

הכנס הכלכלי השנתי

”קיסריה XIII”

ההשלכות הכלכליות של ההינתקות

הכנס בחסות:

**Deloitte.**  
בריטמן אלמגור

**בזק עסקים**  
בכל עמיד שתבחר



LUZZATTO & LUZZATTO  
Patent Attorneys

יגאל ארנון ושות'י  
משרד עורכי דין

לאומי  
leumi

## ההשלכות הכלכליות של ההינתקות

14.6.2005

ראש הצוות: פרופ' דניאל צידון, ראש מערך אסטרטגיה ופתוח עסקי בינלאומי, בנק לאומי; בית הספר לכלכלה ע"ש ברגלס, אוניברסיטת תל-אביב

חברי הצוות<sup>1</sup>: מר הראל בלינדה, סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר

ד"ר קובי ברוידא, מחלקת המחקר, בנק ישראל

תא"ל (מיל') עיבל גלעדי, מנכ"ל פורטלנד טרסט

מר עמי חמצני, משנה לראש מנהלת סל"ע, משרד ראש הממשלה

מר ישראל עוז, יו"ר המטה לביצוע הסדר הקיבוצים

---

<sup>1</sup> רשימת חברי הצוות המכין מופיעה לפי סדר אלף-בית. לא כל חבר צוות שותף לכל דעה המובעת בנייר עמדה זה.

# תקציר

ממשלת ישראל החליטה בשנת 2004 כי במהלך שנת 2005 תבוצע הינתקות חד צדדית מחבל עזה ומאזור בצפון השומרון. למרות שגבולות ההינתקות לא היו ברורים במדויק (ציר פילדלפי) ולמרות שלוח הזמנים עדיין לא היה מוכתב במדויק (קיץ, סתיו), גבולות הגזרה לביצוע ההחלטה היו ידועים היטב כבר מראשיתה. לכל העוסקים בתכנון ובביצוע ולכל המעורבים היה ברור מראשית התהליך כי אם יגיע התהליך לסופו הרי שמהלך הדברים יוביל לפינוי כל הישובים בחבל עזה מכל אוכלוסייתם הישראלית באופן שבו גם המגורים וגם מקורות הפרנסה לא יוותרו בחבל עזה. לגבי הצבא, הובהר עוד בראשית המהלך כי שהותו במחנות קבע ברצועת עזה תבוטל.

על פי העקרונות שיוסברו בהמשך, העלות התקציבית הצפויה למהלך כזה, לו נוהל באופן המיטבי היתה צריכה לעמוד על מעט למעלה מ- 5 מיליארד ש"ח כשמתוכם כ- 3.5 מיליארד ש"ח היו הפיצוי למפונים. בנוסף, לו היתה מבוצעת התכנית באופן המיטבי היתה העלות הכלכלית נמוכה מהעלות התקציבית באופן משמעותי וכל זה היה קורה ללא פגיעה ברמת החיים הכלכלית של תושבי החבל המפונים. למעשה, כפי שנראה להלן הקרטירון הבסיסי לפינוי היה מביא לכך שגם ברמת הוצאה זו רמת החיים הכלכלית של המפונים היתה עולה באופן מתון ביחס לרמת חייהם הכלכלית טרם הפינוי. בפועל, לאחר השינויים בחוק תהיה העלות גבוהה יותר ומשפחת מפונים ממוצעת תקבל פיצוי השווה לכ- 25 שנות שכר ממוצע במשק.

הכלכלה אמונה על הצבת עלות מול תועלת. בנתוח מהסוג המובא להלן מודגש מאוד צד העלות בעוד צד התמורה בא לידי ביטוי רק באופן חלקי ביותר. מכל היבטי התמורה, התמורה הכלכלית החשובה ביותר של ההינתקות היא התמורה שתקבל מביצוע ההינתקות עצמה. במילים אחרות, בשלב הזה, אי ביצוע ההינתקות, משמעו עלות כלכלית גבוהה ביותר. **העלות הכלכלית (והחברתית) של אי ביצוע ההינתקות לאחר שכבר הוחלט עליה ולאחר שהעולם כולו הפנים את היותה עובדה מוגמרת גבוהה עשרות מונים מהעלות הכלכלית (והחברתית) של ביצועה. לכן, מהפן הכלכלי, השלמת ההינתקות היא מהלך הכרחי אם, כתוצאה משינוי שמקורו בשינוי סדרי העדיפויות של מדינת ישראל, לא תבוצע ההינתקות, ידרדר המשק למיתון שיהיה עמוק יותר מהמיתון אליו נסחף המשק בעקבות האינתיפדה האחרונה. מיתון נוסף כזה, שיבוא בטרם החלים המשק לחלוטין מהמשבר הקודם, ידרדר את המשק למצב קשה, יעמיק את הפערים החברתיים והכלכליים, ויצבי את המדינה במקום בו יקשה עליה להתמודד עם אתגריה המדיניים והחברתיים. לאור זאת ראוי היה כי בשלב זה יבינו כל הגורמים הפוליטיים והחברתיים שביצוע ההינתקות בצורה היעילה ביותר האפשרית מנקודת המבט של העת הזו ישפר את אחזיתה של המדינה בארץ ישראל הן מזוית הראיה של הרוצים בהמשך השלטון הישראלי בשטחי יהודה ושומרון והן מזוית הראיה של הפוסלים המשך השליטה בשטחים אלו.**

נכון להיום, למרות שעקרונות היסוד של הפיצוי לא שונו, העלות התקציבית המשוערת גבוהה לפחות בשליש מהעלות המתוכננת והעלות הכלכלית גבוהה מהעלות התקציבית. מאחר ולסדר הגודל של העלות הסופית צפויה להיות השפעה על היכולת לפנות ישובים בעתיד הרי שלשינוי בעלות יש כבר עתה השלכות לא פשוטות על חופש הפעולה המדיני של ממשלות ישראל בעתיד. כפי שנראים הדברים לעת עתה, הרי שהגדלת ההוצאה, מאחר והיא נעשית על פי מתאר לא אופטימאלי, אינה משפרת את מצבם של המפונים באותו אופן בו היא פוגעת בתקציב המדינה.

למידת אי ההצלחה בהוצאה לפועל של החלטת הממשלה אחראים שני כוחות. הכוח האחד ברור. זהו הכוח הפוליטי שהשתמש בהכשלת מהלך ההתארגנות הנכונה להינתקות בכדי למנוע את ההינתקות עצמה. בשאלה הכלכלית – חברתית של עד כמה מותר וראוי להשתמש בזכויות הפרט וברצונותיו כדי להשיג מטרה קבוצתית של קבוצה לה שייך הפרט באופן חלקי או מלא, בחרו מתנגדי ההינתקות בעמדת הקצה: זכויות הפרט שימשו ומשמשות עד היום ככר פעולה מרכזי בנסיון למנוע את ההינתקות כולה. בכוח השני מדובר פחות אולם השפעתו נראית כגדולה עוד יותר. השלטון בישראל, ובפרט **המינהל הציבורי בישראל, סרב להפנים את העובדה שההינתקות נקבעה על ידי הממשלה כמשימה לאומית ראשונה בחשיבותה, משימה אשר מצאה את ביטוייה בחוק**. לו היו גופי השלטון השונים מכירים בכך שמשימה לאומית זו קודמת לאינטרס לו הם אחראים בחיי היום יום של המדינה, הרי שכמשימה לאומית המוצאת ביטוייה בחוק ניתן היה להקל ולייעל את אופן הביצוע עשרת מונים, לחסוך עלויות ולשפר התמורות. במקום שההינתקות תבוצע על פי חוק הכפוף אך ורק לחוקי היסוד ולהגיון היסודי הטמון בחברה הדמוקרטית בישראל והעומד מאחורי נורמות התנהגות שילטונית סבירה, **ההינתקות יצאה לדרך כאשר היא כפופה לסדר היום הכוחני – בירוקרטי של כל משרד ממשלתי בתחומו**. חוסר היכולת של השלטון בישראל לשנות באמת את סדרי העדיפויות שלו לצורך ביצוע ההינתקות ולקבוע שההינתקות קודמת ל"תהליכים" שילטוניים (חשובים ככל שיהיו) של גופי השלטון השונים, סופו שהוא יעלה כסף רב, יגביל מהלכים מדיניים עתידיים, ואולי אף יפגע ברקמה הדמוקרטית הדקה כל כך של מדינת ישראל.

## תוכן העניינים

|    |   |
|----|---|
| 3  | מבוא  |
| 5  | תאור כללי של האוכלוסיה והנכסים המפונים          |
| 8  | עקרונות הפיצוי                                  |
| 11 | משמעות הפיצוי ליחידה מפונה                      |
| 13 | העלות הכלכלית של אי הינתקות                     |
| 17 | העלות התקציבית של תכנית ההינתקות                |
| 21 | מימון ההינתקות: מס או גרעון                     |
| 27 | השפעת ההינתקות על הנגב המערבי                   |
| 29 | עלותם של הסדרים מדיניים בתנאים של אי סדר ציבורי |
| 30 | השלכת עלות הפינוי על פינויים עתידיים            |
| 31 | השפעת ההינתקות על המשק הפלסטיני                 |

## 1. מבוא

ממשלת ישראל החליטה בשנת 2004 כי במהלך שנת 2005 תבוצע הינתקות חד צדדית מחבל עזה ומאזור בצפון השומרון. למרות שגבולות ההינתקות לא היו ברורים במדויק (ציר פילדלפי) ולמרות שלוח הזמנים עדיין לא היה מוכתב במדויק (קיץ, סתיו), גבולות הגזרה לביצוע ההחלטה היו ידועים היטב כבר מראשיתה. לכל העוסקים בתכנון ובביצוע ולכל המעורבים היה ברור מראשית התהליך כי אם יגיע התהליך לסופו הרי שמהלך הדברים יוביל לפינוי כל הישובים בחבל עזה מכל אוכלוסייתם הישראלית באופן שבו גם המגורים וגם מקורות הפרנסה לא יוותרו בחבל עזה. לגבי הצבא, הובהר עוד בראשית המהלך כי שהותו במחנות קבע ברצועת עזה תבוטל.

על פי העקרונות שיוסברו בהמשך, העלות התקציבית הצפויה למהלך כזה, לו נוהל באופן המיטבי היתה צריכה לעמוד על מעט למעלה מ- 5 מיליארד ש"ח כשמתוכם כ- 3.5 מיליארד ש"ח היו הפיזוי למפונים. בנוסף, לו היתה מבוצעת התכנית באופן המיטבי היתה העלות הכלכלית נמוכה מהעלות התקציבית באופן משמעותי וכל זה היה קורה ללא פגיעה ברמת החיים הכלכלית של תושבי החבל המפונים. למעשה, כפי שנראה להלן הקרטירון הבסיסי לפינוי היה מביא לכך שגם ברמת הוצאה זו רמת החיים הכלכלית של המפונים היתה עולה באופן מתון ביחס לרמת חייהם הכלכלית טרם הפינוי. בפועל, לאחר השינויים בחוק תהיה העלות גבוהה יותר ומשפחת מפונים ממוצעת תקבל פיצוי השווה לכ- 25 שנות שכר ממוצע במשק.

הכלכלה אמונה על הצבת עלות מול תועלת. בנתוח מהסוג המובא להלן מודגש מאוד צד העלות בעוד צד התמורה בא לידי ביטוי רק באופן חלקי ביותר. מכל היבטי התמורה, התמורה הכלכלית החשובה ביותר של ההינתקות היא התמורה שתקבל מביצוע ההינתקות עצמה. במילים אחרות, בשלב הזה, אי ביצוע ההינתקות, משמעו עלות כלכלית גבוהה ביותר. **העלות הכלכלית (והחברתית) של אי ביצוע ההינתקות לאחר שכבר הוחלט עליה ולאחר שהעולם כולו הפנים את היותה עובדה מוגמרת גבוהה עשרות מונים מהעלות הכלכלית (והחברתית) של ביצועה. לכן, מהפן הכלכלי, השלמת ההינתקות היא מהלך הכרחי, אם, כתוצאה משינוי שמקורו בשינוי סדרי העדיפויות של מדינת ישראל, לא תבוצע ההינתקות, ידרדר המשק למיתון שיהיה עמוק יותר מהמיתון אליו נסחף המשק בעקבות האינתיפדה האחרונה. מיתון נוסף כזה, שיבוא בטרם החלים המשק לחלוטין מהמשבר הקודם, ידרדר את המשק למצב קשה, יעמיק את הפערים החברתיים והכלכליים, ויציב את המדינה במקום בו יקשה עליה להתמודד עם אתגריה המדיניים והחברתיים. לאור זאת ראוי היה כי בשלב זה יבינו כל הגורמים הפוליטיים והחברתיים שביצוע ההינתקות בצורה היעילה ביותר האפשרית מנקודת המבט של העת הזו ישפר את אחיזתה של המדינה בארץ ישראל הן מזוית הראיה של הרוצים בהמשך השלטון הישראלי בשטחי יהודה ושומרון והן מזוית הראיה של הפוסלים המשך השליטה בשטחים אלו.**

נכון להיום, למרות שעקרונות היסוד של הפיצוי לא שונו, העלות התקציבית המשוערת גבוהה לפחות בשליש מהעלות המתוכננת והעלות הכלכלית גבוהה מהעלות התקציבית. מאחר ולסדר הגודל של העלות הסופית צפויה להיות השפעה על היכולת לפנות ישובים בעתיד הרי שלשינוי בעלות יש כבר עתה השלכות לא פשוטות על חופש הפעולה המדיני של ממשלות ישראל בעתיד. כפי שנראים הדברים לעת עתה, הרי שהגדלת ההוצאה, מאחר והיא נעשית על פי מתאר לא אופטימאלי, אינה משפרת את מצבם של המפונים באותו אופן בו היא פוגעת בתקציב המדינה.

למידת אי ההצלחה בהוצאה לפועל של החלטת הממשלה אחראים שני כוחות. הכוח האחד ברור. זהו הכוח הפוליטי שהשתמש בהכשלת מהלך ההתארגנות הנכונה להינתקות בכדי למנוע את ההינתקות עצמה. בשאלה הכלכלית – חברתית של עד כמה מותר וראוי להשתמש בזכויות הפרט וברצונותיו כדי להשיג מטרה קבוצתית של קבוצה לה שייך הפרט באופן חלקי או מלא, בחרו מתנגדי ההינתקות בעמדת הקצה: זכויות הפרט שימשו ומשמשות עד היום ככר פעולה מרכזי בנסיון למנוע את ההינתקות כולה. בכוח השני מדובר פחות אולם השפעתו נראית כגדולה עוד יותר. השלטון בישראל, ובפרט **המינהל הציבורי בישראל, סרב להפנים את העובדה שההינתקות נקבעה על ידי הממשלה כמשימה לאומית ראשונה בחשיבותה, משימה אשר מצאה את ביטוייה בחוק**. לו היו גופי השלטון השונים מכירים בכך שמשימה לאומית זו קודמת לאינטרס לו הם אחראים בחיי היום יום של המדינה, הרי שכמשימה לאומית המוצאת ביטוייה בחוק ניתן היה להקל ולייעל את אופן הביצוע עשרת מונים, לחסוך עלויות ולשפר התמורות. במקום שההינתקות תבוצע על פי חוק הכפוף אך ורק לחוקי היסוד ולהגיון היסודי הטמון בחברה הדמוקרטית בישראל והעומד מאחורי נורמות התנהגות שילטונית סבירה, **ההינתקות יצאה לדרך כאשר היא כפופה לסדר היום הכוחני – בירוקרטי של כל משרד ממשלתי בתחומו**. חוסר היכולת של השלטון בישראל לשנות באמת את סדרי העדיפויות שלו לצורך ביצוע ההינתקות ולקבוע שההינתקות קודמת לתהליכים שילטוניים (חשובים ככל שיהיו) של גופי השלטון השונים, סופו שהוא יעלה כסף רב, יגביל מהלכים מדיניים עתידיים, ואולי אף יפגע ברקמה הדמוקרטית הדקה כל כך של מדינת ישראל.

העבודה בנויה באופן הבא: ראשית ועל פי קווי מתאר כלליים בלבד, מתוארת האוכלוסיה המפונה על הרכבה הדמוגרפית, מקורות הכנסתה, ורכושה. לאחר מכן מתואר באופן כללי חוק הפיצוי ומספר דוגמאות ניתנות לצורך המחשה. ראשון בדיונים הוא הדיון בהשלכות אי ההינתקות. דיון זה בא ראשון מאחר וכפי שצינו לעיל, במצב בו החל תהליך ההינתקות, ההשלכות הכלכליות של אי ההנתקות נראות חמורות בהרבה מההשלכות הכלכליות של ההינתקות. לאחריו נדונות השלכות ההינתקות על תקציב המדינה תוך הרחבה לשאלות הנוגעות לאופן המימון של התהליך. שאלת אופן המימון זוכה להרחבה בגלל חשיבותה בפנינויים עתידיים יותר מאשר בגלל חשיבותה במימון הפינני הנוכחי. הדיון הבא עוסק בניסיון (שכשל) להפוך את הינתקות למנוף לפיתוח הנגב. דיון זה הוא בגדר מבוא או ביטוי ראשוני לתחושה העולה בעיני כל המתבונן במתרחש בפועל, תחושה שהשלכות אינו מסוגל להחליט מהו סדר העדיפויות שלו. הדיון בעניין העקרוני מורחב ומוכלל לאחר הדיון בהשלכות לנגב. בטרם סיכום העבודה מצביעה על ההשלכות הכלכליות של ההינתקות על המשק הפלסטיני.

