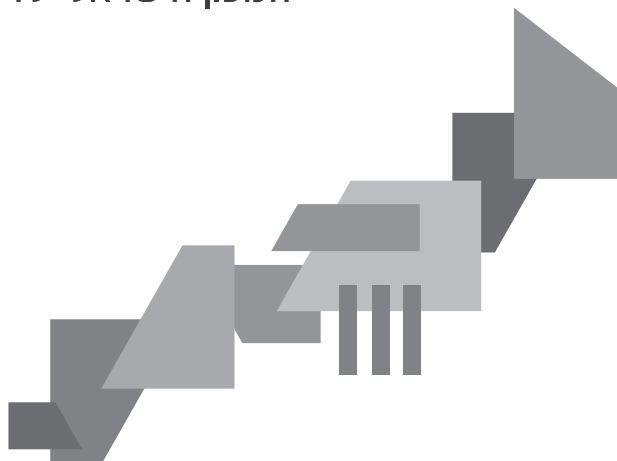




המכון הישראלי לדמוקרטיה



מחיר ההינתקות השלכות כלכליות

ראש הצוות: דניאל צידון

מחקר
מדיניות 64

ירושלים, אייר תשס"ו, מאי 2006

הכנס נערך בחסות:

Deloitte
בריטמן אלמגור

בזק עסקים
בכל עתיד שתבחר



LUZZATTO & LUZZATTO
Patent Attorneys

יגאל ארנון ושות'י
משרד עורכי דין

לאומי
leumi

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

המכון הישראלי לדמוקרטיה מממש את שליחותו על ידי הצגת מידע משווה בנושאי החקיקה ובדרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים. הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל ידי פרסום מחקריו.

עורך ראשי: אורי דרומי
מנהלת ההוצאה לאור: עדנה גרניט
עורכת הספרייה: יעל מושיוב
עריכת לשון: רונית טפיירו
רכז הפקה: נדב שטכמן
עיצוב גרפי: רון הרן
סדר והדפסה: ארט פלוס, ירושלים

מסת"ב 965-519-014-5 ISBN

להזמנת ספרים:

המכון הישראלי לדמוקרטיה, ת"ד 4482, ירושלים 91044
טלפון: 1-800-20-2222, 02-5392888; פקס: 03-5488640
דוא"ל: orders@idi.org.il
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה, תשס"ו
Copyright by The Israel Democracy Institute
Printed in Israel 2006

הדברים המתפרסמים במחקרי המדיניות אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

הצוות המכין

ראש הצוות: פרופ' דניאל צידון

חברי הצוות

הראל בלינדה

יעקב ברוידא

עיבל גלעדי

עמי חמצני

ישראל עוז

תוכן העניינים

7	פתח דבר
9	מבוא
13	פרק ראשון: תיאור כללי של האוכלוסייה והנכסים המפונים
17	פרק שני: עקרונות הפיצוי
23	פרק שלישי: משמעות הפיצוי ליחידה מפונה
25	פרק רביעי: העלות הכלכלית של אי-הפינוי
31	פרק חמישי: העלות התקציבית של הפיצוי בגין הפינוי
37	פרק שישי: מימון ההינתקות: מס או גירעון
47	פרק שביעי: השפעת ההינתקות על הנגב המערבי
51	פרק שמיני: עלותם של הסדרים מדיניים בתנאים של אי-סדר ציבורי
53	פרק תשיעי: השלכת התוצאה על פינויים עתידיים
55	פרק עשירי: השפעת ההינתקות על המשק הפלסטיני
61	סיכום דיון
64	המשתתפים בכנס הכלכלי השנתי השלושה-עשר
80	English Summary

פתח דבר

הכנס הכלכלי השנתי, כנס קיסריה, חוגג השנה בר־מצווה, וכולנו גאים במפעל החשוב והערכי הזה.

תאריך הכנס חבר השנה לאירועים בעלי משמעות מרחיקת לכת, מעבר לתכנון תקציב המדינה. הכנס התקיים שבועות ספורים לפני ביצוע ההינתקות, נושא שוודאי ישפיע על הקשר שבין כלכלה לפוליטיקה. מטבע הדברים, הוא היה מרכזי בכנס.

ייחוד נוסף של הכנס הכלכלי השנתי השנה הוא קיומו עשרים שנה בדיוק אחרי אישור תכנית הייצוב הכלכלי. מסיבה זו החלטנו, באופן חריג, להוסיף מושב חגיגי לציון האירוע, ובו סקירות במבט לאחור ובמבט קדימה. הנושא הראשון שהכנס עסק בו היה ההשלכות הכלכליות של ההינתקות. בראש הצוות עמד פרופ' דניאל צידון, ראש מערך אסטרטגיה ופיתוח עסקי בבנק לאומי ומרצה בבית הספר לכלכלה על שם איתן ברגלס באוניברסיטת תל־אביב.

את הנושא השני – מאזן הכוחות בתהליך התקצוב – הובילו פרופ' אבי בן בסט, עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בחוג לכלכלה באוניברסיטה העברית בירושלים, ודי"ר מומי דהן, מרצה בכיר בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. הניתוח וההמלצות שלהם שונים באופיים מהמלצות שאר הצוותים, מפני שהם נשענים על עבודת חקר מעמיקה שהתבססה על מחקר משווה רחב היקף. הנושא שב ועלה בחודשים האחרונים, ואנו סבורים שהגיע הזמן לרפורמה בתהליך התקצוב הלאומי. אנו מאמינים כי עבודת המחקר הרצינית, שמסקנותיה יפורסמו בספר נפרד, יכולה להניע תהליך של רפורמה כזאת.

על הנושא השלישי – משק קטן – כלכלה גלובלית – שקד צוות בהנחייתו של מר אלי הורביץ, יו"ר הוועד המנהל של המכון הישראלי לדמוקרטיה ויו"ר הדירקטוריון של טבע תעשיות פרמצבטיות. אנו שוקלים לראות בדיון זה פתיחה לתהליך ממושך ויסודי של תכנון אסטרטגי לטווח ארוך, ובהמשך נשקול את האפשרות להוסיף ולטפל בנושא זה לקראת הכנס הכלכלי השנתי הארבעה-עשר.

הנושא הרביעי והאחרון הוא הנושא המסורתי של הכנסים הכלכליים השנתיים – מדיניות מקרו־כלכלית – והפעם לקראת תקציב 2006. הצוות בראשותו של פרופ' רפי מלניק, דיקן בית הספר לאודר לממשל, דיפלומטיה

ואסטרטגיה במרכז הבינתחומי הרצליה, הציג ניתוח של המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית. ברצוני להביע תודה עמוקה לראשי הצוותים ולחברים בהם על המאמץ הגדול שהשקיעו. ברכה מיוחדת שלוחה בשם כולם למר דוד ברודט, אשר ניהל את כל מערך ההכנה.

פרופ' אריק כרמון

נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה

מבוא

ממשלת ישראל החליטה בשנת 2004 כי במהלך שנת 2005 תבוצע הינתקות חד-צדדית מחבל עזה ומאזור בצפון השומרון. אף על פי שגבולות ההינתקות לא היו ברורים במדויק ('יציר פילדלפי'), ואף 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, מהלך הדברים יוביל לפינוי כל היישובים בחבל עזה מכל אוכלוסייתם הישראלית, באופן שבו גם המגורים וגם מקורות הפרנסה לא ייוותרו בחבל עזה. באשר לצבא, הובהר עוד בראשית המהלך כי תבוטל שהייתו במחנות קבע ברצועת עזה.

על פי העקרונות שיוסברו בהמשך, העלות התקציבית הצפויה למהלך כזה, לו נוהל באופן המיטבי, הייתה צריכה לעמוד על מעט למעלה מ-5 מיליארד ש"ח, ומתוכם כ-3.5 מיליארד ש"ח פיצוי למפונים. יתרה מזו, לו הייתה מבוצעת התכנית באופן המיטבי הייתה העלות הכלכלית נמוכה מאוד מהעלות התקציבית, וכל זה היה קורה ללא פגיעה ברמת החיים הכלכלית של תושבי החבל המפונים. למעשה, כפי שנראה להלן, הקריטריון הבסיסי לפינוי היה מביא לכך שרמת החיים הכלכלית של המפונים הייתה עולה באופן מתון ביחס לרמת חייהם הכלכלית טרם הפינוי.

נכון להיום, אף על פי שעקרונות היסוד של הפיצוי לא שוננו, העלות התקציבית המשוערת גבוהה לפחות בשליש מהעלות המתוכננת, והעלות הכלכלית גבוהה מהעלות התקציבית. מאחר שלעלות הסופית צפויה להיות השפעה על היכולת לפנות יישובים בעתיד, לשינוי בעלות יש כבר עתה השלכות לא פשוטות על חופש הפעולה המדיני של ממשלות ישראל בעתיד. כפי שנראים הדברים לעת עתה, הגדלת ההוצאה, מאחר שהיא נעשית על פי מתאר לא אופטימלי, אינה משפרת את מצבם של המפונים באותו האופן שבו היא פוגעת בתקציב המדינה.

למידת אי-ההצלחה בהוצאה לפועל של החלטת הממשלה אחראים שני כוחות. הכוח האחד ברור: זה הכוח הפוליטי שהשתמש בהכשלת מהלך ההתארגנות הנכונה להינתקות כדי למנוע את ההינתקות עצמה. בשאלה הכלכלית-חברתית של עד כמה מותר וראוי להשתמש בזכויות הפרט וברצונותיו כדי להשיג מטרה של קבוצה שהפרט שייך לה באופן חלקי או

מלא, בחרו מתנגדי ההינתקות בעמדת הקצה: זכויות הפרט שימשו ומשמשות עד היום כר פעולה מרכזי בניסיון למנוע את ההינתקות כולה.

בכוח השני מדובר פחות אולם השפעתו נראית גדולה עוד יותר. השלטון בישראל, ובפרט המנהל הציבורי בישראל, סירב להפנים את העובדה שההינתקות נקבעה על ידי הממשלה כמשימה לאומית ראשונה במעלה, משימה אשר מצאה את ביטויה בחוק. לו הכירו גופי השלטון בכך שמשימה לאומית זו קודמת לאינטרס שהם אחראים לו בחיי היום יום של המדינה – כמשימה לאומית המוצאת את ביטויה בחוק – ניתן היה להקל ולייעל את אופן הביצוע עשרות מונים, לחסוך עלויות ולשפר את התמורות. במקום שההינתקות תבוצע על פי חוק הכפוף אך ורק לחוקי היסוד ולהיגיון היסודי הטמון בחברה הדמוקרטית בישראל – והעומד ביסוד נורמות התנהגות שלטונית סבירה – יצאה ההינתקות לדרך, והיא כפופה לסדר היום הכוחני-ביורוקרטי של כל משרד ממשלתי בתחומו. חוסר היכולת של השלטון בישראל לשנות באמת את סדרי העדיפויות שלו לצורך ביצוע ההינתקות ולקבוע שההינתקות קודמת לית'הליכים שלטוניים של גופי השלטון השונים, חשובים ככל שיהיו, סופו שיעלה בכסף רב, יגביל מהלכים מדיניים עתידיים, ואולי אף יפגע ברקמה הדמוקרטית הדקה כל כך של מדינת ישראל.

הכלכלה אמונה על הצבת עלות מול תועלת. בניתוח מהסוג המובא בהמשך מודגש מאוד צד העלות, ואילו 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 גבוהה עשרות מונים מהעלות הכלכלית (והחברתית) של ביצועה. לכן, מהפן הכלכלי השלמת ההינתקות היא מהלך הכרחי.

אם בעקבות שינוי במדיניות שמקורו בשינוי סדר העדיפויות של מדינת ישראל, לא תבוצע ההינתקות, ידרדר המשק למיתון שסביר שיהיה עמוק יותר מהמיתון שאליו נקלע בעקבות האנתיפאדה האחרונה. מיתון נוסף כזה, שיבוא בטרם החלים המשק לחלוטין מהמשבר הקודם, ידרדר את המשק למצב קשה, יעמיק את הפערים ויציב את המדינה במקום שבו יקשה עליה להתמודד עם אתגריה המדיניים והחברתיים. לנוכח זאת ראוי היה כי בשלב זה יבינו כל הגורמים הפוליטיים והחברתיים שביצוע ההינתקות בצורה היעילה ביותר האפשרית מנקודת המבט של העת הזאת ישפר את אחיזתה

של המדינה בארץ ישראל, הן מזווית הראייה של הרוצים בהמשך השלטון הישראלי בשטחי יהודה ושומרון, הן מזווית הראייה של הפוסלים את המשך השליטה בשטחים אלו.

עבודה זו פותחת בתיאור קצר של העובדות. ראשית, ועל פי קווי מתאר כלליים בלבד, מתוארת האוכלוסייה המפונה על הרכבה הדמוגרפי, מקורות הכנסתה ורכושה. לאחר מכן מתואר באופן כללי חוק הפיצוי וכמה דוגמאות ניתנות לצורך המחשה. ראשון לדיונים הוא הדיון בהשלכות אי-ההינתקות. כפי שציינו לעיל, במצב הנוכחי, שבו החל תהליך ההינתקות, השלכות אי-ההינתקות נראות חמורות בהרבה מההשלכות הכלכליות של ההינתקות, ולכן דיון זה בא ראשון; אחריו נידונות השלכות ההינתקות על תקציב המדינה מתוך הרחבה בשאלות הנוגעות לאופן המימון של התהליך. שאלת המימון זוכה להרחבה בגלל חשיבותה לפיננסיים עתידיים – יותר ממה שהיא זוכה לה בגלל חשיבותה לפינוי הנוכחי; הדיון לאחר מכן עוסק בניסיון (שכשל) להפוך את ההינתקות למנוף לפיתוח הנגב. דיון זה הוא בגדר מבוא ודוגמה לתחושה העולה מניתוח התהליך כולו בדבר חוסר היכולת של השלטון להחליט על סדר העדיפויות שלו; הדיון בעניין העקרוני מורחב ומוכלל לאחר הדיון בהשלכות על הנגב; לבסוף נעמוד על ההשלכות הכלכליות של ההינתקות על המשק הפלסטיני.

1

תיאור כללי של האוכלוסייה והנכסים המפונים

מאחר שנושא ההינתקות החד-צדדית טרם זכה לטיפול פומבי מקיף, בחרנו לפתוח את העבודה בתיאור נתוני היסוד. תיאור זה מתבסס על מקורות המידע שעמדו לרשות הצוות, ולפיכך הוא אינו מקיף ומדויק כפי שהיינו רוצים שיהיה. עם זאת נראה כי המסגרת המספרית שאנו מציגים כאן, גם אם אינה מדייקת דיוק מלא על פי לשון החוק, היא סבירה ונאותה לצורך ניהול דיון ציבורי.

א. נתונים דמוגרפיים

האזור המפונה, כהגדרתו בחוק יישום תכנית ההינתקות, כולל את רצועת עזה, שבה 17 יישובים ישראלים, ו-4 יישובים בשומרון (גנים, כדים, שאנור וחומש). כל יישובי השומרון הם יישובים קהילתיים. ברצועת עזה 4 יישובים הם קהילתיים, 8 מוגדרים קהילתיים-חקלאיים ו-5 יישובים הם חקלאיים. חלק מהיישובים עלו על הקרקע לפני יותר משלושים שנה. ברצועת עזה האוכלוסייה בעיקרה היא אוכלוסייה ותיקה: חציון התא המשפחתי גר בשטחי הרצועה (לאו דווקא באותו יישוב או בית) כעשור ויותר (המעבר של משפחה לסטטוס של משפחה המתגוררת בחבל עזה מוגדר לפי מועד מעבר ההורים לחבל וללא קשר למועד לידת הילדים). ברוב היישובים האוכלוסייה דתית (בחלקם מעורבת), אולם ב-5 יישובים אוכלוסייה חילונית. המספר הכולל של המשפחות שיפנו מגיע לכ-2,100, כ-1,900 מהן ברצועת עזה. בסך הכול מדובר בכ-9,000 נפשות, בני כל הגילים, כחציים בגירים וכמאתיים מהם מעל גיל 57. המבנה המשפחתי השכיח הוא זוג ושלושה ילדים, וברבים מבתי האב עזבו חלק מהילדים את הבית.

ב. תעסוקה וכלכלה

שכירים

ארבעת יישובי השומרון העתידיים להתפנות הם יישובים קהילתיים, ויושביהם מתפרנסים בדרך כלל כשכירים שמקום עבודתם מחוץ לאזור

המפונה. לפיכך אין מקור הכנסתם צפוי להיפגע מעבר לעלויות המעבר. גם רוב תושבי הרצועה הם שכירים, אך רובם עובד באזור. שכר העבודה לשכירים ברצועה נמוך בכ-20% בממוצע מהשכר הממוצע במשק הישראלי. בניכוי הטבות המסים שהם זכאים להן מתוקף ההתגוררות במקום, נראה כי שכרם נטו נופל רק קצת מהשכר הממוצע במשק. לנוכח היעדרם של נתונים מספיקים על יוקר המחיה במקום, קשה לאמוד באיזו מידה שונה רמת החיים הכלכלית שלהם (למעט הדיור) מרמת החיים הממוצעת בארץ. רמת החיים על פי שירותי הדיור תידון בנפרד.

חקלאים

ברצועת עזה יש כ-400 חקלאים, כחצי מהם 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 לייצוא, 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, חקלאות זו נשענת גם על מכסות מים נדיבות מאלה שבישראל, על כוח עבודה פלסטיני זול במיוחד ועל רגולציה המעניקה כוח שוק (הכשרי רבנים).

