

השלכות כלכליות של תוכנית ההינתקות

אמרי טוב*

מבוא

"ישראל הגיעה למסקנה כי אין כיום שותף פלסטיני מולו ניתן להתקדם בתהליך שלום דו-צדדי.¹ לאור זאת גובשה תוכנית של הינתקות חד צדדית, המבוססת על השיקולים הבאים:

1. הקיפאון הגלום במצב הנוכחי הינו מזיק. כדי לצאת מקיפאון זה, על ישראל ליזום מהלך שלא יהיה מותנה בשיתוף פעולה פלסטיני.

2. התוכנית תוביל למציאות ביטחונית טובה יותר, לפחות בטווח הארוך... היציאה מרצועת עזה... תקטין את החיכוך עם האוכלוסייה הפלסטינית ויש בה פוטנציאל לשיפור מרקם החיים הפלסטיני והכלכלה הפלסטינית.²

להלן סעיפים בתוכנית ההינתקות שיש להם נגיעה כלכלית:

1. ישראל שומרת לעצמה את השליטה בגבולות היבשה והים וכן במרחב האווירי של השטח המפונה, ואת הזכות לנקיטת צעדי מנע להגנתה בתוך השטח הנ"ל.

2. ההסדרים הכלכליים הפועלים כיום בין ישראל לפלסטינים יישארו בתוקפם:

א. כניסת עובדים לישראל בהתאם לקריטריונים הקיימים (36,000 אלף בשנת 2003, מהם 29,000 אלף מיהודה ושומרון ו-7000 מעזה).

* בהשתתפות נועם גרובר

שמקורו בהערכה ש"אין עם מי לדבר" בצד הפלסטיני. המהלך מכוון להשיג שלושה יעדים אופרטיביים:⁴

א. להקטין את החיכוך בין התושבים היהודים ברצועת עזה לבין תושביה הערבים על-ידי פינוי היישובים הישראליים.⁵

ב. להיענות ללחץ מתמשך על ממשלת ישראל לבצע מהלך מדיני במקביל לפעילות הצבאית להפסקת האלימות הפלסטינית.

ג. ליצור מצב שבו תיאלץ הרשות הפלסטינית לפעול ולהסדיר את המשטר הפנימי בעזה (לפחות), או לפנות את מקומה לגורם שולט אחר.

התוכנית אינה מכוונת לתחום הכלכלי ואין בין מטרותיה שינויים במדיניות ממשלת ישראל בתחום הזה. ההינתקות היא תוכנית מדינית שנגזרות ממנה משמעויות כלכליות למשק העזתי ולמשק הישראלי, ואלה ייבחנו במאמר זה.

מספטמבר 2000 עד סוף שנת 2002 הלך והדרדר המצב הכלכלי בעזה. המגמה השלילית באה לידי ביטוי במדדים מרכזיים, כמו תוצר לנפש, ההכנסות לנפש, רמת התעסוקה, האבטלה והעוני בקרב האוכלוסייה. מגמה שלילית זו הגיעה לשיאה בשנת 2002 (ראו תרשים 2).⁶ בשנת 2003 חל שינוי במדדים השונים וייתכן שהוא מסמן נקודת מפנה במגמה השלילית.⁷

ב. תנועת סחורות בין רצועת עזה, יהודה ושומרון, ישראל וחו"ל.

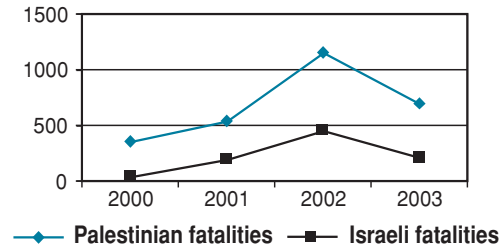
ג. המשטר המוניטארי.
ד. הסדרי המס ומעטפת המכס (המשך הגבייה בישראל והעברת הכספים לרשות).

ה. ההסדרים הקיימים בנושא התשתיות (אספקת חשמל, מים, תקשורת, גז ודלק לפלסטינים) יישארו בתוקפם.

בנוסף, תוכנית הממשלה מצהירה כי מטרתה לטווח הארוך היא לצמצם בהדרגה את מספר הפלסטינים העובדים בישראל, עד לניתוקם המוחלט משוק העבודה הישראלי.³ ואולם ספק אם יעד זה יוכל להתממש בזמן נראה לעין, אלא אם כן תימשך האלימות בעזה. תגובת ישראל לאלימות פלסטינית היא בעצירת קשרי מסחר ובאלימות נגדית. לעומת זאת, בתנאי שקט יחסי לא יבלמו הגבלות מנהליות את הביקוש בישראל לעבודה זולה, מקצועית ונוחה להשגה. וכן כל עוד לא יימצאו פלסטינים בעזה מקורות תעסוקה אחרים הם ימשיכו לחתור לעבודה בישראל, ועקב כך צפוי לחץ בלתי פוסק על ממשלת ישראל לפתוח את גבולות עזה ליציאת עובדים לישראל.