## 2. תאור כללי של האוכלוסיה והנכסים המפונים

מאחר ונושא ההינתקות החד צדדית טרם זכה לטיפול פומבי מקיף בחרנו לפתוח את העבודה בתאור נתוני היסוד. תאור זה מתבסס על מקורות האינפורמציה שעמדו לרשות הצוות וככזה הוא אינו מקיף ומדויק כפי שהיינו רוצים. יחד עם זאת נראה כי המסגרת המספרית שאנו מציגים כאן, גם אם אינה מדויקת דיוק מלא על פי לשון החוק, היא סבירה ונאותה לצורך קיומו של דיון ציבורי.

### 2.1 נתונים דמוגרפים

האזור המפונה, כהגדרתו בחוק יישום תכנית ההינתקות, כולל את רצועת עזה שבה 17 ישובים ישראליים, וארבעה ישובים בשומרון (גנים, כדים, שא-נור וחומש). כל ישובי השומרון הם ישובים קהילתיים, וברצועת עזה 4 ישובים הם קהילתיים, 8 מוגדרים קהילתיים-חקלאיים ו 5 ישובים הם חקלאיים. חלק מהישובים עלו על הקרקע לפני יותר מ 30 שנה. ברצועת עזה האוכלוסיה בעיקרה היא אוכלוסיה ותיקה כאשר חציון התא המשפחתי גר בשטחי הרצועה (לאו דווקא באותו ישוב או בית) כעשור ויותר (מועד המעבר של משפחה לסטטוס של מתגוררת בחבל עזה מוגדר לפי מועד מעבר ההורים לחבל וללא קשר למועד לידת הילדים). ברוב הישובים האוכלוסיה דתית (בחלקם מעורבת) אולם בחמישה ישובים אוכלוסיה חילונית. מספר המשפחות הכולל שיפוטנו מגיע לכ- 2100, כ- 1900 מתוכן ברצועת עזה. סה"כ כ- 9000 נפשות בכל בגילאים, שאשר כחציים בגירים וכ- 200 הם מעל גיל 57. המבנה המשפחתי השכיח הוא זוג ושלושה ילדים כאשר ברבים מבתי האב עזבו חלק מהילדים את הבית.

### 2.2 תעסוקה וכלכלה

#### שכירים

ארבעת ישובי השומרון העתידיים להתפנות הם ישובים קהילתיים ויושביהם מתפרנסים בדרך כלל כשכירים שמקום עבודתם מחוץ לאזור המפונה. ככאלו אין מקור הכנסתם צפוי להפגע מעבר לעלויות המעבר. גם רוב תושבי הרצועה הם שכירים אך רובם עובד באזור. שכר העבודה לשכירים ברצועה נמוך בממוצע בכ- 20 אחוז מהשכר הממוצע במשק הישראלי. בניכוי הטבות המסים להם הם זכאים מתוקף התגוררות במקום נראה כי שכרם נטו נופל רק במקצת מהשכר הממוצע במשק. לאור אי קיומם של נתונים מספיקים על יוקר המחיה במקום, קשה לאמוד באיזו מידה שונה רמת החיים הכלכלית (למעט הדיור) מרמת החיים הממוצעת בארץ. רמת החיים משרותי הדיור נידונה בנפרד.

#### חקלאים

ברצועת עזה יש כ 400 חקלאים, כחצי מתוכם פעילים המעבדים כ 4,000 דונם חממות (כל מכסת החממות מעובדת, קרי חקלאי שאינו עובד כחקלאי משכיר את זכויותיו לחקלאי אחר). בחממות מגדלים בעיקר תבלינים, פרחים וירקות, בחלקם גידולים ייחודיים של חסה ללא תולעים (לשוק הדתי) וגידולים ליצוא, חלקם אורגניים. החקלאות ברצועה הצליחה בשנים האחרונות לכבוש לעצמה פלחי שוק נאמנים בארץ ובחו"ל, וחלק מהחקלאים ברצועה הם מהמוצלחים והמצליחים בחקלאי ישראל. פרט לכישרון עסקי לא מבוטל, לאקלים, לקרקע, ולעבודה קשה, נשענת חקלאות זו גם על מכסות מיים נדיבות מבישראל, על כוח עבודה פלשתינאי זול במיוחד, על רגולציה המעניקה כוח שוק (הכשרי רבנים).

## עסקים לא חקלאיים

בשנות ה-70 הוקם בצפון רצועת עזה איזור תעשייה (המכונה אזור תעשייה ארז), ואשר היה אמור להיות מודל לאזורי תעשייה נוספים) על שטח של כ-500 דונם. בשטח זה הקימו יזמים ישראליים ופלסטינאים מפעלים עתירי עבודה המבוססים על כוח עבודה זול, ברובו פלסטינאי. בפועל, חוקי העבודה הישראליים לא חלו באזור ובכלל זה החוק בעניין שכר מינימום ולכן מחיר יום עבודה ממוצע של פועל פלסטינאי היה 90 ₪ (בעיר עזה פועל משתכר כ-50 ₪). באזור עבדו כ-5000 מועסקים, מתוכם כ-300 ישראלים. באזור עבדו כ-200 מפעלים, חציים בבעלות ישראלית. חלק מהמפעלים באזור תעשייה זה עבדו יותר מ-25 שנים אולם רוב המפעלים עברו מן האזור או הפסיקו את פעילותם עוד קודם להחלטת ההינתקות כאשר גל הפיגועים של האינתיפאדה הגיע לאזור. תחומי העיסוק כללו מתפרות, נגריות, מסגריות, מוסכים וטקסטיל.

בנוסף למפעלים באזור התעשייה ארז, ברצועת עזה יש כ-200 עסקים. בודדים מהם מעסיקים עשרות עובדים, רובם הם עסקים קטנים המעסיקים עובדים בודדים. ההכנסה הממוצעת של עצמאים ברצועה נמוכה בכ-40 אחוז מממוצע העצמאים במשק הישראלי.

### הכנסה (והכנסה זקופה) ממגורים ומנדל"ן עסקי

שרותי מגורים הם מרכיב חשוב בהכנסתו של כל משק בית. באזור המפונה, מרכיב זה חשוב יותר בהכנסת משק הבית מברוב אזורי הארץ. הסיבה לכך היא פשוטה: הסבסוד העמוק שניתן על ידי המדינה למגורים באזור הגדיל מאוד ובאופן ישיר את מרכיב המגורים בסל התצרוכת ומכאן את הכנסת משק הבית ולכן מן הראוי להרחיב מעט בתיאור ההכנסה הנגזרת משרותי הדיור (הכנסה זקופה) שמקבלת האולוסיה המפונה.

מרביתן המוחלט של המשפחות המיועדות לפינוי מתגוררות בבתים צמודי קרקע אולם המונח בתים צמודי קרקע מכסה שונות גדולה הן באופי הנכס והן במבנה הבעלות. רובה המוחלט של האוכלוסיה המיועדת לפינוי גר שנים ארוכות בבתים המותרים לה למגורים על פי החוק. הבתים עצמם נמצאים בחלקם על קרקע האגודה (ישובים חקלאיים), על קרקע בחכירה ארוכה (ישובים חקלאיים אחרים וישובים קהילתיים), ועל קרקע בהשכרה (בנייה ציבורית). מבנה הבעלות שונה מישוב לישוב ולעיתים משתנה אף בתוך הישוב עצמו בין משפחות שונות. מאחר והמעבר למגורים ברצועה נעשה בעידודה של המדינה, עידוד שהתבטא תקופות ארוכות בסבסוד רוב או כל מרכיב המגורים, הרי שהקשר בין סוג הבעלות להשקעה הכספית של הבעלים הוא לא יותר מאשר קשר רופף (למעט בדיור הציבורי). כפי שנראה בהמשך, הקשר הרופף בין התשלום לזכויות הבעלות הפך למהותי בעת בניית מנגנון הפיצוי למגורים למתגוררים באזור בחוזים ארוכי טווח על סוגיהם השונים. בניגוד לדין העוסק בהפקעה או בפיצוי שילטוני אחר ממעיט חוק הפיצוי בחשיבותו של מבנה הבעלות ("זכויות בעלות") ומתייחס לבית המגורים בעיקר על פי העקרון של ההכנסה הנגזרת ממנו.

מעבר למתגוררים בחוזי חכירה ארוכים, מתגוררות בשטחים המיועדים לפינוי מאות בודדות של משפחות בדיור ציבורי. בניגוד למתרחש בתחומי המדינה, אין המתגוררים בדיור הציבורי בחבל עזה שייכים בהכרח לאוכלוסיה הזכאית לכך על פי החוק. לחלק מהמתגוררים על פי החוק יש דירות בישראל ולרבים עמדה בעבר ועומדת נכון להחלטת הפינוי הזכות לרכוש את בתיהם בהנחה גדולה מהמדינה.

השוני בין הבתים בהם מתגוררת האוכלוסיה הוא רב גם בהיבט הפיזי. רבים מתושבי הרצועה, בעיקר החקלאים המצליחים, גרים בבתים רחבי ידיים על שטחי קרקע רחבים (נחלה א'). לעומתם גרים רבים

אחרים בבתיים קטנים שנבנו בחופזה ובאיכות ירודה על שטחי קרקע קטנים ובצפיפות מרובה. אם נתעלם משווי הקרקע ונבחן רק את שווי השירות הנגזר מדיור למגורים נראה כי אי השוויון בשירותי הדיור ברצועת עזה אינו נופל מאי השוויון שבין שכונות פאר שבמרכז הארץ לאזורים הפחות טובים בעיירות הפיתוח. מאחר ומרכיב רמת החיים הנגזר מדיור גדול יותר בחבל עזה מאשר בישראל הרי אי שוויון זה הופך למהותי מאוד בעת קביעת הפיצוי.

ההכנסה שמקורה בקיומו של נדל"ן עסקי מוסדרת רק מעט יותר מההכנסה הנגזרת מבתי המגורים. שיטות הרישוי והענקת הזכות למיצוי נדל"ן לצורך קיומם של עסקים לא זהה בין ישראל לחבל עזה. אי זהות זו יצרה קושי בקביעת הזכויות המוקנות למשתמש ומכאן שהפכה למשימה קשה ביותר את קביעת ההכנסה הנגזרת משימוש בנדל"ן כלשהו לפעילות עסקית. נשוב לדיון בעניין זה בעת הגדרת הפיצוי לעסקים.

### 2.3. לוי"ז

מועד הפינני נקבע בצו של ראש הממשלה ושר הביטחון ל 20.7.2005 וכנראה ידחה ל 16.8.2005. הפרמטרים הכלכליים שנקבעו בחוק לצורך חישוב הפיצויים מבוססים על נתוני הרכוש של הפרטיים והפעילות של העסקים ל"יום הקובע", שנקבע בחוק כ 6.6.2004, יום החלטת המשלה על הפינני. לפיכך מי שרכש בית או עסק באזור לאחר היום הקובע אינו זכאי לפיצוי בגינו.

### 3. עקרונות הפיצוי

#### 3.1 כללי

החוק ליישום תוכנית ההינתקות יחול על כל שטח חבל עזה וכן על שטח בצפון השומרון שיתואר בתוספת לחוק. ראש הממשלה יקבע בצו או בצווים, באישור הממשלה, את השטחים שיפונו, ולגבי כל שטח את יום פינויו (להלן – "השטח המפונה"). הפינוי יחול לגבי כל התושבים הישראלים והתאגידים הישראליים ונכסיהם. תכולת מנגנוני הפיצוי היא על קבוצה חלקית בלבד של התושבים והרכוש שיפונה. הפיצוי לא יקבע על בסיס הנוכחות הפיזית ביום הקובע או במועד הפינוי. תכלית הפיצוי היא להקנות לזכאים שיוגדרו בחוק, פיצוי הוגן וראוי בגין בית המגורים, אובדן פרנסה ועסקים, וכן מענק עבור הוצאות העברה. הפיצוי יבוצע על פי כללים אחידים ככל האפשר שיהיו פומביים. הליך הפיצוי ייעשה ביעילות, בשקיפות ובאופן פשוט ככל האפשר.

#### 3.2 הפיצוי בגין פינוי בית המגורים

לבעלי דירות נקבעו שלושה מסלולי פיצוי בהתאם לסוג הזכויות והוותק של המפונה:

**מסלול א':** ערך בית טיפוסי ביישוב המפונה.

**מסלול ב':** ערך בית באזור ייחוס.

**מסלול ג':** שמאות פרטית.

**מסלול א' :** הזכאי למסלול זה הוא ישראלי בעל חוזה חכירה או בר רשות מהמדינה או משלוחיה ביחס לקרקע ולבית המגורים. העקרון על פיו ניתן הפיצוי הוא פיצוי בגובה השווי הכלכלי של הבית הטיפוסי של הזכאי ביישוב שיפונה. אופן חישוב הפיצוי נעשה על פי טבלאות שמאיות שעודכנו כלפי מעלה והוא משקף עלות בניית בית המגורים בהתאם לטיפוס הבית. על מנת ליצור אחידות, שקיפות ושיוויוניות נקבעו טיפוסי בתים באזור המפונה ופיצוי למטר רבוע בנוי. הפיצוי יחושב כמכפלה של שטח הבית בעלות בניה למטר רבוע, באופן מדורג. לצורך חישוב הפיצוי הוגדר גודל שטח בית מינימאלי. בנוסף זכאי המפונה **להלוואה מוטבת** על פי הכללים המקובלים לזכאים. ההלוואה תינתן רק במקרה שהזכאי ירכוש בית מגורים או קרקע לבניית בית מגורים.

**מסלול ב':** על פי מסלול זה יפוצו רב המפונים. מטרתו של המסלול היא לאפשר למשפחה בעלת ותק משמעותי באזור המפונה לרכוש בית דומה לבית אותו הם מפנים. על מנת לא ליצור הפרדה חדה מדי בין ותיקים לחדשים נבחר לישם עקרון זה בהדרגה. הפער בין מחיר בית באזור המפונה למחיר בית המספק שרותי דיור דומים בישראל משתקף בפער במחיר הקרקע. כל משפחה שמרכז חייה היה באזור המפונה מעל שנתיים תקבל חלק מהפער בין ערכו של בית באזור המפונה לערכו של בית במקום דומה בישראל עד למצב בו משפחה ותיקה תוכל לרכוש בכספי הפיצוי בית בישראל דומה הנותן את אותם שרותי דיור שנתן הבית באזור המפונה. זכאות זו לתוספת פיצוי חלה מטבע הדברים רק על בית אחד למשפחה. כמו במסלול א, גם כאן נוסף מרכיב של הלוואה מוטבת לצורך קניית הבית על ידי מי שלא מקבל את מלוא הפיצוי. רכיבי הפיצוי שיקבל הזכאי על פי מסלול ב' כוללים גם את ערך קרקע באזור ייחוס – אזור המספק שרותי דיור הדומים לאזור המפונה וגם את הסכום הנדרש לבניית בית מגורים דומה בישראל. לגבי החקלאים (כ-400 משפחות שהם כרבע מהאוכלוסיה המפונה) נקבע כי הם יקבלו פיצוי עבור חלקת בית המגורים במסגרת מסלול זה, ועל חלקות ב' ו-ג' (לרבות על זכויות במח"ע וקרקעות אחרות מחוץ לשטח המפונה), הפיצוי יינתן במסגרת הפיצוי לעסקים.

בנוסף, בפני מתכנני החוק עמד הרצון לאפשר לחקלאים בעלי זכויות שנחלה בשטח המפונה מעל שנתיים, לבחור כמסלול חליפי לפיצוי כספי: נחלה ללא תשלום באזורי עדיפות לאומית א' בנגב או בגליל, על פי

הקרקעות הזמינות כפי שיקבע על ידי ממ"י. חלופה זו היתה צריכה להינתן על בסיס "כל הקודם זוכה" כאשר קביעת הפיצוי לבית מגורים תעשה על פי מסלול א. מסלול פיצוי זה לא הופעל מסיבות אליהן נשוב בהמשך.

**מסלול ג'**: זכאי על פי מסלול א' או ב' יוכל לבקש כי הפיצוי יחושב על פי שומה פרטנית, במקום הפיצוי המגיע לפי המסלולים הללו. התנאים לבקשת השומה הפרטנית נקבעו כך שלא ניתן יהיה לעשות שימוש בשומה או בהתדיינות על השומה כלי לעצירת הפינוי. בפועל, בלחץ ההנהגת המתנחלים המקומית לא היו פניות לשומה פרטנית.