עסקים לא חקלאיים

בשנות השבעים הוקם בצפון רצועת עזה אזור תעשייה (המכונה אזור תעשייה ארז, ואשר היה אמור להיות מודל לאזורי תעשייה נוספים) על שטח של כ-500 דונם. בשטח זה הקימו יזמים ישראלים ויזמים פלסטינים מפעלים עתירי עבודה המבוססים על כוח עבודה זול, ברובו פלסטיני. בפועל, חוקי העבודה הישראליים לא חלו על האזור, ובכלל זה החוק בעניין שכר מינימום, ולכן מחיר יום עבודה ממוצע של פועל פלסטיני היה 90 ש"ח (בעיר עזה פועל משתכר כ-50 ש"ח). באזור פעלו כ-200 מפעלים, חציים בבעלות ישראלית, ועבדו בהם כ-5,000 מועסקים, מתוכם כ-300 ישראלים. מהמפעלים באזור התעשייה פעלו יותר מ-25 שנים, אולם רוב המפעלים עברו מן האזור או הפסיקו את פעילותם עוד קודם להחלטת ההינתקות,

כאשר הגיע גל הפיגועים של האנתיפאדה לאזור. תחומי העיסוק כללו מתפרות, נגריות, מסגריות, מוסכים וטקסטיל. נוסף על המפעלים באזור התעשייה ארז יש ברצועת עזה כ-200 עסקים. רק אחדים מהם מעסיקים עשרות עובדים, אך רובם עסקים קטנים המעסיקים עובדים ספורים. ההכנסה הממוצעת של העצמאים ברצועה נמוכה בכ-40% מההכנסה הממוצעת של העצמאים במשק הישראלי.

הכנסה (והכנסה זקופה) ממגורים ומנדל"ן עסקי

שירותי מגורים הם רכיב חשוב בהכנסתו של כל משק בית. באזור המפונה, רכיב זה חשוב יותר מברוב אזורי הארץ. הסיבה לכך פשוטה: הסבסוד העמוק שנתנה המדינה למגורים באזור הגדיל מאוד את רכיב המגורים בסל התצרוכת של משק הבית, ולכן מן הראוי להרחיב מעט בתיאור ההכנסה הנגזרת משירותי הדיור (הכנסה זקופה) שמקבלת האוכלוסייה המפונה. המשפחות המיועדות לפינוי מתגוררות רובן ככולן בבתים צמודי קרקע. המונח בתים צמודי קרקע כולל בתוכו שונות גדולה הן באופי הנכס הן במבנה הבעלות.

רובה המוחלט של האוכלוסייה המיועדת לפינוי גר שנים ארוכות בבתים המותרים לה למגורים על פי החוק. הבתים עצמם ניצבים על קרקע האגודה (יישובים חקלאיים), על קרקע בחכירה ארוכה (יישובים חקלאיים אחרים ויישובים קהילתיים), או על קרקע בהשכרה (בנייה ציבורית). מבנה הבעלות שונה מיישוב ליישוב ולעתים משתנה אף בתוך היישוב עצמו ממשפחה למשפחה. מאחר שהמעבר למגורים ברצועה נעשה בעידודה של המדינה, עידוד שהתבטא תקופות ארוכות בסבסוד רוב רכיב המגורים או אף כולו, הקשר בין סוג הבעלות להשקעה הכספית של הבעלים הוא 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 לסוגיהם. שלא פֶּדִין העוסק בהפקעה או בפיצוי שלטוני אחר, חוק הפיצוי ממעיט בחשיבותו של מבנה הבעלות (זכויות בעלות) ומתייחס לבית המגורים בעיקר על פי העיקרון של ההכנסה הנגזרת ממנו. מלבד המתגוררים בחוזי חכירה ארוכים, מתגוררות בשטחים המיועדים לפינוי מאות אחדות של משפחות בדיור ציבורי. שלא כמו בתחומי המדינה, המתגוררים בדיור הציבורי בחבל עזה שייכים לאו דווקא לאוכלוסייה הזכאית לכך על פי החוק. לחלק מהמתגוררים על פי החוק יש דירות בישראל,

ולרבים עמדה בעבר – ועומדת נכון לשעת החלטת הפינני – הזכות לרכוש את בתיהם בהנחה גדולה מהמדינה.

השוני בין הבתים שבהם מתגוררת האוכלוסייה הוא רב גם בהיבט הפיזי. רבים מתושבי הרצועה, בעיקר החקלאים המצליחים, גרים בבתים רחבי ידיים על שטחי קרקע גדולים (נחלה א). לעומתם גרים רבים אחרים בבתים קטנים שנבנו בחפזה ובאיכות ירודה על שטחי קרקע קטנים ובצפיפות מרובה. אם נתעלם משווי הקרקע ונבחן רק את שווי הדיור למגורים נראה כי אי-השוויון בשירותי הדיור ברצועת עזה אינו נופל מאי-השוויון שבין שכונות פאר שבמרכז הארץ לבין האזורים הפחות טובים בעיירות הפיתוח. מאחר שרכיב רמת החיים הנגזר מדיור גדול יותר בחבל עזה מבישראל, 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 אינן זהות בישראל ובחבל עזה. אי-זהות זו יצרה קושי בקביעת הזכויות המוקנות למשתמש, ולכן הפכה את קביעת ההכנסה הנגזרת משימוש בנדל"ן כלשהו לפעילות עסקית למשימה קשה ביותר. נשוב לדיון בעניין זה בעת הגדרת הפיצוי לעסקים.

ג. לוח זמנים

מועד הפינני נקבע בצו של ראש הממשלה ושר הביטחון ל-20 ביולי 2005, ויידחה כנראה ל-16 באוגוסט 2005.

הפרמטרים הכלכליים שנקבעו בחוק לצורך חישוב הפיצויים מבוססים על נתוני הרכוש של משקי הבית הפרטיים ועל פעילות העסקים ביום הקובע, שנקבע בחוק ל-6 ביוני 2004. יום החלטת הממשלה על הפינני. לפיכך מי שרכש בית או עסק באזור לאחר היום הקובע אינו זכאי לפיצוי בגינו.

א. כללי

החוק ליישום תכנית 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, ובאשר לכל שטח את יום פינויו (להלן: 'השטח המפונה'). הפינוי יחול על כל התושבים הישראלים ועל כל התאגידים הישראליים ונכסיהם. תחולת מנגנוני הפיצוי היא על קבוצה חלקית בלבד של התושבים ושל הרכוש שיפונה. הפיצוי לא ייקבע על בסיס הנוכחות הפיזית ביום הקובע או במועד הפינוי. תכלית הפיצוי היא להקנות לזכאים שיוגדרו בחוק פיצוי הוגן וראוי בגין בית המגורים, אבדן פרנסה ועסקים, וכן בגין הוצאות ההעברה. הפיצוי יבוצע על פי כללים פומביים ואחידים ככל האפשר. הליך הפיצוי ייעשה ביעילות, בשקיפות ובאופן פשוט ככל האפשר.

ב. 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. הפיצוי הוא בגובה השווי הכלכלי של טיפוס הבית של הזכאי ביישוב שיפונה. חישוב הפיצוי נעשה על פי טבלאות שמאיות שעודכנו כלפי מעלה, והוא משקף עלות בניית בית המגורים בהתאם לטיפוס הבית. על מנת ליצור אחידות, שקיפות ושוויוניות נקבעו טיפוסי בתים באזור המפונה ופיצוי למטר רבוע בנוי. הפיצוי יחושב כמכפלה של שטח הבית בעלות הבנייה למטר רבוע, באופן מדורג. לצורך חישוב הפיצוי הוגדר שטח בית מינימלי. נוסף על כך 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 רוב המפונים. מטרתו של המסלול היא לאפשר למשפחה בעלת ותק ניכר באזור המפונה לרכוש בית דומה לבית שהם מפנים. על מנת שלא ליצור הפרדה חדה מדי בין ותיקים לחדשים נבחר ליישם עיקרון זה בהדרגה. הפער בין מחיר בית באזור המפונה למחיר בית המספק שירותי דיור דומים בישראל משתקף בפער במחיר הקרקע. כל משפחה שמרכז חייה היה באזור המפונה בתקופה של מעל שנתיים תקבל חלק מהפער בין ערכו של הבית באזור המפונה לערכו של בית במקום דומה בישראל, עד למצב שבו משפחה ותיקה תוכל לרכוש בכספי הפיצוי בית דומה בישראל, הנותן את אותם שירותי דיור שנתן הבית באזור המפונה. זכאות זו לתוספת פיצוי חלה מטבע הדברים רק על בית אחד למשפחה. כמו במסלול א, גם כאן נוסף רכיב של הלוואה מוטבת לצורך קניית הבית למי שאינו מקבל את מלוא הפיצוי.

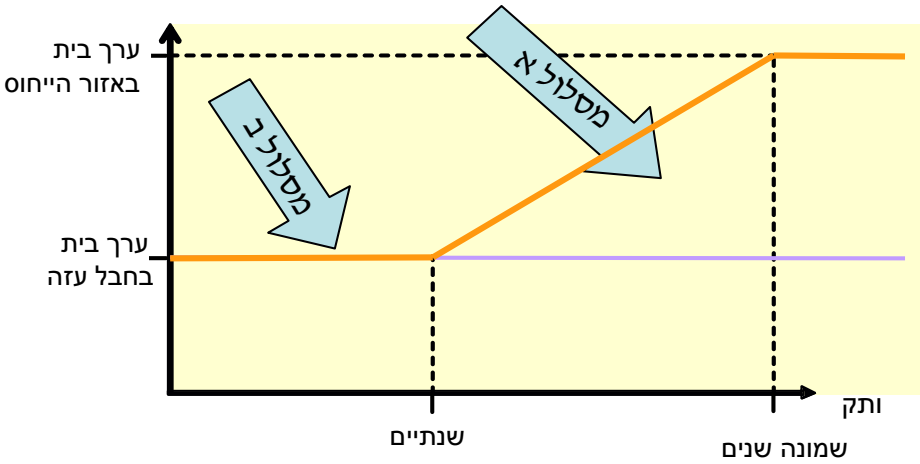
רכיבי הפיצוי שיקבל הזכאי על פי מסלול ב כוללים גם את ערך הקרקע באזור הייחוס – אזור המספק שירותי דיור הדומים לאלה שבאזור המפונה – וגם את הסכום הנדרש לבניית בית מגורים דומה בישראל. באשר לחקלאים (כ-400 משפחות, שהן כרבע מהאוכלוסייה המפונה), נקבע כי הם יקבלו פיצוי בעבור חלקת בית המגורים במסגרת מסלול זה, ובעבור חלקות ב-ג (לרבות על זכויות באגודה החקלאית השיתופית של משקי חבל עזה ובקרקעות אחרות מחוץ לשטח המפונה) יינתן הפיצוי במסגרת הפיצוי לעסקים. נוסף על כך מתכנני החוק שאפו לאפשר לחקלאים בעלי זכויות של מעל לשנתיים שנחלה בשטח המפונה לבחור מסלול חלופי לפיצוי כספי: נחלה ללא תשלום באזורי עדיפות לאומית א בנגב או בגליל, על פי הקרקעות הזמינות כפי שיקבע מנהל מקרקעי ישראל. חלופה זו הייתה צריכה להינתן על בסיס 'כל הקודם זוכה', כך שקביעת הפיצוי לבית מגורים תיעשה על פי מסלול א. מסלול פיצוי זה לא הופעל מסיבות שנעסוק בהן 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 באופן שלא ניתן יהיה להשתמש בשומה או בהתדיינות על השומה ככלי לעצירת הפינוי. בפועל, בלחץ הנהגת המתנחלים המקומית, לא היו פניות לשומה פרטנית.

הערה: מיעוט הבקשות מצד תושבי המקום לשומה פרטנית מעיד אולי יותר מכול על התאמת הפיצוי שנקבע בחוק למפונים, או ליתר דיוק על היותו פיצוי הוגן בגין שווי. נראה כי רק יחידים היו מקבלים יותר על פי השומה הפרטנית ממה שיקבלו על פי החוק, ולכן צלח הלחץ הפוליטי שלא לפנות לשומה.

מסלול מיוחד נקבע לדיירי הדיור הציבורי: בחבל עזה דיירים רבים הגרים בדיור ציבורי. כקבוצה לדיירים אלו שני מאפיינים עיקריים: (1) הם הקבוצה הפחות אמידה בקרב המפונים; (2) הם אינם שייכים למגזר הזכאי בישראל לדיור ציבורי, וחלקם אף בעלי דירות בישראל. עם זאת דיירים אלו היו יכולים 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 (כמה מאות משפחות) שהיו במועד הקובע בעלי חוזה שכירות עם חברת עמידר, שיכון ופיתוח או עם החטיבה להתיישבות והתגוררו בדיור הציבורי ביום הקובע מעל שנתיים. עקרון הפיצוי נקבע בדומה למסלול ב: הסכומים הותאמו לאופי השכירות ולאחר מכן הוגדלו מתוך תחושה שלמשפחות העניות יותר יהיה קשה יותר להתמודד עם ההיבטים של הפיצוי הכספי של המעבר. לזכאים השוכרים דירה יינתן פיצוי במדרג על פי ותק המגורים באזור, ונוסף על הפיצוי 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 כפולה. אירוע מעין זה הוא הזדמנות היסטורית של המדינה להניע קבוצה גדולה של אזרחים **יחד**, ולכן ראוי לנצל אפשרות זו למטרות לאומיות. לא פחות חשוב הוא מתן התחושה למפונים שהם אינם מבטלים את אחיזתם האישית בציונות לשמה. הכוונה ותמריץ ליישוב מחדש באזורי עדיפות לאומית היו אמורים לשמר הן את תחושת היחד הן את תחושת השירות. בפועל מוסמס התמריץ והפך לתשלום נוסף. נחזור לנושא זה בהמשך.



תרשים 1. הסבר דיאגרמי של פרמטר ותק המגורים

ג. 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 ודמי שכירות של דירה באזור ייחוס שייקבע לתקופה סבירה ובכפוף לשכירת דירה בפועל.

ד. פיצוי בגין אבדן פרנסה לשכירים

מטרת הפיצוי בגין אבדן פרנסה אינה להחליף את מערכת יחסי עובד-מעביד כפי שהיא קבועה בחוק הישראלי. מטרת הפיצוי לאפשר לשכירים העובדים והגרים בשטח המפונה, שעבודתם הופסקה עקב הפינוי, לקבל תשלומים כתחליפי הכנסה לתקופה מוגדרת. כמו כן, היות שבאזור מתגוררת אוכלוסייה בוגרת בעלת מאפייני תעסוקה קשים (כגון השכלה נמוכה) נקבע כי לשכירים מעל גיל 55, שסיכוייהם להיקלט בשוק העבודה נמוכים יותר, תינתן קצבה חודשית עד גיל הפרישה. עוד קובע החוק כי המדינה תשקיע בסיוע בהשמה של מי שיאבד את מקור פרנסתו. הזכאי לפיצוי בגין אבדן הכנסה הוא ישראלי שביום הקובע עבד אצל מעביד בשטח המפונה והתגורר בשטח המפונה, ועקב הפינוי פוטר או נאלץ להתפטר. סכום דמי ההסתגלות לחודש

נגזר משכרו של העובד (השכר החודשי הממוצע של העובד בשנה שקדמה לפינוי) והוא כפוף לרצפה ולתקרה.

ה. פיצויים לעסקים

הפיצוי לעסקים מבוסס על חישוב פרטני של כמה מסלולי פיצוי, ובעל העסק מקבל את הגבוה בהם – בתמורה לפינוי האזור (יודגש כי בעל 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 בעבורו תמורה נוספת).

אלה הם המסלולים: פיצוי על פי 'המסלול הפיננסי' – חישוב שווי העסק על סמך רווחיו בשנים האחרונות על פי מכפילים מקובלים בענף; פיצוי על פי 'המסלול הנכסי' – החזר בגין השקעות העסק בשנים האחרונות (במקרה של חממות מעובדות אפשר לבחור במסלול שלישי שבו החקלאי מפוצה על פי מחירים נורמטיביים לדונם חממה).

כדי שלא להלאות את הקורא ולא לחזור על ספר החוקים, מסמך זה אינו מפרט יותר בנושאים אלו. להלן יובאו דוגמאות לפיצוי שחושב למשפחות בעלות קווי מתאר סטנדרטיים.

3

משמעות הפיצוי ליחידה מפונה

כדי להאיר את עיניו של הקורא באשר לגובה הפיצוי חושבו בלוח שלהלן דוגמאות לפיצוי. מאחר שהדוגמאות בנויות על פרמטרים רבים יותר מאלו שמופיעים בלוח, הסכום שרשום הוא זה שלדעתנו אופייני למשפחה המיוצגת על ידי המספרים שבלוח ואינו כולו תוצאה של חישוב אריתמטי. עם זאת הדוגמאות נראות לנו בעלות ערך כיוון שהן מתוות את היקף הפיצוי למשפחות. חשוב לציין כי הלוחות אינם כוללים כל פיצוי בגין העסק או בגין מקרקעי העסק. במיוחד חשוב לזכור עובדה זו בבואנו לנתח את מצבם של החקלאים. הפיצוי שרשום בלוח שלמטה הוא רק בעבור שווה הערך למוגדר בתחומי הקו הירוק (נחלה א), והוא אינו כולל כל פיצוי בעבור המקרקעין המשמשים לייצור, בין שמדובר בשטחים הסמוכים לבית (נחלה ב) ובין שמדובר בשטחי עיבוד (נחלה ג).