תוכנית ההינתקות מוצגת בידי ממשלת ישראל כמהלך פוליטי של חוסר בִּרְהָ,

תרשים 1: רמת האלימות בסכסוך הישראלי-פלסטיני בשנים 2000-2003



מקור: הרוגים ישראלים – שירות הביטחון הכללי; הרוגים פלסטינים – ארגון "בצלם".
הערה: השימוש בנתונים אלה מכוון להציג את המגמות המסתמנות מהם ללא התייחסות לאופן איסופם וההגדרות ששימשו לכך.

משמעויות כלכליות אפשריות של תוכנית ההינתקות

תוכנית ההינתקות של ממשלת ישראל מכוונת לניתוק ביטחוני-פוליטי ולא לניתוק כלכלי. התוכנית מדגישה את שמירת המצב הקיים בתחום הפעילות הכלכלית. ואולם נוסף על ההסדרים הנכללים בתוכנית במפורש, זיהינו **ארבע** נגזרות כלכליות של תוכנית ההינתקות: (1) הוזלת עלויות עסקה; (2) פינוי נכסים והעברתם לידי הפלסטינים; (3) חופש תנועה עסקי למצרים; (4) שינויים בסיוע החוץ לעזה.

הוזלת עלויות עסקה

התעצמות הסכסוך עם הפלסטינים מאז אוקטובר 2000 גרמה לגידול בהוצאות הנלוות לייצור ולביצוע עסקות כלכליות בשווקים. העלייה בעלויות העסקות נגרמה מהתגברות האלימות הצבאית והפילית באזור. צמצום החיכוך בין צה"ל לבין התושבים הפלסטינים בעקבות יציאת כוחות צה"ל מהרצועה ויצירת חופש תנועה

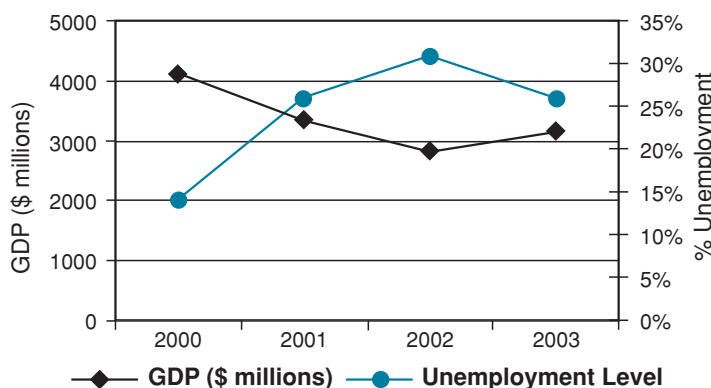
עלייה ברמת האלימות פוגעת ברמת התפוקות והביקושים של היחידות הכלכליות.⁹ השוואת נתוני האלימות (תרשים 1)¹⁰ לנתוני ההתפתחות הכלכלית בעזה (תרשים 2) מצביעה על מגמה דומה בין השנים 2000 ל-2003. משמע, הפעילות הצבאית של ישראל, המכוונת למנוע טרור ולהרתיע את ארגוני המחבלים, פוגעת בפעילות הכלכלית באזור זה, ואילו ירידה ברמת האלימות מאפשרת לאתר סימני התאוששות.

השיפור בתוצר הפלסטיני בשנת 2003 מוסבר בירידת מפלס האלימות ולחלופין באי-הצלחת הארגונים הפלסטיניים לממש את כוונותיהם בתוך ישראל.

על-פי נתוני הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה נמשכה בשנת 2004 מגמת השיפור המתון ביהודה ובשומרון ואילו בעזה חלה הרעה ניכרת. שיעור האבטלה בחצי הראשון של שנת 2004 ירד אמנם ל-28.6 אחוזים בכל חלקי יהודה, שומרון וחבל עזה, אבל ביהודה ובשומרון הייתה אבטלה של 23.6 אחוזים ואילו בעזה הגיעו ממדיה ל-39 אחוזים.

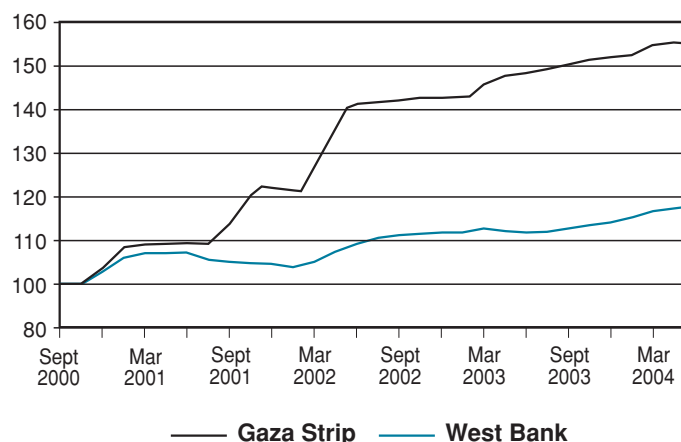
הפעילות הצבאית האינטנסיבית של ישראל בעזה במהלך שנת 2004, בתגובה להפגזת יישובים ישראליים ברצועה ומחוצה לה, פגעה בשגרת החיים ובפעילות הכלכלית באזור. בה בעת נמשך המאבק הפנימי בתוך עזה בין ארגונים וכנופיות מקומיות וגם הוא גרם להאטה בפעילות הכלכלית. העדר שליטה ואי-ודאות ביטחונית ומנהלית פוגעות בפעילות הכלכלית.⁸ הקשר בין רמת האלימות הצבאית לבין המצב הכלכלי הוא המפתח להערכת התוצאות הכלכליות האפשריות של תוכנית ההינתקות. כלומר,