**הערה: מיעוט הלחץ לפנות מצד תושבי המקום מעיד אולי יותר מכל דבר אחר על התאמת הפיצוי שנקבע בחוק למפונים או ליתר דיוק להתאמתו כפיצוי הוגן בגין שווי. נראה כי רק בודדים היו מקבלים יותר על פי השומה הפרטנית מאשר על פי החוק ולכן הלחץ הפוליטי שלא לפנות לשומה צלח.**

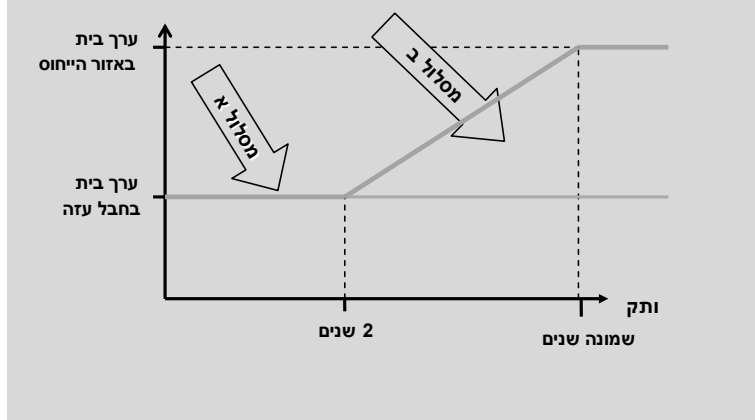
**מסלול מיוחד נקבע לדיירי הדיור הציבורי.** בחבל עזה דיירים רבים הגרים בדיור ציבורי. כקבוצה, לדיירים אלו שני מאפיינים עיקריים: (1) הם הקבוצה הפחות אמידה מבין המפונים, (2) הם אינם שייכים למגזר הזכאי בישראל לדיור ציבורי וחלקם אף בעלי דירות בישראל. מאידך, דיירים אלו יכלו להמשיך ולהתגורר בדיור הציבורי בחבל המפונה לכל ימי חייהם (בחבל מאות דירות פנויות המיועדות לדיירי הדיור הציבורי). על מנת לגשר בין היבטים אלו ולשמור על כללי הוגנות ושוויון סבירים נקבע מסלול מיוחד לדיירי הדיור הציבורי (מספר מאות משפחות) שהיו במועד הקובע בעלי חוזה שכירות עם חברת עמידר, שיכון ופיתוח או החטיבה להתיישבות והתגוררו בדיור הציבורי ביום הקובע מעל שנתיים. עקרון הפיצוי נקבע בדומה למסלול ב' כאשר הסכומים הותאמו לאופי השכירות ולאחר מכן הוגדלו מתוך תחושה שלמשפחות העניות יותר יהיה קשה יותר להתמודד עם ההיבטים ברי הפיצוי הכספי של המעבר. לזכאים השוכרים דירה יינתן פיצוי במדרג על-פי וותק המגורים באזור ובנוסף לפיצוי תינתן לזכאי הלוואה מוטבת של משרד השיכון. כחלופה לפיצוי, יוכל השוכר לקבל דירה בדיור ציבורי בישראל ככל שהוא עומד בתנאי הזכאות הרגילים.

**הערה: לכל המסלולים נקבע תמריץ למעבר לאזורי עדיפות לאומית.**

**הסיבה לתמריץ היא כפולה. אירוע מאין זה הוא הזדמנות היסטורית של המדינה לנייד קבוצה גדולה של אזרחים הנעים ביחד ולכן ראוי לנצל אפשרות זו למטרות לאומיות. לא פחות חשוב מזה הוא מתן התחושה למפונים שהם אינם מבטלים את אחיזתם האישית בציונות לשמה. הכוונה ותמריץ לישוב מחדש באזורי עדיפות לאומית היו אמורים לשמר הן את תחושת הביחד והן את תחושת השרות.**

בפועל, מוסמס התמריץ והפך לתשלום נוסף. נחזור לנושא זה בהמשך. לאחרונה פסק הבג"ץ את פסיקתו בדבר חוקיות החוק. השינויים שהבג"ץ הכתיב הם ברובם תהליכיים (היכולת לחזור לבית המשפט) ולא ברור כלל ועיקר אם הם ישפרו או ירעו את מצבם של המתנחלים. מאחר והעבודה נכתבה ברובה טרם הפסיקה לא נכללת בעבודה התייחסות ישירה לפסיקה.

## הסבר דיאגרמתי של פרמטר ותק המגורים



### 3.3 מענק העברה ושכר דירה לתקופת מעבר

משפחה המתגוררת באזור המפונה, זכאית לפיצוי בגין תקופת המעבר לפי גודל המשפחה (לרבות משפחה המתגוררת בשכירות). רכיבי הפיצוי כוללים: מענק העברה, דמי שכירות של דירה באזור ייחוס שיקבע, לתקופה סבירה ובכפוף לשכירת דירה בפועל.

### 3.4 פיצוי בגין אובדן פרנסה לשכירים

מטרת הפיצוי בגין אובדן פרנסה אינה להחליף את מערכת יחסי העובד מעביד כפי שהיא קיימת בחוק הישראלי. מטרת הפיצוי היא לאפשר לשכירים העובדים וגרים בשטח המפונה, שעבודתם הופסקה עקב הפינוי, לקבל תשלומים כתחליפי הכנסה לתקופה מוגדרת. בנוסף, היות ובאזור קיימת אולוסיה בוגרת בעלת מאפייני תעסוקה קשים (השכלה וכו') נקבע כי לשכירים מעל גיל 55, שסיכוייהם להיקלט בשוק העבודה נמוכים יותר, תנתן קצבה חודשית עד גיל הפרישה. בנוסף קובע החוק כי המדינה תשקיע בסיוע בהשמה של מי שיאבד את מקור פרנסתו. הזכאי לפיצוי בגין אובדן הכנסה הוא ישראלי שביום הקובע עבד אצל מעביד בשטח המפונה והתגורר בשטח המפונה וכתוצאה מהפינוי הוא נאלץ להתפטר או שפוטר. סכום דמי ההסתגלות לחודש נגזר משכרו של העובד (שכר החודשי הממוצע של העובד בשנה שקדמה לפינוי) והוא כפוף לרצפה ולתקרה.

### 3.5 פיצויים לעסקים

הפיצוי לעסקים מבוסס על חישוב פרטני של מספר מסלולי פיצוי, כשהעסק מקבל את הגבוה מביניהם, בתמורה לפינוי האזור (יודגש כי העסק מקבל את הפיצוי בתמורה לפינוי האזור בלבד, והוא יכול להשתמש בכל רכושו, יכולותיו והמוניטין שצבר כדי להמשיך את פעילות העסק מחוץ לאזור או למכור את הציוד ולקבל עבורו תמורה נוספת).

המסלולים הם:

פיצוי על פי המסלול ה"פיננסי" - חישוב שווי העסק על סמך רווחיו בשנים האחרונות על פי מכפילים מקובלים בענף.

פיצוי על פי המסלול ה"נכסי" - החזר בגין השקעות העסק בשנים האחרונות (במקרה של חממות מעובדות יש אפשרות לבחור במסלול שלישי בו מפוצה החקלאי עפ"י מחירים נורמטיביים לדונם חממה).

על מנת שלא להלאות את הקורא ולא לחזור על ספר החוקים לא יורד מסמך זה לפרוט רב יותר בנושאים אלו. להלן אנו מביאים דוגמאות לפיצוי כפי שחושבו למשפחות בעלות קווי מתאר סטנדרטיים.

#### 4. משמעות הפיצוי ליחידה מפונה

בכדי לסבר את העינו של הקורא באשר לגובה הפיצוי חושבו בטבלה להלן דוגמאות לפיצוי. מאחר והדוגמאות בנויות על מספר פרמטרים רב יותר מאלו שמופיע בטבלה הרי שהסכום מייצג מה שלדעתנו מאפיין את המשפחה המיוצגת על ידי המספרים שבטבלה והוא לא כולו תוצאה של חישוב אריתמטי. יחד עם זאת נראות לנו הדוגמאות כדוגמאות בעלות ערך מאחר והן מטוות את הקף הפיצוי למשפחות שונות. חשוב במיוחד לציין כי **הטבלאות אינן כוללות כל פיצוי בגין העסק או בגין מקרקעי העסק**. בפרט, חשוב לזכור עובדה זו בבואנו לנתח את מצבם של החקלאים. הפיצוי שמובא בטבלה להלן כולל רק את הפיצוי עבור האקוויולנט למוגדר בתחומי הקו הירוק כ"נחלה א"י" והוא אינו כולל כל פיצוי עבור המקרקעין המשמשים ליצור בין אם מדובר בשטחים הסמוכים לבית ("נחלה ב"י") ובין אם מדובר בשטחי העיבוד ("נחלה ג"י").

**דוגמאות לפיצוי (בשקלים) למשפחות שמרכז חייהם באזור**

| סוג זכאי    | שטח בית עיקרי מטר | מס ילדים | וותק באזור | שכר בני הזוג יחדו | וותק בעבודה | סה"כ פיצוי ומענקים | מענק למעבר לאזור פיתוח | סה"כ כולל פיצוי ומענק לאזור פיתוח |
|-------------|-------------------|----------|------------|-------------------|-------------|--------------------|------------------------|-----------------------------------|
| בעל נחלה    | 250               | 4        | 25         | 15,000            | 20          | 1,920,000          | 135,000                | 2,055,000                         |
| בעל נחלה    | 250               | 5        | 15         | 15,000            | 10          | 1,822,500          | 135,000                | 1,957,500                         |
| בעל נחלה    | 150               | 4        | 8          | 10,000            | 4           | 1,311,900          | 135,000                | 1,446,900                         |
| בעל נחלה    | 100               | 2        | 4          | 0                 | 0           | 761,700            | 135,000                | 896,700                           |
| בעל דירה    | 200               | 5        | 28         | 15,000            | 22          | 1,605,000          | 135,000                | 1,740,000                         |
| בעל דירה    | 170               | 2        | 20         | 12,000            | 6           | 1,392,000          | 135,000                | 1,527,000                         |
| בעל דירה    | 120               | 3        | 8          | 10,000            | 4           | 1,019,000          | 135,000                | 1,154,000                         |
| בעל דירה    | 80                | 4        | 4          | 0                 | 0           | 599,700            | 135,000                | 734,700                           |
| דייר ציבורי | 140               | 2        | 15         | 10,000            | 10          | 1,030,500          | 135,000                | 1,165,500                         |
| דייר ציבורי | 100               | 2        | 8          | 12,000            | 4           | 771,900            | 135,000                | 906,900                           |
| דייר ציבורי | 80                | 4        | 4          | 8,000             | 4           | 464,700            | 135,000                | 599,700                           |
| שוכר פרטי   | —                 | 2        | 15         | 12,000            | 10          | 256,500            | -                      | 256,500                           |
| שוכר פרטי   | —                 | 3        | 8          | 8,000             | 4           | 173,400            | -                      | 173,400                           |
| שוכר פרטי   | —                 | 4        | 4          | -                 | 0           | 113,700            | -                      | 113,700                           |

הפיצוי למשפחה מורכב מפיצוי כספי בגין כל התחומים בהם נראה כי קיימת פגיעה חומרית. כמובן כי על מידת ההוגנות ניתן להתווכח (משני הצדדים) עד לאין סוף ואין אנו מתכוונים במסמך זה להכנס לדיון מסוג זה. חשוב לציין כי המדינה אינה מפצה על היבטים אישיים כגון עוגמת נפש אולם היא מפצה על משך השעות במקום – פיצוי שיכול להתפס כמשקף את קושי ההסתגלות מחדש ויכול שיתפס כמייצג את הפיצוי בגין עוגמת נפש. מדינה, כידוע זכאית לשנות את מדיניותה. בדרך כלל, בעת שינוי מדיניות אין המדינה מפצה את הנפגע בגין עוגמת הנפש אלא בגין הנזק הממשי שנגרם לפרט. כך למשל המדינה אינה מפצה על עוגמת נפש את מי שהיא מפקיעה את ביתו מדורות לצורך בניית כביש או את מי שהחליטה לפטרו כי משימתו כעובד מדינה הסתיימה או השתנתה באופן בו הוא לא מתאים יותר למלאה. במדינה דמוקרטית, עוגמת הנפש צריכה למצוא את דרכה לקלפי ולא לקופה הציבורית.

## 5. העלות הכלכלית של אי הינתקות

בטרם נעבור להשלכות הכלכליות והתקציביות של ההינתקות יש לדעתנו למצות את הדיון בנושא ההשלכות הכלכליות של אי הינתקות. בפרט, חשוב עד מאוד הדיון בהשלכות הכלכליות של הפסקת התהליך לאחר שכבר החל. נושא זה קודם לאחר ולדעתנו ההשלכות הכלכליות של אי הפינוי מהותיות בהרבה מההשלכות הכלכליות של הפינוי ובשלב זה של הדברים מן הראוי להישיר מבט אל הבעיה.

בעבר כבר למדה מדינת ישראל משהו בדבר הקשר ההדוק שבין מצבה הביטחוני-פוליטי ובין מצבה הכלכלי. למרות שעובדת קשר זו הועלתה למקום גבוה בדיון הציבורי בשנת 2002 בהקשר של השפעת הטרור על הכלכלה נראה כי שיעור זה לא הופנם (לכנס המכון לדמוקרטיה באותה עת היה חלק חשוב בהבאת הנושא לדיון ציבורי). לעת הזו לא נשמע כל קול מקצועי, לא במישור הציבורי ולא במישור הפוליטי, הנוגע להשלכות הכלכליות של אי הינתקות. למעשה, הדרג הכלכלי - מקצועי במדינת ישראל הכפיף עצמו לחלוטין לדרג הפוליטי בויכוח על אי ההינתקות והוא אינו מספק כל תחזית על המחיר הצפוי למשק מאי הינתקות. בכך, הינתקות או אי-הינתקות נשארה שאלה פוליטית שנקודת המוצא שלה הוא שדבר לא קרה לשיקול הכלכלי מאז החל התהליך. על פי סדר היום הכלכלי-מקצועי כפי שהוא נראה מעל במות כתובות או מדוברות, ההחלטה אם להינתק או לא ביולי 2005 זהה כלכלית להחלטה אם להינתק או לא ביולי 2003. אנו סבורים כי פני המציאות שונים מאוד. להלן נעסוק בקצרה ובאופן לא כמותי בהשלכות הכלכליות של אי ההינתקות.

ההשלכות הכלכליות של אי הינתקות קשות להערכה הרבה יותר הן מהערכות הכלכליות של העלות והן מהערכות הכלכליות של התועלת שבהינתקות. הסיבה המרכזית לקושי זה נעוצה בכך שעיקר המחיר הכלכלי של אי ההינתקות נובע, אם אכן לא תתרחש ההינתקות במועדה, פחות מעצם אי ההינתקות עצמה ויותר מהאופן בו תשונה ההחלטה, מעצם השינוי בהחלטה, ומהשלכות אי ההינתקות על המצב הפוליטי. לכשכך, בנוסף לקושי בהערכה הכלכלית, נשאלת גם השאלה האם עלויות אלו, שאינן בדיוק עלויות אי ההינתקות, אלא הן עלויות התהליכים שהביאו לאי ההינתקות, צריכות ליפול לתוך מסגרת הדיון שלנו. מאחר והפורום המתכנס ב"קיסריה שבירושלים" הוא פורום שעיסוקו מדיניות כלכלית ולא פורום כלכלי, נראה לנו נכון לכלול בניתוח עלויות ההינתקות גם את המחיר הכלכלי של התהליכים שעלולים לגרום לאי הינתקות. מאחר ושורשיו של מחיר אי הינתקות בתהליכים הפוליטיים והחברתיים שיוכלו לתוצאה זו הרי שעל מנת להקל את הדיון עדיף לפרק את הדיון לתרחישי משנה ולדון בהם בנפרד.

בטרם נדון בעלויות התרחישים השונים יש להזכיר כי לביטול ההינתקות יש לפחות היבט אחד חיובי והוא ההיבט התקציבי. כשלעצמה, ההינתקות עולה כסף רב שרובו ככולו בא מתקציב המדינה. (כפי שנציין בהמשך, העלות הצפויה היא של 6 עד 8 מיליארד ₪). כפי שמצוין בפרקים הבאים לא רק שלהינתקות עלות אלא שעלות זו אינה עלות תקציבית רגילה במונחי תוואי הגירעון והחוב של מדינת ישראל. לאופן מימון זה, גם אם אין השלכות שליליות מרחיקות לכת, ודאי שאין השלכות חיוביות ולכן אי יישומה של ההינתקות יביא לשיפור בתוואי הפיסקאלי של המדינה. יאמר מייד, יתרון פיסקאלי זה סופו שימחק במחיר כלכלי כבד בכל תרחיש אפשרי של ביטול ההינתקות אולם אין בכך כדי לבטל את עצם קיומו של יתרון זה.