לוח 1: דוגמאות לפיצוי למשפחות שמרכז חייהן באזור (בשקלים)

סוג זכאי	שטח בית עיקרי במ"ר	מספר ילדים	ותק באזור (בשנים)	שכר בני הזוג יחדיו	ותק בעבודה	סה"כ פיצוי ומענקים	מענק למעבר לאזור פיתוח	סה"כ (לרבות פיצוי ומענק)
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	200	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	12,000	10	256,500	-	256,500
שוכר פרטי	-	-	3	8,000	4	173,400	-	173,400
שוכר פרטי	-	-	4	-	0	113,700	-	113,700

הפיצוי למשפחה הוא פיצוי כספי בגין כל התחומים שבהם נראה כי יש פגיעה חומרית. מובן כי על מידת ההוגנות ניתן להתווכח לאין סוף (מנקודות המבט של שני הצדדים), ואין אנו מתכוונים במסמך זה לדון בכך. חשוב לציין כי המדינה אינה מפצה על היבטים אישיים כגון עגמת נפש, אולם היא מפצה על משך השהייה במקום – פיצוי שיכול להיתפס כמשקף את קושי ההסתגלות מחדש וכמייצג את הפיצוי בגין עגמת נפש. מדינה, כידוע, זכאית לשנות את מדיניותה. בדרך כלל בעת שינוי מדיניות אין המדינה מפצה את הנפגע בגין עגמת הנפש אלא בגין הנזק הממשי שנגרם לו. כך, למשל, המדינה אינה מפצה על עגמת נפש את מי שהיא מפקיעה את ביתו מדורות לצורך בניית כביש, או את מי שהחליטה לפטרו כי משימתו כעובד מדינה הסתיימה או השתנתה באופן שאין הוא מתאים עוד למלאה. במדינה דמוקרטית עגמת הנפש צריכה למצוא את דרכה לקלפי ולא לקופה הציבורית.

4 העלות הכלכלית של אי-הפינוי

בטרם נעבור להשלכות הכלכליות והתקציביות של ההינתקות, יש לדעתנו למצות את הדיון בנושא ההשלכות הכלכליות של אי-הינתקות, ובפרט ההשלכות הכלכליות של הפסקת התהליך לאחר שכבר החל. נושא זה קודם לאחרים מאחר שלדעתנו ההשלכות הכלכליות של אי-הפינוי מהותיות הרבה יותר מההשלכות הכלכליות של הפינוי, ובשלב הזה של התהליך מן הראוי להישיר מבט אל הבעיה.

מדינת ישראל כבר למדה בעבר משהו על הקשר ההדוק שבין מצבה הביטחוני-פוליטי ובין מצבה הכלכלי. אף על פי שקשר זה הועלה למקום גבוה בדיון הציבורי בשנת 2002 בהקשר של השפעת הטרור על הכלכלה, נראה כי שיעור זה לא הופנם. (לכנס הכלכלי השנתי האחד-עשר [2003] של המכון הישראלי לדמוקרטיה באותה עת היה חלק חשוב בהבאת הנושא לדיון ציבורי.) בעת הזאת לא נשמע כל קול מקצועי, לא במישור הציבורי ולא במישור הפוליטי, בדבר ההשלכות הכלכליות של אי-הינתקות. למעשה, הדרג הכלכלי-מקצועי במדינת ישראל הכפיף את עצמו לחלוטין לדרג הפוליטי בוויכוח על אי-הינתקות, והוא אינו מספק כל תחזית על המחיר הצפוי בגינה למשק. וכך, 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 על בימות 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-הינתקות.

ההשלכות הכלכליות של אי-הינתקות קשות להערכה הרבה יותר הן מההערכות הכלכליות של עלות ההינתקות הן מההערכות הכלכליות של התועלת שבהינתקות. הסיבה המרכזית לקושי זה היא שעיקר המחיר הכלכלי של אי-הינתקות, אם אכן לא תתרחש ההינתקות במועדה, נובע פחות מאי-הינתקות עצמה ויותר מהאופן שבו תשונה ההחלטה, מעצם השינוי בהחלטה ומהשלכות אי-ההינתקות על המצב הפוליטי. לפיכך, נוסף על הקושי בהערכה הכלכלית, נשאלת גם השאלה אם עלויות אלו – שאינן בדיוק עלויות אי-ההינתקות אלא הן עלויות התהליכים שהביאו לאי-ההינתקות – צריכות להיכלל במסגרת הדיון שלנו.

היות שהפורום המתכנס ב'קיסריה שבירושלים' הוא פורום שעיסוקו מדיניות כלכלית ואינו פורום כלכלי, נראה לנו לנכון לכלול בניתוח עלויות ההינתקות גם את המחיר הכלכלי של התהליכים שעלולים לגרום לאי-הינתקות. מאחר ששורשיו של מחיר אי-הינתקות נעוצים בתהליכים הפוליטיים והחברתיים שיוליכו לתוצאה זו, כדי להקל את הדיון מוטב לפרק אותו לתרחישי משנה ולדון בהם בנפרד.

בטרם נדון בעלויות התרחישים השונים יש להזכיר כי לביטול ההינתקות יש לפחות היבט אחד חיובי והוא ההיבט התקציבי. כשהיא לעצמה, ההינתקות עולה כסף רב שרובו ככולו בא מתקציב המדינה. (כפי שמצוין בהמשך, העלות הצפויה היא של 6 עד 8 מיליארדי ש"ח). כפי שנטען בפרקים הבאים, לא רק שלהינתקות יש עלות אלא שזו אינה עלות תקציבית רגילה במונחי תוואי הגירעון והחוב של מדינת ישראל. אופן מימון זה, גם אם אין לו השלכות שליליות מרחיקות לכת, ודאי שאין לו השלכות חיוביות, ולכן אי-יישומה של ההינתקות יביא לשיפור בתוואי הפיסקלי של המדינה. ייאמר מיד, יתרון פיסקלי זה סופו שיימחק במחיר כלכלי כבד בכל תרחיש אפשרי של ביטול ההינתקות, אולם אין בכך כדי לבטל את עצם קיומו.

תרחיש א: ההינתקות אינה מבוצעת עקב גאות באיום הביטחוני

התרחיש הפשוט יותר לניתוח כלכלי הוא זה המניח כי המקור לאי-הינתקות אינו במדיניות של ממשלת ישראל אלא הוא כולו תגובה לשינוי לרעה, חיצוני וקיצוני, במצב הפוליטי או הביטחוני באזור. כזה הוא למשל שינוי גורף במדיניות של הרשות הפלסטינית אשר יגרור חזרה לטרור בהיקף גדול, או פעילות אלימה בגבול הצפון ובשטחים המוחזקים (סוריה, חיזבאללה). שינוי מעין זה יכול לגרום לממשלת ישראל לסטות מהחלטתה הקודמת, קרי לדחות את ההינתקות למועד בלתי ידוע או אף לבטלה מכול וכול.

על מנת לדון בשינוי כזה יש לחזות את היקפו. מאחר שההינתקות הוחלטה במצב פוליטי שבו היה טרור (אם כי בהחלט מעבר לשיאו של הגל הקודם), סביר להניח שרמת הפגיעה או האיום המידי הדרושים להסיט את הממשלה מהחלטתה להינתק צריכים להיות גבוהים משמעותית מממדי הפגיעה שהשית עלינו האיום הפוליטי-ביטחוני ששרר בשנת 2003. הנחת הניתוח שלנו היא שהפגיעה הפוליטי-ביטחוניית שבכוחה להביא

לביטול ההינתקות חייבת להיות גדולה לא פחות מהפגיעה שהשית גל הטרור של שנת 2002 על מדינת ישראל.

במקרה שבו תבוטל ההינתקות – עקב שינוי חיצוני במצב הפוליטי הביטחוני השקול לפחות לפגיעת הטרור בישראל של 2002 – תלווה אי-ההינתקות באבדן הביטחון האישי על רבדיו השונים והמורכבים, באבדן הביטחון הציבורי ובעליית ההוצאה הממשלתית לביטחון. ממאורעות השנים שעברו, ניתן לחזות כי ההשפעה הכלכלית השלילית שבאבדן השקט הביטחוני תהיה מהותית. אקשטיין וצידון¹ אומדים את ההשפעה המצטברת של הטרור על הכלכלה הישראלית בסדר גודל של כ-10% תוצר. במאמר זה הם חוזים כי לו נמשך הטרור ברמת השיא שלו שנה נוספת מעבר לשנת השיא, היה קטן התוצר לנפש בכ-2% יותר מירידתו בפועל. לכן סביר להניח כי אם ביטול ההינתקות יהיה פועל יוצא של התחדשות הטרור בקנה מידה דומה לזה של 2002, המשק הישראלי יחזור אל התהומות שהכיר בשנים 2002-2003.

גם אם אין הדבר תוצאה של ביטול ההינתקות אלא פועל יוצא של הנסיבות שהובילו לביטול, הפסקת תהליך ההינתקות עקב התגברות האיום החיצוני עד לרמה שהממשלה לא תהיה מוכנה לשאת תלווה בירידה חדה בתוצר לנפש (לפחות 2% בהנחת איום בסדר גודל של 2002) ובהשקעה המקומית (לפחות 10% בכפוף לאותן הנחות). בד בבד סביר להניח כי תקטן התצרוכת הפרטית ויקטן הייצוא. אמנם, בגלל ביטול ההוצאה הציבורית להינתקות ההוצאה הציבורית תקטן, אולם לא ניתן לחזות את תוואי העומס הפיסקלי על בסיס ההערכות הכמותיות הקיימות: הן המונה (חוב לאומי צפוי) הן המכנה (תוצר לאומי צפוי) צפויים לקטון בשיעורים דומים. כמו כן ביטול ההינתקות בעקבות לחץ פוליטי-ביטחוני מן החוץ יסדר אותות של חולשה במידה שלא נודעה גם בעיצומו של גל הטרור. בעוד שבעיצומו של גל הטרור החזירה מדינת ישראל את המושכות לידיה במבצע יחומת מגן, ביטול ההינתקות יהיה בבחינת שמיטת המושכות מידינו. אבדן היזמה סביר שיתפרש כאות לחולשה הן בבית הן בחוץ ויחמיר את תגובת שוקי ההון ביחס לתגובתם בשנת 2002.

לנוכח האמור לעיל יש לציין עובדה נוספת. בחודשים האחרונים מצטיידים כוחות הביטחון בהערכות חירום להינתקות. להיערכות זו שנדרשת

1 Zvi Eckstein and Daniel Tsiddon, 'Macroeconomic Consequences of Terror: Theory and the Case of Israel' *Journal of Monetary Economics* 51(5) (July 2004), pp. 971-1002

בגלל הגל הצפוי של הפרות החוק (גל שלמרבית הצער נתמך על ידי רבים בבית המחוקקים) משמעות כלכלית כפולה. מחד גיסא יש כאן נזק כלכלי ישיר באבדן ימי עבודה ובזבוז תקציבי המדינה. מאידך גיסא, הסטת הכוח הצבאי מהגנה על המדינה לצורך אימונים לקראת טיפול במפרי החוק מחלישה את המדינה מבחינה ביטחונית ומגבירה את הסיכון לגל טרור או לאיום דומה חדש. ככל שיחלש הכוח להגן על המדינה עקב העמקת מעורבות גורמי הביטחון בהתכוננות להינתקות, כך גדל הסיכון לאירוע שישבית את ההינתקות, כך קטנה יכולת ההתמודדות עם סיכון כזה – ולכן גדל הסיכון הכלכלי של המדינה.

תרחיש ב: ההינתקות אינה מבוצעת עקב שינוי במדיניות שנובע מלחץ מימין על הממשלה

התרחיש שעל פיו ההינתקות תימנע בעקבות הצלחת פעילות הגופים הפוליטיים המתנגדים לה אינו נראה טוב יותר לכלכלת ישראל מהתרחיש הקודם. תרחיש זה ניתן לחלוקה לשני תת-תרחישים: (א) הימין מצליח לבטל את ההינתקות בעזרת שימוש בחוק; (ב) הממשלה אינה מסוגלת להשלים את ההינתקות עקב מעבר על החוק של גורמים בימין. מאחר שהחוק כבר נחקק כולו, ומאחר שקשה לבדל את הלחץ החוקי מהבלתי חוקי, לא ננסה להפריד בין שני תת-התרחישים האלו.

לדעתנו, שני כוחות כלכליים מרכזיים צפויים להכות במשק הישראלי אם יופסק תהליך ההינתקות לאחר שכבר קיבל את האור הירוק המדיני. הכוח האחד הוא אבדן ודאי של כל תמיכה אירופית. מאחר שלא ניתן לחשוב על ישראל של 2006 כאחראית לביטול ההינתקות ובה בעת כשומרת על מערכת יחסים סבירה עם אירופה, אי־אפשר 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 ('השהיה') של הסכמי שיתוף פעולה במו"פ, כולם כאחד עתידים לפגוע בכלכלת ישראל. מאחר שניתוח כלכלי של היקף הפגיעה דורש הנחות מדויקות יותר על אופן ההתרחקות האירופי, והיות שאין אנו מוצאים לנכון להיכנס לעולם ספקולטיבי זה, לא ננסה לכמת כאן את העלות של מהלך כזה.

הכוח השני שצפוי להכות במשק הישראלי מקורו בקריסת שלטון החוק או בהתערערות המהותית ביכולת השלטון לשלוט על פי רצון הרוב. ברור שככל שתרומת המעבר על החוק לביטול ההינתקות גדולה יותר, כך קריסת שלטון החוק עמוקה יותר. עם זאת גם עצירה של התהליך על ידי מרי אזרחי של מיעוט, שאינו מביא להפרת חוק בוטה, תערער את שלטון החוק לשנים ארוכות. בשנים האחרונות מרבים כלכלנים להתמודד עם ההשלכות הכלכליות של אי-ציות לחוק או של שלטון בלתי יציב. אף על פי שמכניזמים רבים הוצגו ואף נבדקו אמפירית בכל מיני מדינות ובכל מיני תקופות, ואף על פי שכמעט אין מחקר שאינו מזהה את הקשר החזק בין משתנים כגון אי-יציבות השלטון ואי-ציות לחוק מכאן ובין צמיחה כלכלית מכאן, לא ניתן לדעתנו לכמת את ההשפעה של קריסת שלטון החוק על הכלכלה הישראלית. מה שעולה בבירור ממחקרים קודמים הוא שהשפעות אי-היציבות הפוליטית, כמו השפעות אי-הציות לחוק, הן השפעות שטובעות את חותמן על משקים לאורך שנים ארוכות. אי-הינתקות שהיא יתוצרת הארץ' תקטיף את הצמיחה לטווח הארוך ואולי אף תבטלה כליל.

הדוגמה הקרובה ביותר לשילוב 'קטלני' של תגובת הפרטים, תגובת השוק ותגובת העולם והשפעתו על תוואי ההתפתחות הכלכלית היא ניסיון הכלכלי של המדינות שהרכיבו את יוגוסלביה (למעט ההשפעה הישירה של המלחמה שם): מדינות אלו, שכלכלית הקדימו בדור את מדינות מרכז אירופה שהיו כפופות למרות הסובייטית קודם לנפילת הגוש, מוצאות את עצמן עתה, לאחר המלחמה, הרחק מאחור לעומת מדינות מרכז אירופה ומזרחה, ולפניהן שנים ארוכות של השקעה שנועדה בין היתר לשיקום האמינות הכלכלית שאבדה עם אבדן היציבות.

חשוב להדגיש כי מצב זה של קריסת שלטון החוק אינו אדיש לממד הזמן: התנגדות להינתקות בעת שהותוותה, גם אילו הובילה להעברתו של הרעיון מהעולם, הייתה נתפסת בעיני הכול כהתנגדות פוליטית שהיא במסגרת המהלך הדמוקרטי, ובהיותה כזאת לא הייתה מעידה על קריסת שלטון החוק. ואולם ההתנגדות להינתקות בשלב שבו היא עברה לשלב הביצוע מערערת על שלטון החוק, והיא כולה מדד לעצמת השלטון וליכולתו של הרוב לשלוט. מי שמתנגד היום להינתקות צריך להביא בחשבון את ההשפעה הכלכלית של הכשלת ההינתקות על כלכלת ישראל. לדעתנו, בעת הזאת, לאחר שהמהלך כבר יצא לדרך, אי-אפשר לדבר על ביטול ההינתקות ועל צמיחה כלכלית אלא כעל הפכים.

להכשלת ההינתקות בשלב זה השלכות כלכליות נוספות. סביר להניח כי עצמת האיום החיצוני, או הטרור, תשוב במהרה לרמת השיא שלה ותגרום לאבדן הביטחון האישי והציבורי. בין שביטול ההינתקות ייעשה על פי החוק ובין שיעשה בדרך של מעבר על החוק, מחדשי הטרור יפגשו כוחות ביטחון ישראלים **חלשים פוליטיים** מהכוחות שפגשו בשנת 2000. לכן, גם אם יכולת הצד השני לקומם את פעילות הטרור נמוכה יחסית לשנים 2000-2003, הטרור 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, לא ברור כלל וכלל אם הפגיעה בכלכלתה לא תעלה על הפגיעה שספגה בחלקה הראשון של אנתופאדת אל אקצה.

'מאזן החולשה' הזה מקורו בכמה תהליכים. מחד גיסא, בשנים 2003-2004 נפגע הצד הפלסטיני קשות מידי צה"ל, שנהנה מחופש פעולה רחב למדי תחת מטריית המדיניות האמריקנית. פגיעה זו תשאיר את רישומה גם אם תתחדש פעילות הטרור. מאידך גיסא, צה"ל שלאחר ביטול ההינתקות יהיה חלש יותר משלוש סיבות: (א) השקעת זמן האיומן 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, וכפי הנראה, כמו בלבנון, הוא לא יוכל להיעזר במילואים לצורך פעילותו; (ג) גם מרחב הפעולה הטקטי יהיה מצומצם ביותר כאשר התמיכה האמריקנית תינתן במשורה.

הואיל ולא ניתן לצפות מי יהיה הצד שייחלש יותר בין מועד סיום גל הטרור הנוכחי לבין התחדשותו עם ביטול ההינתקות, אין לחזות אם אי-הביטחון כשלעצמו ישפיע על הכלכלה יותר או פחות משהשפיע בשנים 2003-2002.

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 לאבדן של ממש בתוצר ולהידרדרות של המשק הישראלי שנים רבות לאחור.