תרשים 2: התמ"ג הפלסטיני הכולל ושיעור האבטלה הפלסטיני הכולל בשנים 2000-2003



מקור: הבנק העולמי

תרשים 3: מדד עלויות התחבורה (ספטמבר 2000 = 100)



מקור: דו"ח הבנק העולמי – West Bank and Gaza Update, August 2004

הפלסטינים בעזה, והסקטור החקלאי תרם כ-6.3 אחוזים מהתוצר הפלסטיני.¹⁴ תרומה זו לתוצר ולתעסוקה תלויה באפשרות לייצא לפחות חלק מהתוצרת החקלאית של השטח המועבר, מכיוון שמעריכים שהביקוש הפנימי בעזה לא יספיק כדי לספוג את כולה. אין בתוכנית ההינתקות כפי שהיא היום התייחסות לאפשרות של הגדלת הייצוא מעזה לישראל או דרכה, אבל סביר לצפות לכך אם לא תהיה התפרצות טרור בעקבות הפנוי.

שינוי נוסף צפוי מכך שמרבית התמורות מהגידול בתפוקות ינוצלו בתוך הרצועה ולא בישראל כפי שמנוצלות התמורות של המתיישבים היהודים באזור. זהו עירוי חיצוני שפירושו הגדלת כוח הקנייה באזור, שיחד עם החלשת תחושת הניצול של הפלסטינים מייצר השפעה מרחיבה, אולם לא ניתן להעריך את תוצאותיה.

בתוכנית ההינתקות הועלתה אפשרות שאזור התעשייה ארז יישאר על כנו לאחר ההינתקות, אך במסגרת חדשה;¹⁵ ואולם

פינוי נכסים והעברתם לידי הפלסטינים

פינוי נכסי היישובים הישראליים בעזה, כמתוכנן בתוכנית ההינתקות, יש בו פוטנציאל כלכלי למשק העזתי. היישובים ברצועת עזה מנצלים כ-15 אחוזים מהשטח החקלאי הפורה ברצועה. בנוסף, שטחי קרקע רבים הראויים לעיבוד חקלאי הוחזרו או הופקעו לצורך הגנה על צירי התנועה ליישובי הרצועה. העברת הקרקע והתשתיות שבנתה ישראל באזור עשויה להגדיל את הייצור המקומי בעזה בשלושה עד חמישה אחוזים, המהווים, על-פי אומדני הבנק העולמי, כ-30 עד 50 מיליון דולר לשנה.¹² שחרור שטחים ששימשו אזורי חיץ והסרת הגבלות על עיבוד קרקעות סביב צירי תנועה יגדילו את ערכה הכלכלי של ההינתקות אל מעבר להערכת הבנק.

תוספת השטחים עשויה להגדיל את מספר המועסקים הפלסטינים בחקלאות ולהקטין את ממדי האבטלה ברצועה בשמונה אחוזים בערך.¹³ בשנת 2002 עבדו בחקלאות כ-17 אחוזים מכלל המועסקים

פנימי ברצועה יתרמו להקטנת אי-הוודאות ולהוזלת העלויות של הייצור המקומי.

נתוני הבנק העולמי מצביעים על הגידול במחירי התחבורה/תובלה, מרכיב מרכזי בעלויות העסקה, במהלך השנים 2000-2004, כפי שעולה מעיון בתרשים 3.

מחירי התחבורה עלו מספטמבר 2000 בכ-57 אחוזים ביהודה ושומרון ובכ-20 אחוזים בעזה. גידול זה בעלויות הוא תוצאה של הפעילות הצבאית הישראלית והמקומית. ההינתקות עשויה להוריד אותן (בייחוד בעזה) לרמה שלפני פרוץ האינתיפאדה. התגברות האלימות קיבלה ביטוי בהעדר חופש תנועה פנימי, סגרים, עוצרים, החרמת קרקעות, סגירת שטחי עיבוד, סכסוכים מקומיים, חוסר ודאות. כל אלה גורמים לגידול בעלות העבודה, בעלות חומרי הגלם ובעלות המוצר הסופי – מה שמימוש תוכנית ההינתקות צפוי לצמצם ואפילו לבטל. הקטנת עלויות אלה תשמש תמריץ להרחבת הפעילות הכלכלית. מומחי לשכת התעשיינים הפלסטינים מעריכים את העלייה במחיר עסקה בגין הפרעות אלה לחופש התנועה בשישה עד שמונה אחוזים, כך שסילוק ההפרעות ישפר את תהליך הייצור באזור בשיעור זה, ויקטין את הפגיעה בתוצר השנתי באזור בכ-70 מיליון דולר.¹¹ כאמור, תוכנית ההינתקות אינה מכוונת כלל לפיתוח ולשיפור המצב הכלכלי במשק העזתי כך שיחזור לרמת הפעילות של ערב התעצמות הסכסוך בשנת 2000, ואף אין היא מכוונת לעסוק במישרין בשינוי אופי הקשרים הכלכליים הקיימים היום בין המשק העזתי למשק הישראלי. ואולם עוצמתם של קשרים אלה בין שני המשקים היא שתקבע את התפתחות המשק העזתי בעתיד.