### תרחיש א' – ההינתקות לא מבוצעת כתוצאה מגאות באיום הביטחוני :

התרחיש הפשוט יותר לניתוח כלכלי הוא התרחיש המניח כי המקור לאי הינתקות אינו במדיניות של ממשלת ישראל אלא הוא כולו תגובה לשינוי חיצוני וקיצוני לרעה במצב הפוליטי או הביטחוני האזורי. כך

למשל, שינוי גורף במדיניות של הרשות הפלסטינאית אשר יכלול חזרה לטרור בהיקף גדול, או פעילות אלימה המשלבת פעולות בגבול הצפון עם פעולות בשטחים המוחזקים (סוריה, חיזבאללה), יכול לגרום לממשלת ישראל לסטות מהחלטתה הקודמת, קרי לדחות ההינתקות למועד בלתי ידוע או אף לבטל את ההינתקות מכל וכל.

על מנת לדון בשינוי כזה יש לחזות את היקפו. מאחר וההינתקות הוחלטה במצב פוליטי בו היה הטרור קיים (אם כי בהחלט מעבר לשיאו של הגל הקודם), הרי שסביר להניח שרמת הפגיעה או האיום המיידי הדרושה בכדי שהממשלה תסטה מהחלטתה הקודמת להינתק צריך שיהיה גבוה משמעותית ממימדי הפגיעה שהשית עלינו האיום הפוליטי-ביטחוני ששרר בשנת 2003. הנחת הניתוח שלנו היא שמימדי הפגיעה הפוליטית-ביטחונית הדרושה לביטול ההינתקות כתוצאה של פגיעה זו חייב שיהיה בסדר גודל לא פחות מהפגיעה שהשית גל הטרור של שנת 2002 על מדינת ישראל.

במקרה בו תבוטל ההינתקות כתוצאה משינוי חיצוני במצב הפוליטי הביטחוני השקול לפחות לפגיעת הטרור בישראל של 2002, תלווה אי ההינתקות באובדן הביטחון האישי על רבדיו השונים והמורכבים, באובדן הביטחון הציבורי, ובעליית ההוצאה הממשלתית לביטחון. ממאורעות השנים שעברו, ניתן לחזות כי ההשפעה הכלכלית השלילית שבאובדן השקט הביטחוני תהיה מהותית. אקשטיין וצידון<sup>2</sup> אומדים את ההשפעה המצטברת של הטרור על הכלכלה הישראלית בסדר גודל של כ-10 אחוזי תוצר. במאמר זה הם חוזים כי לו נמשך הטרור ברמת השיא שלו למשך שנה נוספת מעבר לשנת השיא היה קטן התוצר לנפש בעוד כ-2 אחוז נוספים מעבר לירידתו בפועל. לכן, סביר להניח כי אם ביטול ההינתקות יהיה פועל יוצא של התחדשות הטרור בקנה מידה דומה לזה של 2002 אז המשק הישראלי יחזור אל התהומות שהכיר בשנים 2002 – 2003.

גם אם אין הדבר תוצאה של ביטול ההינתקות אלא פועל יוצא של הנסיבות שהובילו לביטול, הרי שהפסקת תהליך ההינתקות כתוצאה מהתגברות האיום החיצוני לרמה שהממשלה לא תהיה מוכנה לשאת תלווה בירידה חדה בתוצר לנפש (לפחות 2 אחוז בהנחת איום בסדר גודל של 2002), ובהשקעה המקומית (לפחות 10 אחוז בכפוף לאותן הנחות). במקביל סביר להניח כי תקטן התצרוכת הפרטית ויקטן היצוא. אמנם, בגלל ביטול ההוצאה הציבורית להינתקות, ההוצאה הציבורית תקטן, אולם על בסיס ההערכות הכמותיות הקיימות לא ניתן לחזות את תוואי העומס הפיסקאלי: הן המונה (חוב לאומי צפוי) והן המכנה (תוצר לאומי צפוי) צפויים לקטון בשיעורים דומים. בנוסף, ביטול ההינתקות כתוצאה מלחץ פוליטי-ביטחוני מבחוץ ישדר אותות של חולשה בקנה מידה שלא נודע גם בעיצומו של גל הטרור. בעוד שבעיצומו של גל הטרור החזירה מדינת ישראל את היזמה לידיה במבצע "חומת מגן" הרי שביטול ההינתקות יהיה בבחינת שמיטת היזמה מידנו. אבדן היוזמה סביר שיתפרש כאות לחולשה הן מבית והן מבחוץ ויחמיר את תגובת שווקי ההון ביחס לתגובתם בשנת 2002.

לאור האמור לעיל יש לציין עובדה נוספת. בחודשים האחרונים נערכים כוחות הביטחון בהערכות חירום להינתקות. להערכות זו שנדרשת בגלל גל הפרות החוק הצפוי (גל שלמרבה הצער נתמך על ידי רבים בבית המחוקקים), משמעות כלכלית כפולה. מחד יש כאן נזק כלכלי ישיר באובדן ימי עבודה ובזבוז תקציבי המדינה. מאידך, הסטת הכוח הצבאי מהגנה על המדינה לצורך אימונים לקראת טיפול במפרי החוק מחלישה את המדינה מבחינה ביטחונית ומגבירה את הסיכון של גל טרור או איום דומה חדש. ככל שיחלש

---

Zvi Eckstein and Daniel Tsiddon, "The Macroeconomic Consequences of Terror: the Case of Israel", <sup>2</sup> Journal of Monetary Economics, 2004

הכוח להגן על המדינה כתוצאה מהעמקת מעורבות גורמי הביטחון בהתכוננות להינתקות כך גדל הסיכון באירוע שישבית את ההינתקות, קטנה יכולת ההתמודדות עם סיכון כזה, ולכן גדל הסיכון הכלכלי של המדינה.

### **תרחיש ב' – ההינתקות לא מבוצעת כתוצאה משינוי במדיניות שנובע מהלחץ מימין על הממשלה:**

התרחיש על פיו ההינתקות תימנע כתוצאה מהצלחת פעילות הגופים הפוליטיים המתנגדים להינתקות נראה עוד פחות טוב לכלכת ישראל מהתרחיש הקודם. תרחיש זה ניתן לחלוקה לשני תתי תרחישים: (א) המקרה בו מצליח הימין לבטל את ההינתקות בעזרת שימוש בחוק, (ב) המקרה בו הממשלה אינה מסוגלת להשלים את ההינתקות כתוצאה ממעבר גורמים בימין על החוק. מאחר והחוק כבר כולו חוקק, ומאחר וקשה לבדל את הלחץ החוקי מהבלתי חוקי לא ננסה להפריד בין שני תתי תרחישים אלו. לדעתנו, קיימים שני כוחות כלכליים מרכזיים הצפויים להכות במשק הישראלי אם יופסק תהליך ההינתקות לאחר שכבר קיבל את האור הירוק המדיני. הכוח האחד הוא אובדן ודאי של כל תמיכה אירופית. מאחר ולא ניתן לחשוב על ישראל של 2006 כאחראית לביטול ההינתקות מחד, וכשומרת על מערכת יחסים סבירה עם אירופה מאידך, לא ניתן להתעלם מההשפעה הכלכלית של הניתוק (לפחות הניתוק החלקי) של ישראל מאירופה. צמצום ההשקעות האירופיות בישראל, צמצום היכולת לגייס הון באירופה, הכבדה על הסכמי הסחר, ביטול ("השהייה") של הסכמי שיתוף פעולה במו"פ, כולם כאחד עתידים לפגוע בכלכלת ישראל. מאחר וניתוח כלכלי של היקף הפגיעה דורש הנחות מדויקות יותר לגבי אופן ההתרחקות האירופי ומאחר ואין אנו מוצאים לנכון להיכנס לעולם ספקולטיבי זה לא ננסה לכמת כאן את העלות של מהלך כזה.

### **הכוח הכלכלי שיהיה אחראי למרבית אובדן הערך הכלכלי מקורו בקריסת שלטון החוק ובהתערעות**

**המהותית ביכולת השלטון לשלוט על פי רצון הרוב.** ברור כי ככל שתרומת המעבר על החוק לביטול ההינתקות גדולה יותר, כך קריסת שלטון החוק עמוקה יותר. יחד עם זאת, גם עצירה של התהליך על ידי מרי אזרחי של מיעוט, שאינו מביא להפרת חוק בוטה, ייצר למשק מצב בו שלטון החוק יתערער לשנים ארוכות. בשנים האחרונות מרבים כלכלנים להתמודד עם ההשלכות הכלכליות של אי ציות לחוק או של שלטון בלתי יציב. למרות שמכניזמים רבים הוצגו ואף נבדקו אמפירית במדינות שונות ובתקופות שונות, ולמרות שכמעט אין מחקר שאינו מזהה את הקשר החזק הקיים בין משתנים כגון אי יציבות השלטון ואי ציות לחוק מחד, ובין צמיחה כלכלית מאידך, לא ניתן לדעתנו לכמת את השפעת קריסת שלטון החוק על הכלכלה הישראלית. מה שעולה בברור ממחקרים קודמים, הוא שהשפעות אי היציבות הפוליטית כמו גם השפעות אי הציות לחוק הן השפעות שמשאירות את השפעתן על משקים לאורך שנים ארוכות. אי הינתקות שהיא "תוצרת הארץ" תקטיף את הצמיחה לטווח הארוך ואולי אף תבטלה כליל. אולי הדוגמה הקרובה ביותר לשילוב "קטלני" של תגובת הפרטים, תגובת השוק, ותגובת העולם, על תואי ההתפתחות הכלכלית מצוי בניסיון הכלכלי של המדינות שהרכיבו את יוגוסלביה (למעט ההשפעה הישירה של המלחמה שם), מדינות אלו שכלכלית הקדימו בדור את מדינות מרכז אירופה שהיו כפופות למרות סובייטית קודם לנפילת הגוש מוצאות עצמן עתה, לאחר המלחמה, כשהן הרחק מאחורי מדינות מרכז ומזרח אירופה ולפניהן שנים ארוכות של השקעה שנועדה בין היתר לשיקום האמינות הכלכלית שאבדה עם אובדן היציבות.

**חשוב להדגיש כי מצב זה של קריסת שילטון החוק אינו אדיש למימד הזמן. בעוד שהתנגדות להינתקות בעת שהותוותה, גם אם היתה מובילה להעברתו של הרעיון מהעולם, היתה נתפסת על ידי כל כהתנגדות פוליטית שהיא במסגרת המהלך הדמוקרטי וככזו לא היתה מעידה על קריסת שלטון החוק הרי**

שהתנגדות להינתקות בשלב בו היא עברה לשלב הביצוע מערערת על שלטון החוק והיא כולה מדד לעוצמת השילטון וליכולתו של הרוב לשלוט. מי שמתנגד היום להינתקות צריך להביא בחשבון את המחיר הכלכלי של מהלך זה על כלכלת ישראל. לדעתנו, כעת הזו, לאחר שהמהלך כבר יצא לדרך, לא ניתן לדבר על ביטול ההינתקות ועל צמיחה כלכלית אלא כעל הפכים.

להכשלת ההינתקות בשלב זה השלכות כלכליות נוספות. סביר להניח כי עוצמת האיום החיצוני או הטרור תשוב במהרה לרמת השיא שלה ותגרום לאובדן הביטחון האישי והציבורי. בין אם ביטול ההינתקות יעשה על פי החוק ובין אם הוא יעשה בדרך של מעבר על החוק, יפגשו המחדשים את הטרור כוחות ביטחון ישראלים חלשים פוליטי מהכוחות שפגשו בשנת 2000. לכן, גם אם יכולת הצד השני לקומם את פעילות הטרור נמוכה יחסית ליכולתם בשנים 2000 – 2003 הרי שהטרור יפגוש כוחות ביטחון ישראלים חלשים מאלו של שנת 2000. ב"מאזן חולשה" זה לא ברור מי יהיה זה שנחלש יותר. לכן, גם כאשר ברור כי מדינת ישראל תעמוד בגל טרור נוסף אין זה ברור כלל וכלל עם הפגיעה בכלכלתה לא תעלה על הפגיעה שספגה בחלקה הראשון של אינתיפאדת אל אקצה.

"מאזן החולשה" זה, מקורו בכמה תהליכים. מחד, בשנים 2003 – 2004, הצד הפלשתינאי נפגע קשות על ידי צה"ל שנהנה מחופש פעולה רחב למדי תחת מטריית המדיניות האמריקאית. פגיעה זו תשאיר את רישומה גם אם תתחדש פעילות הטרור. מאידך, צה"ל שלאחר ביטול ההינתקות יהיה חלש יותר ממספר סיבות: (א) השקעת זמן האימון והמשאבים בשנה החולפת בהתכוננות להתמודדות עם הפרות הסדר של המתנחלים מחלישה את יכולת הצבא להתמודד עם גל טרור חדש. (ב) ביטול ההינתקות יוביל לקרע עמוק בעם, קרע עמוק אף יותר מהקרע שנוצר בזמן מלחמת לבנון. נראה כי ההתגייסות למלחמה בטרור (מקרה "חומת מגן") לא רק שלא תחזור על עצמה אלא שעל צה"ל יהיה לפעול במרחב פוליטי-חברתי צר ביותר, צר מבתקופת מלחמת לבנון. כפי הנראה, כמו בלבנון, הוא לא יוכל להיעזר במילואים לצורך פעילותו. (ג) גם מרחב הפעולה הטקטי יהיה מצומצם ביותר כאשר התמיכה האמריקאית תינתן רק במשורה. מאחר ולא ניתן לצפות מי יהיה הצד שיוחלש יותר בין מועד סיום גל הטרור הנוכחי לבין התחדשותו עם ביטול ההינתקות לא ניתן לחזות אם אכן אי הביטחון כשלעצמו ישפיע יותר או פחות מאשר בשנים 2002-2003 על הכלכלה.

לסיכום, קשה לחזות תהליך של צמיחה במשק הישראלי שלאחר ביטול ההינתקות. נראה כי ניסיון העבר והמחקר הכלכלי כאחד מצביעים על כך שביטול ההינתקות על ידי הצד הישראלי יוביל לאובדן תוצר משמעותי ולהידרדרות של המשק הישראלי שנים רבות לאחור. מן הראוי שממשלת ישראל וכנסת ישראל, המוליכות בעת הזו ממש תהליכי חקיקה כלכליים המושתתים על תואי התוצר החזוי בהינתן שההינתקות תבוצע, יתנו במהלך החקיקה את דעתם למצב בו תבוטל ההינתקות. לא רק שיש לדעתנו להתנות התנעת תהליכי השינוי בהשלמת ההינתקות אלא שטוב תעשה הכנסת אם תדרוש מהרשות המבצעת ובפרט ממשרד האוצר להכין תוכנית כלכלית (תכנית מגרה) למזעור הנזק במקרה בו לא תבוצע ההינתקות.

## 6. העלות התקציבית של תכנית ההינתקות

תוכנית ההינתקות כוללת פינוי האזרחים הישראליים מן השטחים המפונים וישובם מחדש בישראל, והוצאת כוחות צה"ל מאותם שטחים ופריסתם מחדש. העלות הנוכחית של התוכנית מוערכת בלמעלה מ-7 מיליארד ש"ח. עיקר העלות נובע מהפיצויים למפונים בהתאם לחוק יישום תוכנית ההינתקות, מהסיוע לקליטתם לאחר הפינוי, ובכלל זה תשתיות להתיישבות חלופית זמנית וקבועה, ומעלויות במשרדי הממשלה השונים ובפרט במערכת הביטחון אשר אמונה על הביצוע האופרטיבי של התוכנית.

### החוק ליישום תוכנית ההינתקות:

עם החלטת הממשלה על התוכנית הוקמה ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד המשפטים אשר תפקידה היה לגבש הצעה לפיצוי הוגן וראוי למתיישבים. מסקנות הועדה אושרו ע"י הממשלה תוך הגדלת הסכומים במספר נושאים שבמהותם הם פיסקאליים או חברתיים כגון הגדלת המענק למתיישבים בנגב ובגליל והגדלת הפיצויים למתגוררים בדיור הציבורי. מסקנות הועדה גובשו להצעת חוק ממשלתית אשר לאחר אישורה בקריאה ראשונה נדונה בוועדת הכספים ובוועדת חוק ומושפט. לדיון זה יוחדו מספר רב של דיונים. במהלך הדיונים הוגדלה העלות המוערכת של החוק בכמיליארד ש"ח נוספים. השינויים בחוק נגעו הן לפיצוי לפרטים, הן לעסקים והן לסיוע למוסדות ציבור.