העלות התקציבית של הפיצוי בגין הפינוי

ביוני 2004 החליטה ממשלת ישראל על תכנית להינתקות מרצועת עזה ומצפון השומרון. התכנית כוללת פינוי האזרחים הישראלים מן השטחים המפונים ויישובם מחדש בישראל והוצאת כוחות צה"ל מאותם שטחים ופריסתם מחדש. העלות הנוכחית של התכנית מוערכת בלמעלה מ-7 מיליארד ש"ח. עיקר העלות נובע מהפיצויים למפונים בהתאם לחוק יישום תכנית ההינתקות, מהסיוע לקליטתם לאחר הפינוי, ובכלל זה הכנת תשתיות להתיישבות חלופית זמנית וקבועה, ומהוצאות של משרדי הממשלה השונים ובפרט של מערכת הביטחון, אשר מופקדת על הביצוע האופרטיבי של התכנית.

החוק ליישום תכנית ההינתקות

עם החלטת הממשלה על התכנית הוקמה ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד המשפטים, אשר תפקידה היה לגבש הצעה לפיצוי הוגן וראוי למתיישבים. מסקנות הוועדה אושרו על ידי הממשלה אגב העלאת הסכומים בכמה סעיפים שבמהותם הם פיסקליים או חברתיים, כגון הגדלת המענק למתיישבים בנגב ובגליל והגדלת הפיצויים למתגוררים בדיוור הציבורי. מסקנות הוועדה גובשו להצעת חוק ממשלתית אשר לאחר אישורה בקריאה ראשונה נידונה בוועדת הכספים ובוועדת חוק חוקה ומשפט. לעניין זה יוחדו מספר רב של דיונים. במהלך הדיונים גדלה העלות המוערכת של החוק בכמיליארד שקלים נוספים. השינויים בחוק נגעו הן לפיצוי לפרטים, הן לפיצוי לעסקים, הן לסיוע למוסדות ציבור.

מאחר שחוק הפיצוי נמצא ברשות הכלל ועיקריו נידונו לעיל ברמת הפרט, לא ננסה כאן לתמצת אותו או להבהירו, והתיאור המובא להלן הוא סכמתי, מקוצר, וכל תכליתו ליצור תשתית ראויה לדיון התקציבי. **ברמת משק הבית** החוק מכסה כמה רבדים: החוק כולל פיצוי בעבור בית המגורים במטרה לסייע למפונים במעבר לדיוור חלופי. כן זכאים המתיישבים למענקים בעבור 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. נוסף על האמור 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 מן השניים. נוסף על כך נקבע מנגנון פיצוי ייחודי **לבעלי חממות**, המפצה בהתאם לסוג החממות ולמספר הדונמים בבעלות בעל העסק. כמו כן החוק מסייע **להתיישבות מחדש** של מתיישבים אשר יבחרו להעתיק את מקום מגוריהם כקבוצה. מנהלת סלייע רשאית להגיע להסכם עם המתיישבים ועם יישובים קולטים, אשר יסדירו את כלל ההיבטים הכרוכים בהעסקת הקבוצה ליישוב הקולט, ובכלל זה העלויות הכרוכות בהכשרת היישוב לקליטתם.

העלות התקציבית של הפיצויים על פי החוק

העלות התקציבית של הפיצויים על פי החוק נאמדת בכ-4.1 מיליארד ש"ח על פי הפירוט הזה (במיליוני ש"ח):

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 דיור

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 (קרוונים) וכדומה. עלות פעילות זו נאמדת במאות מיליוני ש"ח, אף כי אין כרגע אומדן סופי.

תכנית דיור: ניצנים

הממשלה הציעה למתיישבי חבל עזה ולמתיישבי צפון השומרון הצעה להקמת מערך התיישבותי באזור ניצנים שמצפון לאשקלון בתמורה להתפנות 'מסודרת'. תכנית זו, אף שהיא ראשונית ולא מפורטת, כרוכה בעלויות תקציביות וכלכליות ועשויה להביא לא מעט יתרונות חברתיים וכספיים למדינה. במסגרת מסמך זה לא תיעשה הערכה כלכלית של הפרויקט. אולם נפרט כמה היבטים כלכליים של התכנית:

פדיון הקרקע ממחזיקים פרטיים ייעשה בעלות תקציבית ישירה, אולם הוא יבוא על חשבון העלות הגלומה במציאת קרקע אחרת למפונים.

1. התכנית כרוכה בזיכור' על השבחה עתידית: המתחם שמצפון לאשקלון מתוכנן בעתיד לבניית כ-5,000 יחידות דיור, ותחת זה ייבנו בו כמה מאות יחידות דיור בלבד. מדובר אפוא בויתור על הכנסות עתידיות למדינה, שכמוהו כהוצאה תקציבית. מול הוצאה תקציבית זו עומד החיסכון העכשווי למדינה הנגזר הן מאי-הקצאה של שטחים אחרים המיועדים לבנייה צמודת קרקע הן מאי-הצורך בגביית המס הנדרש לרכישת קרקע זמינה.

2. התכנית כרוכה בפיתוח תשתיות ובהקמת מוסדות ציבור קודם לפיתוח העתיד ובאינטנסיביות גבוהה ביחס להיקף הבנייה (בנייה צמודת קרקע היא עתירת תשתיות).

3. רבים קושרים את התכנית באפשרות להקמת מערכת מוניציפלית חדשה (רשות מקומית חדשה ובה כמה יישובים חדשים שבהם מספר תושבים קטן בהרבה מהרגיל בישראל).

מערכת הביטחון

התקציב המוקצה לצה"ל בגין ביצוע משימותיו במסגרת תכנית ההינתקות הוא כ-2 מיליארד ש"ח. סכום זה נדרש לביצוע הפעולות האלה:

1. פינוי בסיסים: לצה"ל כמה 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 הוברסי'), ובכלל זה עיבוי

הגדר (ובחלקים מסוימים הכפלתה) והגברת אמצעי הביטחון הנלווים לה. כמו כן מבוצעות פעולות לחיזוק יציר פילדלפי.

3. מהלך הפינוי עצמו: צה"ל נערך לביצוע הפינוי בשני מישורים: (א) הפינוי עצמו (בשיתוף עם המשטרה); (ב) מניעת טרור במהלך הפינוי, ובפרט פגיעה של פלסטינים בכוחות המפנים ובמתפנים (מניעת פינוי תחת אש). לצורך כך נערך צה"ל לגיוס מילואים בהיקף נרחב, והוא עוסק בהקמת מערך לוגיסטי גדול, בבניית מערך פיקוד ושליטה, בניוד כוחות גדולים ממקומות אחרים וכדומה.

4. מיגון יישובי ישובי עזה: בכוונת מערכת הביטחון לפעול למיגון היישובים הסובבים את רצועת עזה כנגד איומי טרור, בעלות של כ-37 מיליון ש"ח.

5. נוסף על האמור לעיל משרד הביטחון נושא באחריות לפינוי המיטלטלין של מתפנים אשר לא יפנו את רכושם בעצמם, לשיכון חלק מהמפונים בבתי מלון בימים הראשונים וכן להעתקת בתי קברות ואנדרטאות. עלות פעולות אלה עומדת על 79 מיליון ש"ח. החלטה על הרס הבתים ברצועה ופינוי ההריסות לישראל או קבורתן תגרור עלות נוספת של 30-80 מיליון ש"ח.

יצוין 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. כמו כן באחריות משטרת ישראל השמירה על הסדר הציבורי בתקופה של יטרום ההינתקות (טיפול בחסימות כבישים, בהפגנות אלימות וכדומה) והטיפול בעברות האלימות וההסתה שצפויות ללוות את המהלך. העלות של הפעלת הכוח (שכר, ציוד אישי ואמצעים, מזון ולינה וכדומה) – ובכלל זה רכישת ציוד, עלויות לוגיסטיות והכנת מקומות כליאה נוספים בשירות בתי הסוהר – תוקצבה ב-390 מיליון ש"ח.

ניתן להעריך כי בעתיד תוביל ההיערכות מחדש לחיסכון תקציבי כתוצאה מצמצום כמות הכוחות בהשוואה לכוחות הפרוסים כיום ברצועה, ובמיוחד כתוצאה מצמצום משמעותי בהיקף הכוח המוקצה היום לשמירה על חיי

המתיישבים. כמו כן ייחסך הכסף המושקע היום בשמירה על שגרת יומם של המתיישבים (ליווי הסעות, פתיחת צירים וכו'). עם זאת היקף החיסכון העתידי במשאבים קשה להערכה, שכן האינפורמציה המאפשרת ניתוח עלות ההגנה על המתיישבים אינה אינפורמציה גלויה.

מערכות אזרחיות

הממשלה נדרשת להפעיל כמה מערכות אזרחיות לצורך ביצוע ההינתקות, ובהן המערכות האלה:

1. מנהלת סל"ע: הקמת מערכת שתסייע למפונים ותבצע את תשלום הפיצויים בעלות מוערכת של כ-60 מיליון ש"ח בשנה.
2. מערכת המשפט: מערך תביעה ושפיטה לטיפול במעצרים, במשפטים פליליים ובעתירות לבג"ץ בעניין תכנית ההינתקות.
3. מערכת הרווחה: טיפול בבעיות המפונים.
4. מערך התעסוקה: סיוע בהשתלבות במעגל העבודה.
5. מערכת החינוך: טיפול בקליטת ילדי המפונים בבתי הספר.

סיכום עלויות הפינוי (במיליוני ש"ח)

4,100	1. הפיצויים על פי החוק
	לפי הפירוט הזה:
1,400	בתי מגורים
500	מענקים (העברה, הסתגלות, שכר דירה, ותק ועוד)
1,300	עסקים
300	מבני ציבור ותשתיות
100	רשויות וועדים מקומיים
2,000	2. מערכת הביטחון
160-80	3. פינוי מיטלטלין, ציוד, הריסת הבתים
390	4. משטרה ושבי"ס
מאות מיליוני ש"ח	5. מערכות אזרחיות
מאות מיליוני ש"ח	6. דיור זמני
עדיין אין הערכה	7. פרויקט ניצנים

מקורות המימון

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

1. בשנת 2005 יגדל יעד הגירעון ב-0.4% מהתוצר, והוצאות הממשלה יוגדלו ב-1% נוסף. המשמעות התקציבית היא הגדלת ההוצאה הממשלתית והגירעון ב-2.2 מיליארד ש"ח בשנת 2005.
2. בשנת 2006 מאפשר החוק הגדלה של מגבלת ההוצאה ב-1% נוסף (2.2 מיליארד ש"ח) בלא הגדלת יעד הגירעון (כלומר מתוך החזרתו לשיעור של 3% מהתוצר). מדובר אפוא בהגדלת ההוצאה שתמומן באמצעות הטלת מסים (ולמעשה – בצמצום ההפחתה הצפויה במסים).
3. בכוונת ממשלת ישראל לפנות לארצות הברית בבקשה לסיוע במימון חלקים של התכנית. מניסיון העבר עולה כי האמריקנים נכונים בדרך כלל לסייע במימון הוצאות ההיערכות הצבאית, ולא במימון תשלום הפיצויים. לפיכך נראה כי סיוע כזה, אם יתקבל, יהיה בהיקף של עד מאות ספורות של מיליוני דולרים.
4. למימון יתרת העלויות תידרש הממשלה להצביע על מקורות להסטה מתוך תקציבי המשרדים. בהקשר זה יצוין כי חלק מהעלויות האזרחיות ינספגי כיום בתקציבי המשרדים באמצעות שינוי סדרי העדיפויות הפנימיים בתקציבם.

6 מימון ההינתקות: מס או גירעון

ההוצאה התקציבית למימון תכנית ההינתקות צפויה לעמוד על 7 מיליארד ש"ח ולהתפרס על פני השנים 2005-2007. הסכום המיועד להינתקות בתקציב 2005 הוא 2.2 מיליארד 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 בתכנית ניצנים אם אכן תמומש.

מדיניות הממשלה קובעת יעדים להוצאה הכוללת ולגירעון בתקציב לשנים 2005-2010: ההוצאה התקציבית תגדל רֵאלית בשיעור של 1% בשנה; הגירעון בתקציב לא יעלה על 3% תוצר. הממשלה החליטה כי היעדים האלה לא יחולו על הוצאות ההינתקות, וכי לשם מימון התכנית יועלה יעד הגירעון ב-2005 ל-3.4% תוצר וכן יוגדל יעד ההוצאה. גם ב-2006 תוגדל ההוצאה הכוללת של הממשלה מעבר ליעד הרב־שנתי על ידי הכללת הוצאות ההינתקות ב-2005 בבסיס התקציב לצורך חישוב סך ההוצאה ב-2006.

בחלק זה יוצגו סוגיות מספר ביחס לאופן מימון תכנית ההינתקות – העלאה מידית של המסים לעומת הגדלת הגירעון. הנושא חשוב במיוחד לנוכח האפשרות שהמהלך הנוכחי יהווה תקדים למהלכי פינוי-פיצוי נוספים בעתיד, שעלותם התקציבית תהיה גבוהה בהרבה. ההחלטה לממן את מלוא התכנית הנוכחית על ידי חוב סבירה. עם זאת ייתכן ששלבי פינוי נוספים יהיה נכון לממן, לפחות חלקית, על ידי העלאה בו זמנית של המסים או על ידי 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 עמם מדי פעם בפעם, כגון מלחמות או אירועים אזרחיים ייחודיים. סקירה תמציתית של מקצת הניסיון ההיסטורי מופיעה בהמשך.

השאלות המרכזיות המתעוררות ביחס לאופן המימון הרצוי של ההינתקות הן אלה:

1. האם על ההוצאה התקציבית להינתקות להיכלל במסגרת היעדים הפיסקליים האמורים של הממשלה (אחד מהם או שניהם) או שיש להתייחס אליה כחריגה, כך שהיעדים לא יחולו עליה?

2. אם יגדל סך ההוצאה התקציבית: מהם השיקולים בעד ונגד מימון ההינתקות באמצעות העלאה בו זמנית של המסים לעומת מימונה על ידי הגדלת הגירעון והחוב?

א. הניסיון ההיסטורי

הניסיון 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 מצב ביטחוני, 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 היו בגדר יצירת חוב לעומת הטלת מס. הדבר החשוב לצורך הדיון הוא שבוצע גיוס גדול וחריג של משאבים שלא באמצעות מערכת המסים וההלוואות הרגילה בגין מה שתואר כאירוע חירום. ענייננו איננו במאפייניו הייחודיים 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), מס על הפיקדונות בבנקים וניסיון (שהצליח חלקית בלבד) להטיל מס גם על רכוש אחר. בשנים 1961-1967 הוטלו כמה מלוות חובה לצורכי קליטה וחיסכון. העילה הראשונית הייתה ההכפלה בהיקף העלייה ב-1961. בראשית שנות השבעים הוטלו מלוות חובה לביטחון וחיסכון, 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, ואחריו מלווה למימון רכש ביטחוני. מלווה החובה האחרון הוטל ב-1982 למימון מבצע שלום הגליל.²

הניסיון בארץ מלמד אפוא כי הממשלה נזקקה מדי פעם בפעם למימון חריג, או לכל הפחות העדיפה להציגו ככזה ולא להצטייר כמי שמעלה מסים

2 לסקירת ההיסטוריה של מלוות החובה ראו ועדת תדמור, 'פני מלוות חובה לאן', ד"ח הוועדה לבחינת המשך הפעילות בתחום מלוות החובה, בנק ישראל, 1998; ד' ברודט, 'מלוות חובה בישראל', הרשות לתכנון כלכלי, 1975.

או מגדילה את החוב הציבורי ה'רגיל'. מסתבר שלמערכת הפוליטית היה חשוב – לפחות ברמה ההצהרתית – לייעד את תוספת המס או החוב למטרה מוגדרת. מה שהוגדר בתחילה כאמצעי חריג הפך במהלך שנות השישים והשבעים לדבר שבשגרה: החקיקה שהסדירה את מלוות החובה קבעה בתחילה את יעדיהם המוגדרים (קליטת עלייה, ביטחון וכו'), אך בהמשך ננטשה הקביעה הזאת, והם נטו להפוך לחלק ממערכת ההכנסות הכוללת של המדינה. המלוות שימשו לעתים גם לעניינים רגילים ושוטפים כריסון הביקוש המצרפי או מימון הסכמי שכר, ולא דווקא לאירועים ביטחוניים או לאומיים חריגים. למלוות היו מאפיינים של מס הכנסה רגיל מבחינת שיעורי פרוגרסיביות ובסיס המס.³

סך ההוצאה על פינני סיני מפורט בלוח 2 שלהלן:

לוח 2: סך ההוצאה על פינני סיני בשנים 1979–1987

התפלגות באחוזים	מיליארדי ש"ח (מחירי 2004)	
77.6	31,077	פריסה ביטחונית
8.5	3,413	פיתוח תשתית
5.2	2,108	הקמת 19 יישובים חקלאיים*
8.6	3,430	פיצוי למפוני סיני**
100	40,021	סך הכול

* מתוך 40 יישובים שהוקמו.

** המפונים העירוניים והחקלאיים.

מקור: נורית קליאט ושמואל אלבק, **סיני – אנטומיה של פרידה**, תל אביב: משרד הביטחון, 1996, לוח 13, עמ' 134.

הנתונים המקוריים בספר – במחירי יוני 1990.

השוואה עם תכנית ההינתקות מעלה כמה נקודות. העלות הכוללת של פינני סיני הייתה גבוהה בהרבה, פי חמישה ויותר, מהעלות המשוערת של ההינתקות מעזה. עם זאת הנטל על המשק היה נמוך בהרבה מהסכומים הנקובים בלוח משום שעיקר העלות בפינני סיני הייתה ההיערכות הצבאית המיוחדת, וזו מומנה במידה רבה בעזרת סיוע אמריקני. הפיצוי למתיישבים (לרבות הקמת יישובים חדשים) היה רק כ-14% מסך עלות הנסיגה מסיני. לעומת זאת בפינני עזה עיקר העלות קשורה לפינני המתישבים ולא להערכות

3 במלווה הראשון נעשה ניסיון להתבסס על רכוש, אך הדבר נתקל בקשיים רבים.