עקב היותו מטרה לפעולות טרור הוחלט לסגור אותו ולפצות את הישראלים בעלי העסקים. על-פי פרסומי הבנק העולמי הועסקו ב"ארז" בשנים 2002-2003 כ-4900 פלסטינים, שתמכו כלכלית בשלושה אחוזים בקירוב מאוכלוסיית הרצועה. כמחצית העסקים שבארז הם בבעלות פלסטינים, וסגירתו בשילוב עם תוכנית ההינתקות עלולה להקשות על קיומם בכך שתמנע מהם את הגישה הישירה לשוקי ישראל, שממנה נהנו עד כה. אזור התעשייה ארז היה מודל של שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני, שבו העובדים הפלסטינים נשארים בשטחם ומייצאים לישראל את תוצרתם ולא את עבודתם במישרין. סגירת אזור התעשייה עקב פעולות טרור תפגע בסיכויים לחזור ולהקימו ותקטין את היכולת לממש את החלק בתוכנית ההינתקות שמצוינת בו האפשרות להקמת אזור תעשייה פלסטיני-מצרי-ישראלי במשולש הגבולות. יש להניח שזמן רב יחלוף עד שאזור כזה יקרום עור וגידים.

יציאת ישראל מעזה עשויה לגרום עוד שני תהליכים שהשפעתם הכלכלית, אם אכן יתממשו, תהיה משמעותית. התהליך הראשון הוא **יצירת חופש תנועה עסקי למצרים** כתחליף לטווח הארוך לנתיב העסקים הנוכחי העובר דרך ישראל. המשק הישראלי על ביקושיו, תשתיותיו הפיזיות והפיננסיות מהווה את העולם החיצוני עבור המשק העזתי. שוק העבודה הישראלי הוא השוק הטבעי לכוח העבודה העזתי; השוק הישראלי משמש שוק טבעי לתוצרת החקלאית ולתעשייה הקלה המצויה בעזה, והמשק הישראלי הוא המוצא לשווקים הבינלאומיים של פעילות משקית עזתית. נמלי התעופה והים של ישראל הם הדרך

היחידה המאפשרת פעילות עסקית עם העולם הרחב. כך גם משמש המשק הישראלי מקור למרבית התשומות הנדרשות בעזה לצריכה ולהשקעות.¹⁶ פתיחת מעבר ישיר ונוח אל תוך השוק המצרי (ודרך נמלי מצרים גם לאירופה) עשויה לאפשר בניית חלופה לשוק הישראלי עבור כלכלת עזה.¹⁷

עם זאת, יחסי ההשלמה בין המשק הישראלי לבין המשק העזתי אינם ניתנים להחלפה מִקֵּד על-ידי המשק המצרי או הירדני. משקים אלה, עתירי עבודה ומעוטי

יציאת ישראל מעזה עשויה לגרום לשני תהליכים שהשפעתם הכלכלית תהיה משמעותית: יצירת חופש תנועה עסקי למצרים ושינוי בייעוד הסיוע החיצוני לרשות הפלסטינית בכלל ולעזה בפרט

הון, דומים במהותם למשק הפלסטיני ולכן הם עבורו משקים מתחרים יותר משהם משקים משלימים. רק לאחר תהליך ארוך של גילוי ופיתוח היתרונות היחסיים של המשק העזתי כלפי המשקים הערביים יוכל להתפתח ייצוא משמעותי אליהם. ספק אם ייצוא עבודה, כפי שהתרגלנו לראות בין עזה לישראל, יוכל להתקיים בין עזה לארצות שכנות. נראית יותר האפשרות של פיתוח יתרונות יחסיים בייצוא אל אירופה, אבל גם אופציה זאת תחייב ארגון מחדש של יסודות המשק הפלסטיני כדי שיוכל לעמוד בתחרות עם הייצוא מהמזרח הרחוק. אם תוכנית ההינתקות תחמיר את

ההגבלות על יציאת עובדים וסחורות מעזה אל המשק הישראלי ואם ייווצר נתק מלא בין האזורים עקב שיקולי ביטחון של ישראל, יחייב הדבר קשרי כלכלה חלופיים הנשענים במידה רבה על משקי מצרים וירדן, בתנאים פחות טובים מאלה שהיו עם המשק הישראלי. התהליך השני העשוי להיווצר בעקבות