מאחר וחוק הפיצוי נמצא ברשות הכלל ועיקריו נידונו לעיל ברמת הפרט לא ננסה כאן לתמצת אותו או להבהירו והתיאור המובא להלן הוא סכימתי, מקוצר וכל תכליתו ליצור תשתית ראויה לדיון התקציבי. **ברמת משק הבית** החוק מכסה מספר רבדים. החוק כולל פיצוי עבור בית המגורים במטרה לסייע למפונים במעבר לדיור חלופי. כן זכאים המתיישבים למענקים עבור עלויות העברה, התארגנות ושכר דירה לתקופת הביניים. מתיישבים אשר יאבדו את מקום עבודתם יהיו זכאים לדמי הסתגלות, ומי שגילו מעל 55 שנה יהיה זכאי לגמול פרישה עד גיל 67. בנוסף לאמור לעיל יהיו זכאים המתיישבים למענק אישי של 4,800 ש"ח לכל שנת ותק באזור. כמו כן, יוענקו מענקי מקום למתיישבים שיבחרו להעתיק את מקום מגוריהם לאזורי עדיפות לאומית א' בנגב או בגליל, או לתחום העיר אשקלון. **לעסקים** החוק קובע פיצוי בהתאם לשני מסלולים: מסלול פיננסי ומסלול נכסי. בעל העסק הוא הקובע על פי איזה מסלול יפוצה ובפועל הקביעה היא על פי הגבוה מבין השניים. בנוסף, נקבע מנגנון פיצוי ייחודי **לבעלי חממות** הנותן פיצוי בהתאם לסוג החממות ולמספר הדונמים בבעלות בעל העסק.

בנוסף נותן החוק כלים לסייע **להתיישבות מחדש** של מתיישבים אשר יבחרו להעתיק את מקום מגוריהם כקבוצה. מנהלת סל"ע רשאית להגיע להסכם עם המתיישבים ועם יישובים קולטים אשר יסדירו את כלל ההבטים אשר כרוכים בהערכת הקבוצה ליישוב הקולט ובכלל זה עלויות הכרוכות בהכשרת היישוב לקליטתם.

**העלות התקציבית של הפיצויים על פי החוק נאמדת בכ- 4.1 מיליארד ₪, על פי הפירוט (במיליוני ₪)**

**הבא:**

|       |                                 |
|-------|---------------------------------|
| 2,040 | • פיצוי בגין בתי מגורים והעברתם |
| 220   | • פיצוי לעובדים                 |
| 170   | • מענק אישי (ותק)               |
| 1,290 | • פיצוי בגין עסקים              |
| 300   | • מבני ציבור ותשתיות            |
| 100   | • רשויות וועדים מקומיים         |

## פתרונות לדיור

לאחרונה החלה הממשלה לפעול למציאת פתרונות דיור למפוני התכנית. במסגרת זו החלו משרדי הממשלה בפעולות להכשרת קרקע ותשתיות למבנים לדיור קבע ולדיור זמני (מבנים יבילים ומתועשים), לרכישת מאות מבנים זמניים (קרוואנים) וכדומה. עלות פעילות זו נאמדת במאות מיליוני ₪, אף כי אין כרגע אומדן סופי.

## תכנית דיור - "ניצנים"

הממשלה הציעה למתיישבי חבל עזה וצפון השומרון הצעה להקמת מערך התיישבותי באזור "ניצנים" שמצפון לאשקלון, בתמורה להתפנות "מסודרת". תכנית זו, הגם שהינה ראשונית ולא מפורטת טומנת בחובה עלויות תקציביות וכלכליות ועשויה להביא לא מעט יתרונות חברתיים וכספיים למדינה. הערכה כלכלית של הפרויקט לא תעשה במסגרת מסמך זה אולם להלן נפרט מספר הבטים כלכליים של התכנית:

1. התכנית כרוכה בויתור על השבחה עתידית: המתחם שמצפון לאשקלון מתוכנן בעתיד לבניית כ- 5000 יחידות דיור, ותחת זו ייבנו בו כמה מאות יחידות דיור בלבד. מדובר לכן בויתור על הכנסות עתידיות למדינה, שכמותם כהוצאה תקציבית. מול הוצאה תקציבית זו עומד החיסכון העכשווי למדינה הנגזר הן מאי הקצאה של שטחים אחרים המיועדים לבנייה צמודת קרקע והן מהחסכון הנגזר מאי הצורך בגביית המס הנדרש לרכישת קרקע זמינה.
2. התכנית כרוכה בפיתוח תשתיות והקמת מוסדות ציבור במועד מוקדם לפיתוח העתידי הצפוי וברמת אינטנסיביות גבוהה יותר ביחס להקף הבניה (בנייה צמודת קרקע היא עתירת תשתיות).
3. רבים קושרים את התכנית באפשרות להקמת מערכת מוניציפלית חדשה (רשות מקומית חדשה ובתוכה מספר ישובים חדשים עם מספר תושבים קטן בהרבה מהקיים בישראל).

## מערכת הביטחון:

התקציב המוקצה לצה"ל בגין ביצוע משימותיו במסגרת תוכנית ההינתקות הינו כ- 2 מיליארד ש"ח. סכום זה נדרש לביצוע הפעולות הבאות:

1. פינוי בסיסים: לצה"ל מספר בסיסים ברצועת עזה. במסגרת הפינוי נדרשת בנייתם מחדש בנגב המערבי והעברת הציוד הצבאי למתחמים החדשים.
2. עיבוי הגדר סביב רצועת עזה: בעקבות הפינוי נדרש עיבוי משמעותי של מערך המיגון העוטף את רצועת עזה ("ציר הוברס") ובכלל זה עיבוי הגדר (ובחלקים מסויימים הכפלתה) ואמצעי הביטחון הנלוים לה. בנוסף, מבוצעות פעולות לחיזוק ציר "פילדלפי".
3. ביצוע מהלך הפינוי עצמו: צה"ל נערך לביצוע הפינוי במספר מישורים:
  - א. ביצוע הפינוי עצמו (בשיתוף עם המשטרה).
  - ב. מניעת טרור במהלך הפינוי ובפרט פגיעה פלסטינית בכוחות המפנים ובמתפנים (מניעת פינוי תחת אש).
  - ג. לצורך כך נערך צה"ל לגיוס מילואים בהיקף נרחב, הקמת מערך לוגיסטי גדול, מערך פיקוד ושליטה, ניווד כוחות גדולים ממקומות אחרים וכדומה.
4. מיגון יישובי "סובב עזה": בכוונת מערכת הביטחון לפעול למיגון היישובים הסובבים את רצועת עזה כנגד איומי טרור בעלות של כ- 37 מלש"ח.

5. בנוסף לאמור לעיל משרד הביטחון נושא באחריות לפינוי המטלטלין של מתפנים אשר לא יפנו את ציודם בעצמם, לשיכון חלק מהמפונים בבתי מלון בימים הראשונים וכן להעקת בתי קברות ואנדרטאות. עלות נושאים אלה עומדת על 79 מלש"ח.

החלטה על הרס הבתים ברצועה ופינוי ההריסות לישראל או קבורתן תגרור עלות נוספת של בין 30-80 מלש"ח.

יצויין כי ייתכן שבפועל תהיינה ההוצאות בגין ההינתקות במערכת הביטחון גבוהות יותר. במקרה כזה יוסטו המשאבים הנדרשים מתוך מערכת הביטחון.

משטרת ישראל היא האחראית לפינוי בפועל של מתיישבים אשר לא יתפנו מרצון, ולמניעת כניסה לאזור של מתנגדים לפינוי. לצורך כך תפעיל המשטרה אלפי שוטרים וחיילי מג"ב. בנוסף באחריות משטרת ישראל נמצאת השמירה על הסדר הציבורי בתקופה של "טרורם ההינתקות" (חסימות כבישים, הפגנות אלימות וכדומה), וטיפול בעבירות האלימות וההסתה שצפויות ללוות את המהלך. העלות של הפעלת הכוח (שכר, ציוד אישי ואמצעים, מזון ולינה וכדומה) ובכלל זה רכישת ציוד ועלויות לוגיסטיות יחד עם הכנת מקומות כליאה נוספים בשירות בתי הסוהר תוקצבה ב- 390 מלש"ח.

ניתן להעריך כי בעתיד תוביל ההערכות מחדש לחיסכון תקציבי כתוצאה מירידת כמות הכוחות בהשוואה לכמות הכוחות הפרוסים כיום ברצועה ובפרט לירידה משמעותית בהקף הכוח המוקצה היום לשמירה על חיי המתישבים ולירידת כל הכסף המושקע היום בסיוע בשמירה על שיגרת יומם של המתיישבים (ליווי הסעות, פתיחת צירים, וכו'. יחד עם זאת היקף החיסכון במשאבים שידרשו בעתיד קשה להערכה, שכן האינפורמציה המאפשרת ניתוח עלות ההגנה על המתיישבים אינה אינפורמציה גלויה.

#### **מערכות אזרחיות:**

הממשלה נדרשת להפעיל מספר מערכות אזרחיות לצורך ביצוע ההינתקות ובכלל זה:

1. מנהלת סל"ע: הקמת מערכת שתסייע למפונים ותבצע את תשלום הפיצויים, בעלות מוערכת של כ- 60 מליון ₪ בשנה.
2. מערכת המשפט: מערך תביעה ושפיטה לטיפול במעצרים, משפטים פליליים, ועתירות לבג"צ סביב תכנית ההינתקות.
3. מערכת הרווחה: לטיפול בבעיות המפונים.
4. מערך תעסוקה: לסיוע בהשתלבות למעגל העבודה.
5. מערכת החינוך: לטיפול בקליטת ילדי המפונים בבתי הספר.

#### **סיכום עלויות הפינוי (מיליוני ₪):**

|                 |  |
|-----------------|--|
| 4,100           | פיצויים על פי החוק                       |
|                 | <b>מזה:</b>                              |
| 1,400           | בתי מגורים                               |
| 500             | מענקים (העברה, הסתגלות, שכ"ד, וותק ועוד) |
| 1,300           | עסקים                                    |
| 300             | מבני ציבור ותשתיות                       |
| 100             | רשויות וועדים מקומיים                    |
| 2,000           | מערכת הביטחון                            |
| 160-80          | פינוי מטלטלין, ציוד, הריסת הבתים         |
| 390             | משטרה ושב"ס                              |
| מאות מיליוני ₪. | מערכות אזרחיות                           |
| מאות מיליוני ₪  | דיוור זמני                               |
| עדיין אין הערכה | פרוייקט "ניצנים"                         |

## מקורות המימון

ההוצאות הנובעות מיישום התוכנית צפויות להתפרס על פני מספר שנים. לצורך מימון התכנית נקבעו הכללים הבאים:

1. בשנת 2005 יעד הגירעון יגדל ב- 0.4 אחוז מהתוצר והוצאות הממשלה יוגדלו באחוז נוסף. המשמעות התקציבית היא הגדלת ההוצאה הממשלתית והגרעון ב- 2.2 מיליארד ₪ בשנת 2005.
2. בשנת 2006 מאפשר החוק הגדלה של מגבלת ההוצאה באחוז נוסף (2.2 מיליארד ₪) בלא הגדלת יעד הגירעון (כלומר תוך החזרתו לשיעור של 3 אחוז מהתוצר). מדובר, לפיכך, בהגדלת ההוצאה שתמומן באמצעות הטלת מיסים (ולמעשה, בצמצום ההפחתה הצפויה).
3. בכוונת ממשלת ישראל לפנות לארצות הברית בבקשה לסייע במימון חלקים של התכנית. מנסיון העבר עולה כי האמריקאים נכונים, בד"כ, לסייע במימון הוצאות ההערכות הצבאית, ולא במימון תשלום הפיצויים. לפיכך, נראה כי סיוע כזה, אם יתקבל, יהיה בהיקף של עד מאות בודדות של מיליוני דולרים.
4. למימון יתרת העלויות תידרש הממשלה להצביע על מקורות להסטה מתוך תקציבי המשרדים. בהקשר זה יצויין כי חלק מהעלויות האזרחיות "נספג" כיום בתקציבי המשרדים באמצעות שינוי סדרי העדיפויות הפנימיים בתקציבם.

## 7. מימון ההינתקות: מס או גרעון

ההוצאה התקציבית למימון תכנית ההינתקות צפויה לעמוד על 7 מליארד ש"ח ולהתפרס על פני השנים 2005-2007. הסכום המיועד להינתקות בתקציב 2005 הוא 2.2 מליארד ש"ח וחוק ההינתקות מאפשר להוציא סכום דומה גם ב-2006. ייתכן שההוצאות בפועל, בייחוד ב-2006, יעלו על ההוצאות המתוקצבות כעת. אומדני העלות הנוכחיים אינם כוללים את העלויות הנוספות הכרוכות ב"תכנית ניצנים" במידה שתמומש.

מדיניות הממשלה קובעת יעדים להוצאה הכוללת ולגרעון בתקציב לשנים 2005-2010: ההוצאה התקציבית תגדל ריאלי בשיעור של אחוז אחד בשנה. הגרעון בתקציב לא יעלה על 3 אחוזי תוצר. הממשלה החליטה כי היעדים הנ"ל לא יחולו על הוצאות ההינתקות וכי לשם מימון התכנית יועלה על-הגרעון ב-2005 ל-3.4 אחוזי תוצר וכן יוגדל יעד ההוצאה. גם ב-2006 תוגדל ההוצאה הכוללת של הממשלה מעבר ליעד הרב-שנתי על ידי הכללת ההוצאות ההינתקות ב-2005 בבסיס התקציב לצורך חישוב סך ההוצאה ב-2006.

חלק זה מציג מספר סוגיות ביחס לאופן מימון תכנית ההינתקות – העלאה מיידיית של המסים לעומת הגדלת הגרעון. הנושא חשוב במיוחד לנוכח האפשרות שהמהלך הנוכחי יהווה תקדים לשלבי פיננסי-פיצוי נוספים בעתיד, שעלותם התקציבית תהיה גבוהה בהרבה. ההחלטה לממן את מלוא התכנית הנוכחית על-ידי חוב סבירה. עם זאת, ייתכן שבשלבי פיננסי נוספים יהיה זה נכון לממנם, לפחות חלקית, על ידי העלאה בו-זמנית של המסים או הקטנת הוצאות ולא רק על-ידי יצירת חוב.

הדבר המייחד את תכנית ההינתקות מבחינת המדיניות הפיסקלית הוא היותה אירוע חד-פעמי חריג, הכרוך בהוצאה תקציבית ניכרת לתקופת זמן מוגבלת. במובן זה התכנית דומה למצבים תקציביים "חד-פעמיים" אחרים שישראל ומדינות אחרות מתמודדות עימם מדי פעם, כגון מלחמות או אירועים אזרחיים ייחודיים. סקירה תמציתית של מקצת הנסיון ההיסטורי מופיעה בהמשך.

השאלות המרכזיות המתעוררות ביחס לאופן המימון הרצוי של ההינתקות הן:

1. האם ההוצאה התקציבית להינתקות צריכה להכלל במסגרת היעדים הפיסקליים האמורים של הממשלה (רק אחד מהם או שניהם) או שיש להתייחס אליה כחריגה, כך שהיעדים לא יחולו עליה?
2. אם תגדל סך ההוצאה התקציבית: מהם השיקולים בעד ונגד מימון ההינתקות באמצעות העלאה בו-זמנית של המסים לעומת מימוןה על ידי הגדלת הגרעון והחוב?

### 7.1 הנסיון ההיסטורי

#### הנסיון בארץ

ישראל כבר התמודדה בעבר עם הצורך (או מה שתואר בשעתו כצורך) למימון של אירועים גדולים, חריגים וחד-פעמיים שלא באמצעות העלאה רגילה של שיעורי המס או נטילת הלוואות רגילות. האירועים היו לעתים מלחמה או המצב הבטחוני ולעתים היו אלה צרכים אזרחיים מובהקים. המכשיר ששימש למימון החריג היה מלוות חובה. לא נדון כאן בשאלה אם מלוות החובה היו המכשיר המיטבי ובאיזו מידה הם היוו יצירת חוב לעומת הטלת מס. הדבר החשוב לצורך הדיון הוא העובדה שבוצע גיוס גדול וחריג של משאבים שלא באמצעות מערכת המסים וההלוואות הרגילה בגין מה שתואר כאירוע חרום. ענייננו איננו

במאפייניו היחודיים של מכשיר המלווה, אלא בעובדה שהממשלה בחרה להזדקק לכלי מימון חריג  
בנסיבות מסוימות.