הביטחונות. לפיכך גם אם יתקבל סיוע מארצות הברית לצורך ההינתקות הוא יממן רק חלק קטן מעלות ההינתקות, משום שנראה כי ארצות הברית תסכים להשתתף רק במימון ההיערכות הביטחונית ולא בפיצוי המתיישבים. מבחינת נטל המימון יש אפוא עניין מיוחד בהוצאות האזרחיות של הפינני, שאותן המשק צריך לממן בעצמו במלואן: בפינני סיני הן הסתכמו בכ-9 מיליארד ש"ח (במחירי 2004), ובתכנית ההינתקות הן צפויות לעמוד על 4.3 מיליארד ש"ח. בהתחשב בגודל התוצר בשתי התקופות, ההבדל מבחינת הנטל על המשק גדול עוד יותר: ההוצאות האזרחיות בפינני סיני ובהינתקות הנוכחית הן 4.2% ו-0.8% מהתוצר השנתי של ראשית שנות השמונים ושל 2004, בהתאמה. יש לזכור כי בשני המקרים ההוצאה נפרסת בפועל על פני כמה שנים, עובדה המקלה את המימון. מעניין לציין כי למרות העלות הגבוהה של פינני סיני לא הוחלט בזמנו באופן ספציפי על העלאת מסים או על קיצוץ בהוצאות אחרות כדי לממן את הפינני. הממשלה גם לא הייתה מחויבת אז ליעדי גירעון או הוצאה, כך שסוגיית החריגה לא עלתה כלל לדיון. נראה כי אם עמדה ישראל בנטל הפינני מסיני, שהסתכם בכ-9 מיליארד ש"ח (4.2% מן התוצר הלאומי), ללא הטלת מס או מלווה מיוחד, סביר להניח שיקל עליה לעמוד בנטל הפינני מעזה, המסתכם בכ-4.3 מיליארד ש"ח (0.8% מן התוצר הלאומי).

הניסיון בעולם

מדינות ניצבות מדי פעם בפעם מול צורכי מימון חריגים. הדוגמה הבולטת ביותר היא מלחמות, הממומנות בדרך כלל על ידי גידול ניכר של הגירעון והחוב הציבורי בזמן המלחמה והקטנתם ההדרגתית בעתות שלום. דפוס זה תועד למשל בארצות הברית במאה העשרים ובבריטניה בשנים 1701-1918.⁴

הניסיון העולמי במימון חריג אינו מוגבל למלחמות. צורכי המימון המיוחדים הביאו כמה מדינות באירופה להטיל מלוות חובה או מסים חד-

4 ארצות הברית הגדילה את הגירעון התקציבי במהלך שתי מלחמות העולם ובמלחמת וייטנאם, אך לא במלחמת קוריאה. בריטניה ניהלה שמונה מלחמות עיקריות בשנים 1701-1918. החוב הציבורי שלה גדל באופן משמעותי במהלך המלחמות וירד ביניהן. לפירוט ראו R. Barro, *Macroeconomic Policy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990

פעמיים בתום מלחמת העולם השנייה.⁵ 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 התשעים, 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 האוכלוסייה 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 משל תושבי המערב, וכך גם יגדלו תשלומי המס שלהם בהתאם. בפועל מומן האיחוד בעיקר באמצעות הגדלת הגירעון ולא על ידי העלאת מסים, וכך הוטו הנטל מאזרחי המערב לאזרחי המזרח – שלא כמו החלוקה שהייתה מתקבלת אילו התבצע האיחוד מתוך שמירה על איזון תקציבי.⁶

לעיתוי המס שיידרש למימון ההינתקות ייתכנו אפוא גם משמעויות חברתיות הנובעות מאופן חלוקת הנטל בין קבוצות אוכלוסייה שונות בארץ.

ב. שיקולים ביחס למימון ההינתקות

החריגה מהיעדים הרב-שנתיים

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

5 צרפת הטילה מלווה חובה פרוגרסיבי, הולנד – מס רכוש חד-פעמי, בלגיה – שילוב של מס חד-פעמי ומלווה על המזומנים, על הפיקדונות ועל רכוש אחר, דנמרק – שילוב של מלווה חובה ומס חד-פעמי. לפרטים ראו מ' לנדאו, **חוק מלווה חובה**, ירושלים: משרד האוצר, 1953, עמ' 24-26; ברודט (לעיל הערה 2).

6 היבטים אלה של מימון האיחוד נדונים אצל D. Niepelt, 'Tax Smoothing versus Tax Shifting', *Review of Economic Dynamics* 7 (2004), pp. 27-51

כאמור, הממשלה החליטה כי היעדים הפיסקליים הרב־שנתיים שקבעה (קצב גידול סך הוצאה והיחס גירעון-תוצר) לא יחולו על הוצאות ההינתקות. יש היגיון רב בגישה זו משום אופייה יוצא הדופן 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 הוצאה בלבד ולשמור על יעד הגירעון. אולם הדבר היה מחייב העלאה זמנית של המסים בתקופה זו. השיקולים ביחס להעלאת מסים לעומת הגדלת החוב נידונים בהמשך. שיקול נוסף שיש להביא בחשבון הוא ההשפעה האפשרית של ההחרגה על אמינות הממשלה ביחס למחויבותה ליעדים שקבעה. מצד אחד, סביר שהאמינות לא תיפגע מאחר שברור לכול שאכן מדובר באירוע יוצא דופן. מצד אחר, אין להתעלם מהחשש שהחריגה בעניין ההינתקות תסלול את הדרך לחריגות נוספות בעתיד בגין עניינים שבשגרה, כשם שמלוות החובה הורחבו עם הזמן מעבר למימון יעדיהם המקוריים. עוד יוזכר כי בשנים האחרונות חרגה הממשלה כמה פעמים מיעדי הגירעון שקבעה לעצמה או שהגדילה אותם במהלך השנה.

משמעות נוספת של ההחרגה היא עוד הגדלה של היחס חוב-תוצר בישראל, שכבר כיום הוא 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 כבעייתית 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 הגירעון והחוב) או מימון על ידי הגדלת החוב (כך שההינתקות לא תלווה בהעלאה מיידית 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. אירוע חד-פעמי אין לממן על ידי העלאה מקבילה של המסים במלוא סכום ההוצאה באותה עת. במקום זאת נדרשת העלאה קטנה בלבד של שיעור המס כיום, ואילו עיקר המימון יבוא בדרך של יצירת חוב שייפרע בהדרגה בעתיד באמצעות הגידול המתון בשיעור המס. גישה זו של החלוקת מס מבוססת על ההנחה שהעיוות שיוצר המס גדל ככל ששיעור המס גדל. לכן העלאה מתונה של שיעור המס למשך תקופה ארוכה עדיפה מהעלאתו החדה לתקופה קצרה.

ניתן למנות יתרונות נוספים למימון ההינתקות על ידי חוב ולא על ידי מיסוי מדי. יצירת חוב מאפשרת להפריד בין העיתוי שנבחר על ידי המערכת הפוליטית לביצוע המהלך לבין העיתוי המיטבי מבחינת המשק לגיוס המשאבים ממשלמי המסים. כך, למשל, המשק מתאושש באחרונה מהמיתון הקשה שפקד אותו בשנים האחרונות, והגדלת שיעורי המס כעת עלולה להכביד על תהליך ההתאוששות; המשק הישראלי צפוי לצמוח בשנים הקרובות, ועל כן הוצאה נתונה תהווה בעתיד נטל קטן יותר בעבורו (כ-1% מהתוצר); ייתכן שבעתיד ניתן יהיה להקטין את הוצאות הביטחון (באופן מוחלט או כאחוז מהתוצר) ולהפנות חלק מהתקציב להחזר החוב. התפתחות כזאת תקטין את הצורך בהעלאת מסים.

למרות היתרונות האמורים, חשוב להביא בחשבון גם את החסרונות ואת הסיכונים הכרוכים בהגדלת הגירעון כתחליף להעלאת מסים:

א. העלאת מסים – בהיותה מידית – עשויה להבהיר לציבור בצורה מוחשית יותר את העלות הכספית של התכנית. הגדלת הגירעון – בדחוחה את נטל המימון לעתיד – עלולה לגרום לציבור להמעיט בהערכת העלות האמתית. לפיכך אפשר שמסים יתרמו לריסון ההוצאה ולזהירות יתר בקביעת אמות המידה לפיצויים.

ב. כאמור לעיל, הגדלת החוב בעייתית לנוכח הרמה הגבוהה של היחס חוב-תוצר בארץ ומשום שהיא עלולה לפגוע באמינות הממשלה באשר למחויבותה ליעדי הגירעון. עם זאת 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 כזמניות 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 כאירוע חד-פעמי, אך סדרה של מהלכי פינוי-פיצוי תערער תפיסה זו. משמעותה של סדרה כזאת היא הגדלה של ההוצאה הציבורית לתקופה ארוכה בהרבה. במקרה כזה יש לתת משקל רב יותר להעלאות 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 העלאות מסים בבוא העת יהיה בעייתי יותר אם המדינה תידרש בו בזמן לגבות מסים להחזר החוב שנצבר בגין הפינוי הנוכחי.

ההצדקה למימון הוצאות חד-פעמיות על ידי חוב נוגעת כאמור הן למלחמות הן לאירועים אזרחיים. עם זאת יש לשקול ביתר זהירות מימון אירועים אזרחיים על ידי חוב, משום שההצדקה למימון מלחמות באופן זה נתמכת על ידי שיקולים נוספים שאינם תקפים לפחות בחלק מן האירועים האזרחיים. לא במקרה רבות מן הדוגמאות ההיסטוריות מתייחסות דווקא למלחמות. להלן כמה עילות למימון על ידי חוב שנוגעות למלחמה, אך פחות לאירועים אזרחיים, וברובן אינן רלוונטיות כלל להינתקות:

א. גורם ההפתעה: מלחמות – בוודאי בישראל – פורצות לרוב בהפתעה. לכן כמעט בהכרח ייווצר חוב, שכן גם התראה של שבועות או של 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, ולכן יש שהות להתארגן להעלאות שיעורי המס אם רוצים בכך (מובן שיש אירועים אזרחיים מפתיעים אף יותר ממלחמות, כגון אסונות טבע, אך ההינתקות אינה אירוע כזה).

ב. חלון הזמן: מלחמות – בייחוד בארץ, לאו דווקא בחו"ל – נמשכות בדרך כלל תקופה קצרה. לכן גם ההוצאות מרוכזות בתקופה קצרה

יחסית לאירועים אזרחיים. ככל שההוצאה מרוכזת בזמן, כך גדל ההיגיון שביצירת חוב.

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

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

השפעת ההינתקות על הנגב המערבי

איננו יכולים שלא לפתוח פרק זה בהערה: במקורו נכתב הפרק בלשון הווה ובלשון עתיד מתוך ניסיון אחרון לעורר את מקבלי ההחלטות לפעול ביעילות, בנחישות ובחיסכון לקידום המטרה המשותפת של פיתוח הנגב המערבי ושיפור התמורה למפונה בעלות כלכלית זניחה. לאחרונה שוכתב הפרק ללשון עבר, והוא מתאר את אחת ההחמצות הגדולות של תכנית ההינתקות. החמצה זו הולידה גידול מהותי בעלות ההינתקות (הכללת אשקלון באזור המזכה בהטבה מיוחדת והפעלת תכנית ניצנים), והיא כולה החמצה של הדרג המנהלי במדינה, הדרג שלא השכיל להפוך את ביצוע ההינתקות 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 אם 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, של מושבים ושל יישובים קהילתיים קיימים בנגב המערבי יעצים כלכלית ודמוגרפית את היישוב היחיד ואת האזור כולו.
4. מעבר למגורים באזורים עירוניים מבוקשים במרכז הארץ ייצור עילות ולחצים להגדלת סכומי הפיצויים ויקשה את תהליך ההסתגלות וההתמודדות כאמור לעיל.
5. עלות פיתוח מנגנונים מכוונים ומסייעים זניחה ביותר ותרומתם חשובה ביותר.

לסיכום, תהליך מובנה, מאורגן ומתוכנן של יישוב מחדש ביישובי הנגב המערבי היה תורם מאוד לפיתוח היישוב היחיד והאזור כולו, היה מסייע בתהליך ההתמודדות האישי והמשפחתי עם טראומת המעבר והיה מאפשר שמירה על מסגרת תקציבית בכל הקשור לפיזיויים בגין מגורים ותעסוקה. בבדיקה ראשונית התברר כי קיים ביישובי הנגב המערבי מלאי תכנוני סביר העשוי לעמוד בדרישות הצפויות לבתים צמודי קרקע בעקבות ההינתקות. שאלת המפתח: האם נוצרו התנאים למימוש המלאי התכנוני באופן שיבטיח בתום תקופת המעבר יישוב מחדש באזור? על הממשלה הייתה מוטלת האחריות ליצור, יום לאחר הפינוי והמעבר למגורים זמניים, תהליך דינמי אוהד, ענייני ותכליתי המבטיח הישארות באזור, עבודה באזור ורכישת מגרש במסגרת מנגנון יישוב מחדש קבוצתי-קהילתי בהרחבות של יישובים קיימים בנגב המערבי. רק מנגנון מובנה, מאורגן ועצמאי היה מבטיח הישארות באזור ומונע זליגה צפונה ועמה תביעות להגדלת הפיצוי, להארכת תקופת ההסתגלות התעסוקתית ועוד.

הממשלה, שלא נערכה בעוד מועד להבטיח זמינות תכנונית לקידום מידי של בנייה ליישוב מחדש במגורי קבע, חייבת הייתה לפעול מיד לקידום תכנון תשתיות ומבני ציבור, להסדרים פיננסיים עם בנקים בעלי שעבודים בקרקע וכדו' – על מנת להבטיח בתוך פרק זמן קצר ביותר, חודשים ספורים, היצע מוחשי, נראה לעין וזמין של מתחמים קהילתיים צמודי קרקע לבנייה עצמית או לבנייה מרוכזת. מעבר לקידום התכנון המפורט, נכון הייתה עושה הממשלה אילו העמידה לרשות המתיישבים, במקביל לסיוע בתחום התעסוקה ובתחום הנפשי, מערך שירותים ניהוליים ומקצועיים לקידום תהליכי הבנייה באזור (כפי שנעשה במשרד הביטחון למשרתי הקבע). הממשלה יכלה להעמיד למתיישבים בנגב המערבי, כקבוצות וכיחידים, שירותי אדריכלות, ניהול ופיקוח בנייה וכדו', ובדרך זו, בעלות כספית שולית ובמסר של חלוקה 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 באזור, מסייע למתפנים בהתמודדות עם טראומת הפינוי ומעמיד את ההינתקות בהקשר החיובי של מעשה התיישבות חלוצי-ציוני בעל תרומה דמוגרפית וכלכלית ליישובי הנגב המערבי.

בפועל, כישלונה 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 הפורמלי של כתיבת החוק על מנת לקדם יישוב מחדש – עד שעבר המועד הסביר להפיכת תכנית כזאת למעשית. מעצור זה הוא שגרם להגדלת הפיצוי בדרך של הכנסת אשקלון לאזור המזכה בתמריץ והוא שהוליד את תכנית ניצנים.

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

עלותם של הסדרים מדיניים בתנאים של אי־סדר ציבורי

יותר משחשובה בעינינו (אי-)הצלחת יישובם מחדש של המפונים בנגב המערבי, חשוב לדעתנו להבין את הדפוס שכישלון זה מייצג. יסודו של הכישלון הוא בחוסר היכולת של בכירי השירות הציבורי להתאים את עצמם להחלטות הממשלה ולייצר מוצר שהוגדר כמוצר בעדיפות עליונה על ידי **הממשלה** – כאשר החלטות הממשלה נוגדות את החלטות (או רצונות) השרים המופקדים על ביצוען. מלאכתם של בכירי הסקטור הציבורי הופכת לבלתי אפשרית במיוחד כל עוד החלטות הממשלה הן הפיכות והשר הממונה אינו תומך בהחלטה הקיימת.

לחוסר היכולת המובן של הסקטור הציבורי לעמוד בלחץ הפוליטי של שרים המתנגדים להחלטות ממשלה מצטרף גורם נוסף בעל חשיבות לא פחותה, והוא חוסר הרצון לפנות מקום לאגינדה פוליטית שונה מהאגינדה 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-הרובנית, כפי שהיא נהוגה בישראל, מאפשרת קיום מערכת שלטונית דואלית. הרוב בממשלה יכול לקבל החלטות בעוד המיעוט בממשלה דוחה את מימושו וחותר לביטולן. במצב שבו החלטת הממשלה דורשת מעורבות עמוקה של משרדים שמתנגדים לה פוליטית, או לחלופין במצב שבו החלטת הממשלה סוטה באופן מהותי מסדר היום הביורוקרטי, המיעוט, **באי־עשייה**, כופה את דעתו על הרוב.

המפתיע מכול 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 המדינה, שנתפסת בעיני הפקידות הבכירה כאילו היא אגרסיבית יותר ביחס לטעות הנובעת מרתימת

העגלה לפני הסוס משהיא ביחס לעיכוב בהובלה, גורם לשיתוק במערכת. בין שהגורם המעכב הוא אי-הרצון להתעמת עם השר, בין שהוא העדפת סדר היום הרגיל (שקדם להחלטת הפינוי), ובין שהוא החשש מפעולות שיהפכו למושא לביקורת הציבור אם תחזור המדינה מהחלטתה – בין כך ובין כך נראה כי במצבים של החלטות ממשלה המבוססות על רוב שאינו רוב מכריע, הפקידות הבכירה לא תקדם מהלכים.