תוכנית ההינתקות הוא **שינוי בייעוד הסיוע החיצוני** לרשות הפלסטינית בכלל ולעזה בפרט. משנת 2000 גדל סך כל הסיוע הבינלאומי לרשות הפלסטינית. הגידול חל בתשלומים בפועל ובהתחייבויות לסייע. אבל בשנים הללו חלו שני שינויים המשנים את אופיו של סיוע החוץ מנקודת ראות כלכלית. ראשית, חלק הסיוע המוקדש להשקעה בפיתוח הלך וקטן. נתח ההעברות המופנה לסיוע הומניטארי, שגודלו היה כ-14 אחוזים בשנת 2000, גדל ל-80 אחוזים בשנת 2002. רוב הסיוע החיצוני הפך לסיוע הומניטארי, שנועד להעניק לתושבים יכולת קיום מינימאלית, ואין בסיוע זה תרומה כלכלית ישירה לפיתוח לטווח ארוך. שנית, חלה ירידה בשיעור מימוש ההתחייבויות והפיכתן לתשלומים בפועל. אם נוסיף לנתונים הרשמיים את העברות הכספים של הארגונים האסלאמיים המסייעים לפעילות הצבאית, יגדל חלקן של העברות הכספים למטרות שאינן צמיחה כלכלית.¹⁸

הבנק העולמי מעריך שחלק נכבד מכספי סיוע החוץ המופנה היום לרווחה, עקב הקשיים הכלכליים ברצועה, יחזור בעקבות תוכנית הינתקות מוצלחת וייעוד להשקעות בתשתיות ולהשקעות מניבות. שינוי כזה, אם יתרחש, יוכל לתרום לצמיחת התוצר ולגידול אמיתי בהכנסות לנפש.

השינוי בייעוד כספי הסיוע הוא מצד אחד תוצר של החרפת המצב ההומניטארי

טבלה 1: שינויים בגודל סיוע החוץ לרשות הפלסטינית (מיליוני דולרים) על-פי סוג הסיוע

	2002	2001	2000	1999
סיוע רגיל (פיתוח)	261	473	852	692
סיוע חירום וסיוע תקציבי	1266	755	121	0
סך כל ההתחייבויות	1527	1228	973	692
סך כל התשלומים	1026	929	549	482

מקור: Twenty-Seven Months – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis, The World Bank, May 2003.

תלול-מסלול או אחר, תנסה ישראל להקטין את הנזקים ליישובים באמצעות כניסת צה"ל לרצועה. במקרה כזה יוותרו בידי הפלסטינים שטחי הישובים היהודיים ברצועה. ואולם בתנאים כאלה תרומתם הכלכלית של השטחים המוחזרים לתוצר העזתי מוטלת בספק עקב חוסר יכולת לשווק את תוצרתם.

ג. **אי-הסכמת המדינות התורמות וגופי** השקעה בינלאומיים להפנות משאבים להשקעות באזור עזה. סיבות אפשריות הן החשש מפני אי-שקט ביחסים עם ישראל או מפני אלימות פנימית עקב המאבק על השלטון, או חוסר אמון ביכולת הגוף שישלוט ברצועה לנתב את הכספים ולהבטיח שימושים התואמים את כוונות המשקיעים. כמו כן אין זה מן הנמנע שהמדינות התורמות ינסו ללחוץ על הצדדים באמצעות מניעת הזרמת כספים לצורכי השקעות כדי להביא לדיון על הסדר רחב יותר מההינתקות החד-צדדית.

ד. **החשש של ישראל** מפתיחת הגבולות עם הרצועה למעבר סחורות וכוח עבודה, ו**סירוב של מצרים** לסייע ביצירת תחליף ל**טווח הארוך** לקשרי הרצועה עם ישראל.

השפעת תוכנית ההינתקות על המשק הישראלי

תוכנית ההינתקות אמורה להפעיל שני תהליכים מרכזיים בעלי משמעות כלכלית מידית: תשלום הפיצויים למפונים והפריסה מחדש של צה"ל מחוץ לגבולות הרצועה.

תשלום פיצויים למפונים

בתוכנית הפיצויים למפונים מחבל עזה יש שלושה מרכיבים: (1) פיצויים על אובדן רכוש והפסקת מגורים באזור; (2) פיצויים

ושתנאים אלה יוערכו כיציבים ולא מקריים. לדוגמה, אישורים למספר רב של פלסטינים מעזה לצאת לעבוד בישראל, או לחלופין השקעות בינלאומיות גדולות בתשתית תעשייתית לייצוא. בכל זאת יש בתוכנית ההינתקות פוטנציאל ליצירת תהליך שיפור המשק בעזה.

סיכונים למימוש הפוטנציאל הכלכלי בתוכנית ההינתקות

למימוש הפוטנציאל הכלכלי של תוכנית ההינתקות אורבים כמה סיכונים. הינתקות של ישראל מרצועת עזה על-פי המודל המתוכנן אינה מבטיחה שימוש הפוטנציאל הכלכלי (השולי) הטמון בה. מימוש זה מותנה בתגובות הפלסטינים בעזה ומוסדותיהם. הסיכונים הבולטים אינם בתחום הכלכלי אלא בתחום הביטחוני-המדיני.