מלווה החובה הראשון הוטל ב-1952-1953 לצורך ריסון הביקושים ומימון הפיתוח. הוא הוטל בדרך של  
מס על המזומן (החלפת השטרות), על הפקדונות בבנקים וניסיון (שהצליח חלקית בלבד) להטיל מס גם על  
רכוש אחר. בשנים 1961-1967 הוטלו מספר מלוות חובה לצורכי קליטה וחסכון. העילה הראשונית הייתה  
ההכפלה בהיקף העלייה ב-1961. בראשית שנות השבעים הוטלו מלוות חובה לבטחון וחסכון תחילה על  
רקע התגברות מלחמת ההתשה. עם זאת, חלק מהמלוות נועדו למעשה לממן הסכמי שכר שנחתמו באותן  
שנים. בעקבות מלחמת יום הכיפורים הוטל מלווה מלחמה ולאחריו מלווה למימון רכש בטחוני. מלווה  
החובה האחרון הוטל ב-1982 למימון מבצע שלום הגליל.<sup>3</sup>

הניסיון בארץ מלמד אפוא כי הממשלה נזקקה מדי פעם למימון חריג או לכל הפחות העדיפה להציגו ככזה  
ולא להצטייר כמי שמעלה מסים או מגדילה את החוב הציבורי "הרגיל". מסתבר שלמערכת הפוליטית היה  
חשוב - לפחות ברמה ההצהרתית - לייעד את תוספת המס או החוב למטרה מוגדרת. מה שהוגדר בתחילה  
כאמצעי חריג הפך במהלך שנות הששים והשבעים לדבר שבשגרה: החקיקה שהסדירה את מלוות החובה  
קבעה בתחילה את יעדיהם המוגדרים (קליטת עלייה, בטחון וכו') אך בהמשך ננטשה הקביעה הזו והם נטו  
להפוך לחלק ממערכת ההכנסות הכוללת של המדינה. המלוות שימשו לעתים גם לעניינים רגילים ושוטפים  
כריסון הביקוש המצרפי או מימון הסכמי שכר ולאזן דווקא לארועים בטחוניים או לאומיים חריגים.  
למלוות היו מאפיינים של מס הכנסה רגיל מבחינת שיעורי פרוגרסיביות ובסיס המס.<sup>4</sup>  
הנסיון ההיסטורי הקרוב ביותר לאירוע ההינתקות הוא פינוי סיני. בחינת אירוע זה שופכת אור על שאלת  
אופן מימון הגרעון. סך ההוצאה על פינוי סיני מפורטת בלוח שלהלן.

#### סך ההוצאה על פינוי סיני בשנים 1979-1987.

| התפלגות באחוזים | מליון ש"ח (מחירי 2004) |                         |
|-----------------|------------------------|-------------------------|
| 77.6            | 31,077                 | פריסה בטחונית           |
| 8.5             | 3,413                  | פיתוח תשתית             |
| 5.2             | 2,108                  | הקמת 19 ישובים חקלאיים* |
| 8.6             | 3,430                  | פיצוי למפוני סיני**     |
| <b>100</b>      | <b>40,021</b>          | סה"כ                    |

\* מתוך 40 ישובים שהוקמו.

\*\* המפונים העירוניים והחקלאיים.

מקור: נורית קליאוט ושמאל אלבק, סיני – אנטומיה של פרידה, 1996, לוח 13, עמ' 134.  
הנתונים המקוריים בספר – במחירי יוני 1990.

השוואה עם תכנית ההינתקות מעלה מספר נקודות. העלות הכוללת של פינוי סיני הייתה גבוהה בהרבה, פי  
חמישה ויותר, מהעלות המשוערת של ההינתקות מעזה. עם זאת, הנטל על המשק היה נמוך בהרבה

<sup>3</sup> לסקירת ההסטוריה של מלוות החובה ראה: ועדת תדמור, פני מלוות חובה לאן, דו"ח הועדה לבחינת המשך  
הפעילות בתחום מלוות החובה, בנק ישראל, 1998 וכן: דוד ברודט, מלוות חובה בישראל, הרשות לתכנון כלכלי,  
1975.

<sup>4</sup> במלווה הראשון נעשה ניסיון להתבסס על רכוש אך הדבר נתקל בקשיים רבים.

מהסכומים הנקובים בלוח משום שעיקר העלות בפנינו סיני הייתה ההערכות הצבאית המחודשת וזו מומנה במידה רבה בעזרת סיוע אמריקאי. הפיצוי למתיישבים (כולל הקמת ישובים חדשים) היווה רק כ- 14 אחוז מסך עלות הנסיגה מסיני. לעומת זאת, בפנינו עזה עיקר העלות קשורה לפינוי המתיישבים ולא להערכות הבטחוניות. לפיכך, גם אם יתקבל סיוע מארה"ב לצורך ההינתקות הוא יממן רק חלק קטן מעלות ההינתקות משום שנראה כי ארה"ב תסכים להשתתף רק במימון ההערכות הבטחוניות ולא בפיצוי המתיישבים. מבחינת נטל המימון יש אפוא עניין מיוחד בהוצאות האזרחיות של הפינוי, שאותן המשק צריך לממן בעצמו במלואן: בפנינו סיני הן הסתכמו בכ-9 מליארד ש"ח (מחירי 2004), בתכנית ההינתקות הן צפויות לעמוד על 4.3 מליארד ש"ח. בהתחשב בגודל התוצר בשתי התקופות, ההבדל מבחינת הנטל על המשק גדול עוד יותר: ההוצאות האזרחיות בפנינו סיני ובהינתקות הנוכחית מהוות 4.2 ו-0.8 אחוזים מהתוצר השנתי של ראשית שנות השמונים ושל 2004 בהתאמה. יש לזכור כי בשני המקרים ההוצאה נפרסת בפועל על פני מספר שנים, עובדה המקלה על המימון. מעניין לציין כי למרות העלות הגבוהה של פינוי סיני לא הוחלט בזמנו באופן ספציפי על העלאת מסים, או קיצוץ בהוצאות אחרות כדי לממן את הפינוי. הממשלה גם לא הייתה מחויבת אז ליעדי גירעון או הוצאה, כך שסוגיית ההחרגה מהגדרת הגרעון לא עלתה כלל לדיון. נראה כי אם עמדה ישראל בנטל הפינוי מסיני, 9 מיליארד ש"ח (4.2% מהתוצר הלאומי), ללא הטלת מס או מלווה מיוחד קל וחומר שיקל עליה לעמוד בנטל הפינוי מעזה, 4.3 מיליארד (0.8% מהתוצר).

## הנסיון בעולם

מדינות שונות ניצבות מדי פעם מול צורכי מימון חריגים. הדוגמה הבולטת ביותר היא מלחמות, הממומנות בד"כ על ידי גידול ניכר של הגרעון והחוב הציבורי בזמן המלחמה והקטנתם ההדרגתית בעיתות שלום. דפוס זה תועד למשל בארה"ב במאה ה-20 ובבריטניה בשנים 1701-1918.<sup>5</sup> הנסיון העולמי במימון חריג אינו מוגבל למלחמות. צורכי המימון המיוחדים הביאו מספר מדינות בארופה להטיל מלוות חובה או מסים חד-פעמיים בתום מלחמת העולם השנייה.<sup>6</sup> יצירת חוב באותה עת נראתה כמתבקשת על רקע ההרס הנרחב של התשתית הכלכלית במדינות אלה בזמן המלחמה ומשום שניתן היה לצפות עם סיומה לצמיחה מהירה, אשר תקל עליהן להחזיר את החוב בעתיד. בכל זאת מסתבר שהממשלות העדיפו או נאלצו להטיל מסים או מלוות חובה במקום לגייס חוב רגיל בשוק ההון. דוגמה "אזרחית" מהשנים האחרונות היא ההוצאה הציבורית הגדולה שנלוותה לאיחוד גרמניה בראשית שנות ה-90 ואשר עוררה שם דיון ציבורי בשאלה האם ראוי לממן הוצאה זו באמצעות מס או חוב. אחד השיקולים המעניינים במקרה זה היה התחלקות נטל המימון בין תושבי המערב לתושבי המזרח, להבדיל מההבחנה הרגילה של ההתחלקות הבין-דורית של הנטל. מימון שוטף על ידי מס היה מטיל את עיקר הנטל על האוכלוסיה העשירה יותר בעת האיחוד, כלומר תושבי מערב גרמניה. דחיית המס לעתיד על ידי יצירת חוב תעביר חלק גדול יותר מהנטל אל תושבי המזרח. זאת משום שהכנסתם צפויה לגדול בקצב מהיר יותר

<sup>5</sup> ארה"ב הגדילה את הגרעון התקציבי במהלך שתי מלחמות העולם ובמלחמת וויטנאם אך לא במלחמת קוריאה. בריטניה ניהלה 8 מלחמות עיקריות בשנים 1701-1918. החוב הציבורי שלה גדל באופן משמעותי במהלך המלחמות וירד ביניהן. לפירוט ראה: R. Barro, *Macroeconomic Policy*, Harvard University Press: Cambridge, MA, 1990.

<sup>6</sup> צרפת הטילה מלווה חובה פרוגרסיבי, הולנד – מס רכוש חד-פעמי, בלגיה-שילוב של מס חד-פעמי ומלווה על המזומנים, הפקדונות ורכוש אחר, דנמרק – שילוב של מלווה חובה ומס חד פעמי. לפרטים ראה מיכאל לנדאו, *חוק מלווה חובה*, משרד האוצר, 1953 עמ' 24-26, וכן דוד ברודט, מלוות חובה בישראל, 1975.

משל תושבי המערב וכך גם תשלומי המס שלהם יגדלו בהתאם. בפועל האיחוד מומן בעיקר תוך הגדלת הגירעון ולא על ידי העלאת מסים כך שהנטל הוטח מאזרחי המערב לאזרחי המזרח יחסית לחלוקה שהייתה מתקבלת אילו האיחוד היה מתבצע. תוך שמירה על איזון תקציבי.<sup>7</sup> לעיתוי המס שיידרש למימון ההינתקות ייתכנו אפוא גם משמעויות חברתיות מבחינת חלוקת הנטל בין קבוצות אוכלוסייה שונות בארץ.

## 7.2. שיקולים ביחס למימון ההינתקות

### החרגה מהיעדים הרב-שנתיים

האם ראוי שהיעדים הפיסקליים הרב-שנתיים יחולו גם על הוצאות ההינתקות או שיש להתייחס אליהן כחריגות?

כאמור, הממשלה החליטה כי היעדים הפיסקליים הרב-שנתיים שקבעה (קצב גידול סך ההוצאה ויחס גרעון-תוצר) לא יחולו על הוצאות ההינתקות. יש הגיון רב בגישה זו משום אופייה היוצא-דופן של תכנית ההינתקות. אילו הוחלו היעדים גם על הוצאות ההינתקות היה נדרש קיצוץ זמני גדול בהוצאות אחרות של הממשלה בשנתיים הקרובות. תנודתיות חריפה בתקציב פוגעת בתכנון ארוך הטווח ובתפקוד התקין של פעילות הממשלה. זאת במיוחד לנוכח העובדה שחלק גדול מההוצאה השנתית קשיח ולכן הפגיעה בסעיפים הגמישים תהיה קשה יותר. פריסה אחידה יותר של הקיצוץ על פני תקופה ארוכה תקטין את הפגיעה ותאפשר למערכת גמישות רבה יותר. לכאורה, יכלה הממשלה להחריג את ההינתקות מיעד ההוצאה בלבד ולשמור על יעד הגרעון. אולם הדבר היה מחייב העלאה זמנית של המסים בתקופה זו. השיקולים ביחס להעלאת מסים לעומת הגדלת החוב נדונים בהמשך.

שיקול נוסף שיש להביא בחשבון הוא ההשפעה האפשרית של ההחרגה על אמינות הממשלה ביחס למחויבותה ליעדים שקבעה. מצד אחד, סביר שהאמינות לא תפגע מאחר שברור לכל שאכן מדובר באירוע יוצא דופן. מצד שני, אין להתעלם מהחשש שהחריגה בעניין תסלול את הדרך לחריגות נוספות בעתיד בגין עניינים שבשגרה, כשם שמלוות החובה הורחבו עם הזמן מעבר למימון יעדיהם המקוריים. עוד יוזכר כי בשנים האחרונות הממשלה חרגה מספר פעמים מיעדי הגרעון שקבעה לעצמה לה או שהגדילה אותם במהלך השנה.

משמעות נוספת של ההחרגה היא עוד הגדלה של יחס חוב-תוצר בישראל, שכבר כיום הינו גבוה בהשוואה למקובל בעולם. כל הגדלה של החוב, לאו דווקא לצורך ההינתקות, מגדילה את היקף המקורות התקציביים העתידיים המשועבדים לתשלומי קרן וריבית ועלולה לייקר את עלות גיוס ההון בעתיד. כמתואר בהמשך, הגדלת החוב לצורך ההינתקות עלולה להתברר בעייתית במיוחד אם יוחלט בעתיד על פינוי נוסף.

### מס או חוב?

מאחר שאין כוונה לקזז את הוצאות ההינתקות על ידי הקטנת סעיפים אחרים בהוצאות הממשלה, מתעוררת השאלה בדבר אופן המימון הרצוי. החלופות הבאות בחשבון הן מימון על ידי העלאה בו-זמנית של המסים (כך שההינתקות לא תגדיל את הגרעון והחוב) או מימון על ידי הגדלת החוב (כך שההינתקות לא תלווה על ידי העלאה מיידידת של המסים). הבחירה בין חלופות אלה נוגעת למעשה לעיתוי המס ואופן פריסתו על פני זמן, שהרי גם חוב ישולם בסופו של דבר על ידי מס עתידי. באשר לאופן המימון (מס מול חוב) התאוריה הכלכלית מבחינה בין גידול קבוע בהוצאה מכאן ואילך לבין גידול זמני. ארוע חד-פעמי אין לממן על ידי העלאה מקבילה של המסים במלוא סכום ההוצאה באותה עת.

<sup>7</sup> היבטים אלה של מימון האיחוד נדונים אצל: Dirk Niepelt, "Tax Smoothing versus Tax Shifting," *Review of Economic Dynamics* 7, 27-51, 2004.

במקום זאת, נדרשת העלאה קטנה בלבד של שיעור המס כיום בעוד שיעור המימון יבוא בדרך של יצירת חוב שיפרע בהדרגה בעתיד באמצעות הגידול המתון בשיעור המס. גישה זו של החלקת-מס מבוססת על ההנחה שהעיוות שיוצר המס גדל ככל ששיעור המס גדל. לכן העלאה מתונה של שיעור המס למשך תקופה ארוכה עדיפה על העלאתו החדה לתקופה קצרה.

ניתן למנות יתרונות נוספים למימון ההינתקות על ידי חוב ולא על ידי מיסוי מיידי. יצירת חוב מאפשרת להפריד בין העיתוי שנבחר על ידי המערכת הפוליטית לביצוע המהלך לבין בחירת העיתוי המיטבי מבחינת המשק לגיוס המשאבים ממשלמי המסים. כך למשל, המשק מתאושש באחרונה מהמיתון הקשה שפקד אותו בשנים האחרונות והגדלת שיעורי המס עלולה כעת עלולה להכביד על תהליך ההתאוששות; המשק הישראלי צפוי לצמוח בשנים הקרובות ועל-כן הוצאה נתונה תהווה בעתיד נטל קטן יותר עבורו (כאחוז מהתוצר); ייתכן שבעתיד ניתן יהיה להקטין את הוצאות הבטחון (באופן מוחלט או כאחוז מהתוצר) ולהפנות חלק מהתקציב להחזר החוב. התפתחות כזו תקטין את הצורך בהעלאת מסים. למרות היתרונות האמורים חשוב להביא בחשבון גם את החסרונות והסיכונים הכרוכים בהגדלת הגרעון כתחליף להעלאת מסים:

א. העלאת מסים - בהיותה מיידיית - עשויה להבהיר לציבור בצורה מוחשית יותר את העלות הכספית של התכנית. הגדלת הגרעון - בדחותה את נטל המימון לעתיד - עלולה לגרום לציבור להמעיט בהערכת העלות האמיתית. לפיכך אפשר שמסים יתרמו לריסון ההוצאה ולזהירות-יתר בקביעת אמות-המידה לפיזויים.

ב. כאמור לעיל, הגדלת החוב בעייתית לנוכח הרמה הגבוהה של יחס חוב-תוצר בארץ ומשום שהיא עלולה לפגוע באמינות הממשלה ביחס למחויבותה ליעדי הגרעון. מצד שני העלאת המסים - אף אם יוצהר מראש שהיא זמנית - עלולה לפגוע באמינות הצהרות הממשלה הנוכחית בדבר מחויבותה להפחתת נטל המס. בהקשר זה אין להתעלם מתקדימים של העלאות מסים שתוארו בשעתן כ"זמניות" אך התבררו בדיעבד כמתמשכות.

ג. מימון ההינתקות הנוכחית על ידי חוב עלול להתברר כבעייתי אם יוחלט בעתיד על מהלכים נוספים של פינוי-פיצוי. ההצדקה הבסיסית למימון ההינתקות על ידי חוב הוא תפיסתה כארוע חד-פעמי, אך סדרה של מהלכי פינוי-פיצוי תערער תפיסה זו. משמעותה של סדרה כזו היא הגדלה של ההוצאה הציבורית לתקופה ארוכה בהרבה. במקרה כזה יש לתת משקל רב יותר להעלאת מסים ומשקל קטן יותר להגדלת חוב במימון ההוצאות. זאת ועוד, הגדלת החוב למימון ההינתקות הנוכחית תקטין את מרחב התמרון של המדינה מבחינת האפשרות לממן פינוי נוסף: מימון על ידי הגדלה נוספת של החוב בבוא העת תהיה קשה ויקרה יותר לנוכח רמת החוב הגבוהה יותר הנגררת מהפינוי הנוכחי. מימון על ידי העלאת מסים בבוא העת יהיה בעייתי יותר אם המדינה תדרש באותה עת גם לגבות מסים להחזר החוב שנצבר בגין הפינוי הנוכחי.

