחמניות בקרב הנהגת חמאס, מתוך רצון לשמור על רמת החיים שתעלה בעקבות התנופה הכלכלית ברצועת עזה.

בחלוף עשור ומחצה מאז השתלטות החמאס, נדרשת ישראל להכריע בין שתי גישות אפשריות כלפי החמאס בעזה – בין הגישה הנוהגת כיום - המינימליסטית (או גישת המקל והגזר) – של "שימור הראש מעל המים", ושימור עזה מעט מעל הקו האדום, במצב של מצוקה כלכלית קשה – המתרגמת גם למצוקה תשתיתית ועל סף משבר הומניטרי, תוך חסימת אפשרות ממשית לצמיחה ופריחה כלכלית. הסיכונים הנובעים ממנה הם פוטנציאל הידרדרות אל אסון הומניטרי ומבחינת ישראל – פוטנציאל ההיזק הגדול של החמאס בהסלמה ובעימות נוסף.

כאלטרנטיבה, אנו מציעים את הגישה המאפשרת – הדוגלת בשיקום ופיתוח כלכלי ממשי (גישת הגזר והמקל), במטרה לכונן ישות כלכלית מתפקדת ובת קיימא בעזה, במנותק מהקשר פוליטי עם ישראל ו/או עם הרשות הפלסטינית בגדה. יישום הגזר של פיתוח כלכלי ועלייה ברמת החיים אל מול פוטנציאל איום המקל המתנופף ברקע, אם יבחר החמאס / ההנהגה בעזה לחזור לדרך הטרור.

התנאים שישפקו מענה לדאגות הביטחוניות והמדיניות של ישראל, על מנת לאפשר פיתוח כמוצע לעיל, מבוססים על הסכם הפסקת אש ארוך טווח ולכל הפחות הגדרת אזורים בטוחים ברצועה - התחייבות מצד החמאס על אזורים מהם לא תבצע כל פעילות טרור, וכנגדה הסכמה ישראלית לא לתקוף אזורים אלו, בדגש על אזורים מרובי תשתיות חיוניות לכלכלת בעזה. עם הזמן ניתן יהיה להרחיב את האזורים בהתאם להתנהלות החמאס בפועל, וקיום ההסכמות. זאת, בהתבסס על ההסכם בין ממשלת קולומביה לארגון הטרור FARC בהסדרים לקראת תהליך מדיני.

על ישראל לאפשר מעורבות מהותית של הרשות הפלסטינית ברצועת עזה. עם זאת, מתוך הכרה במציאות בשטח, על ישראל לקיים שיח עם החמאס כריבון בפועל בשטח, שיוביל את יישום תכנית הפיתוח לעזה ויתווך אותה לאוכלוסייה. מצרים חייבת להיות מעורבת ובעלת תפקיד מרכזי בשיח מול חמאס, ולהוכיח שליטה אפקטיבית על מניעת העברת האמל"ח במנהרות, תוך ניהול מעבר רפיח שחייב להישאר פתוח. תורכיה וקטאר ימשיכו לתפקד כגורמים מתווכים ומממנים. על אף האתגרים והמתח ביחסים הביטורליים של ישראל עם תורכיה וקטאר, ישראל תאפשר להן להמשיך בתפקיד מהותי בעזה.

פיתוח כלכלי בעזה, ומעבר מחברה שחיה על נדבות לחברה יצרנית, מחייב השלמת התשתיות החיוניות - אספקת מים ראויים לשתייה ולחקלאות, פיתוח מקורות אנרגיה באופן שתואם את הביקוש הפרטי והעסקי – כולל להפעלת מתקני תשתיות המים (התפלה וטיפול בשפכים), שדרוג תשתיות תקשורת שיאפשרו פיתוח סקטור ההייטק.

אך לפיתוח ממשי, תשתיות הן רק בסיס חיוני, לא מספיק. על מנת להפוך את עזה לישות כלכלית מתפקדת ובת קיימא, נדרש לפתח בה תעסוקה כמנוע צמיחה, וחיוני לאפשר לה חיבור אל העולם שמחוץ לה – ראשית לגדה, אך גם לישראל, למדינות השכנות ולעולם בכלל – הן ברמת הנגישות, הן בתשתית ההסכמית (שדרוג ההסכמים הכלכליים).