א. **יציאת ישראל אינה מבטיחה משטר יציב** שיאפשר למגוננים המשקיים לפעול. המרת האלימות המופנית נגד הנוכחות הישראלית במאבק פנימי אלים על השלטון ברצועה יותיר את המשק העזתי במשבר, ולא יאפשר להפיק את התועלת הכלכלית מההינתקות.

ב. **אי-שמירתו של ההסדר הצבאי** שייקבע אחרי ההינתקות. אם יותקפו יישובים ישראלים הסמוכים לרצועה בנשק

עקב המשבר הכלכלי המלווה את הסכסוך, ומצד אחר תוצר של חשש התורמים שהפריקטים הממומנים על-ידם ייפגעו ואף ייהרסו עקב האלימות. בנוסף, העדר מנגנוני בקרה על ניהול הכספים והערכות התורמים שהכספים אינם מגיעים לייעודם הקטינו אף הם את נכונות הארצות התורמות להעביר משאבים לרשות הפלסטינית.

קשה לקבוע מראש מה תהיינה תגובות הארגונים האסלאמיים המעבירים כספים לתמיכה בטרור אם תמומש ההינתקות, המכוונת להקטין את הסיבות לטרור. אין זה מן הנמנע שהמאבק הפנימי על השליטה בעזה יגרום לכך שכספים ממקורות של הארגונים ימשיכו להיות מופנים למטרות רוחה ולמימון פעולות הארגונים עצמם.

הפוטנציאל לשיפור

על רקע השיפור שחל בשנת 2003 בכלכלה הפלסטינית בכלל ובעזה בפרט, לעומת המגמה השלילית שהסתמנה מאז פריצת מעשי האלימות בשנת 2000, אפשר להסיק שתוכנית ההינתקות, אם אכן תביא לירידה של ממש ברמת האלימות, עשויה ליצור שיפור נוסף במשק העזתי, שולי בממדיו. אין לצפות שהשיפור יביא את המשק מיד לרמה של שנת 1999. חזרה לרמה זאת תיתכן רק אם ייווצרו תנאים דומים לאלה שהיו אז

על אובדן מקור פרנסה ומקום עבודה; (3) עידוד מעבר לאזורי עדיפות לאומית.

ההוצאה המתוכננת לפיצויים היא בין 200 ל-500 אלף דולר למשפחה.¹⁹ למפונים שמורה האפשרות לתבוע הערכת שווי בדי שמאי. אנו מעריכים שסכום הפיצוי למשפחה יתקרב אל הגבול העליון הנידון כעת (500 אלף דולר). לפיכך נראה שהסכום הכולל לפיצויים בעקבות פינוי היישובים בחבל עזה יהיה בסכום של חמישה עד שבעה מיליארד שקלים. זהו סכום נכבד – יותר מאחוז אחד של התוצר הלאומי המקומי.

ההוצאה האזרחית תיעשה באמצעות תקציב המדינה (למעט אולי סכומים שיועמדו לרשות המפונים בצורת אשראי לתקופות זמן ארוכות באמצעות המערכת הבנקאית). את התוספת לגירעון בתקציב קשה לאמוד בשלב זה על סמך הנתונים הרשמיים.²⁰ עם זאת, נראה שמשרד האוצר יפזר את ההוצאה על פני יותר משנת תקציב אחת או שההוצאה כבר כלולה בסעיפי תקציב קיימים ובהם רזרבות שונות. זאת ועוד, אין להוציא מכלל אפשרות שהתוכנית הבסיסית תתבצע בהסכמה כלשהי בין ישראל לבין הפלסטינים. במקרה כזה ייתכן שתושג השתתפות אמריקנית, למרות ההכחשות לכך, או השתתפות בינלאומית אחרת.²¹

לאור הנאמר עד כאן נראה שתוכנית המאקרו של הממשלה לא תיפגע ולא יתחייבו שינויים מהותיים בעקבות ההוצאה לפיצויים למפונים מחבל עזה. לאופן ניצול כספי הפיצויים עשויה להיות משמעות כלכלית. הפניית כל כספי הפיצויים אל השוק המקומי, כתוספת לביקושים הקיימים בו, לא תשנה את התהליכים הבסיסיים במשק הישראלי. ואולם אם ירוכזו ההוצאות באזור אחד – גליל,

ירושלים, נגב – או בתחום פעילות אחד – בנייה למגורים, השקעות פיננסיות – אזי סביר להניח שבאזור המסוים או בתחום המסוים יחול שינוי מהותי. לשימוש בכספי הפיצויים כדי למנף חבל ארץ מסוים או תחום פעילות מסוים עשויה להיות משמעות כלכלית רחבה יותר.²²

פריסת צה"ל מחוץ לרצועה

פריסת צה"ל בקו המעטפת של רצועת עזה, ובכלל זה הוצאות המשטרה והשירותים האחרים, עשויה לעלות בין מיליארד לשני מיליארד שקלים. כמה מסכום זה תוקצב בידי האוצר ולכמה שנות תקציב? כמה מהסכום יחליף את התקציב הרגיל וכמה יהיה סכום התקציב הנוסף שתקבל מערכת הביטחון? אין לנו תשובות לשאלות אלה, וקרוב לוודאי שהתשובות עדיין אינן בנמצא והן במשא ומתן בין משרד האוצר למשרד הביטחון.