ההצדקה למימון הוצאות חד-פעמיות על-ידי חוב נוגעת, כאמור, הן למלחמות והן לאירועים אזוריים. עם זאת, יש לשקול ביתר-זהירות מימון אירועים אזוריים על-ידי חוב משום שההצדקה למימון מלחמות באופן זה נתמכת ע"י שיקולים נוספים שאינם תקפים לפחות בחלק מן האירועים האזוריים. אין זה מקרה שרבות מן הדוגמאות ההיסטוריות מתייחסות דווקא למלחמות. להלן כמה עילות למימון ע"י חוב שנוגעות למלחמה אך פחות לאירועים אזוריים וברובן אינן רלוונטיות כלל להינתקות:

א. גורם ההפתעה: מלחמות - בוודאי בישראל - פורצות לרוב בהפתעה. לכן כמעט בהכרח יוצר חוב שכן גם התראה של שבועות או חודשים אינה מספקת להתאמה של מערכת המס אפילו אם הממשלה

מעוניינת במימון מלא של המלחמה על-ידי מסים. באירועים אזרחיים - בכלל זה ההינתקות - ההפתעה פחותה כך שיש שהות להתארגן להעלאת שיעורי המס אם רוצים בכך (מובן שיש אירועים אזרחיים מפתיעים אף יותר ממלחמות, כגון אסונות טבע, אך הדבר אינו רלוונטי להינתקות).

ב. חלון הזמן: מלחמות - בייחוד בארץ, לאו דווקא בחו"ל - נמשכות בד"כ תקופה קצרה. לכן גם ההוצאות מרוכזות בתקופה קצרה יחסית לאירועים אזרחיים. ככל שההוצאה מרוכזת בזמן - כך גדל ההגיון שביצירת חוב.

ג. בסיס המס: מלחמה לא רק מעלה את ההוצאה הציבורית, היא גם פוגעת בבסיס המס: כושר היצור של המשק נפגע כתוצאה מגיוס החיילים, פגיעת האויב במפעלים ותשתיות וכו'. הפגיעה בתוצר מקשה על העלאת תקבולי המס אפילו אם הממשלה מעוניינת בכך.

ד. חלוקה בין-דורית: במלחמה הדור הנוכחי עשוי לשלם מחיר כבד - מעבר לכספי - על השתתפותו בה. ייתכן אפוא צידוק מסוים לכך שהדור הבא, שלא נשא במישרין בנטל המלחמה (ובמקרה של נצחון אף נהנה מפירותיה), ישתתף לפחות בנטל המימון שלה. צידוק זה עשוי להיות תקף גם ביחס להינתקות, בייחוד אם זו צפויה להניב לישראל פירות בעתיד.

## 8. השפעת ההינתקות על הנגב המערבי

איננו יכולים שלא לפתוח פרק זה בהערה. בראשיתו נכתב הפרק בלשון הווה ועתיד מתוך נסיון אחרון לעורר את מקבלי ההחלטות לפעול ביעילות, בנחישות, ובחיסכון לקידום המטרה המשותפת של פיתוח הנגב המערבי ושיפור התמורה למפונה בעלות כלכלית זניחה. כעת הזו תורגם הפרק ללשון עבר והוא מתאר את אחת ההחמצות הגדולות של תכנית ההינתקות. החמצה זו הולידה הגדלה מהותית בעלות (הכללת אשקלון באזור המזכה בהטבה מיוחדת והפעלת תכנית ניצנים) והיא כולה החמצה של הדרג המנהלי במדינה, הדרג שלא השכיל להפוך את ביצוע ההנתקות למטרה הכפופה רק לחוקי היסוד ולחוק הפינני והקודמת למטרותיו היום יומיות.

בחוק פינני פיצוי נקבע מנגנון הטבות למשפחות העוברות להתגורר בנגב ובגליל. מעבר למנגנון העדפה כספי, צריך היה לבדוק באם קיים מכניזם המאפשר יישוב מחדש קהילתי/קבוצתי באזורים מועדפים בעיקר בנגב המערבי. הצורך במנגנונים מכוונים ליישוב מחדש בנגב המערבי נובע מכמה טעמים:

1. מספר לא מבוטל של מתיישבים הגרים כיום בחבל עזה מועסק באזור הנגב המערבי.
2. מחקרים מלמדים על הצורך בשמירה על לכידות קהילתית של קבוצות מפונות במקום המגורים החדש, כגורם מסייע להתמודדות עם טראומת הפינני והמעבר.
3. יישוב מחדש של מאות משפחות בהרחבות של קיבוצים, מושבים וישובים קהילתיים קיימים בנגב המערבי יעצים כלכלית ודמוגרפית את הישוב הבודד והאזור כולו.
4. מעבר למגורים באזורי ביקוש עירוניים במרכז הארץ ייצור עילות ולחצים להגדלת סכומי הפיצויים ויקשה על תהליך ההסתגלות וההתמודדות כאמור לעיל.
5. עלות פיתוח מנגנונים מכוונים ומאפשרים זניחה ביותר ותרומתם משמעותית ביותר. לסיכום, תהליך מובנה, מאורגן, ומתוכנן של יישוב מחדש ביישובי הנגב המערבי היה תורם משמעותית לפיתוח הישוב הבודד והאזור כולו, היה מסייע בתהליך ההתמודדות האישי והמשפחתי עם טראומת המעבר והיה מאפשר שמירה על מסגרת תקציבית בכל הקשור לפיצויים בגין מגורים ותעסוקה. בבדיקה ראשונית התברר כי קיים ביישובי הנגב המערבי מלאי תכנוני סביר העשוי לענות על הדרישות הצפויות לצמודי קרקע בעקבות ההינתקות. שאלת המפתח, האם נוצרו התנאים למימוש המלאי התכנוני באופן שיבטיח בתום תקופת המעבר יישוב מחדש באזור. על הממשלה היתה מוטלת האחריות ליצור, יום לאחר הפינני והמעבר למגורים זמניים, תהליך דינמי אוהד, ענייני, תכליתי המבטיח השארות באזור, עבודה באזור, ורכישת מגרש במסגרת מנגנון יישוב מחדש קבוצתי/קהילתי בהרחבות של ישובים קיימים בנגב המערבי. רק מנגנון מובנה, מאורגן ועצמאי היה מבטיח השארות באזור ומונע זליגה צפונה ועמה תביעות להגדלת הפיצוי, הארכת תקופת ההסתגלות התעסוקתית ועוד. הממשלה שלא נערכה מבעוד מועד להבטיח זמינות תכנונית לקידום מידי של בניה ליישוב מחדש במגורי קבע חייבת היתה לפעול מיידית לקידום תכנון תשתיות, מבני ציבור, תכנון מפורט, הסדרים פיננסיים עם בנקים בעלי שעבודים בקרקע, וכד' על מנת להבטיח תוך פרק זמן קצר ביותר, חודשים ספורים, היצע מוחשי, נראה לעין וזמין של מתחמים קהילתיים צמודי קרקע לבניה עצמית ו/או לבניה מרוכזת. מעבר לקידום התכנון המפורט, נכון היתה עושה הממשלה באם היתה מעמידה לרשות המתיישבים, במקביל לסיוע בתחום התעסוקה ובתחום הנפשי, מערך שירותים ניהוליים ומקצועיים לקידום תהליכי הבניה באזור (כפי שנעשה במשרד הביטחון למשרתי הקבע). הממשלה יכלה להעמיד למתיישבים בנגב המערבי,

כקבוצות וכבודדים, שרותיי אדריכלות, ניהול ופיקוח בניה וכד' ובדרך זו, בעלות כספית שולית ובמסר של התחלקות באחריות, לעודד ולאפשר עדיפות מוחשית לאופציית היישוב מחדש בנגב המערבי. ניהול יזום, מובנה ומאורגן של תהליך היישוב מחדש בנגב המערבי היה מבטיח מימוש ההזדמנות לחידוש ההתיישבות בנגב המערבי, והיה מסייע למתפנים בהתמודדות עם טראומת הפינוי ומעמיד את ההינתקות בהקשר החיובי של מעשה התיישבות חלוצי - ציוני בעל תרומה דמוגרפית וכלכלית ליישובי הנגב המערבי. בפועל, כשלונה המהותי ביותר של הממשלה בהפעלת ההינתקות היה בתחום זה. דבר לא נעשה. כספים לא הוקצו לתכנון ולביצוע. חוזים לא נחתמו. במדינת ישראל לא נעשתה ולו פעולה אחת מעבר להליך הפורמאלי של כתיבת החוק על מנת לקדם ישוב מחדש עד שעבר המועד האחרון הסביר להפוך תכנית כזו לשימה. מחדל זה הוא שגרם להגדלת הפיצוי בדרך של הכנסת אשקלון לאזור המזכה בתמריץ והוא שהוליד את תכנית ניצנים.

לעת הזו נראה כי היכולת להשפיע באופן חיובי על התפתחות הנגב המערבי נמוגה עם אוזלת היד הנהולית והכשל של הדרג הניהולי בהפעלת מערכות אופרטיביות של המדינה בתנאי אי ודאות (קרי, במצב בו טרם היה ברור אם תבוצע ההינתקות אם לאו).

## 9. עלותם של הסדרים מדיניים בתנאים של אי סדר ציבורי

עוד יותר משחשובה בעינינו (אי) הצלחת ישובם מחדש של המפונים בנגב המערבי חשוב לדעתנו להבין את הדפוס שכשלון זה מייצג. יסודו של הכישלון הוא בחוסר היכולת של בכירי השירות הציבורי להתאים עצמם להחלטות הממשלה וליצר מוצר שהוגדר כמוצר בעדיפות עליונה על ידי הממשלה כאשר החלטות הממשלה נוגדות את החלטות (או רצונות) השרים הממונים עליהם. בפרט הופכת מלאכתם של בכירי הסקטור הציבורי לבלתי אפשרית כל עוד החלטות הממשלה הן הפיכות והשר הממונה אינו תומך בהחלטה הקיימת.

לחוסר היכולת המובנת של הסקטור הציבורי לעמוד בלחץ הפוליטי של שרים המתנגדים להחלטות ממשלה מצטרף גורם נוסף שהוא בעל חשיבות לא פחותה והוא חוסר הרצון לפנות מקום לאג'נדה פוליטית שהיא שונה מהאג'נדה של הסקטור הציבורי עצמו. ממש כפי שהחלטת ממשלה אינה מחייבת במציאות את השר המתנגד לה לפעול למען הגשמתה בצורה טובה, כך גם החלטת ממשלה המציבה סדר עדיפויות חדש אינה מחייבת במציאות את ראשי הסקטור הציבורי השוקדים על קידום דברים על פי סדר העדיפות הנראה להם.

כאשר בודקים את המציאות מקרוב, רואים כי שיטת הממשל הדמוקרטית, כפי שהיא נהוגה בישראל, מאפשרת קיום מערכת שילטונית דואלית. הרוב בממשלה יכול לקבל החלטות בעוד המיעוט בממשלה דוחה את מימושו ועובד לביטולן. במצב בו החלטת הממשלה דורשת מעורבות עמוקה של משרדים שמתנגדים לה פוליטית או לחליפין במצב בו החלטת הממשלה סוטה באופן מהותי מסדר היום הבריורקטי המיעוט, **באי עשייה**, כופה את דעתו על הרוב.

המפתיע מכל הוא שעקיפת השיטה הדמוקרטית נסמכת על שניים מעמודי התווך של השיטה הדמוקרטית עצמה. ראשית, כל עוד לא הוכרעו הדברים באופן סופי ומוחלט מעדיפה הפקידות הבכירה הלא פוליטית להמשיך על פי סדר יומה ובכך היא גורמת בפועל, גם אם לא במודע, לעיכוב התהליכים המתבקשים מהחלטת הממשלה. שנית, כל עוד לא הוכרעו הדברים באופן סופי וחלוט, החשש מפני ביקורת מבקר המדינה שנתפסת בעיני הפקידות הבכירה כאילו היא אגרסיבית יותר לגבי סוג הטעות הנובע מרתימת העגלה לפני הסוס מאשר לעיכוב בהובלה גורם למערכת לשיתוק. בין אם הגורם המעכב הוא אי הרצון להתעמת עם השר, בין אם הגורם המעכב נמצא בהעדפת סדר היום הרגיל (שקדם להחלטת הפינוי), ובין אם הגורם המעכב הוא בחשש מפעולות שיהפכו למושא ביקורת הציבור אם תחזור המדינה מהחלטתה, נראה כי במצבים של החלטות ממשלה המבוססות על רוב שאינו רוב מכריע, הפקידות הבכירה לא תקדם מהלכים.

כלקח לעתיד, נראה כי הפתרון היחידי המצוי בידי ראש ממשלה כנציג הרוב בממשלה למצב עניינים כזה, הוא בריכוז המהלך בידי שר התומך בהחלטה תוך העברת **כל הסמכות** הנוגעת לעניין ממשרדי הממשלה השונים לאותו משרד. הפתרון בו נקט ראש הממשלה בנושא ההינתקות, מינוי ועדת מנכ"לים והטלת האחריות להובלה על משרד המשפטים כאשר מתן האחריות לא לווה במתן הסמכות להחליט (כולל הסמכות התקציבית), כמו גם חוסר הנכונות של גורמי ממשל רבים לסטות מניהול מדיניותם השוטפת לצורך מימוש מה שהוצהר בו שהוא משימה לאומית ראשונה בחשיבותה, לא איפשר בניין כוח משימה שיולך את החלטת הממשלה מן הכוח אל הפועל בצורה היעילה. חוסר יעילות זה סופו שיעלה כסף רב למדינה בעודו מוסיף תועלת מועטה (אם בכלל) למפונים.

## 10. השלכת עלות הפינוי על פיננויים עתידיים

למרות שבמונחי המשק הישראלי ההוצאה הציבורית בגין ההינתקות מחבל עזה אינה הוצאה כבדה הרי שבמונחי ההוצאה לנפש ההוצאה הפכה לכבדה ביותר. מבט חטוף בנתוני ההוצאה מראה כי **העלות הכוללת לפינוי מפונה (כולל ההוצאה הביטחונית והאזרחית) היא כשלושת רבעי מיליון ₪**. לרגע נראה כי כל דיון בשאלה האם תוכל מדינת ישראל לפנות שטחי התיישבות אחרים צריך להתחיל במספר זה כשהו מוכפל במספר המפוננים הפוטנציאלי אותו רואה הבודק בעיני רוחו. למעשה פני הדברים אינם בדיוק כך. לדעתנו יש לחלק את העלות לשניים: עלות הפיצוי ועלות הפינוי. עלות הפיצוי משקפת לדעתנו את הסכומים שהמדינה תשלם גם בעתיד. אכן יתכן שמצב פוליטי אחר יוביל להיקף תשלומים אחר אולם מאחר והפיצוי שנקבע אינו חורג באופן קיצוני מכללי הוגנות סבירים, אין זה סביר להניח שממשלה אחרת תשלם הרבה פחות או הרבה יותר. מאחר והפיצוי צמוד לרמת החיים, יש להניח כי הפיצוי למשפחה מפונה יעמוד גם בעתיד על כעשרים וחמש שנות עבודה של בעל שכר ממומצע.

האם פיצוי כזה הופך פינוי לבלתי אפשרי? בעוד שבהחלט יתכן כי בעת פינוי המוני הממשלה תתקשה לגייס מקורות מיידיים למימון (ולכן תזדקק להלוואות בין לאומיות), משמעות ההוצאה למדינת ישראל היא שהחוב הלאומי שלנו גדול משרשום בספרי המדינה כשההתחייבות הנוספת היא מעיין התחייבות אקטוארית השקולה לזו שהייתה מתקבלת לו היו כל ראשי משק הבית הצפויים להיות מפוננים, אנשי קבע המשוחררים משרות צבאי בגיל 42 עם פנסיה מלאה (על פי חוקי הפרישה הישנים אשר שונו רק לאחרונה). נראה כי בחשבון הערך הנוכחי לא יהוו הוצאות הפיצוי בגין פינוי העתידי (אם וכאשר יבוא) נטל שמדינת ישראל לא תוכל לעמוד בו.

עלות הפינוי קשה יותר לחישוב כי מעבר לשאלת המימון התקציבי יש להעמידה מול החסכון בהקצאת מקורות עתידיים לשמירה על חיי ורכוש המפוננים, כמו גם מול החסכון בהוצאות הביטחון השוטף. ניתוח עלות תועלת כזה חורג מתחומי העבודה הזו אולם "חישובי גב העטפה" מראים כי עלות זו בחשבון כולל וארוך טווח זניחה.

סוגיה עימה בחרה ממשלת ישראל שלא להתמודד היא הטלת הוצאות הפינוי העודפות על המפוננים עצמם. בהחלט סביר היה, ובהחלט סביר שמדיניות כזו תנקט בעתיד, שהוצאות שנגרמות על ידי הפרת חוק אישית של מפוננים יקוזזו מהפיצוי המגיע להם אישית. נראה כי מדינות כזו היתה יכולה להקטין את ההוצאה הציבורית בסדר גודל של כ- 10 אחוזים. שאלה זו תחזור בעת פינוי עתידי.