כלקח לעתיד נראה כי הפתרון היחיד שבידי ראש ממשלה, כנציג הרוב בממשלה, במצב עניינים כזה הוא ריכוז המהלך בידי שר התומך בהחלטה מתוך העברת **כל הסמכות** הנוגעת לעניין ממשרדי הממשלה האחרים לאותו משרד. הפתרון שנקט ראש הממשלה בנושא ההינתקות היה מינוי ועדת מנכ"לים והטלת האחריות להובלת המהלך על משרד המשפטים. **הטלת האחריות הזו, אגב, לא לוותה במתן הסמכות להחליט** (אף לא הסמכות התקציבית). פתרון זה – אם נוסיף לו את חוסר הנכונות של גורמי ממשל רבים לסטות מניהול מדיניותם השוטפת לצורך מימוש מה שהוצהר כימשימה לאומית ראשונה בחשיבותה – לא אפשר בניין כוח משימה לקידום החלטת הממשלה מן הכוח אל הפועל בצורה יעילה. חוסר יעילות זה סופו שיעלה כסף רב למדינה בעודו מביא תועלת מועטה (אם בכלל) למפונים.

השלכת התוצאה על פיננסיים עתידיים

אף על פי שבמונחי המשק הישראלי ההוצאה הציבורית בגין ההינתקות מחבל עזה אינה הוצאה כבדה, במונחי ההוצאה לנפש ההוצאה הפכה לכבדה ביותר. מבט חטוף בנתוני ההוצאה מראה כי **העלות הכוללת לפינוי כל מפונה (לרבות ההוצאה הביטחונית והאזרחית) היא כשלושת רבעי מיליון ש"ח**. לרגע נראה כי כל דיון בשאלה אם תוכל מדינת ישראל לפנות שטחי התיישבות אחרים צריך להתחיל במספר זה, מוכפל במספר המפונים הפוטנציאלי שהבודק רואה בעיני רוחו. למעשה, פני הדברים אינם בדיוק כך. לדעתנו יש לחלק את העלות לשתיים: עלות הפיצוי ועלות הפינוי. עלות הפיצוי משקפת לדעתנו את הסכומים שהמדינה תשלם גם בעתיד. ייתכן אמנם שמצב פוליטי אחר יוביל להיקף תשלומים אחר, אולם מאחר שהפיצוי שנקבע אינו חורג באופן קיצוני מכללי ההגינות, לא סביר שממשלה אחרת תשלם הרבה פחות או הרבה יותר. מאחר שהפיצוי צמוד לרמת החיים, יש להניח כי הפיצוי למשפחה מפונה יעמוד גם בעתיד על כ-25 שנות עבודה של בעל שכר ממוצע.

האם פיצוי כזה הופך את הפינוי לבלתי אפשרי? בעוד שבהחלט ייתכן כי בעת פינוי המושלם תתקשה לגייס מקורות מידיים למימון (ולכן תזדקק להלוואות בין-לאומיות), משמעות ההוצאה למדינת ישראל היא שהחוב הלאומי שלה גדול ממה שרשום בספרי המדינה, וההתחייבות הנוספת היא מעין התחייבות אקטוארית השקולה לזו שהייתה מתקבלת אילו כל ראשי משקי הבית הצפויים להיות מפונים היו אנשי קבע המשוחררים משירות צבאי בגיל 42 עם פנסייה מלאה. נראה כי בחשבון הערך הנוכחי לא יהיו הוצאות הפיצוי בגין פינוי עתידי (אם וכאשר יבוא) נטל שמדינת ישראל לא תוכל לעמוד בו.

עלות הפינוי קשה יותר לחישוב, כי מעבר לשאלת המימון התקציבי יש להעמידה מול החיסכון בהקצאת מקורות עתידיים לשמירה על חיי המפונים ורכושם, וכן מול החיסכון בהוצאות הביטחון השוטף. ניתוח עלות-תועלת כזה חורג מתחומי העבודה הזאת, אולם 'חישובי גב המעטפה' מראים כי עלות זו זניחה בחשבון כולל וארוך טווח.

סוגיה שעמה בחרה ממשלת ישראל שלא להתמודד היא הטלת הוצאות הפינוי העודפות על המפונים עצמם. היה סביר בהחלט אילו קוזזו הוצאות

שנגרמות על ידי הפרת חוק אישית של מפונים מהפיצוי המגיע להם אישית, ויהיה סביר בהחלט אם תינקט מדיניות כזאת בעתיד. נראה כי מדיניות כזאת הייתה יכולה להקטין את ההוצאה הציבורית בסדר גודל של כ-5%-10%. שאלה זו תחזור ותעלה 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 לממנו ללא הגדלה דרמתית של החוב הלאומי ושל היחס חוב-תוצר. במצב עניינים כזה ערביות של ממשלת ארצות הברית או אולי אף תמיכה ישירה שלה יהיו כמעט הכרחיות לביצוע המהלך, שאם לא כן יעלו מאוד שערי הריבית והמשק יידחק לפינה של אי-צמיחה. למרות זאת נראה כי מעבר לשאלת התזרים של המימון המידי אין למדינה קושי כלכלי אמתי להתמודד עם פינוי עתידי.

השפעת ההינתקות על המשק הפלסטיני

בשנתיים האחרונות נרשמה צמיחה מתונה במשק הפלסטיני שהביאה להתייצבות המצב הכלכלי שם לאחר כמה שנים של הידרדרות קשה מאז פרוץ האנתיפאדה. במהלך 2004 נרשם שיפור בכמה מדדים בהשוואה ל-2003, כגון תנועת 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-2003.⁷ המצב הכלכלי ברשות הפלסטינית עדיין גרוע בהרבה מהמצב ששרר בה ערב האנתיפאדה (למשל במונחי תל"ג לנפש, אבטלה ושיעור העוני).

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

תכנית ההינתקות עשויה להשפיע בכמה דרכים על המצב הכלכלי בשטחים בכלל וברצועת עזה בפרט. עשויה להיות לה השפעה ישירה על המצב הכלכלי – עקב הרגיעה הביטחונית והשיפור באווירה הכללית – או השפעה עקיפה, בעקבות השינויים שאולי יחולו באופי הקשרים הכלכליים עם ישראל.

חשוב להדגיש כי חלק ניכר מההשפעות האמורות אינן קשורות ישירות לתכנית ההינתקות, כלומר לפינוי היישובים היהודיים, אלא למידה שיושמו היבטים אחרים של ההפרדות מהפלסטינים, כגון המדיניות בעניין כניסת עובדים פלסטינים לישראל, השלמת גדר ההפרדה והאפשרות להעברת השליטה במעברים הבין-לאומיים לידי הפלסטינים – למשל בדרך של הקמת נמל ימי או אווירי בעזה או ויתור ישראלי על השליטה בגבול עם מצרים. הסרת מחסומים והקלות בתנועה בתוך השטחים עצמם ובין הרצועה לגדה עשויות אף הן לסייע לשיפור המצב הכלכלי שם.

7 אומדני תוצר של קרן המטבע הבין-לאומית, דצמבר 2004.

למצב הכלכלי בשטחים השפעה על ישראל בכמה ערוצים: הוא משפיע על המוטיבציה לבצע פיגועים, ולפיכך גם על המצב הביטחוני והכלכלי בארץ; הוא משפיע על הלחץ לעבודת פלסטינים בישראל; הוא קובע את הביקוש הפלסטיני לסחורות ישראליות, אף כי סדרי הגודל אינם משמעותיים במיוחד בעבור ישראל.

להלן נדון בכמה השלכות אפשריות של ההינתקות על הקשרים הכלכליים בין ישראל לרשות הפלסטינית ועל המצב הכלכלי בשטחים.

א. עובדים

בשנתיים האחרונות עבדו בישראל כ-40,000 עובדים מהשטחים. מספר זה נמוך משמעותית מהיקפי התעסוקה של פלסטינים בישראל בשלושת העשורים האחרונים, והוא מראה על ירידה חדה במיוחד בהשוואה לשנת השיא ערב פרוץ האנתפאדה השנייה (ראו תרשים 2 להלן). הירידה החדה מדגישה את הפגיעה הקשה בפלסטינים מחד גיסא ואת הירידה בתלות של ישראל בהעסקתם מאידך גיסא (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 הישראלים בגלל החשש הביטחוני, מדיניות הענישה כלפי המעסיקים וזמינות העובדים הזרים המתחרים בפלסטינים. המדיניות המוצהרת הנוכחית של הממשלה היא כי מ-2008 תופסק לחלוטין עבודת פלסטינים בישראל.

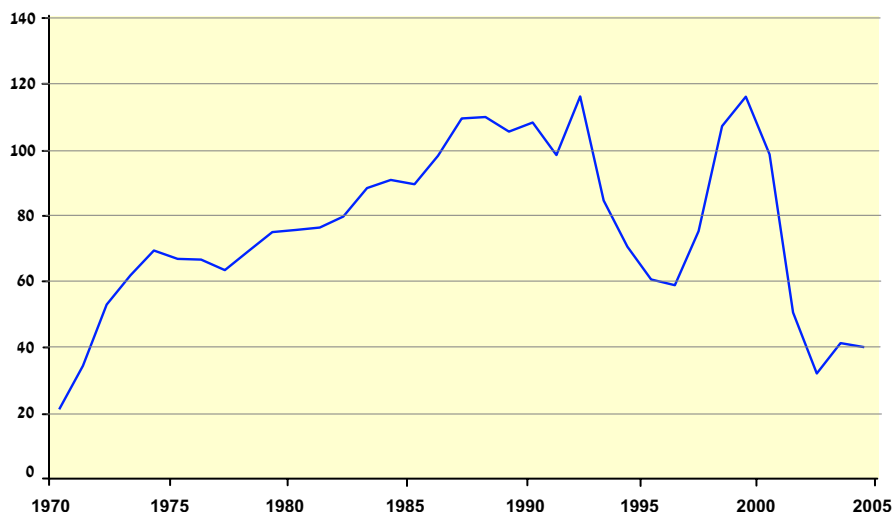
מדיניות זו תעמוד לפני כמה אתגרים:

- א. גורמים פלסטיניים ובין-לאומיים ידרשו כי בטווח הקצר תגדיל ישראל 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 הישראלים 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 הביטחונית עשויים להגביר את הביקוש הישראלי לעובדים פלסטינים.

ייתכן כי לממשלה יהיה תמריץ, כפי שקרה בעבר, להגדיל מדי פעם בפעם את כמות היתרי התעסוקה בישראל כאמצעי להרגעת המצב בשטחים ולהקטנת המוטיבציה לביצוע פיגועים וכחלק מההתנהלות המדינית מול הרשות הפלסטינית.

השיקולים הפלסטיניים ביחס לתעסוקה בישראל מורכבים, וקיים מתח בין שיקולי הטווח הקצר לשיקולי הטווח הארוך. 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 לשמש מכשיר מרכזי בשיפור המצב הכלכלי בשטחים. בטווח הארוך התעסוקה בישראל מעוררת כמה בעיות מבחינת המשק הפלסטיני: היא גורמת להעלאת השכר שם (ללא עלייה בפריון), דבר הפוגע בכושר התחרות של הייצוא 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),



תרשים 2. מועסקים פלסטינים בישראל (באלפים)

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.

ב. מסחר

היקף הסחר הדו-צדדי חשוב מאוד לפלסטינים: ישראל היא מקור הייבוא ושוק הייצוא העיקרי בעבורם. מעבר הסחורות בין ישראל לשטחים – הן לצורך מסחר דו-צדדי הן לצורך המסחר הבין-לאומי של הרשות הפלסטינית – סובל מקשיים ומפגיעות 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 לרשות הפלסטינית 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, גם סביב ירושלים, ייתכן שתעלה על סדר היום האפשרות לעבור למשטר מכס אחר כגון 'אזור סחר חופשי'. יישומו של איחוד המכס פשוט כל עוד ישראל שולטת במעברים הבין-לאומיים. אם יקבלו הפלסטינים שליטה על מעברי הגבול הבין-לאומיים, למשל עם הקמת נמל ימי או אווירי ברצועה, או אם הם יקבלו שליטה על המעבר היבשתי מהרצועה למצרים, ייווצר שינוי מהותי במצב: אפשרות אחת היא שהפלסטינים יסכימו להמשיך ולאכוף במעברים אלה את שיעורי המכס הנהוגים בישראל וישראל תסכים להסתמך על כך. אפשרות אחרת היא שישראל תחליט להקים גבול כלכלי בינה לבין הרצועה. הקושי העיקרי במקרה זה יהיה שכל עוד אין גדר הפרדה מלאה בין ישראל לגדה, יש משמעות להקמת גבול כלכלי הרצועה רק אם מונעים מעבר סחורות מהרצועה לגדה, מהלך שייתפס פוליטית כבעייתית ביותר.

ג. גביית מסים

ישראל שולטת במעברים הבין-לאומיים לשטחים, וכמובן גם בסחורות המיובאות דרך נמלי הים שלה. ישראל גובה את המסים על המוצרים המיובאים מחו"ל לרשות הפלסטינית ומעבירה אותם לרשות. מסים אלה הם רכיב חשוב בהכנסות הרשות הפלסטינית. הקמת נמל ימי בעזה או העברת השליטה בגבול עם מצרים לידי הפלסטינים יפחיתו מאוד את תפקידה של ישראל בגביית מסים בעבור הרשות הפלסטינית.

ד. תשתיות

למרות ההצהרות על הכוונה להיפרד במגוון היבטים, התלות הפלסטינית בישראל בתחום התשתיות תימשך בטווח הנראה לעין, ולא תחול היפרדות:

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

מים: ישראל מספקת לרשות חלק מהמים, והתיאום בנושא מתבצע במסגרת ועדת מים משותפת. בישראל מוקמים עתה כמה 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 הבין-לאומי 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 יוכל הנמל בעזה להתחרות בנמלי ישראל בשינוע סחורות בעבור משתמשים ישראלים.

גז טבעי: בתחום זה ייתכן שיתוף פעולה עתידי בכמה מישורים. ראשית, מול חופי עזה יש מאגר גדול של גז. כרגע אין הסכם לרכישת הגז על ידי ישראל, אך ייתכן שהמצב ישתנה, והדבר יקנה מקור הכנסה חשוב ויציב לרשות הפלסטינית. שנית, ישראל עוסקת בהקמת צנרת פנים-ארצית להולכת גז, וחלקה כבר הושלם. בעתיד צפוי גם צינור גז ממצרים. ייתכן שבעתיד הרחוק יותר תשתלב הרשות במערכת זו. התפתחות כזאת תקנה לפלסטינים גישה לאנרגייה נקייה וזולה.

אזורי תעשייה: סגירת אזור התעשייה בארז הוא בבחינת כישלון של צורה זו של שיתוף פעולה כלכלי ישראלי-פלסטיני. אזור זה, כמו אזורי תעשייה נוספים שתוכננו לקום על קו התפר בין ישראל לרשות הפלסטינית, 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), והם מנצלים את הטבות המכס שישראל נהנית מהן בארצות הברית. דגם ה-QIZ הופעל לאחרונה גם במצרים. המפעלים במצרים ובירדן לא סבלו מעולם מפגיעה בתפקוד התקין על רקע אירועים ביטחוניים-פוליטיים. אם תושג אותה ודאות בשטחים, ייתכן שבעתיד יוקמו שם מפעלים על בסיס דומה. עם זאת כישלוננו של אזור התעשייה ארז עלול למנוע הקמת אזורי תעשייה משותפים נוספים, לפחות בטווח הקרוב.

סיכום דיון

המושב הראשון בכנס הכלכלי השנתי השלושה-עשר עסק במחקרו של פרופ' דניאל צידון, 'ההשלכות הכלכליות של ההינתקות'. מטבע הדברים הדיון גלש גם למישור הפוליטי, אולם מרבית הדוברים הצליחו להגביל את הביקורת שלהם על המחקר למישור הכלכלי.

בתחילת המושב הציג צידון את עיקר הממצאים שעלו במחקרו. הוא תיאר את האופי הכלכלי של התושבים המיועדים לפינוי וסקר את הרכיבים השונים של הפיצוי המתוכנן: פיצוי עבור מגורים, פיצוי עבור פרנסה ופיצוי לבעלי עסקים ולחקלאים. לטענתו, הפיצויים המתוכננים משקפים בצורה סבירה את ההפסד הכלכלי שנגרם לכל משפחה בעקבות הפינוי. לאחר מכן דן צידון בשאלת ההשלכות הכלכליות על מדינת ישראל במקרה שמהלך ההינתקות יבוטל. מסקנתו הייתה שאי-יישום התכנית יוביל לחוסר יציבות פוליטית, מציאות שמובילה, לפי מחקרים, לירידה של ממש בצמיחה. צידון הצביע על התופעה של היעדר הכרה מצד גורמי השלטון בסדר העדיפות העליון של פרויקט המוגדר תכנית לאומית. במהלך עריכת המחקר התברר שכל משרד וכל ארגון ממשלתי דאגו בראש ובראשונה לענייניהם ורק לאחר מכן לקידום התכנון של תכנית ההינתקות. התנהלות שלטונית זו הובילה לעלייה של חצי מיליארד עד מיליארד ש"ח בעלות התכנית. את הצלחת יישום התכנית יש לזקוף דווקא לזכותו של מנכ"ל משרד המשפטים, שהיה אמור להיות רק כוח עזר בתהליך התכנון. בהמשך הדיון איששו ישראל עוז ודן פרופר את מסקנותיו של צידון באשר להתנהלות האטית של משרדי הממשלה בתכנון יישובם מחדש של המפונים ואת ההשלכות הכלכליות של התנהלות גמלונית זו.

שר האוצר בנימין נתניהו שלל את הטיעון שתכנית ההינתקות תוביל לשיפור הצמיחה של המשק הישראלי, מפני שהמצב הביטחוני עלול להחמיר לאחר יישום התכנית, ואז מצב המשק יורע. עם עמדה זו הזדהו דוברים נוספים, בהם ד"ר ברון ויימן מחוג הפרופסורים לחוסן מדיני וכלכלי ובן-ציון זילברפרב.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה אילן כהן טען שבהתחשב בנסיבות הקשות ובלחצים הרבים שהופעלו, התוספת לעלות יישום התכנית שציין צידון איננה

* את סיכום הדיון כתב אוהד לסלוי, עוזר מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה.