המענה לשאלות אלה יהיה קרוב לוודאי חלק מהדיון בתקציב המדינה לשנת 2005. הדיון בתקציבים לשינוי הפריסה צפוי שיתמקד בשתי סוגיות. האחת, האם צפוי חיסכון, ואם כן מהו, עקב השינוי בפריסת כוחות צה"ל; והאחרת, מה הן ההוצאות לביטחון שכבר הוקצו ואפשר להסיטן לצורך הפריסה מחדש בלי לפגוע בפעילות נדרשת אחרת. ייתכן גם שהדיון בתקציב הפריסה מחדש של הצבא יופרד מהדיון בתקציב שנת העבודה הבאה, והפתרונות שיציגו שני המשרדים לא ישנו את הגירעון הכללי בתקציב.

סיכום

אם תוכנית ההינתקות תביא לירידה ניכרת באלימות ברצועת עזה, היא עשויה ליצור

שם שיפור כלכלי מיד, שולי בממדיו ומותנה באופן ברור בקיומן של הנחות המוצא של התוכנית. ואולם גם אם תוכנית ההינתקות לא תביא להתאוששות מידית, יש בה פוטנציאל ליצירת תהליך לשיפור מצבו של המשק בעזה.

מימוש תוכנית ההינתקות בנחישות ובדבקות במתווה הבסיסי שלה, יציג את הממשלה כלפי המשק הישראלי כ"בעל בית" היודע מה הוא רוצה וחותר להשיג את מטרתו. השווקים נוטים להגיב בחיוב על התנהגות נחושה של הממשלה למימוש כוונותיה. אם תוכנית ההינתקות תצליח להוריד את מפלס האלימות כלפי ישראלים, ואם הממשלה תפעל בנחישות להשלים את התוכנית על-פי המתווים המרכזיים שלה, הרי היחידות הכלכליות יפעלו בסביבה עסקית יציבה יותר.

ההשפעות הכלכליות של התוכנית על המשק הישראלי הן נגזרת של השינויים בסביבה המדינית. אבל גם אם הסביבה המדינית תשתנה על פי כל הפרמטרים הנכללים בתוכנית, הרי בעקבות התהליכים הנוספים העוברים על המשק הישראלי צפויה השפעה מאקרו-כלכלית שולית בלבד.

הערות

1. המאמר נכתב לפני שנודע על מותו של ערפאת ואינו כולל ניתוח של השלכותיו על השפעותיה של תכנית ההינתקות.
2. מתוך תוכנית ההינתקות, כפי שאושרה בהחלטת הממשלה ב-6 ביוני 2004.
3. בסעיף 10 של תוכנית ההינתקות נאמר: "בטווח הארוך, ובהתאם לאינטרס הישראלי בעידוד עצמאות כלכלית פלסטינית רבה יותר, ישראל שואפת להקטין את מספר העובדים הפלסטינים הנכנסים לישראל. ישראל תתמוך בפיתוח מקורות תעסוקה