לסיכום, פינוי עתידי, אם יהיה בהיקף גדול יותר, יהיה לנטל תקציבי לא מבוטל על מדינת ישראל. נראה כי אם יהיה הפינוי בהיקף של עשרות אלפים לא תוכל המדינה לממן הפינוי ללא הגדלה דרמתית בחוב הלאומי וביחס של חוב תוצר. במצב עניינים כזה, ערבויות של ממשלת ארה"ב או אולי אף תמיכה ישירה יהיו כמעט בגדר הכרח לביצוע המהלך שאחרת יעלה מאוד את שערי הריבית וידחוק את המשק לפינה של אי צמיחה. למרות זאת, נראה כי מעבר לשאלה התזרימית של המימון המיידית אין למדינת קושי כלכלי אמיתי להתמודד עם פינוי עתידי.

## 11. השפעת ההינתקות על המשק הפלסטיני

בשנתיים האחרונות נרשמה צמיחה מתונה במשק הפלסטיני שהביאה להתייצבות המצב הכלכלי שם לאחר מספר שנים של התדרדרות קשה מאז פרוץ האינתיפאדה. במהלך 2004 נרשם שיפור במספר מדדים בהשוואה ל-2003 כגון תנועות הסחורות לגדה וממנה, הסחר עם ישראל וגביית המסים המקומית. עם זאת, התוצר לנפש ב-2004 נותר ללא שינוי ואילו קצב הצמיחה (3%) היה נמוך מב-2003.<sup>8</sup> המצב הכלכלי ברשות הפלסטינית (רש"פ) עדיין גרוע בהרבה מהמצב ששרר ערב האינתיפאדה (למשל, במונחי תל"ג לנפש, אבטלה, שיעור העוני).

מאפייני היסוד של המשק הפלסטיני לא השתנו: תלות גבוהה מאוד בישראל (תעסוקה, מסחר, גביית מסים, תשתיות ועוד), אף כי הקשרים הכלכליים בין שני המשקים הצטמצמו במהלך האינתיפאדה; משק עתיר עבודה לא מיומנת; פערים גדולים בין הגדה לרצועה; רגישות גבוהה למצב המדיני והבטחוני; ולסגרים פנימיים וחיצוניים שמטילה ישראל; תלות גבוהה במדינות התורמות; ריבוי טבעי גבוה במיוחד; חולשות של הסביבה המוסדית – השלטונית והחוקית.

תכנית ההינתקות עשויה להשפיע במספר דרכים על המצב הכלכלי בשטחים בכלל וברצועת עזה בפרט. ההשפעה עשויה להיות הן השפעה ישירה על המצב הכלכלי עקב הרגיעה הביטחונית והשיפור באווירה הכללית שם והן דרך השינויים שאולי יחולו באופי הקשרים הכלכליים עם ישראל.

חשוב להדגיש כי חלק ניכר מההשפעות האמורות אינן קשורות ישירות לתכנית ההינתקות, כלומר לפינוי הישובים היהודיים, אלא למידה שיישמו היבטים אחרים של ההפרדות מהפלסטינים כגון המדיניות לגבי כניסת עובדים פלסטינים לישראל, השלמת גדר ההפרדה, והאפשרות להעברת השליטה במעברים הבינלאומיים לידי הפלסטינים למשל בדרך של הקמת נמל ימי או אווירי בעזה או ויתור ישראלי על השליטה בגבול עם מצרים. הסרת מחסומים והקלות על התנועה בתוך השטחים עצמם וכן בין הרצועה והגדה עשויים אף לסייע לשיפור המצב הכלכלי שם.

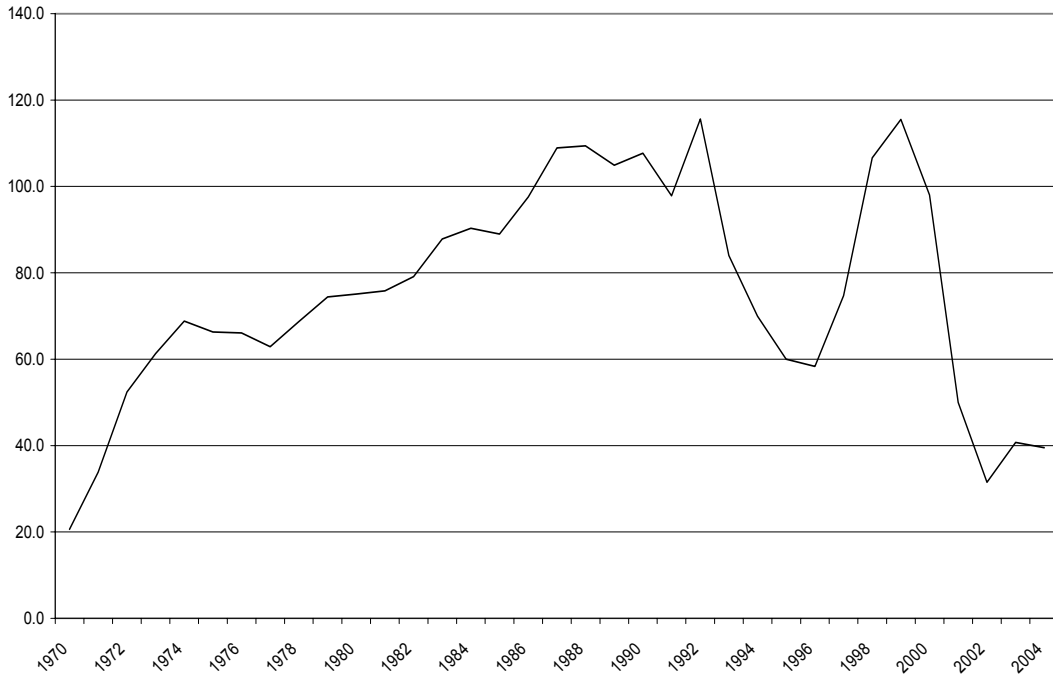
המצב הכלכלי בשטחים משפיע על ישראל בכמה ערוצים: השפעה על המוטיבציה לבצע פיגועים ולפיקח על המצב הבטחוני והכלכלי בארץ; הלחץ לעבודת פלסטינים בישראל; הביקוש הפלסטיני לסחורות ישראליות, אף כי סדרי הגודל אינם משמעותיים במיוחד עבור ישראל. להלן נדון במספר השלכות אפשריות של ההינתקות על הקשרים הכלכליים בין ישראל לרש"פ ועל המצב הכלכלי בשטחים.

### 11.1 עובדים

בשנתיים האחרונות עבדו בישראל כ-40 אלף עובדים מהשטחים. מספר זה נמוך משמעותית מהיקפי התעסוקה של פלסטינים בישראל בשלושת העשורים האחרונים והוא מהווה ירידה חדה במיוחד בהשוואה לשנת השיא ערב פרוץ האינתיפאדה השנייה (ראו דיאגרמה). הירידה החדה מדגישה את הפגיעה הקשה בפלסטינים מחד ואת הירידה בתלות של ישראל בהעסקתם מאידך (מנגד גדלה מאוד תעסוקת זרים בישראל). צמצום תעסוקת הפלסטינים הוא תוצאה של מדיניות הגבלת הכניסה לישראל באמצעות סגרים, מחסומים, גדר ההפרדה וכדומה וכן תוצאה של ירידת הביקוש מצד המעסיקים הישראליים בגלל החשש הבטחוני, מדיניות הענישה כלפי המעסיקים, וזמינות העובדים הזרים המתחרים בפלסטינים.

<sup>8</sup> אומדני תוצר של קרן המטבע הבינלאומית, דצמבר 2004.

מועסקים פלסטיניים בישראל (אלפים)



המדיניות המוצהרת הנוכחית של הממשלה היא כי מ-2008 תופסק לחלוטין עבודת פלסטינים בישראל.

מדיניות זו תעמוד מול מספר אתגרים :

א. גורמים פלסטינים ובינ"ל ידרשו כי בטווח הקצר ישראל תגדיל את מספר היתרי העבודה לפלסטינים כאמצעי מרכזי לשיפור מידי במצב הכלכלי בשטחים וכי הפחתת מספרם בהמשך תהיה הדרגתית יותר.

ב. המצוקה והתלות בעבודה בישראל גדולות במיוחד ברצועה. ההינתקות יוצרת פגיעה ישירה נוספת בתעסוקה שם : הפלסטינים העובדים במפעלים הישראליים באזור התעשייה ארז ובחממות של גוש קטיף יאבדו את מקום עבודתם.

ג. כל עוד לא תושלם גדר ההפרדה יהיה קשה למנוע כניסת פלסטינים מהגדה לישראל.

ד. הפחתת מספר העובדים הזרים והרגיעה הבטחונית עשויים להגביר את הביקוש הישראלי לעובדים פלסטיניים.

ייתכן כי לממשלה יהיה תמריץ, כפי שקרה בעבר, להגדיל מדי פעם את התעסוקה בישראל כאמצעי להרגעת המצב בשטחים ולהקטנת המוטיבציה לביצוע פיגועים וכחלק מההתנהלות המדינית מול הרש"פ. השיקולים הפלסטיניים ביחס לתעסוקה בישראל מורכבים וקיים מתח בין שיקולי הטווח הקצר והארוך. התעסוקה בישראל היא רכיב חשוב בהכנסה הכוללת של המשק הפלסטיני ולנוכח שיעורי האבטלה והמצב הכלכלי שם לרבים מהם אין חלופה ממשית לעבודה בישראל. כאמור, התלות של הרצועה בעבודה זו גבוהה משל הגדה. בטווח הקצר הרחבת התעסוקה בישראל עשויה להוות מכשיר מרכזי בשיפור המצב הכלכלי בשטחים. בטווח הארוך התעסוקה בישראל מעוררת מספר בעיות מבחינת המשק הפלסטיני : היא גורמת להעלאת השכר שם (ללא עלייה בפריזון), דבר הפוגע בכושר התחרות של היצוא הפלסטיני בשוק העולמי. משום כך היא גם עלולה לפגוע בהשקעות (הקמת מפעלים) בשטחים. האפשרות לעבוד במשק הישראלי העשיר יחסית בעבודות כפיים (אך לא בעבודות מיומנות) בשכר גבוה יחסית לזה שבמשק

הפלסטיני עלולה לפגוע גם בתמריץ להצבר הון אנושי. מלבד אלה, הרחבת העבודה בישראל תנציח את התלות הפלסטינית בישראל. המשמעות של שיקולים אלה היא שייתכן שגם לרשות הפלסטינית יהיה עניין בצמצום התעסוקה בישראל.

### 11.2. מסחר

היקף הסחר הדו-צדדי משמעותי מאוד לפלסטינים: ישראל היא מקור היבוא ושוק היצוא העיקרי עבורם. מעבר הסחורות בין ישראל לשטחים – בין לצורך מסחר דו-צדדי ובין לצורך המסחר הבינ"ל של הרש"פ – סובל מקשיים ופגיעות בתפקוד הסדיר בגלל האילוצים הביטחוניים. עם הזמן הוכנסו שיפורים מסוימים, בייחוד במעבר הסחורות לעזה (מסוף קרני). לאורך גדר ההפרדה מתוכננים מעברים מסודרים ומשוכללים. שיפור במעבר הסחורות עשוי לסייע להתאוששות הכלכלה הפלסטינית, אם כי כאמור עניין זה אינו קשור ישירות לתכנית ההינתקות.

הקשרים המסחריים בין ישראל והרש"פ מעוגנים ב"הסכם פריז" (1994). זהו למעשה הסכם של איחוד מכס (עם חריגים), כך שמעטפת המכס מול העולם היא אחידה. כל עוד לא הייתה גדר הפרדה, איחוד מכס היה האפשרות המעשית היחידה להסדרת קשרי המסחר. אם וכאשר תושלם הגדר, לרבות סביב ירושלים, ייתכן שתעלה על סדר היום האפשרות לעבור למשטר מכס אחר כגון "אזור סחר חופשי". ישומו של איחוד המכס היה פשוט כל עוד ישראל שולטת במעברים הבינלאומיים. אם הפלסטינים יקבלו שליטה על מעברי הגבול הבינלאומיים, למשל עם הקמת נמל ימי או אווירי ברצועה או יקבלו שליטה על המעבר היבשתי מהרצועה למצרים, ייוצר שינוי מהותי במצב: אפשרות אחת היא שהפלסטינים יסכימו להמשיך ולאכוף במעברים אלה את שיעורי המכס הקיימים הנהוגים בישראל וישראל תסכים להסתמך על כך. אפשרות שנייה היא שישראל תחליט להקים גבול כלכלי מול הרצועה. הקושי העיקרי במקרה זה יהיה שכל עוד אין גדר הפרדה מלאה בין ישראל לגדה, יש משמעות להקמת גבול כלכלי מול הרצועה רק אם מונעים מעבר סחורות מהרצועה לגדה, מהלך שיתפס פוליטית כבעייתי ביותר.

### 11.3. גביית מסים

ישראל שולטת במעברים הבינ"ל לשטחים וכמובן גם בסחורות המיובאות דרך נמלי הים של ישראל. ישראל גובה את המסים על המוצרים המיובאים מחו"ל לרש"פ ומעבירה אותם לרשות. מסים אלה מהווים רכיב חשוב בהכנסות הרש"פ. הקמת נמל ימי בעזה או העברת השליטה בגבול עם מצרים לידי הפלסטינים יפחיתו מאוד את תפקידה של ישראל בגביית מסים עבור הרש"פ.

### 11.4. תשתיות

למרות ההצהרות על הכוונה להפרד במגוון היבטים, התלות הפלסטינית בישראל בתחום התשתיות תמשך בטווח הנראה לעין ולא תחול הפרדות.

חשמל: ישראל מספקת כיום את כל החשמל לרשות. היא תמשיך לעשות כן במסגרת הסכמים מסחריים לטווח ארוך, אם כי בעתיד צפוי שלפלסטינים יהיה כושר יצור עצמאי בהיקף מסוים.

מים: ישראל מספקת לרשות חלק מהמים והתיאום בנושא מתבצע במסגרת ועדת מים משותפת. בישראל מוקמים עתה מספר מתקנים להתפלת מי ים. סביר כי מתקנים אלה או מתקנים אחרים שיוקמו על החוף הישראלי יספקו מים גם לרצועת עזה ולגדה.

נמלים: לפלסטינים אין נמל ולכן חלק ניכר מהסחר הבינ"ל שלהם מתבצע באמצעות נמלי הים של ישראל. אם וכאשר יושלם הנמל בעזה, יקטן השימוש בנמלי ישראל ותקטן התלות הפלסטינית בישראל לצורך סחר עם העולם. ייתכן כי בעתיד הרחוק יותר הנמל בעזה יוכל להתחרות בנמלי ישראל בשינוע סחורות עבור משתמשים ישראליים.

גז טבעי: בתחום זה ייתכן שיתוף פעולה עתידי בכמה מישורים. ראשית, מול חופי עזה קיים מאגר משמעותי של גז. כרגע אין הסכם לרכישת הגז ע"י ישראל אך ייתכן שהמצב ישתנה, והדבר יקנה מקור הכנסה משמעותי ויציב לרש"פ. שנית, ישראל מצויה בעיצומה של הקמת צנרת פנים-ארצית להולכת גז, שחלקה כבר מומש <וחלקה כבר הושלם>. בעתיד צפוי גם צינור גז ממצרים. בעתיד הרחוק יותר ייתכן שהרשות תשתלב במערכת זו. התפתחות כזו תקנה לפלסטינים גישה לאנרגיה נקייה וזולה.

#### אזורי תעשייה:

סגירת אזור התעשייה בארז מהווה כשלון של צורה זו של שיתוף פעולה כלכלי ישראל-פלסטיני. אזור זה, כמו אזורי תעשייה נוספים שתוכננו לקום על קו התפר בין ישראל לרש"פ, נועד לשלב הון ישראלי ונגישות לשווקים עם כוח עבודה פלסטיני זול (אם כי חלק מהמפעלים בארז בבעלות פלסטינית). ריבוי הפיגועים הביא להשבתתו לפרקי זמן ארוכים וכך נמנע תפקודו התקין. ההחלטה על סגירתו התקבלה עוד לפני אישור תכנית ההינתקות. כיום, מפעלים של חברות ישראליות (בעיקר בתחום ההלבשה), המעסיקים עובדים מקומיים, פועלים בהצלחה בירדן ובמצרים. המפעלים בירדן פועלים במסגרת "אזורי תעשייה מאושרים" (QIZ), המנצלים את הטבות המכס מהן נהנית ישראל בארה"ב. דגם ה-QIZ הופעל לאחרונה גם במצרים. המפעלים במצרים ובירדן לא סבלו מעולם מפגיעה בתפקוד התקין על רקע ארועים בטחוניים-פוליטיים. אם תושג אותה וודאות בשטחים ייתכן שבעתיד יוקמו שם מפעלים על בסיס דומה. עם זאת, כשלונו של ארז עלול למנוע הקמת אזורי תעשייה משותפים נוספים, לפחות בטווח הקרוב.