משמעותית. כמו כן שיתוף הפעולה הבין-משרדי היה משביע רצון לדעתו. עם זה הסכים כהן עם עמדתו של צידון שמהלך ההינתקות אינו אירוע מקרו-כלכלי דרמטי ואי-ביצוע שלו אכן עלול לפגוע קשות בצמיחה הכלכלית של ישראל.

חבר הכנסת אברהם בייגה שוחט התייחס בעיקר לשינויים החיוביים שהכניסה ועדת הכנסת בחוק פינוי-פיצוי – הארכת תשלום שכר הדירה מחצי שנה לשנתיים והורדת שיעור הפחת בפיצוי לחקלאים. בהמשך דבריו ביקר את החלטת הממשלה להקים את אתר הקרווילות ולהסכים לדרישת המתישבים להקים מועצה אזורית חדשה שתהיה תחליף למועצה אזורית חוף עזה, בטענה שהחלטות אלו אינן נכונות כלכלית ויהיו נטל כלכלי מיותר. חבר הכנסת אבשלום וילן העיר שככל שתהליך קביעת הפיצויים התארך, כך גדלו היקפי הפיצויים, לעתים ללא סיבה מוצדקת.

שרת המשפטים ציפי לבני העלתה את השאלה אם משמעות תכנית ההינתקות היא גם הינתקות כלכלית מרצועת עזה. לדעתה, למרות הרצון מהצד הישראלי להביא להינתקות כלכלית מלאה בין מדינת ישראל לרצועת עזה, הדבר אינו אפשרי במצב הנוכחי בגלל ההתנגדות המצרית למעבר יבשתי חופשי בין חצי האי סיני לבין הרצועה והיעדר פתרון לבעיית הנתק בין הרצועה לבין יהודה ושומרון. השרה לבני סבורה שתכנית ניצנים, שהיא פתרון קהילתי ליישובים שפוננו, אידאלית מבחינה כלכלית וכי הסכומים שמציע חוק פינוי-פיצוי הולמים. יורם גבאי המשיך את קו המחשבה של השרה לבני באשר לסיכויים להינתקות כלכלית מרצועת עזה. לדעתו, אין בתכנית כל התייחסות לסוגיית היחסים הכלכליים עם הרצועה ביום שאחרי. המשנה לראש הממשלה שמעון פרס הביע עמדה הפוכה לזו של השרה לבני וטען שתכנית ההינתקות איננה צריכה לכלול הינתקות כלכלית מרצועת עזה. יש לעודד מעבר סחורות ועובדים מהרצועה לישראל וליהודה ושומרון כדי לשפר את המצב הכלכלי ברצועה. רק כך אפשר יהיה לחזק את הכוחות המתונים ברצועה ולשפר את הסיכוי לרגיעה באזור.

פרופ' אסף רזין העיר שההשלכה הכלכלית העיקרית של תכנית ההינתקות היא מידת השפעתה על יציבות המשטר בישראל. אם התוצאה של ההינתקות תהיה אירועי בחירות תכופים וחוסר יציבות שלטונית, כלכלת ישראל תיפגע. לעומת זאת אם ההינתקות תוביל להתייצבות שלטונית, אזי השלכות התכנית יהיו חיוביות.

פרופ' ידידיה שטרן מהמכון הישראלי לדמוקרטיה העיר שתי הערות מהותיות על התנהלות הדין. הוא הביע ספק באשר ליכולת לכמת ולמדוד

את ההשלכות הכלכליות של ביצוע או אי-ביצוע תכנית ההינתקות. אין דרך לכמת גורם כמו פגיעה ביכולת היצרנית של מגזר החש שהוא מודר מהחברה. נוסף על כך בעקבות המחלוקת על נושא ההינתקות, אנו עדים ביתר שאת לתופעה של ערעור מושג שלטון החוק על ידי תפיסה פוליטית של צדק. אין ספק שהמשך הערעור על שלטון החוק בישראל, מימין ומשמאל, יגרום לפגיעה בכלכלה.

חבר הכנסת ניסן סלומיאסנקי אמר שתכנית ניצנים היא הפיצוי המינימלי שעל המדינה להעניק למפונים. עוד הוא הוסיף שמאחר שמדובר בפינוי בכפייה ולא בפינוי מרצון, יש להעניק למפונים פיצוי העולה על השווי הראלי של נכסיהם.

שר הביטחון שאול מופז טען שהתכנית אמנם לא נבעה ממניעים כלכליים, אולם ישנו פוטנציאל גדול של דיווידנדים כלכליים מיישומה. אם ההינתקות תוביל לרגיעה ביטחונית, גם הכלכלה הישראלית וגם הכלכלה הפלסטינית יצמחו בקצב גידול גבוה מזה של השנים האחרונות.

דוד ברודט סיכם את המושב ודיווח שמרבית הדוברים הסכימו על ממדי עלות התכנית (7-8 מיליארד ש"ח) ושהוצאה חד-פעמית זו איננה אירוע מקרר-כלכלי. אשר לפיצויים, ההתנהלות האטית נבעה מכך שנציגי המפונים ערמו קשיים לאורך כל הדרך, ממניעים אידאולוגיים ואינטרסנטיים. מניסיונו כפקיד בכיר במגזר הציבורי גרס ברודט כי הביקורת של צידון על חוסר שיתוף הפעולה בין-משרדי מוגזמת. הוא הסכים עם התרחיש הכלכלי השלילי של צידון בעניין אי-יישום תכנית ההינתקות. כפי שצינו השרה לבני ואחרים, חסר במחקר של צידון היבט היחסים הכלכליים הדו-צדדיים בין ישראל לרשות הפלסטינית בעקבות תכנית ההינתקות.

המשתתפים בכנס הכלכלי השלושה־עשר

יו"ר מועצת המנהלים של מגל מערכות ביטחון	קובי אבן עזרא
שותף בכיר ב־McKinsey & Company	רוג'ר אבראבנל
שר התעשייה, המסחר והתעסוקה	השר אהוד אולמרט
המדען הראשי, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	ד"ר אלי אופר
חבר בוועדת הכספים ובוועדת האתיקה של הכנסת	ח"כ חיים אורון
מייסד ושותף מנהל, חברת ורטקס הון סיכון	יורם אורון
מנכ"לית מחקר ותכנון, המוסד לביטוח הלאומי	לאה אחדות
מוסד שמואל נאמן, הטכניון	ד"ר אופירה איילון
יו"ר המועצה לביטחון לאומי	אלוף (מיל') גיורא איילנד
היועצת הכלכלית של הכנסת	סמדר אלחנני
מנכ"ל אי-אף-גי שירותים בע"מ	אלוף (מיל') דורון אלמוג
סמנכ"ל כספים-כלכלה, משרד האוצר	יעל אנדרון
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' צבי אקשטיין
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ גלעד ארדן
מנכ"ל הרשות לעסקים קטנים בישראל	עמירם בוקשפן
דלויט, בריטמן, אלמגור	רו"ח אילן בירנפלד
מנכ"ל משרד האוצר	רו"ח ד"ר יוסי בכר
מנכ"ל התאחדות התעשיינים	יורם בליזובסקי
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	הראל בלינדה
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; החוג לכלכלה,	פרופ' אבי בן בסט
האוניברסיטה העברית בירושלים	
גרוס, קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות'	עו"ד תמר בן־דוד
הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון, משרד האוצר	איל בן־שלוש
מנכ"ל East West Ventures	אלוף (מיל') איתן בן אליהו
המנהל האקדמי של הכנס הכלכלי השנתי; לשעבר מנכ"ל	דוד ברודט
משרד האוצר	
נשיא אוניברסיטת בן־גוריון בנגב	פרופ' אבישי ברורמן
מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר יעקב ברוידא
נשיא התאחדות התעשיינים; יו"ר לשכת התיאום של	שרגא ברוש
הארגונים הכלכליים	
חברת גימני בע"מ	ד"ר אורנה ברי
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ אהרון בריוון
דלויט, בריטמן, אלמגור	יגאל בריטמן
יו"ר חוג הפרופסורים לחוסן מדיני וכלכלי	ד"ר רון בריימן
ראש תחום הסקטור הציבורי במחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר עדי ברנדר
המרכז הבינתחומי הרצליה	פרופ' אמיר ברנע
חבר מועצת עיריית ירושלים	ניר ברקת
יו"ר דירקטוריון חברת פעילים	יורם גבאי
מנכ"ל רשות החברות הממשלתיות, משרד ראש הממשלה	עו"ד אייל גבאי
Market Strategy Group	ביל גוויץ
שותף בכיר ב־McKinsey & Company	ד"ר יורם גוטגלד
כלכלנית	ציפי גלים

משנה למנכ"ל מגדל חברה לביטוח ויו"ר מגדל שוקי הון	ניר גלעד
מנכ"ל פורטלנד טרסט	תא"ל (מיל') עיבל גלעדי
סמנכ"ל כספים, חברת מקורות	אבי גפן
החוג לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' ראובן גרונאו
גרוס קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות'	פרופ' יוסף גרוס
חבר ועדת הכספים של הכנסת וסגן יו"ר הכנסת	ח"כ הרב נסים דהן
חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; בית הספר למדיניות	ד"ר מומי דהן
ציבורית, האוניברסיטה העברית בירושלים	
מנכ"ל א' דורי, חברה לעבודות הנדסיות בע"מ	אורי דורי
מנכ"ל משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה	רענן דינור
מנכ"ל בזק	אמנון דיק
כלכלנית ראשית, פסגות-אופק, משרד האוצר	ורד דר
ראש אגף התקציבים, משרד האוצר	קובי הבר
יו"ר הדירקטוריון של טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ	אלי הורביץ
הקתדרה למסחר בינלאומי ע"ש גלן סטון, אוניברסיטת	פרופ' אלחנן הלפמן
הרוורד; עמית באוניברסיטת תל אביב	
מנכ"ל חברת מקורות	רונן וולפמן
חבר ועדת הכלכלה של הכנסת	ח"כ אבשלום וילן
מנהלת ועדת הכלכלה של הכנסת	לאה ורון
מנכ"ל אינספייר השקעות	אבי ורטהיים
יועץ כלכלי לנשיא המדינה	פרופ' צבי זוסמן
המחלקה לכלכלה, אוניברסיטת בר-אילן	פרופ' בניציון זילברפרב
המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים	פרופ' יוסף זעירא
גרוס קלינהנדלר, חודק, הלוי, גרינברג ושות'	עו"ד דוד חודק
מנכ"ל מועדון אנשי עסקים ערבים בישראל	ד"ר רמזי חלבי
עורכת כלכלית, ידיעות אחרונות	גלית חמי
משנה לראש מינהלת סל"ע, משרד ראש הממשלה	עמי חמצני
מנכ"ל דלת-א-גליל תעשיות	ארנון טיברג
יו"ר הרשות לניירות ערך	משה טרי
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' מנואל טרכטנברג
מנכ"ל בנק המזרחי	אלי יונס
נשיא ומנכ"ל חברת מכתשים אגן תעשיות	אלוף (מיל') שלמה ינאי
לשעבר יו"ר רשות הנמלים והרכבות	גד יעקבי
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ דני יתום
יו"ר ועדת הכלכלה של הכנסת	ח"כ אמנון כהן
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ יצחק כהן
מנהל ועדת הכספים של הכנסת	טמיר כהן
מנכ"ל משרד ראש הממשלה	אילן כהן
יו"ר דירקטוריון דלת-א-גליל תעשיות	דב לאוטמן
שרת המשפטים והשרה לקליטת עלייה	השרה ציפי לבני
המפקח על הבנקים, בנק ישראל	יואב להמן
לשעבר סגן שר האנרגיה של ארצות הברית; מנכ"ל (בדימוס)	ד"ר ויליאם ו' לואיס
של McKinsey Global Institute	
יועץ למחלקת המחקר, בנק ישראל	פרופ' ניסן לוויטן
סגן הממונה על התקציבים, משרד האוצר	אמיר לוי

ראש העיר ירושלים	אורי לופוליאנסקי
לוצאטו את לוצאטו, עורכי פטנטים	ד"ר אתי לוצאטו
יגאל ארנון ושות'	עו"ד אמנון לורד
ליאון, אורליצקי ושות'	רו"ח משה ליאון
ראש אגף תקציבים במשרד הביטחון והיועץ הכספי לרמטכ"ל	תא"ל משה ליפל
יו"ר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ יעקב ליצמן
מנכ"ל בנק לאומי	גליה מאור
שר הביטחון	השר שאול מופז
יו"ר בנק דיסקונט לישראל	אריה מינטקביץ
מירון, בן-ציון ופריבס, עורכי דין ונוטריונים	עו"ד יצחק מירון
דיקן ביה"ס לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המרכז	פרופ' רפי מלניק
הבינתחומי הרצליה	
המחלקה להנדסת חשמל מערכות, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' חגית מסר ירון
מנכ"ל טבע תעשיות פרמצבטיות בע"מ	ישראל מקוב
יו"ר דירקטוריון בזק בינלאומי	ד"ר ליאורה מרידור
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה; משרד חיים צדוק	עו"ד דן מרידור
ושות'	
שר האוצר	השר בנימין נתניהו
משנה לנגיד בנק ישראל	ד"ר מאיר סוקולר
משנה למנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר מישל סטרבצינסקי
הכנסת	ח"כ ניסן סלומיאנסקי
משנה לנגיד בנק ישראל	פרופ' אביה ספיבק
יו"ר המטה לביצוע הסדר הקיבוצים	ישראל עוז
יו"ר החברה לישראל	עידן עופר
יו"ר דירקטוריון מגדל חברה לביטוח	אהרון פוגל
מנכ"ל ניאופרם בע"מ	דוד פורר
מנכ"ל סלקום	ד"ר יצחק פטרבורג
נגיד בנק ישראל	פרופ' סטנלי פישר
מנהלת מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר קרנית פלוג
מנכ"ל אסם	דן פרופר
יו"ר בנק המזרחי	יעקב פרי
עורך כלכלי, מעריב	משה פרל
המשנה לראש הממשלה	השר שמעון פרס
יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה	ח"כ עמיר פרץ
לשעבר יו"ר איגוד העובדים הסוציאליים, יועצת מדיניות	אתי פרץ
כלכלית-חברתית וזכויות חברתיות	
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אפרים צדקה
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אלכס צוקרמן
נשיא המכללה האקדמית ספיר	פרופ' זאב צחור
ראש מערך אסטרטגיה ופיתוח עסקי בינלאומי, בנק לאומי;	פרופ' דניאל צידון
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	
מנכ"ל סניף ישראל McKinsey & Company	ד"ר יונתן קולודני
יו"ר מועצת המנהלים מנפאואר ישראל בע"מ	יוסי קוציץ
יו"ר פורום מנהלי כספים	נגה קינן
הממונה על הכנסות המדינה, משרד האוצר	מאיר קפוטא

מנהל אגף המכס והמע"מ	איתן רוב
מנכ"ל החברה לישראל	יוסי רוזן
יו"ר דירקטוריון חברת החשמל	שלמה רוטמן
ראש החטיבה העסקית בבנק לאומי	רקפת רוסק־עמינח
ביה"ס לכלכלה ע"ש איתן ברגלס, אוניברסיטת תל אביב	פרופ' אסף רזין
ראש התחום המוניטרי, מחלקת המחקר, בנק ישראל	ד"ר סיגל ריבון
נשיא המרכז הבינתחומי הרצליה	פרופ' אוריאל רייכמן
הממונה על השכר, משרד האוצר	יובל רכלבסקי
שר במשרד ראש הממשלה	השר חיים רמון
יו"ר מועצת המנהלים, בנק לאומי	איתן רף
חבר ועדת הכספים של הכנסת	ח"כ אהוד רצאבי
לשעבר שר האוצר	ח"כ אברהם (בייגה) שוחט
יו"ר ועדת חוץ וביטחון של הכנסת	ח"כ יובל שטייניץ
הממונה על ההגבלים העסקיים, רשות ההגבלים העסקיים	ד"ר דרור שטרומ
שר התחבורה	השר מאיר שטרית
יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת	ח"כ יורי שטרן
עמית בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה	פרופ' ידידיה צ' שטרן
עורך כלכלי של עיתון הארץ	נחמיה שטרסלר
מנכ"ל מודלים כלכליים בע"מ	ד"ר יעקב שיינין
ראש אגף הכלכלה, התאחדות התעשיינים	נירה שמיר
יגאל ארנון ושות'	עו"ד דיויד שפירא
ראש מטה שר הביטחון	תא"ל עמי שפרן
ראש אגף כלכלה ומחקר, משרד האוצר	ד"ר מיכאל שראל
לשעבר מנכ"ל משרד האוצר	ד"ר עמנואל שרון
ראש הממשלה	אריאל שרון
יו"ר רפאל	יעקב תורן
יגאל ארנון ושות'	עו"ד דורון תמיר