- ברצועת עזה ובאזורים הפלסטיניים באיו"ש".
4. היעדים האסטרטגיים של הממשלה בנסחה את התוכנית אינם מפורשים. מוסברים עיקרי התוכנית המבצעית, ומכאן אפשרות לפרשנויות רבות בדבר כוונת ראש הממשלה ותכניתו להמשך המהלך. להבנתנו, היעדים שנוסחו לעיל אפשר שישמשו נקודת מוצא מוסכמת להמשך הניתוח.
 5. אמנם אין החלטת הממשלה מדברת על פינוי יישובים ישראלים, אך ברור שאין בתוכנית כל ממש בלי פינוי היישובים. כמו כן נראה שכוונת ראש הממשלה, המוביל את יישום התוכנית, היא הוצאת המתיישבים הישראלים מחבל עזה ומצפון השומרון, העברת השטח לידי הפלסטינים והצבת צה"ל במעטפת החיצונית של רצועת עזה.
 6. התוצר הפלסטיני בשנת 2002 היה 62.8 אחוזים בלבד מהתוצר בשנת 1999 (2831 מיליון דולר לעומת 4179 מיליון דולר – ירידה של כ-40 אחוזים); האבטלה עלתה פי שניים וחצי (31 לעומת 12 אחוזים בשנת 1999 בשטחים בכלל, ובעזה עלתה האבטלה לכ-38 אחוזים לעומת 17 אחוזים); שיעור העוני גדל מ-20 ל-51 אחוזים. בעזה גדל אחוז העניים מ-32 ל-68 אחוזים.
 7. התוצר המקומי גדל ב-6.1 אחוזים, מ-2831 מיליון דולר ל-3144 מיליון דולר. שיעור האבטלה, שהיה 31 אחוזים בשנת 2002 ירד ל-26 אחוזים בשנת 2003, ובעזה הירידה חדה יותר: מ-38 ל-29 אחוזים. שיעור העוני ירד מ-51 אחוזים בשנת 2002 ל-47 אחוזים בשנת 2003, ובעזה השינוי הוא מ-68 ל-64 אחוזים.
 8. המסקנה מקבלת משנה תוקף מעיון ברשימות ההרוגים הפלסטינים במהלך שנת 2004, שרובם המכריע הוא מתושבי עזה. ראו נתוני Palestinian Human Rights Monitoring Group: www.phmrg.org
 9. בכמה עבודות שנעשו בארץ ובעולם הוכח הקשר בין רמת האלימות לבין רמת הפעילות הכלכלית בטווח הקצר. ראו לדוגמה: אמרי טוב, הביטחון והמשק הלאומי בישראל:
15. תוכנית ההינתקות, החלטת ממשלת ישראל ב-6 ביוני 2004, סעיף 11:
 "... ישראל תשקול להשאיר את אזור התעשייה במתכונתו הנוכחית בשני תנאים: א. קיום סידורים ביטחוניים מתאימים; ב. הכרה מפורשת של הקהיליה הבין-לאומית, כי המשך קיומו של אזור התעשייה במתכונתו הנוכחית לא ייתפס כהמשך שליטה ישראלית באזור. לחלופין, אזור התעשייה יועבר לאחריות גורם פלסטיני או בינלאומי מוסכם".
16. בשנת 1998 היה הייבוא מישראל 75 אחוזים מהייבוא הפלסטיני, ואילו הייצוא לישראל היה 96 אחוזים מהייצוא. ראו: Claus Astrup and Sebastien Dessus, *Trade Options for the Palestinian Economy: Some Orders of Magnitude*, Middle east and North Africa region Working Paper Series No. 21, March 2001. The World Bank, the Office of the Chief Economist.
17. ראו: גיל פיילר, היבטים כלכליים בסכסוך הישראלי-פלסטיני, מרכז בס"א, יולי 2004.
18. בהעדר מידע אחר הנחנו שהתפלגות התשלומים בפועל שווה לזו של ההתחייבויות.
19. "חוק הפיצויים: מתפנים מרצון יקבלו מקדמות השבוע", Ynet, 13 בספטמבר 2004.
20. ההנחה של שר האוצר, שפורסמה בעיתונות, ולפיה הגירעון בגין ההוצאות לביצוע תוכנית ההינתקות יגרמו לגידול בגירעון התקציבי המתוכנן ב-0.4 אחוזי תוצר, אין בה כדי לשנות את המסקנה הכוללת של אי-שינוי בתוכנית המאקרו כלכלית של ממשלת ישראל.
21. מימון חיצוני שיעבור דרך תקציב המדינה יגדיל את הגירעון הפורמאלי בתקציב, לא כן מימון שיעשה באמצעות מוסדות שאינם מופיעים בתקציב, כמו הסוכנות היהודית. המשמעות הכלכלית בפועל של הניסיונות לעקוף את מגבלת התקציב היא אותה המשמעות.
22. ראו טיוטת חוק הפיצויים, סעיף 3.2.6, הארץ, 14 בספטמבר 2004.
- אתגרים ומענים במדיניות ייצור הביטחון, מזכר 62, אוקטובר 2002, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 69-71. וכן ראו Imri Tov, "Economy in a Prolonged Conflict: Israel 2000-2003", *Strategic Assessment*, Vol. 6, No. 1, May 2003.
- Daniel Tsiddon and Zvi Eckstein, "Macroeconomic Consequences of Terror: Theory and the Case of Israel", Sapir Center discussion Paper No. 3, 2004. Alberto Abadie and Javier Gardeazabal, "The Economic Costs of Conflict: A Case Control Study for the Basque Country", *American Economic Review*, Vol. 93, No. 1, pp.113-132. Esteban Rossi-Hansberg, "Cities under Stress," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 51, No. 5, pp. 903-937.
10. רמת האלימות מוצגת באמצעות מספרי ההרוגים הפלסטינים מפעילות צבאית ישראלית שבאה בתגובה לפיגועים בישראל. ההיגיון המחדר בין שתי קבוצות הנתונים הוא תגובתה של ישראל לפגועים בתוך ישראל. פיגוע בישראל גורר תגובה אלימה.
11. "Palestinians fear disengagement will worsen poverty", *Globes On Line*, 8.4.04. http://www.globes.co.il/serveen/globes/docView_Archive.asp?did=787269.
12. *Disengagement, the Palestinian Economy and the Settlements*, World Bank, June 2004. אומדן הבנק העולמי מוטה, להערכתנו, כלפי מטה.
13. אם נניח כי בשטחי ההתנחלויות שיפנו ברצועה יועסקו פלסטינים בחקלאות באותו יחס כללי שהתקיים בכלכלה הפלסטינית בשנת 2002, הרי תוספת של חמישה אחוזים לתוצר משמעה ירידה של כשמונה אחוזים באבטלה בעזה. הנוסחה לחישוב היא: שיעור העובדים בחקלאות חלקי תרומת החקלאות לתוצר כפול 5% כפול שיעור תעסוקה בעזה.
14. נתוני הבנק העולמי (www.worldbank.org) והלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה (www.pcbs.org).