מחקרי מדיניות של המכון הישראלי לדמוקרטיה

1. **רפורמה בשידור הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר עמרי בן-שחר וגבי רחל לאל (1997)
2. **עקרונות לניהול ולתקצוב על-פי תפוקות במגזר הציבורי**
פרופ' דוד נחמיאס ואלונה נורי (1997)
3. **הצעת חוק השב"כ: ניתוח משווה**
אריאל צימרמן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר (1997)
4. **דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות?**
פרופ' אביעזר רביצקי (1997)
5. **לקראת רפורמה מבנית במגזר הציבורי בישראל**
פרופ' דוד נחמיאס, מרל דנון-קרמזין ואלון יראוני (1997)
6. **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס (1997)
7. **הסתה, לא המרדה**
פרופ' מרדכי קרמניצר וחאלד גנאים (1997)
8. **בנק ישראל: סמכות ואחריות**
פרופ' דוד נחמיאס וד"ר גד ברזילי (1998)
9. **השתלבות קבוצות "פריפריה" בחברה ובפוליטיקה
בעידן שלום: א. החרדים בישראל**
פרופ' מיכאל קרן וד"ר גד ברזילי (1998)
10. **מבקר המדינה: סמכות ואחריות**
ד"ר גד ברזילי ופרופ' דוד נחמיאס (1998)
11. **חופש העיסוק**
פרופ' מרדכי קרמניצר, ד"ר עמרי בן-שחר ושחר גולדמן (1998)
12. **הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות**
גדעון רהט ונטע שר-הדר (1998)

13. **השסע היהודי-ערבי בישראל: מאפיינים ואתגרים**
פרופ' רות גביוון ועסאם אבו-ריא (1999) הופיע גם בערבית
14. **100 הימים הראשונים**
פרופ' דוד נחמיאס וצוות המכון הישראלי לדמוקרטיה (1999)
15. **הרפורמה המוצעת במערכת בתי המשפט**
שחר גולדמן בהנחיית פרופ' רות גביוון ופרופ' מרדכי קרמניצר (1999)
16. **תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945**
מיכל צור בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר (1999)
17. **חוק ההסדרים: בין כלכלה ופוליטיקה**
פרופ' דוד נחמיאס וערן קליין (1999)
18. **פסיקת הלכה בשאלות מדיניות**
פרופ' ידידיה צ' שטרן (1999)
19. **הרבנות הממלכתית: בחירה, הפרדה וחופש ביטוי**
איל ינון ויוסי דוד (2000)
20. **משאל-עם: מיתוס ומציאות**
דנה בלאנדר וגדעון רהט (2000)
21. **השסע החברתי-כלכלי בישראל**
איריס גירבי וגל לוי בהנחיית פרופ' רות גביוון (2000)
22. **מדינה משפט והלכה – א. מנהיגות ציבורית כסמכות הלכתית**
פרופ' ידידיה צ' שטרן (2000)
23. **מעברי שלטון בישראל: השפעות על מבנה הממשל ותפקודו**
פרופ' אשר אריאן, פרופ' דוד נחמיאס ודורון נבות (2000)
24. **העדפה מתקנת בישראל: הגדרת מדיניות והמלצות לחקיקה**
הילי מודריק-אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר ופרופ' דוד נחמיאס (2000)
25. **הטלוויזיה הרב-ערוצית בישראל: ההיבט הציבורי**
פרופ' ירון אזרחי, ד"ר זוהר גושן וגבי חני קומנשטר (2001)

26. **דגמים של שיתוף אזרחים**
 אפרת וקסמן ודנה בלאנדר בהנחיית פרופ' אשר אריאן (2002)
- הכנס הכלכלי השנתי התשיעי – יוני 2001**
 מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
27. **אסטרטגיה לצמיחה כלכלית בישראל (2002)**
28. **אי-שוויון בישראל: חצי הכוס הריקה וחצי הכוס המלאה (2002)**
29. **הרפורמה במערכת הבריאות: עבר ועתיד (2002)**
30. **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2001-2002 (2002)**
31. **מדינה, משפט והלכה – ב. עושר שמור לבעליו לרעתו: מקומם של המשפט ושל ההלכה בחברה הישראלית**
 פרופ' ידידיה צ' שטרן (2002)
32. **חקיקה פרטית**
 דנה בלאנדר וערן קליין בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס (2002)
- הכנס הכלכלי השנתי העשירי – יולי 2002**
 מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
33. **איום ביטחוני ומשבר כלכלי (2002)**
34. **הגלובליזציה (2002)**
35. **מדיניות הפנסיה (2002)**
36. **המדיניות המקרו-כלכלית לשנים 2002-2003 (2002)**
37. **רגולציה – הרשות המפקחת**
 אורי ארבל-גנץ בהנחיית פרופ' דוד נחמיאס ופרופ' ידידיה צ' שטרן
 (2003)

38. **רגשות דתיים, חופש הביטוי והמשפט הפלילי**
 (בשיתוף עם קרן קונרד אדנאואר)
 פרופ' מרדכי קרמניצר, שחר גולדמן וערן טמיר (2003)
39. **דת ובג"ץ: דימוי ומציאות א. פרסום "מנוף – המרכז למידע יהודי" במבחן הביקורת**
 ד"ר מרגית כהן, ד"ר אלי לינדר ופרופ' מרדכי קרמניצר (2003)
40. **האומנם מדינת כבוד האדם?**
 אלוף הראבן (2003)
41. **פורנוגרפיה – מוסר, חירות, שוויון: הצעה לתיקון האיסור על פרסום והצגת תועבה, ועבירות קרובות**
 רם ריבלין בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר (2003)
42. **המשמעות הפוליטית והחברתית של פינוי יישובים ביש"ע**
 יאיר שלג (2003), מהדורה שנייה (2004)
- הכנס הכלכלי השנתי האחד-עשר – יולי 2003**
 מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
43. **המדיניות המקרו-כלכלית לייצוב המשק ולצמיחה (2003)**
44. **הצעה לארגון מחדש של החינוך הציבורי בישראל על בסיס ביזור ואיזור (2003)**
45. **אמינות ושקיפות במשק (2003)**
46. **מערכת ההשכלה הגבוהה לעשור הקרוב (2003)**
47. **המונופוליסט כקרובן: על זכויות חוקתיות בדיני ההגבלים העסקיים**
 עדי אייל בהנחיית ידידיה צ' שטרן ודוד נחמיאס (2004)
48. **מדינה, משפט והלכה – ג. דת ומדינה: תפקידה של ההלכה**
 ידידיה צ' שטרן (2004)
49. **זכויות חברתיות בחוקה ומדיניות כלכלית**
 אבי בן בסט ומומי דהן (2004)

50. האם תיתכן מדינת הלכה? הפרדוקס של התאוקרטיה היהודית
אביעזר רביצקי (2004)
51. יהודים שלא כהלכה: על סוגיית העולים הלא־יהודים בישראל
יאיר שלג (2004)
- הכנס הכלכלי השנתי השנים-עשר – יולי 2004**
מנהל הכנס והעורך: פרופ' ראובן גרונאו
52. המדיניות המקרו-כלכלית: הקטנת האבטלה וצמצום הפערים
(2004)
53. שינויים במבנה השווקים והמתווכים הפיננסיים ובמערכת הפיקוח
(2004)
54. יחסי עבודה בעידן של תמורות (2004)
55. רפורמה בשלטון המקומי: ביזור לראויים ואבזור לנחשלים (2004)
56. סודות רשמיים: הצעה לתיקון האיסור הפלילי
מרדכי קרמניצר ואפרת רחף (2005)
57. דת ובג"ץ: דימוי ומציאות: ב. מודל תלת־ממדי למדידת אקטיביזם
שיפוטי
מרגית כהן, מרדכי קרמניצר, אלי לינדר ואביטל בגין (2005)
58. לוחמים בלתי חוקיים או חקיקה בלתי חוקית?
הילי מודריק אבן-חן בהנחיית פרופ' מרדכי קרמניצר
59. פסילת רשימות
מרדכי קרמניצר (2005)
60. האם הכול כשר בהתמודדות עם הטרור? על מדיניות ההריגה
המונעת (הסיכול הממוקד) של ישראל ביו"ש ובעזה
מרדכי קרמניצר (2005)
61. סוד הכוח: מועצת יש"ע ומאבקה בגדר ההפרדה ובתכנית ההתנתקות
ענת רוט בהנחיית אשר אריאן (2005)

הכנס הכלכלי השנתי השלושה-עשר – יולי 2005

מנהל הכנס והעורך: דוד ברודט

62. מרווחה לעבודה: המדיניות הכלכלית להמשך הצמיחה וההבראה המשקית (2006)

63. א-סימטרייה: משק קטן – כלכלה גלובלית (2006)

64. מחיר ההינתקות: השלכות כלכליות (2006)

● **الصدع العربي اليهودي في إسرائيل: مميزات وتحديات**
الاستاذ عصام ابو ريا البروفيسورة روت جيبزون

English Policy Papers of the Israel Democracy Institute

- 1E **Religious and Secular Jews in Israel: A Kulturkampf?**
By Prof. Aviezer Ravitzky (2000)
- 2E **State, Law, and Halakhah: Part One – Civil Leadership as Halakhic Authority**
By Prof. Yedidia Z. Stern (2001)
- 3E **Incitement, Not Sedition**
By Prof. Mordechai Kremnitzer and Khalid Ghanayim (2002)
- 4E **State, Law, and Halakhah: Part Two – Facing Painful Choices: Law and Halakhah in Israeli Society**
By Prof. Yedidia Z. Stern (2003)
- 5E **The Political and Social Ramifications of Evacuating Settlements in Judea, Samaria and the Gaza Strip**
By Yair Sheleg (2004)
- 6E **State, Law, and Halakhah: Part Three – Religion and State: The Role of Halakhah**
By Prof. Yedidia Z. Stern (2004)

that Professor Tsiddon's criticism about lack of inter-ministerial cooperation is exaggerated. He agrees with Professor Tsiddon's negative economic scenario concerning the non-implementation of the disengagement plan. As noted by Minister Livni and others, Professor Tsiddon's research lacks the aspect of the mutual economic relations between Israel and the Palestinian Authority following the disengagement plan.



if the disengagement will lead to governmental stability, then the ramifications of the plan will be positive.

Professor Yedidia Stern, of the Israel Democracy Institute, noted two essential aspects concerning the conducting of the deliberations. He expressed doubt about the ability to quantify and measure the economic impact of the implementation or lack of implementation of the disengagement plan. There is no way to quantify a factor such as damage to the productive capability of a sector which feels itself alienated from society. In addition, as a result of the controversy revolving around the issue of disengagement, more and more do we witness the phenomenon of the undermining of the concept of rule of law by a political concept of justice. There is no doubt that the continued undermining of the rule of law in Israel, from the right and from the left, will damage the economy.

MK Nissan Slomiansky said that the Nitzanim Plan is the minimal compensation that the State must give the evacuees. He added that, since this is an enforced evacuation and not one done willingly, the evacuees must be given compensation beyond the actual value of their assets.

Defense Minister Shaul Mofaz asserted that, while the plan did not originate from economic motives, there is great potential for economic dividends from its implementation. If the disengagement will lead to a security calm, both the Israeli economy and the Palestinian economy will grow at a higher growth rate than in recent years.

Professor David Brodet summarized the session and stated that most of the speakers agreed on the extent of the plan's cost (NIS 7-8 billion), and that this one, single expenditure is not a macroeconomic event. As for compensation, the slow pace of management stemmed from the fact that the representatives of the evacuees generated difficulties all along the way, out of motives of ideology and self-interest. From his experience as a senior administrator in the public sector, Professor Brodet thinks

decisions were not economically correct and would be an unnecessary economic burden. MK Avshalom Vilan noted that the more the process for setting compensation is prolonged, the larger the amounts of compensation will grow, at times for no justified reason.

Justice Minister Tzipi Livni raised the question as to whether the disengagement plan is also an economic disengagement from the Gaza Strip. In her opinion, despite the desire of the Israeli side to reach a full economic disengagement between the State of Israel and the Gaza Strip, it is not possible, given the present situation, because of the Egyptian opposition to unrestricted land passage between the Sinai Peninsula and the Strip, and the lack of a solution to the problem of non-contiguity between the Strip and Judea and Samaria. Minister Livni is certain that the Nitzanim plan, which presents a communal solution to the evacuated settlements, is ideal, economically, and that the amounts that the Evacuation-Compensation Law offers are suitable. Yoram Gabbai continued Minister Livni's line of reasoning about the chances for economic disengagement from the Gaza Strip. In his opinion, the plan does not contend with the issue of economic relations with the Strip "the day after." Deputy Prime Minister Shimon Peres expressed the opposite position to that of Livni and claimed that the disengagement plan should not include the economic disengagement from the Gaza Strip. The passage of merchandise and workers should be encouraged from the Strip to Israel and to Judea and Samaria, in order to improve the economic situation in the Strip. Only in this way will it be possible to strengthen the moderate forces in the Strip and improve the chances for calmness in the region.

Professor Assaf Razin noted that the main economic implication of the disengagement plan is its degree of influence on the stability of the regime in Israel. If the disengagement will result in frequent elections and lack of governmental stability, then Israel's economy will suffer. On the other hand,

Director General of the Justice Ministry, who was merely supposed to have been an aide in the planning process. Later on in the discussion, Israel Oz and Dan Propper confirmed Professor Tsiddon's conclusions regarding the slow pace of the government ministries in planning the relocation of those evacuated and the economic implications of this massive undertaking.

Finance Minister Benjamin Netanyahu dismissed the assertion that the disengagement plan would lead to improved growth in the Israeli market, since the security situation was liable to get worse after the plan's implementation, in which case the state of the market would worsen. Other speakers identified with this position, including Dr. Baron Weiman from the Professors for Political and Economic Strength, and Ben-Zion Zilberfarb.

The Director General of the Prime Minister's office, Ilan Cohen, asserted that, taking into account the difficult circumstances and the many pressures that were brought to bear, the additional cost of the plan's implementation that Professor Tsiddon indicated was not significant. In addition, the inter-ministerial cooperation was, in his opinion, satisfactory. Nevertheless, Mr. Cohen agreed with Professor Tsiddon's position that the disengagement is not a dramatic macroeconomic event, and not carrying it out could indeed severely harm Israel's economic growth.

M.K. Avraham "Beige" Shochat spoke mainly about the positive changes that the Knesset Committee introduced into the Evacuation Compensation Law: extending rent payments from half a year to two years, and decreasing the percent of depreciation in compensation to farmers. He criticized the government's decision to set up the "caravilla" [large caravan] site and to agree to the demand of the settlers to establish a new regional council that would serve as a substitute for the Regional Council of Hof Aza (the Gaza Shore), asserting that these

The Price of Disengagement

Economic Implications

Team Leader: Daniel Tsiddon

The first session of the Thirteenth Annual Economic Conference, “The Economic Implications of the Disengagement,” dealt with the research of Professor Daniel Tsiddon. It was only natural that the discussion touched on the political realm as well, yet most of the speakers succeeded in limiting their critique about the research to economic aspects.

At the beginning of the session, Professor Tsiddon presented the main findings that arose in his study. He described the economic character of the inhabitants slated for relocation and surveyed the various components of the planned compensation: compensation for residences, compensation for livelihood, and compensation to owners of businesses and to farmers. He claimed that the planned compensation reasonably reflects the economic loss caused to each family as a result of the evacuation. Afterwards, he discussed the question of the economic implications for the State of Israel should the disengagement process be cancelled. His conclusion was that the non-implementation of the plan would lead to political instability, which, according to studies, would lead to a drastic decline in economic growth. Professor Tsiddon drew attention to the phenomenon that governmental bodies did not define this project, which had been defined as a national program, as high priority. During the study it became clear that every government ministry and body looked out for its own interests first, and only afterwards to promoting the planning for the disengagement plan, which led to an increase of between NIS 500 million and 1 billion to the cost of the program. The success of the implementation of the plan should in fact be credited to the

Momi Dahan, Senior Lecturer at the School for Public Policy at the Hebrew University of Jerusalem. Their analysis and recommendations are different in nature from the recommendations of the other teams in that they rely on in-depth research which was based on an extensive comparative study. The subject itself has come up numerous times in recent months, and we believe that the time has come for reform in the national budgeting process. We believe that the conclusions of this serious research, which will be published in a separate book, could launch the process for such reforms.

A team under the direction of Mr. Eli Hurvitz, Chairman of the Board of Directors of the IDI and Chairman, of Teva Pharmaceutical Industries Ltd., worked on the third subject, "Small Market - Global Economy." We considered this discussion an opportunity to continue the fundamental process of strategic, long-term planning, and, in the future, we will consider the possibility of continuing discussions on this subject at the 14th Annual Economic Conference.

The fourth and final subject is a traditional topic at the Caesarea Conferences, "Macro-Economic Policies," this time regarding the 2006 budget. The team, headed by Prof. Rafi Melnick, Dean of the Lauder School of Government at the Interdisciplinary Center (IDC) Herzliya, presented an analysis of the economic policy for continued growth and market recovery.

I would like to express my deepest thanks to the team leaders and their members for the great effort they have invested. A special thanks, on behalf of us all, goes to Mr. David Brodet, who handled all of the preparatory work for the project.

Prof. Arye Carmon

President of the Israel Democracy Institute

Summary

THE 13TH ANNUAL ECONOMIC CONFERENCE – JULY 2005

Conference Head and Editor: David Brodet

Preface

The Annual Economic Conference, “The Caesarea Conference,” marks its 13th – Bar Mitzvah – year. We are all proud of this most valuable and important project.

This year, the date of the Conference was linked with events of far-reaching significance, well beyond the planning of the national budget for the coming year. The Conference was held just a few weeks before the implementation of the disengagement plan. The disengagement plan, which definitely affected the relationship between the economy and politics, was naturally a central topic at the Conference this year.

An additional unique feature of this year’s Caesarea Conference is that it was held exactly twenty years after the approval of the economic stability plan. That is why we decided to mark this event by adding a festive session reviewing the past while looking towards the future.

The first topic which the Conference discussed was “The Economic Implications of the Disengagement.” Heading the team was Prof. Daniel Tsiddon, head of the Project for Strategy and Business Development at Bank Leumi, and lecturer at the Eitan Berglas School of Economics at Tel Aviv University.

The second topic, “The Balance of Powers in the Budgetary Process,” was led by Prof. Avi Ben-Bassat, Senior Fellow at the Israel Democracy Institute and lecturer in the Economics Department at the Hebrew University of Jerusalem, and Dr.